

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1971

MSR 142401

UGO GUARNERA

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

UPI 391521

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA	
Posiz	E 3657/19
N. di carico	142401

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 1971

UGO GUARNERA

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

Consentite Signor Primo Presidente, signori Colleghi che io, anche a nome vostro e della Magistratura tutta, porga anzitutto l'augurio ed il ringraziamento al Presidente della Repubblica, che ci onora della Sua presenza.

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1971

Lasciate ancora che siano a nome vostro e della Magistratura il saluto ed il ringraziamento che io porgo al Cardinale Vicario di Sua Santità, ai Presidenti dei due rami del Parlamento, al Presidente del Consiglio, al Presidente della Corte Costituzionale, al Ministro di Grazia e Giustizia e agli altri membri del Governo, al Presidente della Giunta Regionale, al Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, al Vice Presidente e ai componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, ai Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, all'Avvocato Generale dello Stato, ai rappresentanti del Consiglio Nazionale Forense e del Consiglio dell'Ordine Forense di Roma, ed alle autorità tutte civili, militari e religiose qui convenute, che con la loro presenza testimoniano della utile concretezza di questa

Consentite Signor Primo Presidente, signori Colleghi che io, anche a nome vostro e della Magistratura tutta, porga anzitutto il saluto ed il ringraziamento al Presidente della Repubblica, che ci onora della Sua presenza.

Il ringraziamento non solo per il Suo intervento a questa nostra cerimonia, ma per la preziosa continuità della Sua presenza, come Presidente del nostro Consiglio superiore, garante della nostra Costituzione e delle fondamenta del nostro vivere civile e più d'una volta sollecitatore delle più sane e pure e consapevoli nostre energie al servizio della nostra funzione pacificatrice.

Lasciate ancora che siano a nome vostro e della Magistratura il saluto ed il ringraziamento che io porgo al Cardinale Vicario di Sua Santità, ai Presidenti dei due rami del Parlamento, al Presidente del Consiglio, al Presidente della Corte Costituzionale, al Ministro di Grazia e Giustizia e agli altri membri del Governo, al Presidente della Giunta Regionale, al Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, al Vice Presidente e ai componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, ai Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, all'Avvocato Generale dello Stato, ai rappresentanti del Consiglio Nazionale Forense e del Consiglio dell'Ordine Forense di Roma, ed alle autorità tutte, civili, militari e religiose qui convenute, che con la loro presenza testimoniano della utile concretezza di questa

cerimonia, che trae la sua validità non dalle forme solenni e dalle vesti che indossiamo, ma dall'antica tradizione democratica e dal fine democratico cui essa è destinata, che la dittatura volle cancellare invano, e contro cui vane si infrangono le offensive querele e le proteste prive di contenuto e di dignità.

Anche a nome vostro il saluto e il particolare ringraziamento al Sindaco di Roma che ci ospita, in questa sede della quale non può pensarsi altra più degna per trattare dei problemi della giustizia, del diritto che vi corrisponde, delle leggi che ne assicurano la realizzazione, dell'opera degli uomini cui è affidato il compito di fare rispettare le leggi, per garantire il progresso del paese verso le sue mete di civiltà e di benessere universale.

E' giusto che noi, cui per vicende a tutti note, è mancata temporaneamente la possibilità di un nostro luogo adatto, ci raccogliamo qui, donde in antico si diffuse nel mondo l'idea dell'universalità del diritto, donde fu affermata la necessità di un sistema di leggi ordinatrici della realtà umana, qui, dove oggi il popolo si raccoglie per darsi le regole della sua vita quotidiana, per risolvere i suoi problemi, per realizzare lo sviluppo della sua economia.

Dove è il popolo è il diritto, dove è il popolo è il giudice che amministra la giustizia in suo nome: qui, dunque, è il luogo più adatto, oggi, perchè possiamo dar conto della attività svolta da noi nell'anno decorso, e rendere note le nostre speranze circa l'attività che ci toccherà di svolgere nell'anno che adesso comincia.

Purtroppo, se ci guardiamo attorno, non scorgiamo nelle nostre file colleghi, che ci furono fedeli compagni nella comune fatica: ci hanno lasciato per avere raggiunto il limite temporale del loro servizio: il Primo Presidente Silvio Tavolaro, che resse questa Suprema Corte per più di otto anni, il Presidente aggiunto Mario Petrocel-

li; i Presidenti di sezione Paolo Polimeno, Nicolò La Via, Carmelo Albanese, Nicola D'Amario, Mario Castaldi, i Consiglieri Riccardo Nucci, Fernando Minerbi, Michele Grossi, Vito Lo Russo, Modestino Rizzo, il sostituto Procuratore Generale Michele Oliva.

Ricordandoli con affetto e con gratitudine noi esprimiamo, assieme agli auguri di lunga vita serena, anche il desiderio che non ci facciano mancare per il futuro la solidarietà ed il consiglio, come per il passato non ci fecero mancare l'esempio.

Ma, come è naturale, le file si ricompongono, i vuoti si colmano, affinché noi procediamo nell'eterna funzione, compiamo il nostro dovere che è stato e sarà sempre lo stesso in tutti i tempi:

dichiarare il diritto se contestato, proteggerlo se minacciato, restaurarlo se violato, e nello stesso tempo e costantemente accompagnare con la nostra opera il cammino del nostro Paese per portarlo a livello di quelli più progrediti, con il garantire l'ordinato pacifico sviluppo dei rapporti sociali.

Il che non può avvenire senza che si conosca il tessuto della vita associata con la realtà dei suoi traffici, con l'urgenza dei suoi bisogni, con l'inevitabilità dei suoi conflitti.

In virtù di tale conoscenza soltanto, noi possiamo ritenerci capaci di esercitare quella funzione creatrice, che si è indicata nella interpretazione della legge da parte del giudice per applicarla al caso da giudicare e che consiste nella formazione del comando attuale, nel passaggio cioè della norma di legge dall'astratto al concreto in un nuovo atto creativo che contiene, assieme alla norma astratta di legge altri elementi normativi che sono desunti volta a volta dalla specialità dei casi, dalla fenomenologia dinamica della vita.

Ond'è che l'opera del giudice non si riduce, come si credeva per il passato, alla costruzione di un semplice sillogismo, ma è una operazione complessa di ricerca, di collegamenti, di valutazioni e di sintesi, in cui il solo elemento costante è la norma di legge, della quale vanno scoperti e posti in azione i valori corrispondenti a quelli della realtà sempre rinnovantesi, al cui regolamento essa deve essere destinata.

Questo metodo di interpretazione, cui si dà il nome di evolutivo non è certo una scoperta recente, ma si può dire che esso oggi è valido più che mai, dato che non vi è dubbio che la scelta che opera il giudice fra i vari significati della norma nel momento del giudizio, per ritrovare quello che ritiene più idoneo, è sostenuta dal riferimento ai principi della Costituzione.

Ora, fra l'altro, discende dalla Costituzione, principale fra tutti, l'obbligo della sottoposizione del giudice alla legge, dato che questa è riconosciuta ed imposta dall'ordinamento, come l'unico mezzo per realizzare i fini dello Stato, assicurando l'equilibrio e lo svolgimento ordinato della vita sociale.

Di guisa che si deve assolutamente escludere l'applicazione del metodo del cosiddetto diritto libero e riconoscere che la podestà del giudice si svolge nell'ambito della legge, nei limiti in cui questa è capace di realizzare gli scopi contenuti nel quadro dei principi costituzionali.

Disapplicare una legge non si può, se essa è conforme a quei principi, ragionare in modo diverso dalla legge che dovrebbe regolare il caso specifico non si può, se non si sia proceduto alla verifica della costituzionalità di essa, mediante il ricorso alla Corte Costituzionale, e non si sia accertata la sua illegittimità.

Ed allora, se nessuno ignora che la nostra Costituzione consacra ed addita come fondamento di ogni norma positiva i principi di libertà, di eguaglianza, di giusti-

zia e di pace, e garantisce fra l'altro (art. 3) « l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese » chi potrà più parlare di un regime sociale fondato sulla lotta delle classi: chi potrà sostenere che i magistrati che applichino le leggi dello Stato, che non confliggono con le norme costituzionali, siano dei servi di una classe privilegiata, siano strumenti di imposizione e di oppressione, o, come con frase volgare si è detto: « servi dei padroni? ».

Se chi dicesse ancora ciò fosse un magistrato, egli dovrebbe riflettere sul giuramento prestato di fedeltà alla Repubblica e alle sue leggi e riconoscere che il suo posto non è nell'ordine giudiziario, ma fuori di questo, in qualunque luogo, al servizio di una ideologia di partito, si affronta il combattimento politico.

La giustizia vuol essere gelosamente tenuta separata e distinta dalla politica: se se ne facesse seguace e satellite, essa si corromperebbe e cesserebbe di essere giustizia, immutabile nei suoi principi ed inflessibile nella sua applicazione.

Questa giustizia richiede sì che i magistrati sian servi, ma nel senso che già Cicerone indicò: « servi legum, ut liberi esse possimus ». E questa servitù, garanzia della libertà propria e dell'altrui, li fa conservatori perchè rispettosi e applicatori delle leggi vigenti, li fa progressisti perchè hanno l'occhio attento al dinamismo della vita sociale, alla realtà umana che sottostà all'ordinamento giuridico e sono capaci di adattare, finchè è possibile, la norma alle nuove esigenze, o altrimenti di indicare al legislatore le nuove vie per il regolamento dei nuovi rapporti.

Questa è — io dico — la condizione perchè i cittadini acquistino fiducia nei propri giudici e la mantengano contro ogni seduzione: quei cittadini che istintivamente sono rispettosi del principio di legalità e chiedono assie-

me alla giustizia il maggior grado possibile di certezza, giacchè, come è stato già osservato, « essi ravvisano in questa certezza, inconsciamente o consciamente non importa, uno dei fattori essenziali per il raggiungimento di quell'eguaglianza di tutti dinnanzi alla legge, che rappresenta l'essenza stessa di una giustizia veramente democratica ».

Certo è però che l'opera dei magistrati, oggi più che per il passato, si svolge in condizioni estremamente difficili, giacché nel campo dei rapporti civili e commerciali essi dovrebbero comporre le liti, dichiarare il diritto mediante una loro organizzazione anacronistica e usando di strumenti processuali antiquati, assolutamente inidonei rispetto alla moderna configurazione di una società in continua trasformazione: in questa epoca che suol chiamarsi tecnologica, nella quale agli stessi concetti di spazio e di tempo si danno nuovi significati e nella quale i rapporti intersoggettivi assumono, assieme a nuovi aspetti, tale complessità e tale dinamismo che alla loro accelerazione non può corrispondere la tarda attività della giurisdizione, che si svolge mediante regole che possono valere soltanto per una società statica, fondata su di una economia quasi primitiva.

Non è difficile, quindi, rendersi conto come debba necessariamente verificarsi quella fuga dalla giustizia che si è più volte lamentata, e alla quale non si potrà mai trovare un rimedio finché non si saranno poste le condizioni perché la magistratura sia in grado di rendere giustizia ai cittadini, assicurando loro quelle decisioni rapide e quella certezza del diritto, che essi da troppo lungo tempo richiedono.

La situazione è ancora più tesa nel campo penale, nel quale i magistrati, a prescindere dallo strumento processuale, più inidoneo di quello civile a soddisfare le esigenze della giustizia per una particolare necessità di

una maggiore rapidità della decisione, si trovano di fronte ad una nuova realtà sociale, ad una nuova coscienza collettiva, rispetto alla quale non sempre possono essere riconosciuti validi, o per lo meno non sempre nella stessa misura, i valori tutelati dalle norme del vigente codice penale.

Di più si trovano di fronte ad una situazione conflittuale nel campo politico ed economico, alla quale è difficile potere riconoscere che si adattino in pieno le norme restrittive del nostro ordinamento penale, ispirate spesso a principi quasi del tutto in contrasto con quelli che oggi ci regolano secondo la nostra Costituzione.

Non sempre il contrasto, sia nel primo che nel secondo dei casi ora accennati, è di tale natura che si possa provocare il giudizio di costituzionalità delle norme penali ed ottenere la dichiarazione di illegittimità da parte della Corte Costituzionale.

In ogni caso, bisogna che intervenga il legislatore ad emanare le norme corrispondenti alla nuova realtà sociale.

Purtroppo ciò non è mai avvenuto tempestivamente, nemmeno quando si è trattato di dovere colmare i vuoti, prodotti nel nostro sistema normativo, dall'opera della Corte Costituzionale, volta ad eliminare dall'ordinamento le statuizioni non conformi alla Carta fondamentale.

Il campo dei comportamenti umani, rispetto ai quali è universalmente riconosciuta la necessità dell'intervento del legislatore per la riforma delle norme penali che vi si riferiscono è quanto mai esteso.

In linea generale uno spirito di eccessiva severità anima tutte le disposizioni del codice penale e sotto questo solo punto di vista e per il poco spazio che in esso è dato alla comprensione dei molteplici aspetti dell'ani-

mo umano, e alla possibilità di penetrare tutti i lati soggettivi dell'azione, mediante quelle indagini bio-psicologiche intorno alla personalità dei colpevoli che non si capisce perché continuino ad essere vietate; perciò solo — ripeto — si giustifica una generale revisione, che, rispetto a tutte le ipotesi di reato, renda possibile un adeguamento più accettabile, una migliore proporzione della sanzione rispetto al fatto criminoso.

Vano mi sembra parlare di progresso della scienza criminale dovuto alla individuazione della pena, se non si cerca in concreto di accettare ogni mezzo per determinare la personalità del reo, non solo al fine di applicargli la pena proporzionata, ma anche a quello di assicurarne la espiazione in modo che si possa conseguire il risultato che l'art. 27 della Costituzione propone come scopo ultimo tendenziale della pena: la rieducazione del condannato.

Ora, a questo proposito si è discusso sull'opportunità della divisione del processo penale in due fasi, delle quali la prima sarebbe limitata all'accertamento del fatto e al giudizio di responsabilità e la seconda dovrebbe essere dedicata alle indagini sulla personalità e alla ricerca del trattamento cui dovrà sottostare l'autore del reato.

Anche senza prender partito su tale problema, non può farsi a meno di considerare quante complicazioni processuali deriverebbero dallo sdoppiamento del processo, non fosse altro che per la duplicazione dei mezzi di impugnazione in ordine all'uno e all'altro dei due provvedimenti del giudice.

Il fatto è che il risultato desiderato può essere ottenuto anche nel processo monofasico, solo che siano consentite tutte le indagini che oggi sono vietate, e che sia lecito tutto quel complesso di attività che oggi non è possibile ottenere anche per due motivi essenziali: il

difetto di specializzazione del giudice con in più il mancato sussidio di personale ausiliario tecnicamente preparato, nonché l'inidonea organizzazione degli uffici giudiziari con la mancanza degli appropriati strumenti processuali, regolamentari e materiali.

Ora, molto complessa ci appare l'opera destinata ad adeguare integralmente la normativa penale alla nuova coscienza giuridica del nostro Paese, giacché non basta soltanto svestire gli articoli del codice penale di quell'eccessivo abito rigoristico che discende dall'indirizzo autoritario del tempo in cui il codice fu creato, ma è necessario produrre un sistema di norme che siano idonee a governare la realtà dei fatti umani coerentemente ai principi informativi ed alle linee di sviluppo dell'attuale ordinamento democratico dello Stato.

Su questa strada i nostri governanti si sono messi da gran tempo, e non ci rimane che esprimere la speranza che tutti i tentativi che sono stati fatti a mezzo di disegni di legge innumerevoli dei quali ricorderò l'ultimo presentato al Senato il 19 novembre 1968, vengano finalmente a compimento.

Mi permetterò di ricordare la necessità che sia ampliato il potere discrezionale del giudice nell'applicazione della pena, al fine di evitare il fatto aberrante di una grave condanna per un reato di tenuissima entità, che tutte le volte che si è verificato ha suscitato una profonda emozione nella pubblica opinione.

A tal fine va riveduto anche, oltre al regolamento dei minimi della pena rispetto a particolari categorie di reato, il concorso delle circostanze per il peso che queste esercitano sull'entità della pena.

La pena va considerata come un'entità qualitativa, una forza che ha un grande valore morale riparatore, rispetto ai valori lesi dal fatto reato, ed ha anche una capacità d'impulso per la restaurazione dei valori socia-

li e morali del reo: non può in alcun modo essere considerata la risultante di un semplice calcolo quantitativo: l'effetto del materiale concorrere di dati che possono essere misurati aritmeticamente.

Non intendo addentrarmi nell'esame dei vari problemi che la riforma del codice penale dovrà risolvere, non ultimi quelli della responsabilità obbiettiva e della preterintenzione nei reati di lesioni, nonché della causalità e del concorso di cause, se non per esprimere la fiducia che l'opera legislativa venga fuori al più presto e sia corrispondente alla generale aspettativa per il rispetto dei principi costituzionali e delle istanze collettive del nostro Paese.

Non posso fare a meno però di esprimere il rammarico per il fatto che una parte di questa desiderata riforma, quella relativa ai reati che in qualsiasi modo si collegano al diritto di libertà di manifestazione del pensiero, sta per avere la sua concreta attuazione, giusta il disegno di legge che il Governo ha presentato al Senato nel dicembre scorso.

Non vi è dubbio che la materia che forma il contenuto di questo disegno di legge, fra tutte le altre del codice penale, è quella che aveva bisogno della più urgente sistemazione.

Non si può ignorare che i reati dei quali è previsto il nuovo regolamento o l'abrogazione, sono quelli che hanno suscitato i più accesi contrasti nelle categorie degli operatori del diritto, ma ancora di più nella opinione pubblica, che spesso ha reagito con manifestazioni di dissenso rispetto a particolari casi di condanna.

Io non mi occuperò partitamente delle varie disposizioni del disegno di legge: mi basta accennare genericamente che con esso sono opportunamente abrogati tutti gli articoli contenenti incriminazioni che traggano origine da una ispirazione prettamente autoritaria e nazio-

nalistica, tutti quelli che integrano fattispecie che colpiscono pure manifestazioni del pensiero e sono perciò incompatibili con un regime democratico. Con esso sono poi proporzionalmente regolate conformemente ai principi ordinatori della Costituzione tutte le altre incriminazioni delle quali si giustifica il mantenimento.

Si completa così l'opera di risanamento iniziata dalla Corte Costituzionale alla quale si deve ad esempio la dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 272 codice penale riguardante la propaganda diretta a deprimere il sentimento nazionale, ipotesi tipica di una incriminazione, che direttamente colpisce una delle più riconoscibili forme della libertà di manifestazione del pensiero.

Quello che mi preme è però chiarire che fin qui l'opera dei magistrati si è svolta nel modo più sereno e corretto e non merita le qualificazioni sfavorevoli dettate da interpretazioni errate o da preconcepite ostilità politiche.

Occorre infatti precisare relativamente alle incriminazioni che si collegano alla manifestazione del pensiero due situazioni particolari: la prima è che non sempre esse confliggono chiaramente o interamente con i principi costituzionali anche se la nuova coscienza sociale avverte l'ingiustizia o, quanto meno, la sproporzione della sanzione, ed in tal caso non potendosi procedere al giudizio di incostituzionalità il giudice è costretto ad applicare la legge, e a rimandare al legislatore il compito della riforma.

La seconda situazione è relativa al caso non infrequente nel quale trattasi solo apparentemente di una manifestazione del diritto di libertà garantito dalla Costituzione, ma in realtà attraverso questa manifestazione si intende dirigere le volontà altrui alla violazione della legge penale.

Si tratta dei casi di apologia di reato o di istigazione a delinquere che sono stati sempre incriminati in qualsiasi clima politico e che non possono essere lasciati impuniti se non si vuole lasciare senza alcuna tutela nel nostro Stato democratico ciò che assicura l'armonico sviluppo di tutti i rapporti umani: la pace sociale.

Rispetto alla quale e richiamando quanto si è già detto relativamente alle situazioni conflittuali sia nel campo politico che nel campo economico, in cospetto delle quali vengono chiamati ad agire i magistrati nell'epoca attuale, non si può non riflettere che anche quando si tratti di affermazioni di rilevanti e giuste esigenze collettive, che producono tensioni di notevole importanza sociale — vedetene un esempio nelle agitazioni per i problemi della scuola — non si può nutrire alcun dubbio sulla legittimità dell'intervento delle forze dell'ordine e dell'istaurazione del procedimento penale da parte del giudice, tutte le volte che a quell'affermazione che sarebbe di per sé sola apprezzabile o giustificata, si accompagni l'uso della violenza.

Giacché questa è sempre una violazione dell'ordine giuridico e non potrà mai essere tollerata dalle nostre istituzioni democratiche.

Nella democrazia, infatti, si giunge alla composizione delle lotte mediante l'esclusione della violenza, alla battaglia si sostituisce la discussione, alle contese violente il dialogo. Attuale è pertanto il monito contenuto nel messaggio del Presidente della Repubblica agli Italiani nel gennaio 1970 e ribadito anche quest'anno che « Il pericolo più appariscente è costituito dalla violenza, che pure limitata a piccole minoranze turba profondamente la vita del paese, semina la sfiducia nella capacità delle libere istituzioni di garantire un ordinato progresso »... « Il miracolismo della violenza deriva sostanzialmente da debolezza morale. I problemi gravi, dolorosi,

difficili esigono per essere risolti, fatica, lavoro, senso di responsabilità, sacrifici ».

Questi principi debbono tenere presenti i magistrati nella loro quotidiana fatica, che contribuisce alla salvaguardia delle istituzioni democratiche e al mantenimento di quell'ordine che è indispensabile allo svolgimento di tutte le attività pubbliche e private, necessarie alla vita e al progresso del Paese.

Ma, purtroppo, come ho già accennato in principio, quella dei magistrati è una fatica che non riesce a realizzare in pieno gli scopi ai quali è destinata, giacché nel campo penale l'efficacia del magistero punitivo e la funzione preventiva della pena vengono meno principalmente per effetto della tardività del giudicato, e nel campo civile il lento corso dei processi ed il loro elevato costo allontanano i cittadini dalla giustizia.

In linea generale, infine, quasi tutti gli uffici giudiziari sono appesantiti da un numero di procedimenti pendenti, che non si riesce mai ad esaurire e che anzi presenta una certa tendenza all'aumento progressivo.

Non vi affliggerò con l'esposizione di tutti i dati statistici che si riferiscono alle varie attività degli uffici giudiziari e che possono essere consultati nelle apposite tabelle approntate dal mio ufficio, in base alle notizie fornite da tutte le Procure Generali delle Corti d'Appello; mi limiterò alla indicazione di alcuni dati significativi, sufficienti per la comprensione dei fenomeni nella loro essenziale generalità.

Iniziando il nostro esame dal campo penale, osserviamo che l'andamento della criminalità si mantiene costante particolarmente per ciò che si riferisce ai più gravi delitti, come quelli di omicidio e di lesioni personali; lievi flessioni si notano nei delitti colposi, nei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume, nei delitti di bancarotta.

Sensibilmente aumentati sono invece i delitti contro il patrimonio, anche quelli commessi mediante violenza alla persona, e purtroppo bisogna osservare che sono in aumento anche i sequestri di persona a scopo di rapina o di estorsione.

Ci colpiscono dolorosamente la crudeltà spietata con la quale si aggredisce la persona umana, le sofferenze alle quali la si sottopone per la speranza dell'ignobile guadagno, il terrore che si infligge alle famiglie dei sequestrati e l'allarme che si diffonde nell'ambiente sociale.

Rispetto a questi delitti, come e più che per tutti gli altri reati, non può risparmiarsi l'elogio alle varie specialità della Polizia giudiziaria e delle Forze dell'ordine, per i loro interventi che richiedono particolari doti di sagacia, di energia e di prudenza, nonché a volte sacrifici fisici non indifferenti.

Dunque sono i delitti contro il patrimonio quelli che presentano le maggiori caratteristiche di gravità e il maggiore coefficiente di aumento.

Si pensi che se tutti i delitti denunziati nell'anno di cui ci occupiamo ammontano a 891.472, un numero maggiore di 20.821 unità di quello dell'anno precedente, il numero dei delitti contro il patrimonio è di 456.248, maggiore di ben 43.568 unità di quello dell'anno precedente! Il che significa che le flessioni, che presentano tutti gli altri reati, sono largamente compensate e superate dall'aumento dei delitti contro il patrimonio.

Rispetto ai quali non si può fare a meno di considerare anzitutto quanto la loro maggiore frequenza sia in diretto rapporto con la frequenza delle amnistie e poi quanto la efficacia della loro repressione dipenda dalla Polizia giudiziaria, per l'utilità dei suoi interventi.

Non si può dire però, per ciò che si riferisce allo attuale sistema legislativo, fino all'ultima legge del 5 dicembre 1969, n. 932, che si sia dato modo all'iniziativa

della Polizia giudiziaria di svolgersi in guisa da produrre i risultati più utili possibili per il reperimento delle prove e per l'accertamento di ogni circostanza utile per la prevenzione e la repressione dei reati.

Perseguendo il nobile scopo di accrescere fino ai limiti del possibile le garanzie dell'imputato, si è trascurato di tenere presenti nella giusta proporzione le esigenze della difesa sociale: il che può pure osservarsi rispetto ai principi della legge delega per la riforma del codice di procedura penale.

Il discorso su tali argomenti ci porterebbe molto lontano; non posso però fare a meno di esprimere il dubbio che le innovazioni producano utili risultati specialmente per ciò che si riferisce all'acceleramento dei processi penali.

Ritornando all'esame delle risultanze del lavoro dell'anno scorso: non si può non rilevare quanto alla pendenza dei processi, che questa, tranne che nelle preture, ha continuato ad aumentare, infatti in Cassazione si è accertata una pendenza maggiore di 4.749 unità di quella dell'anno precedente, e presso gli altri uffici giudiziari un aumento di ben 20.556 unità.

Ho appena accennato che soltanto nelle Preture non si è verificato l'increscioso fenomeno dell'aumento della pendenza: per rendersi conto come ciò sia potuto avvenire nel generale marasma, bisogna ricordare che i Pretori hanno visto diminuire sensibilmente il loro lavoro per effetto della cosiddetta depenalizzazione, disposta con la legge 3 maggio 1967 n. 1317, per effetto della quale molte delle infrazioni alle norme della circolazione stradale e dei regolamenti comunali hanno perduto il carattere di reati contravvenzionali e sono state classificate illeciti amministrativi.

Una legge successiva del 9 ottobre 1967 n. 950 ha seguito lo stesso criterio rispetto a molte violazioni delle leggi di polizia forestale.

Poiché all'accertamento dell'illecito in base alle nuove norme provvede l'autorità amministrativa, la quale ingiunge al trasgressore il pagamento della somma prevista come sanzione e il trasgressore ha il diritto di proporre opposizione in sede civile, si era pensato che il vantaggio della diminuzione del lavoro penale dei Pretori, sarebbe stato annullato dall'accresciuto lavoro civile per il previsto rilevante numero delle opposizioni.

In realtà ciò non è avvenuto: viene, invece, segnalato, da tutti i Procuratori Generali, il dato positivo del limitatissimo numero delle impugnazioni contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa, dovuto forse al fatto che la speciale procedura, anche se esente da bollo, prevede tali oneri processuali da indurre il contravventore ad ottemperare all'ordinanza emessa nell'ambito della rispettiva competenza dal Prefetto, dalla Giunta Provinciale, dal Sindaco.

Sembra pertanto delinearsi l'opportunità che questo orientamento legislativo della depenalizzazione possa estendersi a molti altri settori del nostro ordinamento, nel quale sono previsti come reati contravvenzionali una quantità di comportamenti che hanno scarsa ripercussione nella vita sociale, riferendosi a interessi di minima importanza.

A questo proposito giova ricordare che, per effetto delle sentenze della Corte Costituzionale, negata la potestà giurisdizionale degli Intendenti di Finanza e dei Capitani di porto, tutte le infrazioni che erano prima sottoposte al loro giudizio sono adesso attribuite alla competenza del giudice ordinario ed in particolare dei Tribunali per ciò che si riferisce alle infrazioni fiscali, il che ha enormemente aumentato il numero degli affari attribuiti a questi uffici.

Perciò anche in questo campo sarebbe necessaria una estesa depenalizzazione e in ogni caso sarebbe oppor-

tuno attribuire al Tribunale la potestà di definire i procedimenti con decreto penale alla stessa guisa di quanto avviene presso le Preture.

Passando alla materia civile, ci si accorge subito che non possono trarsi conclusioni diverse da quelle che si sono avute nel campo penale; infatti mentre le varie procedure non hanno subito variazioni che meritino speciale rilievo, ad eccezione delle domande di separazione personale dei coniugi rispetto alle quali l'aumento è sensibile, da 15.452 dell'anno precedente a 17.218: — ed i motivi dell'aumento sono facilmente comprensibili —, anche qui si è verificato il costante fenomeno dell'aumento delle pendenze: infatti presso la Corte di Cassazione la differenza ammonta a 739 procedimenti pendenti in più di quelli dell'anno precedente e presso gli altri uffici giudiziari a ben 23.992 complessivamente.

L'eloquenza di questi dati numerici non può non impressionarci perché essi si riferiscono agli aspetti negativi del funzionamento della giustizia e a quella lentezza dei giudizi da ogni parte lamentata, rispetto alla quale non si è saputo fin qui apprestare gli opportuni rimedi.

E si sa quanto deleteri siano gli effetti della crisi sullo sviluppo economico e civile del nostro paese; si sa come i cittadini siano distolti perciò dal far valere le loro ragioni davanti ai giudici, si sa quanto siano danneggiati specialmente i lavoratori dal lungo corso dei giudizi nelle controversie del lavoro, che dovrebbero svolgersi invece nel modo più rapido ed efficiente.

Sorprende che non si sia in gran parte riusciti a portare a compimento neppure le riforme parziali che, se non atte a risolvere la crisi della giustizia, sarebbero valse però ad attenuarla.

Una moltitudine di disegni e di proposte di leggi giacciono in Parlamento in attesa di essere convertiti

in provvedimenti legislativi, a cominciare da quel disegno di legge sulle modificazioni alle norme del codice di procedura civile concernente le controversie di lavoro, presentato dal Ministro Gonella alla Camera nella seduta del 14 ottobre 1968, da quello, dello stesso periodo, sulla riforma penitenziaria tanto sospirata, fino al disegno di legge sulle piante organiche dei magistrati addetti ai tribunali dei minorenni presentato dal Ministro Reale il 15 maggio 1970, approvato dalla Camera il 14 ottobre 1970 e in atto presso il Senato per la definitiva approvazione.

Quest'ultimo provvedimento legislativo lungamente atteso, che assicura un numero congruo di magistrati a tempo pieno presso tutti i Tribunali dei minorenni, non basta però a garantire il conseguimento totale dei nuovi scopi sociali proposti a quegli uffici e particolarmente quelli previsti dalla legge Dal 'Canton 5 giugno 1967 n. 431.

E' noto a tutti come questa legge, con l'introdurre il nuovo istituto dell'adozione speciale, diretto a trovare una famiglia artificiale per ogni creatura umana priva per vari motivi della sua famiglia naturale, costituisca uno degli strumenti più validi per la profilassi sociale, rimedio per la criminalità minorile e mezzo efficace per la formazione del cittadino onesto e laborioso.

Ma non basta organizzare meglio i Tribunali dei minorenni, soltanto con il fornirli di un congruo, stabile numero di magistrati e di cancellieri; occorre tutta una serie di provvedimenti che disciplinino una opposita organizzazione e mettano, a disposizione dei Tribunali, personale specializzato nell'assistenza sociale, medici ed operatori in possesso di particolare qualificazione psicologica.

Ed occorre altresì che l'opera dei Tribunali sia affiancata dall'attività dei giudici tutelari, il che non po-

trà mai avvenire fino a quando questi, nella maggior parte, saranno Pretori di piccole sedi, costretti ad occuparsi delle più disparate materie e impediti di dedicarsi per intero a questo servizio.

Naturalmente per avere dei giudici tutelari come è giusto, pienamente dediti a questa funzione e non assorbiti da altre occupazioni, non si può fare a meno di procedere ad una radicale riforma dell'attuale struttura dell'ordinamento giudiziario.

Il che ci costringe ad occuparci del tema più vasto, e più direttamente attinente alla crisi del nostro sistema di giustizia.

Su questo punto al Governo e al Parlamento sono stati forniti utili elementi di valutazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, il quale ha cominciato a svolgere un compito di importanza fondamentale, allestendo relazioni annuali, di cui si ha un magnifico saggio in quella del 1970 dal titolo « Realtà sociale e amministrazione della Giustizia ».

Presupponendo noto il contenuto di detta relazione mi limito ad alcune brevi considerazioni.

Anzitutto io sono persuaso che qualsiasi aumento del numero dei magistrati non riuscirebbe mai a risolvere la crisi della giustizia finché si manterranno l'attuale struttura degli uffici (che purtroppo è anche determinata dalla limitata funzionalità degli edifici destinati ai servizi giudiziari), nonché la loro distribuzione nel territorio dello Stato le attuali norme processuali e regolamentari.

Così come sono organizzati, qualunque sia il numero degli elementi che ne fanno parte, gli uffici non possono darci che sempre gli stessi risultati.

Ciò è facilmente constatabile solo che si ponga l'occhio ai dati statistici che riguardano l'aumento della popolazione, l'aumento dell'organico dei magistrati e il

numero dei procedimenti civili esauriti nell'arco di tempo che va dal 1881 al 1970.

Ci si accorgerà allora che mentre l'aumento della popolazione oggi ammonta al 67,50% rispetto al 1881 e l'aumento dell'organico al 50%, l'aumento del numero dei procedimenti civili esauriti non supera una media del 3% e il numero delle sentenze del 5%!

Il che significa che, rimanendo come ho detto, la distribuzione e la struttura degli uffici le stesse, e pressoché costanti gli strumenti adoperati, l'aumento degli affari non è proporzionale all'aumento della popolazione e il rendimento non è suscettibile di variazioni apprezzabili!

Non sono in possesso di eguali dati relativamente alla materia penale, per la quale però posso affermare che rispetto al 1961, nel quale anno non si era ancora verificato quel massiccio aumento del numero dei magistrati che ebbe luogo nel 1963, l'aumento medio dei procedimenti penali esauriti non supera il 13%!

Non voglio fare confronti con altri paesi civili più popolosi del nostro che hanno un minor numero di magistrati, ma non posso fare a meno di ricordare il ragguardevole numero di nostri colleghi destinati ad uffici che non fanno parte dell'organizzazione giudiziaria: il che ci stupisce che avvenga in così larga misura, se consideriamo la speciale natura della funzione alla quale sono stati chiamati, e l'autonoma costituzionale struttura dell'ordine cui appartengono, che non può confondersi con tutte le altre istituzioni organiche che si collegano agli altri poteri dello Stato.

Comunque non vi è dubbio che l'attuale numero dei magistrati non potrà non essere assolutamente sufficiente per realizzare in pieno gli scopi della giustizia, quando saranno attuate le opportune riforme.

Un'altra considerazione che ritengo necessaria riguarda la inesistente, in linea di massima, specializzazione dei magistrati, cui si deve in buona parte anche il lento procedere dei servizi: è assurdo che nell'epoca della tecnica e delle specializzazioni soltanto i magistrati sono costretti ad essere dei generici, buoni a fare tutto, a passare indifferentemente da un ufficio all'altro, ad esercitare indifferentemente da un momento all'altro le più svariate funzioni, con quanto svantaggio per la rapidità dei servizi e la precisione dei risultati è facile immaginare.

I provvedimenti settoriali che li riguardano, come la legge Breganze e la proposta Di Primio, si sono limitati ad assicurare promozione senza esami, mentre si sarebbe dovuto piuttosto sopprimere le promozioni e garantire la selezione attitudinale per mettere l'uomo giusto al posto giusto, lasciando la progressione soltanto al campo economico.

A prescindere poi dalla inadeguatezza dei mezzi strumentali e dalla deficienza numerica degli organi ausiliari, non può essere taciuto che le attuali norme processuali civili non assicurano affatto il rispetto dei principi della concentrazione, della oralità e della immediatezza indicati dal Chiovenda come i necessari regolatori del processo, e le norme processuali penali con l'eccesso di formalità inceppano il rapido sviluppo del processo e ritardano il passaggio in giudicato della sentenza. Sicché nell'un caso e nell'altro per eccesso della sua tardività la giustizia cessa di essere tale.

Dunque la riforma dell'ordinamento giudiziario e delle leggi processuali è urgente e necessaria; la giustizia è la pietra angolare sulla quale è fondata la prosperità della Nazione; se non si riesce a rendere rapida la funzione di giustizia si accresce sempre più il disagio dei cittadini e il danno dell'economia nazionale.

Come ho detto e ripetuto più volte in altra sede, a me sembra che i caposaldi della riforma dovrebbero essere l'adozione del giudice unico di prima istanza, mantenendosi il giudice collegiale negli ulteriori gradi di impugnazione, e quindi abolizione delle Preture e distribuzione razionale nel territorio dello Stato di Tribunali formati di giudici monocratici in funzioni specializzate; riduzione del numero dei componenti dei collegi di appello e di cassazione; riconoscimento di maggiori poteri dispositivi e di unicità di direzione del processo civile da parte del giudice, mentre nel processo penale si dovrebbe avere una maggiore fiducia nel giudice e si dovrebbe ammettere l'efficacia delle sanatorie quando gli atti nulli abbiano conseguito l'effetto senza pregiudizio per la difesa.

Naturalmente non è il caso di illustrare queste proposte di riforma, le quali d'altra parte sono indicate nell'accennata relazione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Non posso fare a meno però di ricordare che alla proposta della istituzione del giudice unico monocratico di prima istanza sono legati i due nomi più fulgidi nella storia del nostro ordine: Ludovico Mortara ed Andrea Torrente!

Signor Primo Presidente,

la mia relazione è finita e il mio pensiero viene verso di Voi per esprimerVi il compiacimento e l'augurio per le alte funzioni che da poco avete cominciato ad esercitare.

Nessuno meglio di me, che Vi fui compagno sui banchi dell'Università, che Vi fui compagno di concorso nell'ingresso in magistratura, può avere così piena cono-

scienza non solo della Vostra eccezionale capacità scientifica, ma anche della Vostra ricchezza spirituale, sì da poter trarne il sicuro presagio per l'opera che sarete per svolgere.

Ecco: nell'animo Vostro, come del resto anche nel mio si è consolidato l'insegnamento dei nostri antichi maestri ai quali, oggi che abbiamo raggiunto il culmine del nostro servizio, rivolgiamo il nostro pensiero riverente e grato.

Essi, ci hanno dato oltre al necessario insegnamento per ciò che si riferisce agli ordinamenti giuridici, alla alta funzione del diritto per l'organizzazione dello Stato, anche il meglio di se stessi indicandoci quale è il patri-monio più sacro per l'uomo: la libertà varia e molteplice e ciò che occorre per difenderla, avvisandoci che solo nella democrazia può trovarsi il sistema più valido per assicurarla e mantenerla.

Questi valori noi abbiamo sempre tenuto riposti in noi nel profondo e ci hanno aiutato ad attraversare i sopraggiunti tempi oscuri, a rendere utile il nostro servizio, per sorreggere nel migliore dei modi possibile, i nostri concittadini nelle situazioni difficili apprestate dalla dittatura.

Questi valori si sono rinnovati, ringiovaniti nel tempo della resistenza e hanno dato forza alle nostre speranze: questi valori noi oggi vorremmo che si dispiegassero in pieno e trovassero nel concreto il loro realizzarsi.

Fedeli a questi ideali democratici, dunque, noi respingiamo l'idea di una Corte Suprema dominatrice, che imponga i suoi dettati nello spirito di una gretta conservazione, ma la concepiamo come una libera giurisdizione, pronta, pure nei limiti invalicabili del giudizio di legittimità, ad ascoltare e comprendere le voci del mondo e del tempo e a dare quello per cui essa è stabilita; quella certezza del diritto che è la richiesta prima dei

cittadini e una delle fondamentali condizioni perché si attui la loro eguaglianza dinnanzi alla legge.

E per fare ciò noi pensiamo che essa non può fare a meno di collegarsi in intimo nesso con le giurisdizioni di merito, delle quali rappresenta l'eco e la sintesi, la ultima sponda alla quale approda la richiesta di giustizia del cittadino.

Questa la Vostra, la nostra missione e Voi sarete certamente sprone ed esempio, curando che le leggi siano osservate in aderenza ai principi della Costituzione, vigilando con il Vostro acuto giudizio perché sia assicurata l'uniformità della interpretazione con la eliminazione dei contrasti di giurisprudenza che si sono fin qui verificati anche in seno alla nostra Corte.

Con questi sentimenti e alimentando nel cuore la aspirazione ad una magistratura unitaria pacificata e pacificatrice e la speranza che finalmente trionfi nel mondo un po' di quell'amore che il Divino Maestro indicò come regola essenziale di vita, io Vi chiedo di dichiarare aperto, nel nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 1971.

