

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1974

MSR 142403

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA	
Posiz	E 3658/1
N. di carico	142403

MARIO STELLA RICHTER

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 1974

MARIO STELLA RICHTER

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

Signor Primo Presidente, Signori Colleghi,

«a nome vostro oltre che mio, porgo il più deferente omaggio e il più fervido ringraziamento al Sig. Presidente della Repubblica, che anche quest'anno ha voluto onorare con la sua presenza questa solenne assemblea. Noi ci sentiamo orgogliosi di questa partecipazione, e egli è non solo il capo dello Stato, ma anche il capo della giustizia».

Ancora più orgoglioso ci sentiamo quando si rivolge alla persona del Pres. Giovanni Leone, per il quale, quale giurista e avvocato, egli fa parte della nostra stessa famiglia giuridica e giudiziaria.

Saluto e ringrazio vivamente poi il Cardinale Vicario di Sua Santità, il Presidente del Consiglio dei Ministri, gli Onorevoli rappresentanti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, il Presidente della Corte Costituzionale, il Ministro di Grazia e Giustizia e gli altri membri del Governo, il Vice Presidente e i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, i Presidenti dell'Assemblea e della Giunta Regionale, il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il rappresentante del Consiglio di Stato, i Presidenti della Corte dei Conti e del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, l'Avvocato Generale dello Stato, il Presidente del Tribunale Supremo Militare e il Procuratore Generale Militare, i rappresentanti del Consiglio Nazionale

Signor Primo Presidente, Signori Colleghi,

a nome vostro oltre che mio, porgo il più deferente omaggio e il più fervido ringraziamento al Sig. Presidente della Repubblica, che anche quest'anno ha voluto onorare con la sua presenza la nostra assemblea. Noi ci sentiamo particolarmente legati a lui, perché egli è non solo il Capo dello Stato, ma, per dettato costituzionale, il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Ancora più forte è poi il vincolo che ci unisce alla persona del Pres. Giovanni Leone, perché, quale giurista e avvocato, egli fa parte della nostra stessa famiglia giuridica e giudiziaria.

Saluto e ringrazio vivamente poi il Cardinale Vicario di Sua Santità, il Presidente del Consiglio dei Ministri, gli Onorevoli rappresentanti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, il Presidente della Corte Costituzionale, il Ministro di Grazia e Giustizia e gli altri membri del Governo, il Vice Presidente e i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, i Presidenti dell'Assemblea e della Giunta Regionale, il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il rappresentante del Consiglio di Stato, i Presidenti della Corte dei Conti e del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, l'Avvocato Generale dello Stato, il Presidente del Tribunale Supremo Militare e il Procuratore Generale Militare, i rappresentanti del Consiglio Nazionale

Forense e del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, e tutte le altre autorità civili, militari e religiose.

Rivolgo poi l'espressione del nostro animo particolarmente grato all'On. Sindaco di Roma che ancora una volta, dato il persistente stato di parziale inagibilità del nostro palazzo di giustizia, ci ospita in questa sede sacra alla storia e all'arte, rendendo così più prestigiosa la presente cerimonia.

Un saluto e un augurio cordialissimo, infine ai due più alti magistrati della Corte, il primo presidente Gaetano Scarpello e il procuratore generale Ugo Guarnera, che nello scorso anno hanno raggiunto i limiti di età dopo 48 anni di servizio. Essi meritano la gratitudine del Paese per aver prodigato la loro preziosissima attività in così lungo periodo di tempo a favore dell'amministrazione della giustizia.

Il discorso inaugurale che sono chiamato a pronunciare ha lontane origini: fin dal sec. XVIII nel Piemonte il capo del Ministero Pubblico all'apertura solenne del nuovo anno giudiziario doveva « insistere contro gli abusi che si fossero verificati nel precedente anno ».

Il primo ordinamento giudiziario italiano del 6 dicembre 1865 n. 2626 prevedeva discorsi inaugurali presso la Corte di Cassazione, le Corti di Appello e i Tribunali; essi avevano, oltre all'originario compito di censura degli abusi, quello di dar pareri sopra disegni di legge e altri oggetti di pubblico interesse e di render conto del modo in cui la giustizia era stata amministrata nell'anno precedente in tutte le circoscrizioni territoriali. Sostanzialmente immutata è rimasta la materia con l'ordinamento del 30 dicembre 1923 n. 2786, che peraltro esclude i discorsi avanti alle assemblee dei Tribunali. In quello ancora in parte vigente del 30 gennaio 1941 n. 12 si parla solo di relazione sull'amministrazione della giustizia

« disposta » dal Ministro di Grazia e Giustizia, al quale è sostituito ora il Consiglio Superiore della Magistratura. Il regime fascista vietò le relazioni annuali presso le Corti di Appello per evitare che in esse si dicessero cose non gradite al regime. Restaurata la libertà, le relazioni sono state sempre disposte dal Consiglio Superiore. Una circolare ministeriale del 24 ottobre 1953, che non è stata modificata dal Consiglio Superiore, precisa che le relazioni dei procuratori generali delle Corti di Appello « passino in rassegna, in modo obiettivo e sereno, l'andamento dell'amministrazione della giustizia nell'anno precedente, negli uffici giudiziari del distretto, accennando alle decisioni più importanti che sono state prese. Ove si ravvisasse l'opportunità di mettere in evidenza qualche lacuna negli ordinamenti vigenti, specie in quelli processuali, ciò occorrerebbe che fosse fatto con la maggior discrezione, non omettendo peraltro di indicare le proposte più convenienti di riforma ».

Date queste origini e questa evoluzione dell'istituto, ritengo di dover riferire sull'andamento della giustizia, in generale, in base ai rapporti pervenutimi dai Procuratori Generali delle Corti d'Appello e ai dati fornitimi dall'Istituto Centrale di Statistica, e, poi, dar conto, in particolare, dell'attività della Corte di Cassazione. Credo nell'una e nell'altra parte di poter formulare delle proposte e dei voti per l'eliminazione o l'attenuazione delle difficoltà e degli inconvenienti che oggi si presentano.

Come hanno fatto i miei predecessori, per l'esigenza inerente alla raccolta dei detti elementi, farò riferimento non già all'anno solare decorso, ma, con anticipo di sei mesi, al periodo dal 1° luglio 1972 al 30 giugno 1973.

CRIMINALITA' E ATTIVITA' PENALE

La criminalità da circa un ventennio è in costante aumento. Questa tendenza purtroppo si è mantenuta nell'ultimo anno, nel quale i delitti denunciati sono saliti da 1.254.000 a 1.435.000. Vi è inoltre un incremento della criminalità in senso qualitativo e una diffusione a strati della popolazione che prima ne erano immuni.

Tale fenomeno è frutto di un complesso di cause. Il deterioramento della famiglia, della scuola, del costume, della morale, ha condotto alla sopravvalutazione del denaro e dei vantaggi materiali che esso procura e, spesso, alla sfida aperta alla società in quanto espressione di un ordine morale e civile non più apprezzato; la sollecitazione costante verso l'acquisizione consumistica si pone come causa determinante di stati di frustrazione, che sospingono verso deviazioni di comportamento; d'altra parte le stesse strutture istituzionalizzate non sono suscettibili di espansione così rapida ed ampia da consentire a tutti concrete possibilità di inserimento. La violenza, il vizio, le deformazioni e il pervertimento sessuale trovano, quindi, condizioni che ne facilitano la diffusione.

E' da segnalare il notevole aumento dei delitti contro il patrimonio, specialmente furti di automobili, furti nelle abitazioni e nei negozi, scippi, rapine (spesso consumate in uffici bancari e postali, in gioiellerie, in grandi magazzini) ed estorsioni.

Tali delitti vengono consumati soprattutto nelle

città più popolose e più ricche di industrie e di traffici e nelle città portuali e sono eseguiti di solito da gruppi di criminali armati, per lo più giovani, spesso incensurati, con prontezza fulminea, che suscita notevole turbamento. La frequenza con cui siffatti delitti vengono compiuti denota negli autori il convincimento di poter conservare l'impunità, sia per le obiettive difficoltà di movimento e di intervento tempestivo delle forze di polizia nei grandi centri e per la mancanza di efficaci strumenti di prevenzione, sia per la possibilità che hanno i criminali, di usare facilmente l'arma della sorpresa che consente loro di allontanarsi fulmineamente dal luogo del reato e di disperdere prontamente i compendi del crimine. Il paralizzante terrore che essi freddamente suscitano negli aggrediti e la sapiente organizzazione di basi di appoggio facilitano, ovviamente, il successo delle operazioni.

Difatti se di oltre il 50 per cento dei reati non si scoprono gli autori, tale percentuale è ancora più alta per rapine, scippi e furti nelle abitazioni, il che è doloroso indice proprio del progredire della delinquenza organizzata e dovrebbe consigliare lo studio attento di mezzi più efficaci di lotta contro manifestazioni che mettono in pericolo non solo i beni dei singoli e della collettività, ma la stessa libertà e talvolta la vita dei cittadini e di quanti sono preposti alla tutela dell'ordine civile.

Si segnala un aumento nei grandi centri dei reati di contrabbando e di detenzione, commercio e uso di sostanze stupefacenti e si constata che nell'ambiente giovanile il fenomeno ha assunto proporzioni notevoli.

In aumento, sul piano nazionale sono i reati di emissione di assegni a vuoto e quelli colposi per incidenti stradali e per infortuni sul lavoro.

Così sono aumentati gli omicidi volontari: da 1.323 a 1.399.

E' in genere stazionaria la situazione per quanto attiene alle bancarotte, mentre sono in diminuzione i reati che attingono occasione da manifestazioni o contrasti politico-sociali e (ancora più nettamente) da contestazioni di studenti, che rimangono peraltro notevoli a Milano.

Nel distretto di Palermo, in particolare, vi è una diminuzione degli omicidi volontari e dei tentati omicidi. Tuttavia la criminalità è sempre caratterizzata dalla mafia. Perciò il compito dei giudici continua a rimanere eccezionalmente gravoso perché il fenomeno comporta la trattazione di processi prevalentemente indiziari e contro ignoti e una intensificazione dell'attività diretta alla prevenzione dei delitti a esso connessi.

In Calabria destano viva preoccupazione gli omicidi spietati, gli incendi, i danneggiamenti, le rapine ed estorsioni molto spesso ispirati alla vendetta nella lotta fra famiglie e cosche mafiose; tali delitti sono in aumento e hanno creato panico fra proprietari e operatori economici. Rapine ed estorsioni, spesso, sono consumate impunemente, con la supina acquiescenza delle vittime che, con il silenzio, cercano di salvaguardare meglio la vita propria e quella dei figli.

In Sardegna sono aumentati i delitti di sequestro di persona, verificatisi anche in altre regioni.

E' fallace il sistema di sottomettersi alle imposizioni dei criminali e rinunciare all'intervento della polizia, poiché questo comportamento, talora vano per la salvezza delle vittime, alimenta la ripetizione e l'estensione delle imprese criminose.

E' necessario potenziare la polizia giudiziaria e stabilire un più stretto collegamento tra essa e la magistratura inquirente.

Soprattutto nei delitti contro il patrimonio e nel campo della detenzione e dell'uso degli stupefacenti la partecipazione dei giovani adolescenti risulta rilevante. La situazione, comunque, non è, in genere, in peggioramento rispetto agli anni precedenti.

Un aumento della delinquenza minorile è stato invece rilevato nei distretti di Napoli (con riguardo soprattutto a delitti contro la libertà sessuale e contro la vita e l'incolumità personale), di Catania (per omicidi e rapine), di Bari (con riferimento soprattutto a reati contro il patrimonio commessi da minori infraquattordicenni).

Le fonti della delinquenza minorile sono il disadattamento dovuto a fenomeni immigratori; il disordine della convulsa vita moderna; il disinteresse dei genitori, assorbiti dal lavoro; lo sfaldamento dei legami familiari; il deterioramento dei freni morali della società in evidente crisi di sviluppo e di trasformazione economica. Occorre rimediare a situazioni nelle quali è mancato un intervento della famiglia e della scuola, capace di suscitare reazioni morali. E' urgente affrontare il problema dei minori che presentano anormalità, talora a sfondo sessuale. Essi non possono essere avviati nelle comuni case di rieducazione. Per tentarne il recupero si dovrebbero accogliere in istituti appositi e affidare a educatori specializzati, a psicologi e a psichiatri.

Dinanzi alla lievitazione della criminalità l'attività repressiva rivela gravi carenze. Di un gran numero di delitti, come si è detto, rimangono ignoti gli autori non ostante che la polizia giudiziaria svolga i suoi compiti in modo veramente encomiabili, pur nella inadeguatezza

degli organici e soprattutto dei mezzi, e non ostante il clima di tensione in cui si è trovata talvolta ad operare.

E' sempre viva l'esigenza di un coordinamento fra i vari corpi. Sarebbe da esaminare inoltre l'opportunità di far dipendere la polizia giudiziaria direttamente dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

Carenze egualmente gravi inficiano l'attività penale degli uffici giudiziari.

Qui si è innanzi tutto determinato un ulteriore aumento del flusso di lavoro a tutti i livelli.

Le Preture, tutt'ora gravate da una notevole massa di procedimenti per fatti contravvenzionali che ne appesantiscono l'attività, hanno visto salire ad oltre due milioni le istruttorie iniziate nell'anno. I dati riguardanti le Procure e gli Uffici istruzione sono altrettanto significativi: le prime hanno superato il 1.500.000 ed i secondi il 1.200.000, con un aumento rispettivo del 27% e del 32%.

Fenomeni analoghi si sono verificati per i procedimenti pervenuti a giudizio nei due gradi di merito: aumentati a più di 300.000 quelli di competenza pretorile (con un incremento del 16%), a 125.000 quelli dei Tribunali (+ 7%), a quasi 3.000 i giudizi d'Assise e d'Assise d'Appello. Unica eccezione le Corti d'Appello.

Anche presso la Corte di Cassazione si è verificato un aumento del flusso dei procedimenti, passati dai 21.000 nell'anno giudiziario precedente ai 25.000 in quello ultimo.

L'aumentata attività di lavoro della maggior parte degli uffici non è riuscita ad evitare un ulteriore incremento dell'arretrato.

Sono sufficienti alcuni dati, a puro titolo di esempio.

L'aumento dell'attività degli Uffici di Istruzione è stato pari al 20% (più di 1.000.000 procedimenti definiti), ma ciò malgrado l'arretrato è passato dai 95.000 ai 215.000 procedimenti, con un aumento corrispondente al 127%. Si tratta di un caso limite, perché l'incremento dei procedimenti pendenti è stato negli altri uffici di gran lunga minore, ma esso è un sintomo della gravità della crisi.

In fase di giudizio, i tribunali, pur avendo intensificato la loro attività definendo 105.000 procedimenti (+ 2,9%), hanno registrato un aumento dell'arretrato che ha toccato i 109.000; presso le Corti d'Appello l'arretrato è salito del 28,3% (20.460 pendenti, malgrado i 22.192 definiti); nelle Corti d'Assise e d'Assise d'Appello l'arretrato ha raggiunto i 2.216 procedimenti, con un aumento del 36%, malgrado l'aumento dei definiti. Presso i Tribunali dei minorenni sono stati esauriti 22.319 procedimenti su 26.148 pervenuti a giudizio e la pendenza è aumentata a 17.630 (+ 26,9%). Infine presso la Suprema Corte il numero dei procedimenti non definiti è aumentato a 9.914 (+ 14,3%), malgrado l'aumento dei ricorsi decisi (23.776, pari al 28,9%).

Ovviamente ciò determina un ulteriore aumento della durata dei procedimenti a tutti i livelli ed un sempre più sensibile ritardo delle decisioni.

Non posso chiudere questo brano della mia relazione senza ricordare l'atroce episodio di strage compiuto dai terroristi arabi all'aeroporto Leonardo da Vinci il 17 dicembre scorso. Non solo tutti gli italiani, ma tutti i popoli civili hanno avuto fremiti di esecrazione, di orrore e di sdegno per questa manifestazione di barbarie e di ferocia bestiale, che ha provocato tante innocenti vittime.

E speriamo che non solo Dio, ma anche gli uomini facciano giustizia.

ISTITUTI DI PENA

Il problema delle carceri, che si ricollega strettamente a quello della criminalità, è esposto nelle relazioni dei Procuratori Generali di Corte di Appello in termini assai crudi. Si sottolineano la generale inadeguatezza degli edifici (alcuni dei quali quasi inagibili), la decrepitezza del regolamento carcerario, le carenze del personale, la dilagante mentalità contestataria dei detenuti, che non si limitano a chiedere riforme a tutela della loro personalità, del diritto all'istruzione e al lavoro, della umana esigenza di mantenere contatti più frequenti con il mondo dei loro affetti e con la vita sociale, ma danno molto spesso sfogo a un istinto di rivolta contro la società e la legge, come dimostrano significativamente le non rare distruzioni delle stesse attrezzature che consentono di svolgere un'attività lavorativa all'interno degli istituti.

E' motivo di compiacimento l'intenzione del Governo di procedere alla costruzione di nuovi edifici (dopo quelle recentissimi delle carceri di Padova e di Cuneo) e a rimodernarne, per quanto possibile, altri; ma non si può nascondere che le prospettive sono a lunga scadenza.

In tale situazione, sono molto apprezzate le iniziative della Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e di Pena e quelle dei dirigenti degli istituti e delle autorità locali che cercano in ogni modo di rendere meno tetri gli edifici e più umane le condizioni di vita dei reclusi.

ATTIVITA' CIVILE

Nel settore dei procedimenti civili di cognizione si riscontrano analoghe tendenze di fondo ed identiche carenze.

Dal 1952 ad oggi la tendenza all'aumento del numero delle controversie è stata pressoché costante e progressiva.

Ad esso corrisponde l'aumento dell'arretrato e dei tempi di definizione.

In particolare fra il 1° luglio 1972 ed il 30 giugno 1973 sono sopravvenuti, in I grado 478.000 procedimenti contro i 456.000 dell'anno precedente: se ne sono esauriti 405.000 e, correlativamente, sono aumentate le pendenze, che hanno raggiunto 928.000 procedimenti. In grado di appello, su 42.000 sopravvenuti, ne sono stati definiti 36.000 e l'arretrato è aumentato a 85.000 procedimenti. Presso la Corte di Cassazione sono stati iscritti a ruolo 5.600 ricorsi, ne sono stati definiti 4.250 e la pendenza è aumentata a 15.350. Nell'anno precedente gli iscritti a ruolo erano stati 5.421 ed i definiti 4.452.

Collegato a questo fenomeno è quello, non meno allarmante, della così detta « fuga dalla giustizia ».

Specie nei grandi centri dell'Italia settentrionale è da escludere che vi sia un incremento della litigiosità, intesa come atteggiamento psicologico, ossia come propensione a intentare le liti, ma si rivela la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni dello Stato e la tendenza a

evitare le lungaggini processuali. Sempre più frequente, perciò, è il ricorso alla più comoda e sollecita via della transazione o della giustizia arbitrale.

In aumento è, invece, il numero delle cause che hanno ad oggetto il rapporto di lavoro subordinato, per le quali la lentezza della procedura è ancor più deplorabile. La situazione sarà profondamente modificata dall'attuazione, testé iniziata, del nuovo procedimento per le controversie di lavoro.

Un dato relativamente più confortante viene dalle statistiche delle procedure concorsuali, sensibilmente diminuite rispetto ai periodi passati. Le imprese fallite nel periodo considerato, inoltre, sono di modeste dimensioni e la ragione del dissesto, più che in una disastrosa situazione obiettiva, va ricercata nell'impreparazione di chi s'improvvisa imprenditore commerciale.

Ma, anche in questa materia, ogni ragione di ottimismo cessa, se si considera che il numero delle procedure definite è sempre inferiore a quello, pur modesto, delle nuove dichiarazioni di fallimento. Vi è, infatti, una seria difficoltà a definire le dette procedure per tre principali cause: anzitutto la macchinosità e la lentezza delle procedure incidentali che si innestano nella procedura concorsuale; in secondo luogo, la difficoltà di procedere a una proficua liquidazione dell'attivo; infine, la non sempre fattiva collaborazione dei curatori fallimentari.

Per quanto attiene alle procedure relative ai diritti di famiglia, una particolare segnalazione riguarda la sensibile diminuzione, rispetto allo scorso anno, delle domande di divorzio. Il fenomeno viene spiegato col riferimento al fatto che, all'entrata in vigore della legge istitutiva del divorzio, furono proposte, di colpo, tutte le domande che inerivano a situazioni che si trascinava-

no da anni. Le domande proposte successivamente, ovviamente, rappresentano le situazioni «correnti»: e, stante la modestia di tale numero complessivo, può intendersi acquisito il dato importante che i temuti pericoli per l'unità della famiglia si sono dimostrati infondati. Dato, quest'ultimo, confortato dal fatto che le domande di divorzio sono state proposte, per la maggior parte, da coniugi di età avanzata che desideravano regolarizzare, dopo anni di « convivenza separata », la loro precaria posizione e, soprattutto, quella dei figli adulterini.

In aumento sono, invece, le domande di separazione personale a causa, evidentemente, della strumentalità di detta separazione rispetto al divorzio.

Un istituto che unanimemente ha trovato piena rispondenza nella coscienza sociale è quello dell'adozione speciale dei minori. Varie critiche, tuttavia, sono state mosse all'attuale regolamentazione legislativa. Si è segnalato, in particolare, che la procedura è troppo lunga — a causa dei molteplici adempimenti in cui essa si articola — quando si tratta dell'adozione di minori con genitori o parenti tenuti agli alimenti.

RIFORME LEGISLATIVE

La causa principale del non soddisfacente funzionamento dell'amministrazione della giustizia consiste nella inadeguatezza delle strutture, sempre meno idonee a soddisfare la richiesta di giustizia della società moderna: inadeguatezza sia degli strumenti legislativi, non più adatti alle necessità pratiche della dinamica vita presente, sia della organizzazione sussidiaria e degli strumenti materiali. Si tratta di inconvenienti che non possono essere corretti in misura accettabile — e tanto meno eliminati — dall'impegno delle persone, che è, in genere, degno di apprezzamento.

E' auspicabile una più moderna organizzazione degli uffici e una nuova delimitazione delle circoscrizioni giudiziarie. Gli uffici giudiziari sono attualmente troppi e male distribuiti: alcuni sono fortemente gravati di affari, mentre altri hanno un carico di lavoro di scarsa entità e la loro esistenza non è giustificata nemmeno da ragioni topografiche o da difficoltà di comunicazioni.

Il flusso di lavoro converge in misura preponderante verso i grandi Tribunali: è opportuno procedere alla concentrazione delle circoscrizioni piuttosto che all'aumento o alla riduzione degli organici degli attuali uffici, sul rilievo che l'eccessiva diffusione degli uffici molto difficilmente consente di dotarli di quella organizzazione sussidiaria, complessa e costosa, che è diventata indispensabile e che sarebbe antieconomico attuare presso centri di scarsa importanza per il modesto numero di affari che vi vengono trattati.

Dopo l'aumento disposto con la recente legge sul procedimento del lavoro non credo che sia opportuno aumentare ulteriormente il numero dei magistrati, che in Italia è adeguato alle necessità di un servizio modernamente organizzato, come emerge dal raffronto con gli ordinamenti stranieri. Inoltre difficilmente potrebbe essere reperito un maggior numero di uomini provvisti delle particolari doti che si richiedono per l'esercizio delle funzioni giudiziarie.

E' improrogabile la necessità di adeguare alle esigenze dei tempi gli uffici di cancelleria e di segreteria, depauperati gravissimamente per effetto del decreto 30 giugno 1972 n. 748, che ha provocato l'esodo di alcune migliaia di esperti funzionari creando difficoltà — talora insormontabili — agli uffici giudiziari proprio in coincidenza della riforma del procedimento in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria.

I rimedi adottati a tal fine con i recenti provvedimenti legislativi si confida che abbiano sollecitata attuazione.

Le riforme della codificazione più urgenti sono quelle che attengono al codice di procedura penale e al codice penale, cui è connesso l'ordinamento penitenziario.

Su ciò credo che vi sia l'unanimità dei consensi: si tratta di discipline che più delle altre risentono del clima politico in cui sono state create e che quindi prima delle altre devono essere trasformate per uniformarsi al nuovo sistema di libertà e di democrazia e, in particolare, al dettato della Costituzione della Repubblica.

In special modo il codice di procedura penale, per effetto delle numerose sentenze della Corte costituzionale e delle leggi settoriali che si sono susseguite, è ormai privo di organicità e sistematicità.

L'On. Ministro di Grazia e Giustizia ha affermato che l'imponente lavoro parlamentare e gli approfonditi studi e dibattiti scientifici e politici rendono oggi maturi i tempi per la riforma: per il codice di procedura penale è ormai pronta la delega al governo al fine di poter provvedere all'emanazione del nuovo testo di legge entro un breve termine. Per il codice penale il Parlamento potrà procedere presto alla definitiva approvazione del libro primo.

Per la parte speciale il Ministro si propone e sta elaborando alcune riforme urgenti con provvedimenti stralcio. Non ostante che il sistema delle innovazioni parziali non sia il migliore, se non è possibile in breve addivenire all'emanazione del nuovo codice penale anche per la parte speciale, ben vengano queste modifiche particolari, che consentano subito, da un lato, un adeguamento alle nuove esigenze di difesa della società contro l'aggressione sempre più violenta e crudele della delinquenza; dall'altro lato, un'attenuazione dell'ingiusto rigore delle leggi contro i colpevoli di reati di modesta entità.

Per l'ordinamento penitenziario è indilazionabile l'emanazione del regolamento già approvato da un ramo del Parlamento, in modo da assicurare ai detenuti un trattamento umano che serva ad eliminare le cause delle acute tensioni verificatesi nella vita carceraria.

Sull'esigenza di attuare urgentemente queste riforme si è levato ripetutamente l'alto monito del Capo dello Stato, il quale ha sollecitato anche la soluzione dei problemi di organizzazione giudiziaria (personale di cancelleria e ausiliario, locali, adozione di mezzi moderni di registrazione ecc.), necessaria per scongiurare il pericolo della paralisi della giustizia.

Ciò risponde del resto ai voti da tempo ripetuta-

mente formulati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Per l'ipotesi che la riforma del codice di procedura penale non venisse prontamente attuata, potrebbero adottarsi le seguenti auspiccate modifiche più urgenti: l'abolizione delle rogatorie e la loro sostituzione con l'escussione diretta dei testi (adeguatamente e prontamente rimborsati delle spese sostenute per le trasferte); l'ampliamento delle ipotesi di giudizio direttissimo da estendersi anche a imputati liberi quando le prove appaiono evidenti; una regolamentazione delle perizie, assicurando un compenso remunerativo ai periti e imponendo trattenute per ogni ritardo; la semplificazione del sistema delle notificazioni demandando le medesime, per quanto concerne le istruttorie del Pretore e del P.M., anche alla polizia giudiziaria; una nuova disciplina dei rinvii con obbligo di visita fiscale ove vengano denunciati impedimenti per ragioni di salute e con sospensione dei termini di custodia preventiva per tutta la durata dei rinvii dovuti a impedimento dell'imputato (analogamente a quanto già disposto nel caso di perizia psichiatrica); la facoltà di motivare molto succintamente le sentenze non impugnate; lo sfoltimento dei casi di nullità insanabile stabilendo la regola generale che le nullità non possono più farsi valere qualora l'imputato o il suo difensore di fiducia non le abbiano eccepite entro la fase del giudizio successiva a quella in cui si sono verificate; l'uso della stenografia nella raccolta delle prove. Si suggerisce altresì la parziale abrogazione dell'art. 32 c.p.p. nella parte in cui stabilisce che nella determinazione della competenza per materia si tiene conto delle circostanze aggravanti. Questa norma può apparire giustificata per le aggravanti che comportano una pena indipendente da quella del reato semplice — e perciò sono sottratte al giudizio di equivalenza con le atte-

nuanti —, ma non lo è per le aggravanti comuni e specifiche, sottoposte a giudizio comparativo nel quale, in linea di massima, vengono a perdere la loro efficacia. L'oggetto di tali aggravanti non comporta, inoltre, soluzioni di problemi giuridici tali da giustificare la collegialità del giudizio, che ben può essere attribuito al giudice monocratico competente in ordine al reato non aggravato.

La proposta mira a ridurre il carico enorme delle incombenze trasferite al Giudice istruttore per effetto della legge 7 novembre 1969 n. 780. Inoltre, una grande massa di procedimenti verrebbe sottratta al macchinoso sistema dei passaggi fra uffici requirenti e inquirenti e la possibilità della immediata citazione a giudizio da parte del Pretore consentirebbe di eliminare numerosi incombenzi processuali, con collaterali adempimenti amministrativi. Nel contempo si estenderebbe — come del resto si auspica sempre maggiormente — l'area del giudizio monocratico, della immediatezza e della oralità delle acquisizioni probatorie e, in definitiva, del rito accusatorio puro.

Proporrei anche l'estensione della depenalizzazione alla maggior parte delle contravvenzioni e dei reati di scarso rilievo.

* * *

La VII disposizione transitoria della Costituzione, statuendo che fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente, ha espressamente imposto al legislatore di sostituire il detto ordinamento con uno nuovo. Senonché la riforma dopo ventisei anni non è ancora avvenuta.

Si sono fatte delle modificazioni parziali e non organiche, per modo che può dirsi che attualmente non c'è l'ordinamento vecchio e neanche il nuovo.

Il primo problema che s'impone in materia è quello del reclutamento dei magistrati. Nel vecchio sistema c'era l'esame teorico di concorso per uditore, un periodo di tirocinio, l'esame teorico-pratico di aggiunto giudiziario dopo due anni, l'esercizio delle funzioni giudiziarie per tre anni e, infine, la nomina a giudice (o sostituto procuratore della Repubblica).

L'unica innovazione attuata è stata quella della soppressione dell'esame di aggiunto giudiziario. Adesso, come prima, dopo pochi mesi di tirocinio, gli uditori, per esigenze di servizio, vengono destinati ad esercitare le funzioni giudiziarie nelle preture ed occorrendo anche nei tribunali e nelle procure.

Non è dubbio che il sistema sia inidoneo ad assicurare una buona scelta e formazione professionale.

Com'è noto, in Germania l'idoneità ad essere assunto nella magistratura si raggiunge mediante il superamento di due esami: il primo dopo almeno un triennio di studi universitari, il secondo dopo un periodo di istruzione della durata di tre anni e mezzo come minimo e di quattro anni come massimo, al servizio presso tribunali, procure di Stato, notariati, uffici legali di avvocato, nonché autorità amministrative, corporazioni o istituti di diritto pubblico. La finalità infatti è quella di realizzare una unitarietà dell'educazione del « Volljurist », e cioè di creare un tipo unico di giurista, senza preventiva specializzazione. Dopo il superamento del (secondo) grande esame giuridico di Stato, particolarmente severo, si acquista, con il titolo di assessore, la capacità di diventare giudice (o pubblico ministero) o avvocato o notaio o funzionario amministrativo qualificato. L'assessore non ha

un diritto ad essere assunto in magistratura, ma deve presentare una domanda che viene sottoposta ad una valutazione discrezionale, essendo titolo di preferenza la migliore votazione nel secondo esame di Stato.

L'assessore giudiziario è retribuito in misura fissa ed esercita le funzioni di giudice aggiunto o di pubblico ministero aggiunto. Dopo un periodo di prova di qualche anno, viene assunto definitivamente in magistratura e gode della inamovibilità e della irrevocabilità.

Che questo sistema sia eccellente, sotto il profilo delle garanzie che offre, mi pare indubbio, ma è altrettanto indubbio che la sua realizzazione in Italia sarebbe estremamente difficoltosa, per non dire impossibile, dato l'enorme numero degli aspiranti alle professioni legali, che dovrebbero compiere il tirocinio congiuntamente agli aspiranti alla magistratura.

E' preferibile perciò — a mio sommesso avviso — valorizzare l'esperienza della Francia, dove fin dal 1958 è stato creato un Centre national d'études judiciaires, poi ribattezzato Ecole Nationale de la Magistrature con una legge del 1970, al quale gli aspiranti vengono ammessi mediante un severo concorso e presso il quale prestano servizio per oltre due anni, alternando periodi di studio a periodi di tirocinio, prima di sostenere una serie di esami finali che consentono la formazione di una graduatoria in base alla quale entrano a far parte dell'organico della Magistratura.

A questo sistema si è ispirato un progetto di legge italiana elaborato nel 1969 dal Ministero di Grazia e Giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura, che peraltro non ha avuto seguito.

Questa scuola superiore dovrebbe tendere non solo a fornire un'esperienza professionale e un perfezionamento della cultura specie per quanto attiene alle mate-

rie collaterali al diritto, la cui conoscenza è pure necessaria per un buon giudice, ma anche alla formazione morale del magistrato. Appunto perciò essa dovrebbe essere organizzata e diretta dal Consiglio Superiore della Magistratura, che è il supremo custode dell'indipendenza e del prestigio della magistratura.

Dopo un così serio periodo di preparazione l'aspirante magistrato dovrebbe sostenere un esame altrettanto serio, che dia la certezza della sua idoneità a svolgere con successo le funzioni giurisdizionali.

Risolto il problema del reclutamento, si pone quello del successivo trattamento e dello « status » del magistrato. Com'è noto, nell'ordinamento precedente alla Costituzione, i magistrati si distinguevano per gradi, ad ognuno dei quali corrispondeva un gruppo di funzioni considerate tra loro equivalenti. Il passaggio da un grado all'altro aveva luogo per promozione. La legge 24 maggio 1951 n. 392, con il dichiarato scopo di distinguere i magistrati secondo le funzioni (tale è il titolo della legge), ha creato le categorie di magistrato di tribunale, di corte di appello, di corte di cassazione e con ufficio direttivo superiore.

Successivamente il passaggio da una categoria all'altra non è stato più qualificato « promozione », ma « progressione » o « nomina alla categoria superiore ».

E' evidente che con questo cambiamento di parole non si è attuata alcuna modificazione sostanziale, giacché la « categoria » è esattamente la stessa cosa del « grado » e la « progressione » è precisamente una « promozione ».

L'innovazione è consistita invece nel sostituire alla promozione in base alle vacanze nel grado superiore ed in seguito ad un giudizio comparativo di merito, la promozione per tutti i magistrati al compimento dello

stesso periodo di anzianità, a prescindere dall'esistenza delle vacanze, ed in base ad un giudizio di idoneità.

Questo sistema presenta indubbiamente il vantaggio di liberare il magistrato dall'ansia e dalla preoccupazione di sottoporsi a prove di concorso o di scrutinio, di renderlo più indipendente anche all'interno della magistratura, di evitare il pericolo di errori o di abusi da parte delle commissioni giudicatrici.

Peraltro presenta il grave inconveniente di scindere la progressione nelle categorie (e quindi nel ruolo) dalla progressione nelle funzioni.

Invero le leggi vigenti necessariamente dispongono che i promossi continuino ad esercitare le funzioni precedenti qualora manchino le vacanze nell'ufficio superiore.

Si hanno così moltissimi e sempre più numerosi magistrati di corte di appello che esercitano le funzioni di magistrati di tribunale e magistrati di corte di cassazione che esercitano quelle di corte di appello. E presto si avranno anche magistrati di cassazione che esercitano le funzioni di magistrati di tribunale, perché non hanno ancora potuto ottenere, e forse non otterranno mai, nemmeno quelle di corte di appello.

Questo sistema non sembra giustificato e aderente al principio dell'art. 107, comma 3° della Costituzione, secondo il quale « i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni » (il testo approvato dalla 2ª sottocommissione dell'Assemblea Costituente diceva ancora più espressamente: « I magistrati si distinguono per diversità di funzioni e non di gradi ». Lavori preparatori vol. VIII, p. 2015).

Attualmente si distinguono invece per diversità di categorie, senza alcuna corrispondenza con le funzioni.

L'esatta soluzione del problema sta quindi nel sopprimere ogni grado o categoria affermando che i magistrati sono tutti uguali per dignità e prestigio, fanno parte di un unico ruolo, con uno stipendio che aumenta solo con l'anzianità — come avviene per i professori universitari — e con l'attribuzione delle funzioni loro conferite dal Consiglio Superiore della Magistratura, in considerazione delle loro capacità ed attitudini, in modo che sia in ogni caso collocato l'uomo giusto al posto giusto.

E le funzioni sono quelle di magistrato monocratico o collegiale, e, per i magistrati collegiali, di giudice, presidente di sezione e presidente di tribunale, di corte di appello e di corte di cassazione.

Così nel ramo requirente, le funzioni sono di sostituto procuratore, di procuratore aggiunto e di procuratore presso i tribunali, le corti di appello e la corte di cassazione.

Questa e soltanto questa è la distinzione ammissibile secondo la Costituzione.

A questo punto ritengo opportuno ricordare che nello scorso anno il Consiglio Superiore della Magistratura, su iniziativa del suo Vice Presidente Senatore Bosco, ha organizzato degli incontri di studio e di documentazione per i magistrati. Il loro scopo è stato quello di stabilire un contatto più frequente e diretto con i magistrati e di offrire loro l'occasione di autonome valutazioni sui problemi generali della giustizia, scaturenti da un organico e libero dibattito. Gli incontri, svoltisi ogni volta con un gruppo diverso di partecipanti, sono stati sette ed hanno trattato argomenti di grande interesse e attualità, e cioè: giustizia minorile; acceleramento del processo penale (rapporti tra pubblico ministero e giudice istruttore); il nuovo processo del lavoro; problemi sostanziali e processuali del diritto di fami-

glia; rapporti del magistrato con la polizia giudiziaria secondo l'art. 109 della Costituzione; concessione della libertà provvisoria; rapporti tra l'ordinamento giuridico delle Comunità europee e l'ordinamento giuridico nazionale.

Questi incontri hanno avuto un grande successo e saranno sempre più numerosi e frequenti. Essi consentiranno non solo ai partecipanti di scambiarsi i risultati delle rispettive esperienze e di approfondire lo studio dei problemi più importanti per la giustizia, ma anche ai componenti del Consiglio Superiore di avere una conoscenza diretta dei magistrati, in modo da poterli valutare, non esclusivamente in base alle carte, ma anche alla stregua dei rapporti personali.

E ciò renderà meno difficoltoso il compito del Consiglio nell'attribuzione a ciascuno delle funzioni a lui più adatte.

* * *

Quanto alla costituzione degli uffici giudiziari, vi è stata, com'è noto, la proposta di creare, in luogo dei conciliatori, dei pretori onorari o giudici di pace, con competenza più estesa dell'attuale, in materia civile, e comprensiva anche della materia penale per le contravvenzioni punite solo con pene pecuniarie.

La proposta ha incontrato vivaci critiche per il pericolo, se la nomina avvenisse in via elettiva, di una dichiarata ed estrema politicizzazione di una parte della magistratura, e soprattutto per il pericolo di creare un corpo di magistrati che farebbe di tutto per entrare « per via traversa » nel ruolo ordinario. Inoltre sarebbe assai dubbio che essi potessero dare tutti adeguate garanzie di capacità e di obiettività.

Altra proposta da considerare è quella del giudice unico di primo grado, proposta assai remota, che ha tenaci assertori ed altrettanto tenaci oppositori.

Essa presenta indubbiamente degli aspetti negativi, per la perdita delle garanzie della collegialità, ma rappresenta un mezzo efficace per addivenire ad un acceleramento del processo.

La legge 11 agosto 1973 n. 533 sulla disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie di previdenza e assistenza obbligatoria, recentemente entrata in vigore, costituisce un esperimento del sistema del giudice unico in primo grado.

Con essa, infatti, per tutte le dette controversie, qualunque sia il loro valore, è stabilita la competenza del pretore, in funzione di giudice del lavoro. In conseguenza in grado di appello è competente il tribunale.

Le caratteristiche del processo sono la semplicità di forme, l'immediatezza, l'oralità e la concentrazione, secondo gli insegnamenti del nostro grande maestro Giuseppe Chiovenda.

Questa legge completa, sul piano processuale, l'opera legislativa di tutela del lavoratore svoltasi nel campo sostanziale con le leggi 15 luglio 1966 n. 604, recante norme sui licenziamenti individuali, e 20 maggio 1970 n. 300, denominata « statuto dei lavoratori ».

Solo oggi può dirsi che le direttive costituzionali hanno avuto attuazione, perché solo oggi il lavoratore può ottenere un tempestivo riconoscimento dei suoi diritti e non è più costretto, nell'impossibilità di attendere l'esito di lunghi estenuanti giudizi, ad accettare inique transazioni o a rinunciare addirittura alle sue giuste richieste.

Questa riforma costituisce un'opera di grande progresso e di alta civiltà, un segno di elevato livello civile e morale del nostro Paese.

Alla sua piena attuazione i magistrati italiani sono impegnati con tutte le loro forze. Essi sapranno superare le difficoltà e sopportare i maggiori oneri che il nuovo procedimento importa.

E se, come confidiamo con il massimo fervore, questa prova darà ottimi risultati, si potrà pensare ad applicare i criteri direttivi della legge a tutti i procedimenti civili, estendendo la competenza del giudice unico ad altri campi.

In ogni caso sembra opportuna la riduzione del numero dei componenti del collegio di appello a tre e quello dei componenti del collegio di cassazione a cinque.

Ma per attuare una felice riforma del processo civile non tanto occorrono buone leggi, quanto un'adeguata organizzazione e uomini di buona volontà.

Per l'organizzazione noi confidiamo nelle promesse del Ministro di Grazia e Giustizia, che ha dato le più ampie assicurazioni. Per gli uomini dobbiamo fare appello ai giudici, agli avvocati e agli ausiliari tutti.

L'ultimo comma dell'art. 420 cod. proc. civ., secondo la modifica apportata dall'art. 1 della citata legge sulla disciplina delle controversie di lavoro, statuisce che « le udienze di mero rinvio sono vietate » Questa norma non è molto apprezzabile sotto il profilo tecnico-giuridico, ma contiene un monito di alto valore morale per i giudici e per i difensori. Le udienze sono fissate per la trattazione delle cause e non per il loro differimento, che deve costituire un evento eccezionale e patologico, giustificato da circostanze particolari.

Alle riforme dell'ordinamento giudiziario e della procedura civile, non può non accompagnarsi quella del codice civile, almeno per quanto concerne il diritto di famiglia e le società per azioni.

Il diritto di famiglia attiene — come diceva Francesco Carnelutti — non all'avere, ma all'essere, non al mio e al tuo, ma a me e a te. Di fronte alle innovazioni della Costituzione della Repubblica non può oltre differirsi l'adeguamento del diritto familiare, specie per quanto riguarda la parità dei coniugi e il trattamento dei figli naturali.

La riforma è ormai in uno stadio avanzato e quindi si può confidare in una prossima definitiva approvazione. E così pure si spera che possa presto risolversi il problema del divorzio, che ha formato e forma ancora oggetto di accesi dibattiti.

Del pari auspicabile è l'approvazione di una nuova disciplina delle società per azioni, per la quale sono stati estesi numerosi, elaborati e pregevoli progetti.

La crescente importanza che le società per azioni hanno nelle economie occidentali, la funzione che svolgono nel campo imprenditoriale, le dimensioni che hanno assunto con l'apporto di capitali provenienti da soggetti che non partecipano affatto all'attività imprenditoriale, ma che vedono nell'investimento azionario solo una forma di collocamento dei propri risparmi, hanno reso necessaria una riforma della legislazione in materia per adeguare la normativa alla nuova realtà e per disciplinare il fenomeno nei suoi nuovi aspetti.

CORTE DI CASSAZIONE

E vengo a parlare della nostra Corte.

Sono oltre venti anni che si prospetta la crisi della Corte di Casazione e se ne studiano i rimedi. Fin dal 1952 gli illustri presidenti Francesco Acampora e Andrea Torrente in una relazione al congresso dell'Associazione nazionale dei magistrati a Venezia misero in rilievo che accanto ai trionfi della giurisprudenza della Corte non mancano errori ed oscillazioni a causa della eccessiva mole di lavoro, per il gran numero di ricorsi, per più di due terzi infondati, i quali costringono spesso i magistrati a criticare delle censure inconsistenti e pretestuose, impedendo loro di dedicarsi con maggiore impegno allo studio delle questioni serie e gravi.

Nel 1953 il Consiglio Nazionale Forense esprime il voto che fosse aumentato il numero delle sezioni e dei magistrati.

Successivamente i problemi della Cassazione furono esaminati anche dal Prof. Virgilio Andrioli nella rivista « Il Foro italiano » e dal Prof. Carlo Furno e da me in una relazione ad un convegno a Firenze dell'Associazione Italiana fra gli studiosi del processo civile.

E nel 1960 l'attuale insigne Primo Presidente scrisse su « Giustizia civile » un preoccupato ed accorato articolo dal significativo titolo « Fine della Cassazione? ».

Nel frattempo, infatti, il numero dei magistrati, in relazione all'aumento generale dell'organico, è stato ele-

vato, per modo che la Corte ne ha 295, oltre a 52 applicati, e la Procura Generale 42, oltre a 20 applicati; sono cioè complessivamente oltre 400: con un organico così vasto si presenta il pericolo che non sempre tutti gli elementi raggiungano quel grado di altissima qualificazione che si deve richiedere ai magistrati della Corte Suprema, che sono, rispetto agli altri, meno giudici, ma più giuristi.

Nessuna Corte di Cassazione degli altri Stati è così numerosa, perché nessuna ha un così elevato numero di ricorsi.

Sembra necessario perciò tendere ad una riduzione di questo numero.

Com'è noto, il vigente codice di procedura civile prevede come remora ai ricorsi infondati, l'onere di un preventivo deposito per il caso di soccombenza, ma esso, pur dopo la modifica del 1948, per la svalutazione monetaria è divenuto così esiguo (il massimo è di 3.000 lire) da costituire soltanto un ridicolo ingombro. E non sembra opportuno elevarlo, perché si rischierebbe di creare una situazione di disparità tra gli abbienti e i non abbienti, in contrasto con i principi costituzionali di uguaglianza.

Quello che penso si potrebbe fare è di consentire alla Corte, in caso di assoluta infondatezza del ricorso, di condannare il ricorrente al pagamento di una somma in favore dell'Erario dello Stato, analogamente a quanto avviene in materia penale, nella quale è prevista la condanna al pagamento di una somma a favore della Cassa delle ammende.

Ma il rimedio principale è quello di escludere il controllo sulla logicità della motivazione che importa indagini di fatto, e ciò vale anche — come dirò — in materia penale.

Come osservò argutamente Calamandrei nella sua classica opera « La Cassazione civile », il difetto di motivazione era divenuto, sotto l'impeto dell'abrogato codice, un vizio « omnibus », sotto il quale si tentava, nell'interesse dei litiganti, di portare la Corte Suprema a riesame delle questioni di puro fatto, e molte volte i giudici della cassazione, messi dinanzi a una decisione di merito corretta nella risoluzione della questione di diritto, ma ingiusta nella valutazione del fatto, usavano annullare per vizio della motivazione quella sentenza che non avevano il potere di disapprovare o di riformare perché ingiusta. La Corte così — prosegue il Calamandrei — si allontanava « in misura sempre più impressionante » dal suo scopo istituzionale di assicurare l'esatta ed uniforme interpretazione della legge.

Nei progetti di riforma Redenti e Solmi (progetto preliminare), si volle por freno a quegli abusi escludendo come motivo di ricorso la insufficienza o la contraddittorietà della motivazione; ma poi questa formula fu abbandonata e si ammise il motivo di ricorso dell'art. 360 n. 5, prima indicato come « l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti » e poi, in sede di revisione del codice, come « l'omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia prospettato dalle parti o rilevabile di ufficio ».

In base a questo testo, che è vigente dal 1950, si può dire che la maggior parte dei ricorsi denunci, almeno insieme ad altri, il motivo dell'art. 360 n. 5.

Ora la violazione dell'obbligo della motivazione, imposto dalla legge processuale, oltre che ora dall'art. 111 della Costituzione, costituisce un vizio dell'attività del giudice, ossia un tipico « error in procedendo ». Questo vizio rende nulla la sentenza, e ne importa quindi la

cassazione, quando la motivazione manchi, non solo in senso grafico, ma anche in senso logico, giacché una motivazione la quale non consenta di ricostruire il processo logico-giuridico della ratio decidendi è una motivazione inesistente. Ciò può avvenire per la vacuità o incomprensibilità delle ragioni addotte ovvero per la loro contraddittorietà, e cioè per il loro contrasto inconciliabile che ne importa la reciproca elisione. Ma questo è un motivo di ricorso che non deve essere espressamente previsto, perché rientra nel n. 4 dell'art. 360.

All'infuori di queste ipotesi non è ammissibile un sindacato della Corte Suprema. Non è ammissibile innanzi tutto un accertamento, che l'art. 360 n. 5 rende necessario, sulla decisività del punto di fatto, rispetto al quale la motivazione è difettosa. Tale accertamento richiede un'indagine di merito sulla idoneità del fatto a condurre a una decisione diversa. Ciò importa che il fatto sia apprezzato, valutato insieme agli altri e in relazione alle deduzioni delle parti. Ed allora delle due l'una: o la Corte fa una valutazione dei fatti in concreto, ed in tal caso emette una vera e propria decisione di merito, che sarà ricalcata dal giudice di rinvio; o ne fa una valutazione in astratto, ed in tal caso cassa la sentenza perché il giudice di rinvio motivi meglio, salvo a confermare, con ogni probabilità, la decisione cassata. Si ottiene così quella conseguenza dannosa per la giustizia che l'art. 384, comma 2°, ha evitato per gli errori di diritto della motivazione di una sentenza esatta nella decisione, consentendo la correzione della motivazione stessa; la conseguenza cioè, dell'annullamento e di un nuovo giudizio di merito per giungere alla medesima decisione.

Tanto meno è ammissibile un controllo sulla sufficienza della motivazione. Sufficienza significa adeguatezza, completezza, persuasività. Si chiede quindi, in

sostanza, alla Corte, custode del diritto, di dire se si sente o meno di condividere l'apprezzamento dei fatti compiuti dal giudice del merito.

Le censure di mancanza e di contraddittorietà della motivazione, poi, se non assurgono a quel grado di gravità che rende nulla la sentenza, in base alle considerazioni sopra svolte, si risolvono pur sempre in una critica delle argomentazioni di fatto e quindi di un inammissibile invito alla Corte Suprema a procedere a un nuovo esame del merito, sia pure al solo fine di cassare la sentenza.

Si tratta di uno snaturamento dell'istituto di Cassazione, che — come ci ha insegnato Calamandrei — ha per fine istituzionale non la giustizia in concreto, ma l'esatta e uniforme interpretazione delle leggi in astratto; la giustizia in concreto è per essa un mezzo, non un fine.

La preoccupazione di lasciare senza rimedio le ingiustizie commesse dai giudici del merito è tutt'altro che grave.

Come mezzo di impugnazione nei casi di omesso esame di allegazioni risolutive o di prove decisive potrebbe valere la revocazione, secondo il progetto Redenti.

Lo stesso fenomeno della costante pressione da parte dei ricorrenti, perché la Corte di Cassazione sempre più si induca alla cognizione del fatto, si verifica nel campo penale. Qui il fenomeno è ancora più grave, poiché — com'è noto — viene proposto ricorso per cassazione in quasi tutti i casi di condanna, oltre che in molti di assoluzione con formula piena, spesso solo per ritardare l'esecuzione della pronuncia o comunque per evitare che essa divenga irrevocabile. Di qui l'alta percen-

tuale dei ricorsi infondati: circa l'85%. E quando i difensori non hanno altro motivo da invocare, invocano quello del difetto di motivazione. Qui l'inconveniente non deriva dalla legge, la quale considera, tra l'altro, motivo di ricorso l'inosservanza delle norme del codice stabilite a pena di nullità (art. 524 n. 3 cod. proc. pen., nel testo modificato dalla legge del 1962), e tale nullità l'art. 473 n. 3 sancisce quando manca o è contraddittoria la motivazione. E correttamente la legge distingue la mancanza o contraddittorietà della motivazione dalla insufficienza, in ordine alla quale è previsto il completamento dall'art. 476 n. 2.

Qui è la Corte che deve resistere con fermezza alle sollecitazioni dei ricorrenti perché riesamini il fatto, del quale deve conoscere solo attraverso l'esame della sentenza impugnata.

Sempre più la Corte dovrà fare uso della facoltà concessale dall'art. 524, ult. parte, cod. proc. pen. dichiarando, con decisione in camera di consiglio (art. 531), inammissibili, come manifestamente infondati, i ricorsi in fatto. E qualora la Corte giudichi in udienza pubblica, in applicazione del comma 4° dell'art. 531 ovvero per la sussistenza di altri motivi, non dovrà mai cedere alla tentazione di operare come giudice del merito, valutando il fatto.

Solo così potrà evitare il rischio di essere trasformata in un giudice di terza istanza e sommersa da una valanga di lavoro improficuo.

Altra opportuna innovazione sarebbe quella di ridurre il numero dei componenti del collegio giudicante da 7 a 5 per le sezioni semplici e da 15 a 13 per le sezioni unite (per le quali ultime si potrebbe avere, oltre al primo presidente, un numero uguale di partecipanti per ogni sezione, essendo queste 4 in civile e 6 in penale).

La proposta è stata da tempo formulata, ma mai attuata, se non nella recentissima legge sul procedimento in materia di lavoro, in relazione alla riduzione del numero dei componenti a tre nel giudizio di appello. Quel che preme infatti non è già che il collegio sia molto numeroso, quanto che tutti i componenti di esso diano un fattivo contributo alla decisione.

E' necessario poi che i magistrati della Corte Suprema siano scelti con particolare rigore. La nostra Costituzione assegna alla Corte una posizione eminente nell'ordinamento giurisdizionale, demandandole il controllo di legittimità su tutte le sentenze e sui provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, con il limite del solo controllo sulla giurisdizione per le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti. E la Corte Suprema ha dato ampia attuazione a questo principio, ammettendo il ricorso non solo contro i provvedimenti qualificati come sentenze, ma anche contro quelli aventi natura decisoria e definitiva, ancorché altrimenti denominati.

Inoltre la stessa Costituzione chiama a far parte, come membri di diritto, del Consiglio Superiore della Magistratura, il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Corte; e prevede che possano essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione, *per meriti insigni*, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Infine spetta ai magistrati della Corte Suprema la elezione di alcuni giudici costituzionali.

E' necessario perciò che i magistrati della Corte di Cassazione diano affidamento di alta cultura e sensibi-

lità giuridica, il che importa una selezione, con particolari metodi e criteri — che non è questa le sede per specificare — da parte sempre del Consiglio Superiore della Magistratura.

Alla selezione dei giudici deve corrispondere quella degli avvocati ammessi al patrocinio in Cassazione. Il loro esorbitante numero — che fa contrasto con quello limitatissimo esistente in Francia, nella Germania Federale e in tutti gli altri paesi della nostra civiltà — dipende dall'attuale sistema di iscrizione inidoneo a fornire qualsiasi garanzia. Al pari dei magistrati, gli avvocati devono avere, per le funzioni di cassazione, una preparazione e delle attitudini particolari, che non si acquisiscono solo col tempo.

E' da augurare quindi che sia approvata la norma inserita nel progetto del nuovo ordinamento forense, secondo la quale l'iscrizione ha luogo solo a seguito di uno speciale, rigoroso esame di idoneità.

Se si otterrà una riduzione della mole di lavoro, si potrà anche procedere ad una riduzione del numero dei magistrati della Corte di Cassazione, che consentirà una loro più rigorosa selezione.

* * *

Ritengo opportuno ricordare alcune pronunce emesse dalla Suprema Corte nel periodo considerato, meritevoli di particolare segnalazione perché concernenti problemi di rilevante interesse generale.

In materia di adozione speciale la sentenza 7 agosto 1972 n. 2652 ha ritenuto ammissibile la dichiarazione dello stato di adottabilità qualora il minore non abbia genitori noti, non ostante che una persona abbia dimostrato un interessamento per lui affermando — senza

procedere al riconoscimento — di essere il genitore naturale. In questa, come nell'altra sentenza 14 luglio 1972 n. 2396, si è inoltre statuito che, una volta intervenuta la dichiarazione dello stato di adottabilità, per le condizioni di abbandono in cui si trovava il minore, è irrilevante il tardivo riconoscimento del genitore naturale. L'interesse di dare al bambino una famiglia deve prevalere su quello del genitore che non adempie tempestivamente ai suoi più elementari doveri.

In tema di rapporto di lavoro è di grande importanza la sentenza 12 dicembre 1972 n. 3578, sui limiti del potere di licenziamento in caso di ristrutturazione dell'azienda. La Corte ha affermato che, per la riduzione del personale, non basta, a norma della legge 15 luglio 1966 n. 604, che il datore di lavoro si giustifichi con le esigenze di ristrutturazione dell'azienda, ma occorre anche che provi di non essere in grado di utilizzare, magari adibendolo a diverse mansioni, il lavoratore destinato al licenziamento. Non può sfuggire l'alto valore sociale di questa interpretazione che impedisce all'imprenditore di sbarazzarsi di alcuni dipendenti sotto il comodo usbergo di una decisione di massima sulle dimensioni dell'impresa.

Sempre sensibile alla protezione del lavoro, la Corte ha statuito che fra gli interessi tutelabili per mezzo dello sciopero sono comprese tutte le rivendicazioni suscettibili di influire sul rapporto di lavoro e non soltanto quelle di indole salariale, e quindi anche, tra l'altro, quelle dirette ad ottenere una più efficace protezione della salute dei lavoratori, per la parte ancora non tutelata come diritto soggettivo dalle norme sull'igiene del lavoro (sentenza 7 aprile 1973 n. 988).

Segna il coronamento di una lunga evoluzione giurisprudenziale la sentenza delle Sezioni Unite 8-11-1972

n. 3343 sulla rilevanza delle infermità insorte dopo il procedimento amministrativo, ai fini della pensione di invalidità.

La Corte ha ritenuto che nelle controversie relative alla pensione di invalidità a carico dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale il giudice deve tener conto di tutte le infermità determinanti il complesso invalidante, ancorché emerse dopo la domanda amministrativa della prestazione e riscontrate sia nella procedura amministrativa, sia in corso di causa. In base a questo principio l'assicurato non sarà più minacciato, nel suo buon diritto sostanziale, da eccezioni di improcedibilità o di improponibilità e non sarà costretto ad iniziare da capo un lungo e faticoso giudizio.

Ha riscosso il plauso della dottrina la pronuncia 3 aprile 1973 n. 913, sulla inviolabilità del diritto di difesa nel procedimento di esecutorietà della sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio concordatario. La Corte di appello, alla quale viene presentata la sentenza del tribunale ecclesiastico di nullità di matrimonio, prima di renderla esecutiva è tenuta ad avvertire le parti e ad assicurare ad esse l'esercizio del diritto di difesa, sia pure nei limiti compatibili con il rito da adottarsi della camera di consiglio. Questa affermazione della Corte Suprema è consecutiva all'altra sulla impugnabilità in cassazione, per la sua natura intrinseca di sentenza, del provvedimento della corte di appello denominato dalla legge « ordinanza ».

Entrambe sono di piena attuazione dei principi degli artt. 111, comma 2°, e 24, comma 2° della carta costituzionale.

In materia penale risponde all'indirizzo costantemente seguito dal S.C. la sentenza — sez V - 2 gennaio 1973 — ric. Di Somma, secondo la quale, quando il pre-

tore ordini alla polizia giudiziaria di compiere atti di istruzione preliminare, deve, a pena di nullità assoluta, comunicare previamente all'imputato l'avviso di procedimento, in modo che egli conosca l'esistenza del procedimento stesso e sia posto in condizione di apprestare una consapevole difesa fin dal primo degli atti di istruzione, compresi quelli di istruzione preliminare, intesi tutti all'acquisizione delle prove dell'illecito penale.

Degna di rilievo è l'ordinanza — Sez. II - 21 febbraio 1973, ric. Cacace, la quale ha affermato importanti principi in materia di libertà personale dell'imputato, e cioè: *a*) che il decreto di liberazione dell'arrestato e quello di convalida dell'arresto emessi dal procuratore della Repubblica o dal pretore, ai sensi dell'art. 246 c.p.p., sono direttamente impugnabili mediante ricorso per cassazione, a norma dell'art. 263 bis c.p.p. (a seguito della sentenza 14 luglio 1971 n. 173 della Corte Costituzionale); *b*) che l'imputato è sempre legittimato a chiedere la rimozione dello stato di detenzione illegittimo, non ostante che non si sia avvalso dei rimedi specificamente previsti per l'impugnazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, ed anzi tale rimozione deve essere disposta di ufficio; *c*) che in caso di tardiva emissione del decreto di convalida dell'arresto, l'imputato deve essere immediatamente scarcerato, ancorché sia intervenuta a suo carico sentenza non ancora definitiva di condanna a pena detentiva.

La nuova disciplina delle impugnazioni della parte civile, conseguente alle sentenze della Corte Costituzionale 22 gennaio 1970 n. 1 e 17 febbraio 1972 n. 29, è stata fondata sulla consacrazione del principio basilare che la parte civile stessa deve limitare il proprio gravame a quelle statuizioni della sentenza che in qualsiasi modo concernono i suoi interessi civili. Pertanto la forza propulsiva dell'azione penale, esplicabile anche attraverso

le impugnazioni, resta affidata esclusivamente al P. M. Tale criterio non è in contrasto con l'art. 111 della Costituzione, dal quale non è dato desumere il principio della parificazione di tutte le parti nel processo anche in ordine all'esercizio dell'azione penale, con conseguenziale riconoscimento di una potestà surrogatoria della parte civile nei confronti del Pubblico Ministero (Cass. Sez. VI, 18 maggio 1973, ric. Zanatta).

La sez. VI, con la sua sentenza 18 dicembre 1972, ric. Pini, ha avuto occasione di pronunciarsi sulla natura e sugli effetti del decreto del pretore che, ai sensi dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori, ordina la cessazione della condotta antisindacale del datore di lavoro. Essa ha ritenuto che quel decreto non è sindacabile nel giudizio penale instaurato per inottemperanza al decreto stesso, trattandosi di provvedimento giurisdizionale e non amministrativo, del quale il giudice penale deve limitarsi a compiere una verifica di esistenza. Con detta norma il legislatore ha inteso sanzionare l'inottemperanza al decreto pretorile indipendentemente dalla sua sorte ulteriore. Perciò l'opposizione contro il provvedimento del pretore non comporta la sospensione del procedimento penale ex art. 20 c.p.p., non sussistendo un rapporto di dipendenza tra la questione civile controversa e la decisione sull'esistenza del reato.

La legge 24 dicembre 1969 n. 990, sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, ha risolto un grave problema sociale assicurando alle vittime dei sinistri derivanti dalla circolazione un tempestivo e adeguato risarcimento. Nell'applicazione della legge sono sorti vari dubbi, che la giurisprudenza e la dottrina non hanno ancora definitivamente risolti.

Le questioni più vivacemente dibattute sono quelle relative alla cosiddetta provvisoria di cui all'art. 24

della legge, istituto nuovo che la maggior parte degli autori ritiene non inquadrabile negli schemi dei provvedimenti disciplinati dagli artt. 278 o 700 cod. proc. civ. ovvero 446 cod. civ. ovvero ancora 489 cod. proc. pen.

E' controverso anzitutto se il provvedimento debba essere adottato nei confronti dell'assicuratore o del responsabile dell'incidente; poi se, al fine di ottenere il provvedimento nei confronti dell'assicuratore, si possa citare questo, e in quale veste, e, nel procedimento penale, in particolare modo nell'istruzione sommaria, durante la quale il cod. proc. pen. non prevede la citazione del responsabile civile.

La Corte di Cassazione, sez. IV, con sentenza 17 aprile 1973 (ric. Compagnia Tirrena Capitalizzazioni e Assicurazioni), ha esaminato un caso in cui un giudice istruttore, nel corso dell'istruttoria di un procedimento per omicidio colposo, con ordinanza ai sensi dell'art. 24 della citata legge, aveva assegnato agli aventi diritto al risarcimento costituitisi parti civili una somma da imputarsi nella liquidazione definitiva e ne aveva ordinato il pagamento alla compagnia assicuratrice. Questa propose ricorso per cassazione e la Corte lo dichiarò inammissibile per le considerazioni che all'ordinanza impugnata mancava il carattere di decisorietà, potendo essa essere revocata e comunque impugnata insieme alla decisione di merito, e che non costituiva neppure un provvedimento abnorme, non sussistendo i requisiti della illegalità e della mancanza di qualsiasi rimedio anche di impugnabilità differita. Con ciò sembra che la Corte abbia implicitamente escluso che il soggetto nei cui confronti il provvedimento era stato emesso difettesse di legittimazione passiva.

* * *

E' vanto della Corte di avere un Centro elettronico di documentazione che persegue le finalità istitutive indicate nel decreto del Primo Presidente del 30 ottobre 1971 e nel successivo regolamento 24 febbraio 1972.

Da questi atti si desume che la ricerca elettronica dei dati relativi alle massime estratte dalle pronunce della Corte Suprema, costituisce la prima finalità prevista e che il fine ultimo del Centro è quello di fornire il dato giuridico completo su di ogni questione di diritto. Tale dato comprende: la legge regolatrice del caso a qualunque livello (statuale, comunitario e regionale); le questioni di costituzionalità; la giurisprudenza, anch'essa a qualunque livello (anche di giurisdizioni diverse, di legittimità e di merito e anche per questioni nuove o relative a giudizi di valore, come il risarcimento del danno); infine la ricerca bibliografica giuridica.

Esso pone l'Italia — per giudizi espressi anche da competenti autorità straniere — al primo posto, almeno in Europa, in tale settore dell'informatica. La ricerca elettronica dei dati giuridici è ormai in via di applicazione in tutti gli Stati e, in campo europeo, si cerca una collaborazione e il coordinamento delle informazioni, come è provato dal convegno di studi presso la Corte di Cassazione degli esperti degli Stati membri del Consiglio d'Europa organizzato nello scorso mese di novembre dal Ministero di Grazia e Giustizia su richiesta del Segretariato Generale di quel Consiglio.

In tale occasione, come in altre analoghe nelle quali la Corte ha ospitato delegazioni di Paesi esteri, è risultata evidente non ostante le difficoltà che l'introduzione dell'informatica giuridica comporta, la validità dell'organizzazione creata presso la Corte, presupposto necessario della diffusione dei dati giuridici.

La Corte di Cassazione è consapevole di dover ren-

dere disponibili tali ricerche a servizio dell'intera amministrazione giudiziaria e poi della collettività.

E tale proposito persegue, d'intesa con l'Amministrazione Centrale, in vario modo: a) con l'installazione di una vasta rete di terminali per i propri uffici giudiziari; b) con il collegamento con le altre giurisdizioni dello Stato (Corte Costituzionale, Corte dei Conti, Consiglio di Stato; mentre per la Commissione Tributaria Centrale il collegamento con il Centro e la elaborazione delle massime delle sue decisioni è addirittura sancita da una norma avente forza di legge: l'art. 13 del Decreto Pr. Rep. 26 ottobre 1972, n. 636 sulla riforma del Contenzioso Tributario); c) con il collegamento con le Amministrazioni Centrali (Ministeri Interno, Industria, Commercio e Artigianato, Lavoro e Previdenza Sociale, ecc.). In genere sono collegati gli uffici legislativi dei Ministeri.

E' poi allo studio il problema del collegamento con gli ordini professionali e con i privati.

* * *

Signori,

è tempo che io ponga termine al lungo discorso.

Consentitemi di concludere con un voto: che i magistrati, pur nella diversità delle loro ideologie, si sentano uniti nell'assolvimento dell'alta missione alla quale dedicano la loro vita; che si impegnino tutti con tutte le loro energie, per rendere giustizia nel modo migliore, ancorché nelle condizioni peggiori; che con questo loro impegno, con la massima probità e l'assoluta imparzia-

lità meritino sempre più la fiducia del popolo, da cui derivano il loro potere; che elevino così maggiormente il prestigio dell'Ordine giudiziario che ha tradizioni fulgide, conservate in ogni tempo, anche durante l'occupazione nazifascista, come ebbe a proclamare in Parlamento Piero Calamandrei, additando esempi di virtù, che suscitarono l'ammirazione entusiastica dell'assemblea.

Noi italiani tutti sentiamo di dover avere fiducia nella giustizia; se non l'avessimo non potremmo vivere come cittadini, perché la giustizia non è un ramo della pubblica attività, ma è il fondamento stesso dello Stato.

Con questi pensieri, con questi sentimenti, Signor Primo Presidente, io Vi chiedo di voler dichiarare aperto, nel nome del popolo italiano, l'anno giudiziario 1974.

SCARFELLO dott. Ugo, Presidente

GUARNERA dott. Ugo, Procuratore Generale

D'ANIELLO dott. Mario, Presidente di Sezione

CANESSA dott. Sergio, Consigliere

CANNAVINA dott. Ferdinando, Consigliere

DE LOLLIS dott. Nicola, Consigliere

DINI dott. Mario, Consigliere

FARINA dott. Francesco, Consigliere

LECCISOTTI dott. Giuseppe, Consigliere

LEONE dott. Giovanni, Consigliere

RANUCCI dott. Ignazio, Consigliere

(collocati a riposo per raggiunti limiti di età)

GRECO dott. Antonio, Presidente di Sezione

CALDAPERA dott. Ugo, Sostituto Procuratore Generale

FIPERNO BEER dott. Sergio, Consigliere

RABLI dott. Fedele, Consigliere

(collocati a riposo a domanda)