

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1975

MSR 142404

GIOVANNI COLLI

Procuratore Generale della
Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE
PER L'INAUGURAZIONE DELL' ANNO
GIUDIZIARIO 1975

Assemblea Generale del 3 - 1 - 1975

GIOVANNI COLLI

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO

GIUDIZIARIO 1975

Assemblea Generale del 3 gennaio 1975





Eccellentissimo Signor Primo Presidente,

Signori della Corte,

a nome vostro e di tutta la magistratura italiana rivolgo il più deferente saluto al Presidente della Repubblica che con la sua presenza ha voluto onorare questa assemblea generale della Suprema Corte.

Nel difficile momento che il Paese attraversa noi guardiamo fiduciosi al rappresentante dell'unità nazionale e Capo dello Stato, garante supremo di quelle libere istituzioni che il nostro popolo ha pagato con sacrifici, dolori e sangue. Come magistrati, siamo anche orgogliosi di poter salutare il giurista insigne che per tanti anni nelle nostre aule ha illuminato con alto contributo di dottrina e di pensiero il difficile compito che ci è affidato.

Al Vicario Generale di Sua Santità, ai rappresentanti del Senato, della Camera dei deputati, del Consiglio dei Ministri, della Corte Costituzionale, dell'Assemblea e della Giunta regionale, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ai Ministri, al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ai Presidenti del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e del Tribunale Supremo Militare, all'Avvocato Generale dello Stato e a tutte le autorità presenti vada il ringraziamento della magistratura per aver

accolto l'invito ad ascoltare la relazione su quanto essa ha operato nell'anno decorso.

Un particolare ringraziamento rivolgo al Sindaco di Roma al quale dobbiamo se, nella perdurante inagibilità del Palazzo di Giustizia, l'assemblea generale della Corte Suprema può svolgersi in questa sede.

Ai rappresentanti degli ordini forensi e a tutti gli avvocati italiani desidero confermare l'apprezzamento della magistratura per la collaborazione che da essi quotidianamente riceve. Un processo, sia civile che penale, o è un fatto dialettico o non è un processo. Senza la presenza del difensore e senza contraddittorio, non vi sarebbe processo nel senso autentico di questa parola e il giudice di un tale processo non sarebbe, secondo una nota distinzione dottrinale, un giudice bensì soltanto un sentenziatore.

Ma la presenza del Presidente della Repubblica, dei rappresentanti del Parlamento e del Governo, delle autorità più alte e di tutti voi, Signori, non è solo un atto di cortesia verso il potere giudiziario — atto tradizionale al quale siamo profondamente sensibili — ma il segno pubblico e solenne del riconoscimento, da parte di chi, investito dei maggiori uffici, ha la responsabilità della guida del Paese, che i problemi della giustizia sono d'importanza fondamentale per la esistenza stessa dello Stato.

Questi problemi sono molti e gravi.

Di essi oggi il procuratore generale riferirà, non solo a coloro che sono presenti a questa assemblea ma al popolo italiano, che ha il diritto — dirò di più: che ha il dovere — di conoscere la verità.

Questa cerimonia continua una tradizione multisecolare, interrotta soltanto durante la dittatura e risorta con il ristabilimento delle libere istituzioni. Ma la tradizione, che è continuità, non perciò rifiuta mutamenti imposti proprio dalla esigenza di preservare quei valori di base che essa rappresenta. Valori che, appunto perché permanenti, sono valori non del passato, ma del presente e dell'avvenire.

Gli anni che stiamo vivendo sono caratterizzati dallo stabilirsi di nuovi rapporti fra le componenti sociali, dalle tensioni che inevitabilmente ne derivano, dalla crescente partecipazione alla vita pubblica di forze un tempo abuliche od aliene.

La crisi di adattamento a questa nuova realtà è resa più acuta dalla rapidità delle trasformazioni e dalla tragicità dei casi che hanno concorso a determinarle.

La magistratura, che è uno dei grandi corpi dello Stato, investita di alte responsabilità, non può ignorare quanto avviene nel Paese in questo particolare momento della sua storia, e ha il dovere di prendere coscienza della fine di alcuni modelli di comportamento, già considerati immutabili ed ormai da troppo tempo acriticamente recepiti, e della loro necessaria sostituzione con altri non previsti. Solo così essa può evitare di perdere il contatto con la coscienza popolare e mantenere l'autorità morale necessaria per difendere, contro le passioni e gli interessi che si scatenano nei momenti di crisi, i grandi valori di giustizia, di eguaglianza e di libertà sui quali si fonda la moderna democrazia.

Per questo oggi la relazione del procuratore genera-

le non può limitarsi alla citazione di dati numerici e delle più importanti questioni giuridiche decise dalla Corte. Queste notizie sono oramai accessibili a chiunque attraverso le pubblicazioni dell'Istituto centrale di statistica, le riviste specializzate e la stessa stampa quotidiana.

Oggi al Paese deve essere reso conto di altro: il divario tra ciò che la magistratura doveva fare e ciò che ha fatto, e le cause che hanno impedito il conseguimento di più soddisfacenti risultati.

Un simile discorso deve essere chiaro, rispettoso della verità e quindi, ove occorra, critico e anche severo, ma questo è nella logica della democrazia e non può offendere alcuno. Comunque, è un discorso necessario perché nel nostro Paese il livello di informazione sulle leggi, sui doveri e diritti dei cittadini, sulle strutture giudiziarie è, salvo eccezioni, molto basso, il che comporta la pratica inesistenza del controllo dell'opinione pubblica sul funzionamento della giustizia e la scarsa utilizzazione degli strumenti legali. Se la sovranità appartiene al popolo, se la giustizia viene amministrata in nome del popolo, se libera è la formazione dei partiti per concorrere a determinare la politica nazionale e libera la manifestazione pubblica del pensiero, non si può negare ai cittadini il diritto di conoscere la verità e il dovere di tutti coloro che sono investiti di un qualunque potere di rendere esatto conto del loro operato, col solo limite del segreto politico, militare o di ufficio.

E' tutto un nuovo rapporto tra i poteri dello Stato e i cittadini quello che i tempi richiedono. La magistratura non può restare sorda a tale richiesta.

Questa profonda trasformazione incontra necessariamente resistenze consapevoli e inconsapevoli, legate a consuetudini, pregiudizi, timore del nuovo, rimpianto di valori che hanno avuto la loro nobiltà ma che non trovano più posto nella società di oggi. Vincere queste resistenze non può essere opera né di un giorno, né scevra da errori, e ciascuno, che senza spregiare il passato abbia il senso dell'avvenire, deve portarvi il suo contributo.

Ciò — è bene ripeterlo chiaramente — non significa che la magistratura possa attribuirsi una funzione politica, uscendo dai limiti suoi istituzionali ed usurpando le funzioni che in un regime basato sulla distinzione dei poteri spettano ad altri organi dello Stato. Se lo facesse, violerebbe quella che è la regola fondamentale della democrazia: le scelte politiche spettano esclusivamente a chi ha responsabilità politica. Solo una magistratura elettiva potrebbe rispondere politicamente del proprio operato. La magistratura italiana non è elettiva e coerentemente il nostro ordinamento costituzionale le assegna un compito certamente alto, ma circoscritto: l'attuazione della legge. Con l'assoggettamento del giudice alla legge si realizza l'unico collegamento possibile tra i giudici indipendenti da ogni altro potere e la sovranità popolare, di cui la legge, opera di parlamentari eletti dal popolo e politicamente responsabili, è l'espressione prima. Lo Stato di diritto, voluto dal costituente, poggia in gran parte su queste due basi: l'indipendenza della magistratura e la sua subordinazione alla legge.

La crisi della giustizia, della quale tanto si parla, indubbiamente esiste ed è una crisi che presenta aspetti molteplici i quali tutti si risolvono in una grave diminuzione del prestigio goduto fino a non molti anni or sono dalla magistratura del nostro Paese. Perdita di prestigio che sarebbe errato sottovalutare perché essa non soltanto ha coinvolto le persone e l'ordine al quale appartengono, ma ha colpito ben più in alto. Infatti, render giustizia è il momento etico dello Stato e, quando il popolo perde la fiducia nella giustizia, in quel momento stesso perde la fiducia nell'eticità dello Stato, visto non più come la cosa di tutti ma soltanto come sovrastruttura oppressiva. E' a questo punto che si manifesta il distacco tra paese reale e paese legale, tra la coscienza popolare e il potere, e la storia di ogni tempo e di ogni nazione è lì per ricordare cosa significa un tale distacco e quali ne sono le conseguenze.

Per comprendere la natura profonda di questa crisi, e per provvedere ai rimedi, occorre in primo luogo comprendere i motivi della sfiducia nell'amministrazione della giustizia che si è diffusa nel Paese. Ed è di questo che dovrò parlare.

* * *

L'andamento generale dell'amministrazione della giustizia ha presentato, come risulta anche dai rapporti dei procuratori generali delle ventitrè Corti di appello, caratteristiche analoghe a quelle non soddisfacenti già illu-

strate negli ultimi anni da tutti i capi del pubblico ministero.

Il fenomeno della lentezza dei procedimenti, sia civili che penali, non ha subito flessioni, ma al contrario si è accentuato. Parallelamente è aumentato quasi ovunque il numero degli affari in attesa di essere decisi. A nessuno può sfuggire la gravità di questo dato, che è forse il primo in ordine di importanza perché la impossibilità di ottenere giustizia in tempo ragionevole è la principale causa del discredito che in questi anni ha colpito la magistratura.

Oggi, assai più che nel passato, la giustizia che giunge in ritardo non è giustizia e non viene sentita come tale dalla coscienza popolare.

Quando la ricchezza era rappresentata specialmente dalla proprietà immobiliare, quando l'industria quasi non esisteva se non a livello artigianale, quando le comunicazioni erano scarse e difficili, quando il valore della moneta era stabile e le trasformazioni della società impercettibili, la lentezza dei processi poteva essere tollerata.

Ma oggi, quando i rapporti economici legati al commercio e all'industria hanno un peso preponderante nella vita del Paese, gli scambi avvengono normalmente sul piano nazionale se non internazionale, i rapporti collettivi di lavoro hanno acquistato il rilievo sociale e politico che tutti sappiamo e il valore della moneta, di tutte le monete, è soggetto a variazioni veloci continue e gravi, come si può pensare che una economia di questo tipo possa sopportare senza danno una struttura giudiziaria in ritardo sui tempi? Come si può pretendere che un ope-

ratore economico che si rivolge al giudice debba attendere quattro o cinque anni per sapere se potrà riscuotere una certa somma e altri anni ancora per riscuoterla davvero, sempre che nel frattempo non sia fallito lui o il suo debitore, e col rischio che, nell'attesa, il valore reale del suo credito si sia ridotto oltre il sopportabile e il prevedibile?

Lo stesso deve dirsi per quanto riguarda la giustizia penale. La immediata diffusa conoscenza dei delitti commessi in qualunque parte del Paese, frutto dei moderni mezzi di informazione, ha accresciuto l'esigenza e l'urgenza della punizione: in materia penale la domanda di giustizia non concerne solo il singolo litigante, ma è sempre generalizzata. E, invece, nemmeno fatti gravissimi, che hanno messo in pericolo l'ordine pubblico e provocato profondo turbamento nelle coscienze, hanno ricevuto la esemplare immediata sanzione che avrebbe rassicurato gli onesti, e che, talvolta, flagranza e confessione rendevano ben possibile; e questo proprio mentre un nuovo tipo di delinquenza, feroce, organizzata, pronta all'immediato uso delle armi, impudente nella sua aperta sfida alla legge, è venuta a sconvolgere fin nel profondo la vita italiana.

Fenomeno tanto più preoccupante perché non vi è estranea la criminalità minorile, che spesso assume i caratteri di un brutale teppismo; criminalità che ha una delle sue matrici, cui sarebbe bene dedicare responsabile attenzione, in una pubblicistica che è l'esaltazione continua della violenza, rappresentata come prova di forza e di coraggio. Questa esaltazione della violenza si risolve

così in opera di diseducazione civica e deterioramento morale dei giovani, cioè di coloro che rappresentano l'avvenire del Paese.

E' questo, della violenza — manifestazione tipica, da qualunque parte provenga e qualunque ne sia il movente, della rivolta contro lo Stato e la legge — il fenomeno che più di ogni altro reclama l'intervento immediato, severo ed esemplare della magistratura, intervento che spesso è mancato: indugi istruttori che a volte hanno portato alla scarcerazione di feroci delinquenti per decorso dei termini, pene miti, eccessiva larghezza nel concedere la libertà provvisoria o i così detti benefici di legge, pratica abolizione del procedimento per direttissima, han fatto sì che oggi il codice penale non fa più paura. I giudici non hanno forse considerato abbastanza che la eccessiva mitezza delle pene e il ritardo col quale vengono inflitte sono cause di mali anche più gravi di quelli che derivano dalla lentezza dei giudizi civili, perché contribuiscono ad aumentare la protervia dei delinquenti e ad esasperare la sfiducia, il terrore e lo sdegno delle nostre popolazioni che si sentono insufficientemente difese. Le rapine cruente e micidiali — sono parole recenti dell'Arcivescovo di Milano — i sequestri di persona che hanno superato ogni capacità di sopportazione, le ripetute sfide alle leggi più sacre della convivenza umana provocano angoscia ed orrore inespugnabili, e dimostrano la necessità che le forze dell'ordine, i legislatori e la magistratura siano chiamati da questi tristi episodi a ricercare una migliore concordanza di intenti e di azioni.

Lo stato d'animo che si è ormai diffuso in tutti i ceti

sociali — e ripeto oggi quanto dissi 12 mesi or sono come procuratore generale del Piemonte — comporta il pericolo, gravissimo per le istituzioni, che i cittadini si inducano a credere di dover scegliere fra sicurezza e libertà. La storia, recente e lontana, del nostro e di altri paesi, ci dice quale sarebbe la scelta dei più di fronte ad un simile dilemma. Scelta tragica, ma anche insensata perché il dilemma sicurezza o libertà è un falso dilemma: quando non c'è libertà, la sicurezza è apparente e provvisoria; quando non c'è sicurezza, la libertà è solo licenza; in entrambi i casi non esiste difesa contro il prepotere del più forte.

Libertà e sicurezza non sono separabili: esse vivono o muoiono insieme.

* * *

Contro il dilagare della delinquenza le forze dell'ordine, senza distinzione, si sono prodigate oltre ogni limite, dando una prova di senso del dovere e spirito di sacrificio che dovrebbe servire di esempio a quanti hanno l'onore di trovarsi al servizio dello Stato. Esse, e in particolare i Carabinieri, prima Arma dell'Esercito, e gli uomini della Pubblica Sicurezza, hanno anche pagato un largo tributo di sangue. A loro va la gratitudine di tutti gli onesti. Ma è ovvio che la gratitudine non basta. Sarebbe inutile reticenza tacere che le insinuazioni malevole e gli attacchi ingiuriosi ripetutamente diretti contro le forze di polizia, la richiesta del loro disarmo, lo spirito di

diffidenza che sembra aver suggerito in tempi non lontani iniziative dirette a privarle di parte delle loro essenziali attribuzioni, hanno diffuso un senso di amarezza tra gli uomini che si battono in prima linea per difendere la legge e l'ordine civile, l'incolumità ed i beni dei cittadini. Questi uomini, se non si vuole indebolire pericolosamente lo Stato, devono sentirsi sorretti dalla operante fiducia dei poteri pubblici e dell'opinione pubblica e devono avere le facoltà indispensabili per l'assolvimento dei loro compiti. Queste facoltà non possono essere stabilite in astratto in base ad un modello valido per tutti i tempi e tutti i paesi, ma devono essere commisurate in concreto alle necessità del momento storico che un popolo attraversa. Ritengo sia stato un errore l'aver vietato alla polizia, quando era già in atto il dilagare della criminalità, l'interrogatorio degli arrestati e un atto di responsabile saggezza l'avervi rimediato con una recente legge.

A mio avviso occorre proseguire con fermezza in quest'opera restauratrice di quelli che sono i primi strumenti di difesa dello Stato. In particolare, occorre riconoscere agli uomini che vegliano sulla sicurezza di tutti la necessaria sfera di iniziativa e di autonomia nell'assolvimento delle loro funzioni.

Se è coerente ai principi dello Stato di diritto che il magistrato possa disporre direttamente della polizia giudiziaria, ritengo siano da respingere le suggestioni, che pure provengono da molte parti, per una dipendenza organica della polizia giudiziaria dalla magistratura. Per persuadersene basta pensare alla differenza di compiti, preparazione, mentalità, quotidiana formativa esperien-

za, che esiste, e deve esistere, tra di loro; al controllo successivo che, nella vitale dialettica del processo, la magistratura deve esercitare sui risultati delle indagini operate dalla polizia; alla complessa e vasta attività di natura amministrativa che si rovescerebbe sulla magistratura distogliendola dai compiti suoi istituzionali. Questi compiti sono principalmente decisori, specie in un processo come il nostro che tende ad essere un processo accusatorio; giusta tendenza, perché solo nel processo accusatorio si realizza in modo completo il principio del giudice al di sopra delle parti, che è inalienabile garanzia di giustizia. Infatti, anche ammessa la buona fede del giudice in un processo inquisitorio, rimane pur sempre vero che la mentalità dell'accusatore e quella del giudice sono diverse e non conciliabili, per cui non conciliabili sono le funzioni dell'uno e dell'altro. E la pratica conferma di ciò, se conferma occorresse, la si ritrova oggi nell'istituto del pretore e negli inconvenienti derivati dal fatto che questo magistrato, in contrasto col principio per cui il giudice non può procedere d'ufficio, riunisce in sé le funzioni di promotore dell'azione penale, di istruttore e di giudicante, presenta cioè i connotati tipici del sistema inquisitorio. La dipendenza diretta della polizia dalla magistratura darebbe impulso alla involuzione inquisitoria del nostro processo penale e comprometterebbe, se non l'imparzialità, certo la credibilità del giudice.

I cittadini, per aver fede nella giustizia, devono esser convinti che, come ha scritto d'Alembert, i magistrati, per quanto grandi gli interessi in gioco, non saranno altro che magistrati, senza partito e senza passioni.

* * *

A questo punto, però, bisogna anche chiedersi perché alcuni settori di opinione pubblica, pur sensibili al principio del giudice al di sopra delle parti, tuttavia, spinti da un acuto senso di insoddisfazione, hanno manifestato qualche simpatia per certe clamorose iniziative di tipo inquisitorio. Per rispondere compiutamente ad una simile domanda sarebbe però necessaria una larga indagine abbracciante, oltre alla magistratura e alle difficoltà che la travagliano nel suo interno, anche i poteri politici e le varie componenti sociali. Infatti, dato che è appunto nel mondo esterno che i giudici devono operare, i rapporti tra quel mondo e quello della giustizia sono necessariamente contrassegnati da una serie di condizionamenti reciproci, col conseguente intrecciarsi delle responsabilità.

Ma una tale indagine non può farsi nella circostanza odierna. Oggi, dopo avere già accennato alla lentezza dei procedimenti e alla inadeguata difesa contro la criminalità, si può soltanto completare quel discorso cercando di identificare le altre principali cause della insoddisfazione con la quale il popolo guarda alle cose della giustizia e della sua volontà di vederne mutato il corso.

In primo luogo è difficile negare che, di fronte alle situazioni contraddittorie tra la legge e le esigenze sociali che si sono venute determinando nel nostro Paese, era inevitabile che qualcuno finisse col guardare con favore ai tentativi di risolvere quelle contraddizioni anche a co-

sto di scavalcare la barriera che divide la interpretazione dalla legislazione. Oramai è quasi un luogo comune ricordare che, dopo 30 anni dalla fine di un regime opposto a quello attuale, noi abbiamo ancora i codici, l'ordinamento giudiziario e le leggi di pubblica sicurezza di quel regime, e che i ritocchi ai quali tali testi sono stati ripetutamente soggetti nell'intento di adeguarli alla nuova realtà non sono riusciti a dar vita ad una legislazione organica, coerente e chiara. Ciò ha reso difficile l'interpretazione sistematica e la identificazione di quei principi generali dell'ordinamento giuridico che costituiscono lo estremo limite oltre il quale l'interprete non può spingersi. La mancata emanazione di importanti leggi previste dalla Costituzione, la quale così è rimasta incompiuta rispetto a quella che era la volontà dell'assemblea costituente, ha contribuito all'incertezza giuridica, matrice prima di quelle contraddizioni giurisprudenziali che sono alimento della sfiducia. Io non ho facoltà di esprimere un giudizio sulle scelte politiche — anche il non fare è una scelta — del potere legislativo, che è espressione diretta della sovranità popolare cui unicamente risponde, ma ho tuttavia il dovere di indicare le conseguenze che, per quanto concerne la giustizia, quelle scelte hanno avuto.

Una conseguenza assai grave è stata la creazione di spazi vuoti, nei quali si è quasi inevitabilmente inserita un'attività interpretativa di nome, ma creativa di fatto, che, anche quando non ispirata a personali ideologie politiche del giudice ma al desiderio di realizzare la giustizia sostanziale, ha condotto a decisioni impreviste e im-

prevedibili compromettendo la certezza del diritto. Oggi, per giustificare quelle decisioni, è divenuto quasi di moda irridere a questo così detto mito, dimenticando che certezza non vuol dire immobilismo. La giurisprudenza, per natura sua, si evolve, non con improvvisazioni emotive ed irrazionali o, peggio, disapplicando la legge, ma attraverso il continuo meditato ripensamento dei principi affermati nelle precedenti decisioni. La giurisprudenza è un organismo vivente.

La certezza del diritto non è, quindi, un valore assoluto, che, del resto, non sarebbe possibile e neppure desiderabile realizzare, ma una grande linea di tendenza, essenziale per l'ordine civile di una comunità organizzata in forma di Stato. Infatti, uno Stato sopravvive solo se i cittadini osservano spontaneamente le leggi e se il ricorso ai tribunali e l'impiego della forza pubblica rappresentano l'eccezione: in caso contrario qualunque società si sfascerebbe. Per questo, bene fu detto che la moralità civica riposa sul rispetto della legge. Ma è ovvio che il rispetto, cioè l'osservanza, della legge presuppone la conoscenza di essa e la prevedibilità della decisione giudiziaria: come osservare una legge della quale il significato è incerto perché non è prevedibile l'applicazione che in ipotesi identiche ne verrà fatta dall'uno o dall'altro magistrato?

Per di più una interpretazione liberamente creativa da parte del giudice, per cui la stessa norma assume significati diversi a seconda dell'uomo chiamato ad applicarla, vanifica anche l'attività legislativa dando luogo ad una specie di esproprio del Parlamento, che non è più

in grado di prevedere la concreta portata di qualsiasi legge si disponga ad approvare. E il medesimo deve dirsi per la professione forense perché nessun avvocato è in condizione di consigliare, impostare o trattare un processo se non può prevederne l'esito con largo margine di probabilità.

Ma vi è dell'altro. A ben guardare, in una situazione del genere scompare la stessa eguaglianza dei cittadini davanti alla legge che, con la sovranità popolare, è il pilastro portante del nostro edificio costituzionale: parlare ancora di legge uguale per tutti quando il suo significato è mutevole perché l'analisi giuridica non prende le mosse da una dogmatica fondata sul diritto formalmente valido, ma dalle concezioni sociologiche o politiche dell'interprete, è puro vaniloquio. E con l'eguaglianza giuridica è lo Stato di diritto che scompare.

Sono, queste, verità di ovvia evidenza ed è un segno della tristezza dei tempi il doverle continuamente ripetere. Verità ovvie, ma anche scritte nelle nostre leggi fondamentali; di tali verità la esistenza di questa Suprema Corte è la espressione vivente. Infatti, non solo per l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario la Corte di cassazione, quale organo supremo di giustizia, deve assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, ma la stessa Costituzione, che dichiara i giudici soggetti alla legge, assegna a questa Corte il compito di riparare agli errori di diritto, norme che si coordinano entrambe, come mezzo a fine, con quelle che garantiscono la eguaglianza giuridica di tutti i cittadini ed i diritti inviolabili dell'uomo. Chiara è l'unità concettuale che le-

ga l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario a questi fondamentali articoli della Costituzione. La uniforme interpretazione della legge assicura la conservazione dell'ordinamento giuridico ed è perciò che questa Corte è garanzia insostituibile di eguaglianza e di libertà. Quindi, se è non solo lecito, ma utile che gli altri giudici, per quanto soggetti al vostro controllo di legittimità, mantengano viva con le loro libere decisioni quella dialettica che è la linfa del mondo del diritto, anche discostandosi, se lo ritengono giusto, dalla vostra giurisprudenza per stimolarne il riesame, è necessario però che il dissenso, per non creare turbamento e sfiducia nella coscienza popolare, si manifesti in modo responsabile e meditato, così da non risolversi in un aprioristico rifiuto del compito che la Costituzione affida a questa Corte.

Perché essa possa dedicarsi pienamente a questo altissimo compito è necessario non indulgere, in nessuna sede, sia legislativa sia giudiziaria, ai persistenti tentativi di snaturarla trasformandola in una terza istanza di merito.

Perché l'uniforme interpretazione della legge diventi una realtà è necessario che la giurisprudenza della Corte di Cassazione sia conosciuta il più largamente possibile e con immediatezza maggiore di quella consentita dalle riviste giuridiche. A ciò contribuirà sempre più efficacemente il centro elettronico di documentazione istituito presso la Corte, che nel decorso anno ha raggiunto il numero di cento terminali. Questo centro, che consente la rapida completa cognizione dello stato della giurisprudenza, funziona grazie allo zelo e alla capacità di un

gruppo specializzato di magistrati e funzionari, ed è in via di ulteriore sviluppo. Mi auguro che presto si riesca ad aprire alla benemerita classe forense questa essenziale fonte di informazione.

* * *

Un altro fenomeno che è anch'esso causa di disorientamento deve essere almeno accennato. Accade con una certa frequenza che, per motivi di natura politica sui quali alla magistratura non spetta di esprimere giudizio alcuno, il potere esecutivo non intervenga con tempestività per impedire la commissione di reati che gravemente turbano l'ordine pubblico.

Ripeto, non sta a me esprimere un giudizio sui motivi che hanno in quei casi determinato i poteri politici: io ho solo il dovere di segnalare le conseguenze di una condotta che ha finito col diffondere in alcuni ceti sociali, tormentati da umane preoccupazioni economiche e culturalmente meno preparati, il convincimento della liceità di azioni che la legge definisce reati. Convincimento che si risolve nella diseducazione civica di larghe masse, indotte alla reiterazione di un comportamento anti-giuridico che non è più apprezzato come tale.

A sua volta la magistratura, in materia di conflitti e di rapporti di lavoro, si è mostrata troppo spesso incerta e contraddittoria, provocando critiche che hanno contribuito a maggiormente disorientare la pubblica opinione. Ma giova sperare che la recente istituzione pres-

so la Corte Suprema di una sezione per le cause di lavoro, e l'opera egregia che essa sta svolgendo per definire una serie di principi-guida, riporteranno la certezza del diritto in una materia la cui grande rilevanza sociale e politica non richiede di esser illustrata.

* * *

Altra causa di disorientamento è stato il frequente contrasto in materia di spettacoli osceni tra i giudizi delle commissioni amministrative, chiamate a concedere il nulla osta, e quelli degli uffici del pubblico ministero prima e dei giudici poi. Il cittadino non comprende come un organo pubblico consenta, e un altro organo pubblico persegua, nè comprende come in una regione del Paese si giudichi lecito uno spettacolo che in altra regione un diverso magistrato considera offensivo del pudore. Per di più, i grossi interessi economici che sono in gioco, specie per quanto concerne il cinematografo, inducono coloro che sono colpiti da sequestri e processi a pubbliche veementi reazioni e ad attacchi personali contro singoli magistrati. Ciò è tanto più deplorabile in quanto non è lecito ignorare che le leggi a disposizione della magistratura sono tali da rendere difficilmente evitabili gli inconvenienti lamentati. Infatti, il codice penale definisce osceno ciò che, secondo il comune sentimento, offende il pudore, mentre, in questo tempo di trasformazione tumultuosa del costume, nessuno è praticamente in grado di identificare quel comune modo di sentire di cui

parla la legge. Di fronte alla impossibilità di reperire una comunanza di sentimento che non esiste più, è fatale che il giudice finisca col riferirsi al modo di sentire di coloro che condividono il particolare sentimento che è il suo, attirandosi le critiche acerbe di coloro che sentono diversamente.

Per uscire da questa situazione anormale sarebbe forse utile una modifica della definizione legale dell'osceno, modifica che però presenta gravi difficoltà di formulazione. In attesa, ritengo che, come altri ha già proposto, sarebbe opportuno limitare la competenza delle commissioni amministrative alla fissazione dei limiti minimi di età richiesti per assistere a determinati spettacoli — il che può esser fatto solo dal legislatore — e contemporaneamente mutare la interpretazione finora data alla norma per cui non viene considerata oscena l'opera d'arte — e questo invece può esser fatto dalla magistratura. Sembra, infatti, più coerente alla Costituzione, che vuole libera l'attività intellettuale, ritenere che il codice tutela non tanto l'opera d'arte in sè stessa, quanto la libertà di ogni uomo di ricercare, secondo la propria ispirazione, il risultato d'arte. Giudicare se l'intenzione di creare una opera d'arte si sia realizzata o no è compito del critico, non del giudice. D'altro lato non si vede perché, riconosciuto il pubblico interesse alla creazione artistica, l'attività diretta a realizzarla debba essere svolta a rischio e pericolo dell'autore, soggetto alla minaccia di un processo penale e, quindi, limitato nella sua libertà di ricerca. Se si identificasse così l'interesse tutelato dalla norma, il giudice non dovrebbe più inoltrarsi sul terreno in-

candescente della critica d'arte che non è il suo, ma potrebbe limitarsi ad accertare la intenzione dell'autore, come fa abitualmente quando giudica di un qualsiasi fatto-reato. Sarebbero in tal modo evitate molte polemiche, bloccate le accuse di oscurantismo, ridotte le incertezze di giudizio, mentre sarebbero assicurate tanto la libera ricerca artistica quanto la difesa della società dalla folta schiera di coloro che, preoccupati di tutto fuorché dell'arte, si dedicano alla pornografia al solo scopo di farne commercio.

* * *

Altri aspetti della crisi potrebbero essere ancora ricordati, se il farlo non comportasse un troppo lungo discorso. D'altra parte, per chiarirne la natura, le cose fin qui dette sono probabilmente sufficienti. La natura e anche le cause: cause che, variamente intrecciandosi, fanno capo ai magistrati, al potere legislativo, a quello esecutivo e a coloro che si sono assunti il compito di informare l'opinione pubblica.

Chiara ne emerge anche l'indicazione dei rimedi.

La magistratura dovrebbe lottare più energicamente contro la lentezza dei procedimenti; rientrare nell'antico suo riserbo astenendosi da polemiche che ne diminuiscono il prestigio e possono destare nei cittadini il sospetto di una contaminazione tra giustizia e politica; mantenere l'interpretazione della legge entro i limiti che le sono propri; respingere le tentazioni di tipo corpora-

tivo che l'hanno indotta, tra l'altro, a chiedere la pratica abolizione di quel sistema di incentivi e controlli necessario per operare la selezione dei migliori magistrati per le funzioni più alte.

Il potere legislativo dovrebbe fornire ai giudici lo strumento primo del loro lavoro, cioè un ordinamento giuridico moderno, organico e coerente alla Costituzione, dando mano ad una completa revisione dei codici, delle leggi di pubblica sicurezza e degli ordinamenti giudiziario e forense, visti in una prospettiva unitaria, che tenga conto dell'esperienza di tutti questi anni e dei risultati fino ad oggi raggiunti dalle scienze giuridiche. Questa grande impresa, anche se ardua, non può essere ritenuta impossibile da chi ricorda che, proclamata l'unità d'Italia nel 1861, già nel 1865 era compiuta la gigantesca opera di revisione e fusione delle leggi fondamentali dei precedenti Stati. Quando un disegno organico e completo di adeguamento delle nostre leggi ai nuovi tempi fosse attuato, verrebbe anche a mancare la causa principale della incertezza del diritto e delle divisioni che travagliano la magistratura. A far cessare queste divisioni, che hanno talvolta una radice politica, potrebbe poi contribuire quella legge di attuazione dell'articolo 98 della Carta costituzionale, tante volte richiesta, che vieti ai magistrati di iscriversi a un partito politico. Questo art. 98 ha valore di principio generale perché sancisce che particolari situazioni individuali possono comportare, nonostante l'eguaglianza giuridica proclamata nell'art. 3, particolari doveri, inclusa la rinuncia all'esercizio di diritti garantiti dalla stessa Costituzione.

Alla richiesta d'una tale legge è stato opposto da qualcuno che essa sarebbe inutile perché è ben possibile svolgere attività politiche a chi non sia iscritto ad un partito, e possibile astenersene per chi invece vi appartenga. Ma, anche a tacere che la iscrizione ad un partito comporta l'accettazione di quella che appunto si chiama disciplina di partito, e che il sospetto di parzialità non può non investire chi va parteggiando, a prescindere da queste considerazioni ed altre intuitive, la citata obiezione non tiene conto che una legge come quella prevista dall'articolo 98 della Costituzione avrebbe una portata, desumibile dal suo scopo, più ampia della sua lettera, perché manifesterebbe in forma esplicita e solenne la volontà del Parlamento che la magistratura resti al di fuori delle lotte politiche.

Ritengo che le ragioni di interesse pubblico generale, per cui il magistrato dovrebbe limitare il suo intervento nella vita politica al solo esercizio del diritto di voto, siano assolutamente prevalenti su ogni diversa considerazione.

Quanto all'Esecutivo, esso potrebbe non solo fornire gli strumenti necessari per una moderna organizzazione della giustizia, ma farsi anche promotore di una nuova ripartizione degli uffici giudiziari sul territorio nazionale che sopprimesse le preture ed i tribunali inutili: nel nostro Paese i magistrati sono molti — basta guardare oltre le frontiere — ma irrazionalmente distribuiti.

Per quel che concerne la stampa e in genere i mezzi di informazione, sarebbero augurabili un maggior rispetto del segreto istruttorio, che non tutela solo il buon

esito delle indagini, ma la onorabilità degli imputati che possono esser innocenti; la rinuncia a strumentalizzare i fatti della giustizia a fini di parte; uno sforzo responsabile per dare alle masse una esatta nozione delle strutture giudiziarie e per educarle a quel rispetto della legge che è proprio dei popoli di progredita civiltà.

In sostanza, si tratta di porre riparo ad una serie di deficienze che, considerate nel loro inscindibile complesso, portano a concludere che la crisi della giustizia, formula questa che fa pensare ad un fatto settoriale, altro invece non è che una componente della più generale crisi della legalità. Crisi che investe l'attività legislativa, quella interpretativa, nonché la misura della fiducia nella legge da parte dei cittadini.

Questa crisi, a sua volta, comporta l'alterazione del rapporto dialettico tra autorità e libertà che può trovare un giusto equilibrio solo nella legalità: fuori di essa quel rapporto si deforma a favore dell'uno o dell'altro dei suoi termini, tramutandosi in puro rapporto di forze, dove il più debole inevitabilmente soccombe. Quando questa situazione anomala persiste, la crisi della legalità diviene crisi dell'ordine civile e poi del diritto e infine — ed è veramente la fine — crisi dello Stato. Provvidenzialmente l'Italia è lontana da un simile drammatico epilogo e possiede ancora la forza necessaria per impedirlo e per recuperare alle coscienze i concetti di Stato, di autorità e di primato della legge.

Questa è la strada per evitare quelli che già Cavour ha chiamato i due scogli dai quali la società è minacciata: l'anarchia ed il dispotismo.

* * *

Alle voci che si richiamano al principio di legalità e al primato del diritto viene talvolta opposto che l'una e l'altro costituiscono obiettivamente, nell'attuale momento storico, un ostacolo alle profonde riforme indispensabili per eliminare gravi sfasature economiche e sociali. E' ovvio che spetta agli organi direttamente rappresentativi della sovranità popolare decidere se e quali riforme siano necessarie, e scegliere i tempi e i modi. A queste scelte il giurista, in quanto tale, deve rimanere estraneo. Quello che il giurista deve ripetere è che, più le riforme da effettuare sono profonde e tali da incidere su vasti consolidati interessi, più è necessario un saldo quadro di leggi all'interno del quale quelle riforme e il sacrificio di quegli interessi possano compiersi senza che l'ordine civile venga sconvolto.

* * *

D'un tale saldo quadro legale sono parte tutt'altro che secondaria le norme e le prassi regolatrici dei rapporti tra i poteri dello Stato. Questi rapporti hanno in tempi recenti presentato qualche segno di frizione e la magistratura si è sentita accusare di volersi atteggiare a corpo separato. A livello politico si è lamentata una asserita ostilità di una parte dei magistrati verso gli altri

poteri, che si sarebbe concretata in iniziative giudiziarie contro uomini investiti di funzioni pubbliche, e nel tentativo di sindacare in sede penale l'esercizio della discrezionalità loro riconosciuta dalla legge. Questo malcontento non solo si è manifestato con pubbliche dichiarazioni, ma è sfociato nella proposta di un numeroso gruppo di parlamentari che hanno chiesto una modifica della Costituzione per quanto concerne lo status oggi riconosciuto alla magistratura.

Anche se le iniziative di natura penale promosse contro uomini in vario modo legati al potere, in gran numero di casi non vi sarebbero state se i controlli politico-amministrativi avessero funzionato impedendo alcune deviazioni, ciò non toglie che il problema dei rapporti tra la magistratura e i poteri politici esista indipendentemente da quegli episodi e, al punto cui sono arrivate le cose, non possa più rientrare nel silenzio. Ma chiunque conosce la materia e la complessità delle sue implicazioni si rende conto che non è possibile improvvisare una soluzione soddisfacente. In questa prima fase di accostamento concreto al problema si può soltanto avviare un processo di discussione e di ricerca, porre a raffronto dubbi, interrogativi e suggerimenti, sforzarsi di identificare i punti fermi per poi raggiungere, attraverso ulteriore approfondimento, una convergenza di consensi su quelli opinabili.

I punti chiave, ai quali conviene limitarsi qui anche se ve ne sarebbero altri, sono due: controllo e responsabilità dei magistrati — collegamento tra magistratura e potere politico.

Sul primo punto il discorso può essere brevissimo. Un controllo esterno alla magistratura sugli atti giudiziari sarebbe incompatibile con la sua indipendenza, cioè con la sua autonomia di determinazione: con un simile controllo la distinzione dei poteri e lo Stato di diritto troverebbero la loro fine. Sugli atti giudiziari l'unico controllo compatibile con l'indipendenza del magistrato si attua con l'impugnazione dell'atto ed il suo riesame ad opera di un altro magistrato anch'esso indipendente: se mai, occorre rendere tale riesame più efficace e più rapido, e questo è problema di diritto processuale, di ordinamento giudiziario e anche di costume.

Quanto alla responsabilità, l'ipotesi di dolo del giudice non può dar luogo a dubbi. L'ipotesi di colpa sì, visto che quasi tutte le questioni presentano un margine di opinabilità ed una possibilità di errore. Ma la responsabilità del giudice per errata interpretazione della legge porterebbe inevitabilmente alla imbalsamazione della giurisprudenza. Cose ovvie.

Resta l'ipotesi di colpa gravissima per inescusabili errori, frutto di macroscopica negligenza. Casi che senza dubbio meriterebbero di esser puniti, ma rari e di accertamento troppo soggettivo per non presentare pericoli ancora più gravi di quelli cui si vorrebbe ovviare.

Quanto invece alla responsabilità del magistrato per atti rientranti nel generale concetto di comportamento, essa ricade nella giurisdizione disciplinare già esistente: occorre soltanto perfezionare le relative norme processuali e sostanziali, ed applicarle con severo rigore.

Di assai maggior rilievo è, invece, la questione concernente il collegamento tra il potere giudiziario e il potere politico. Se si guarda alle cose come sono, senza perseguire sogni utopistici, bisogna ammettere che il potere politico non può disinteressarsi di quanto fa il potere giudiziario: l'azione di quest'ultimo infatti, specie in materia penale, può avere gravi ripercussioni sugli interessi pubblici dei quali ai poteri politici compete la tutela.

Ma, se il collegamento è imposto dalla forza delle cose, è bene che esso venga istituzionalizzato: solo così non si elude il controllo del Parlamento e dell'opinione pubblica. Dipenderà da quel fattore che nessuna legge può sostituire, cioè la dirittura e lealtà degli uomini investiti dei vari uffici, se il collegamento si trasformerà o non si trasformerà in prevaricazione.

Ma, a questo proposito, occorre distinguere tra magistratura giudicante e requirente.

Per la prima vi è da dire soltanto che il collegamento tra i giudici e il governo non può andare oltre l'esercizio dell'azione disciplinare (che non investe mai il merito delle decisioni giudiziarie) da parte del Guardasigilli, il quale di quell'esercizio risponde poi alle Camere. Quanto al collegamento tra i giudici e il Parlamento, esso già esiste nell'unica forma compatibile con la distinzione dei poteri, cioè con l'assoggettamento dei giudici alla legge, opera del Parlamento il quale, al limite, può anche valersi di leggi interpretative. Ogni altra forma di collegamento, affievolendo l'indipendenza dei giudici, sarebbe in contrasto con i principi dello Stato di diritto.

Più complesso è il discorso per quanto concerne la posizione del pubblico ministero.

Da qualche parte si è proposto di riconoscere ai membri del P.M. solo una indipendenza affievolita, sulla scia del precedente storico che vedeva nel P.M. il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria. Ma quel concetto ha ormai fatto il suo tempo perché incompatibile con lo Stato di diritto. Lo Stato di diritto, caratterizzato dalla universale sottoposizione alla legge e dall'eguaglianza della sua applicazione, non può prescindere dall'obbligatorietà dell'azione penale, sancita dall'art. 112 della Costituzione, nè, quindi, dalla indipendenza del P.M., nell'adempimento di quell'obbligo, da ordini o direttive provenienti dall'esterno.

Il P.M., alla pari del giudice, ha un rapporto immediato e diretto, non mediato, con la legge, nè questo rapporto diretto con la legge, proprio dell'organo e non dei singoli membri, può esser posto in dubbio per il carattere unitario ed indivisibile che è tipico dell'ufficio requirente.

Date queste premesse, appare chiaro che assai ristretto deve essere l'ambito del collegamento tra potere politico e potere giudiziario.

Escluso, per le ragioni già ricordate, un collegamento con la magistratura giudicante, e considerato che il P.M. non può esser ridotto a funzionario amministrativo, il collegamento non sembra poter andare oltre la facoltà dell'Esecutivo, rappresentato dal ministro della giustizia, di far presenti al P.M. particolari situazioni, valutazioni, opportunità in qualunque modo connesse con la difesa degli interessi pubblici che fanno capo all'Esecutivo stesso; nel potere-dovere di render noti al P.M. ri-

lievi od orientamenti manifestatisi nel Parlamento; nella facoltà di richiedere al P.M. informazioni e di segnalargli carenze o disfunzioni dei servizi concernenti l'amministrazione della giustizia. Libero naturalmente il P.M. di non consentire col pensiero espresso dal ministro.

Ciò potrà sembrare poco, ma andare oltre comporterebbe la lesione della indipendenza del potere giudiziario, della distinzione dei poteri e del primato della legge, valori ai quali una libera democrazia non può rinunciare senza rinunciare ad esistere.

Piuttosto, per evitare anche solo il sospetto di una pressione dell'Esecutivo sui magistrati minori, ed essenzialmente per creare le condizioni necessarie affinché il controllo del Parlamento sugli interventi del ministro abbia modo di realizzarsi, si potrebbe prevedere che il collegamento si stabilisse esclusivamente tra il ministro ed il procuratore generale della Corte di cassazione e che questi ne facesse annuale relazione scritta alle Camere. Il rapporto Esecutivo-P.M. diventerebbe così un organico discorso a due voci e al massimo livello, gli interlocutori ne sarebbero responsabilizzati, l'opinione pubblica, cioè la sovranità popolare, ne verrebbe a conoscenza.

Questi brevi cenni, data la estrema delicatezza della materia, non vogliono essere altro che una proposta di discussione.

Signori,

devo ringraziarvi per la vostra attenzione, ma non voglio abusarne, anche se la brevità imposta dalla presente circostanza non mi ha consentito di prendere in esame molti problemi importanti, né di approfondire quelli che ho avuto la possibilità di accennare.

Suppongo, tuttavia, che le cose dette siano di per sé sufficienti ad offrire un quadro delle difficoltà che l'amministrazione della giustizia in Italia ha dovuto e dovrà affrontare. E' un quadro che, ancora una volta come già negli ultimi anni, è più ricco di ombre che di luci, ma che non perciò deve indurci a disperare. Non mancano, infatti, nel nostro Paese le forze che possono consentirci di risalire la china.

Conforta in questa convinzione il bisogno di credere nella giustizia come valore supremo, bisogno che sopravvive intatto nell'animo del nostro popolo; la sua capacità di resistere e di lottare contro le avversità, tante volte dimostrata nel corso della sua storia; l'opera silenziosa, ignorata e tenace, di moltissimi magistrati che quotidianamente si impegnano a realizzare quell'immagine della giustizia che custodiscono nella mente e nel cuore, e che un giorno li ha spinti a scegliere questa toga, non come si sceglie una professione, ma come si sceglie un destino; conforta la presenza, a tutti i livelli della nostra vita pubblica, di molti uomini che concepiscono il potere non come privilegio, ma come responsabilità e come servizio.

Forse è prossimo il giorno in cui queste forze si incontreranno nella consapevolezza di rappresentare collettivamente gli ideali che sono insieme il passato e l'avvenire della nostra storia, e nella volontà di difenderli, con lucida determinazione, a prezzo di qualunque sacrificio, senza debolezze e senza compromissioni. Quel giorno anche l'ora oscura che stiamo vivendo verrà superata, come i nostri padri superarono altre ore oscure.

Perché sempre vera è la parola di Treitschke: nei momenti decisivi della vita di un popolo, la vittoria appartiene al carattere.

Con questa speranza, la prego, Signor Primo Presidente, di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 1975.