

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1976

MSR 142405

GIOVANNI COLLI

Procuratore Generale della
Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE
PER L' INAUGURAZIONE DELL' ANNO
GIUDIZIARIO 1976

Assemblea Generale del 9-11-1976

GIOVANNI COLLI**Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione**

RELAZIONE

PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO

GIUDIZIARIO 1976

Eccellentissimo

Signor Primo Presidente

Signori della Corte,

al Presidente della Repubblica, Capo dello Stato, simbolo dell'unità nazionale, garante delle istituzioni, va il saluto della magistratura. La sua presenza a questa solenne assemblea generale della Corte Suprema ammonisce che nella legge è la salvaguardia dell'ordine civile, della eguaglianza e della libertà. Nell'ora difficile che il Paese attraversa desidero ricordare le parole da lui dette in Parlamento commemorando il XXX anniversario della liberazione. Mi si consenta di ripeterle qui, quelle parole, a conforto d'una speranza che non deve morire: « Quando un popolo in poco più di trent'anni ha affrontato virilmente una durissima guerra; ha riscattato l'umiliazione della dittatura e della sconfitta ed ha riconquistato la libertà; ha ricostituito il volto del Paese ed impresso alla sua vita un ritmo di progresso, questo popolo ha il diritto di guardare con fiducia al proprio avvenire ».

* * *

Ai rappresentanti del Senato, della Camera dei Deputati, del Governo e della Corte Costituzionale, agli Ambasciatori presso il Quirinale, ai rappresentanti del Con-

siglio Nazionale dell'economia e del lavoro, della Regione, al Vice Gerente del Vicariato di Roma; ai rappresentanti del Consiglio Superiore della magistratura, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche, del Tribunale Supremo Militare e dell'Avvocatura Generale dello Stato, al Foro, alle autorità civili e militari e a tutti i presenti vada il vostro e mio ringraziamento per aver accolto l'invito ad ascoltare la relazione sulla attività svolta dalla magistratura nell'anno decorso.

In particolare esprimo la nostra gratitudine al Sindaco al quale dobbiamo se, nella ancora perdurante inagibilità del Palazzo di Giustizia, l'assemblea generale della Corte Suprema può svolgersi qui, sul colle romano del Campidoglio.

* * *

Chi, come il Procuratore Generale, deve per legge fare un rapporto annuale sull'amministrazione della giustizia corre certamente il rischio di ripetersi. Il che è talvolta accaduto dando origine a qualche critica. Ai critici si è risposto, anche da me, che la ripetizione trovava la sua ragione morale nel dovere di rendere comunque testimonianza alla verità, dovere più imperioso quando tale testimonianza viene contestata da chi vorrebbe che certi mali restassero coperti dal silenzio.

Approfondendo un poco l'argomento, è da osservare che, quando non mutano gli elementi obiettivi di una si-

tuazione, l'apprezzamento di essa non può mutare. Anche se è innegabile una componente soggettiva legata alla personalità del relatore, tale componente nel caso dei Procuratori Generali non può variare di molto perché essi sono tutti partecipi d'una stessa esperienza, vissuta e maturata collettivamente nell'esercizio della loro funzione e nel quotidiano rapporto con gli altri magistrati, con gli avvocati, con gli studiosi del diritto e, quel che conta altrettanto, nel confronto con i problemi, spesso gravissimi, che la vita giudiziaria presenta.

D'altra parte, le cose dette dai Procuratori Generali nel gennaio dell'anno decorso e dei precedenti sono, per il rilievo che la stampa dà a queste relazioni, ormai note, non solo a voi che mi ascoltate, ma ad ogni cittadino, anche per la esperienza che ciascuno in vario modo ne soffre ogni giorno. Ritengo quindi inutile rinnovare ancora una volta l'esame dei mali, delle loro cause, dei rimedi suggeriti, perché anche il potere politico conosce il pensiero della magistratura e, credo di poter aggiungere, in linea generale lo condivide.

Né spetta ai magistrati esprimere un giudizio sulle ragioni per le quali non si è finora provveduto: il nostro compito, in uno Stato di diritto, è garantire l'osservanza delle leggi. Spetta, invece, al potere politico procedere alle riforme che il trascorrere del tempo rende necessarie; al potere politico spetta la scelta di un ordine di priorità. Di tale scelta esso risponde, in forza della Costituzione, non a noi, ma alla sovranità popolare, e, per essa, al corpo elettorale.

Per queste ragioni mi limiterò quasi soltanto ad elencare — per memoria, come si usa dire — quei

mali che hanno reso e rendono, da molti anni ormai, insoddisfacente il risultato del nostro lavoro.

Desidero comunque precisare che confermo oggi tutto quanto ho detto negli anni decorsi. Non senza aggiungere — è doveroso farlo — che in quello che si è appena concluso sono state compiute alcune importanti innovazioni legislative, fra le quali spiccano la riforma del diritto di famiglia, la legge sulla difesa dell'ordine pubblico, le norme sull'ordinamento penitenziario. E' da apprezzare il fatto che queste innovazioni sono state compiute con leggi organiche e di ampio respiro.

Mentre sono in corso i lavori per la sostituzione del codice di procedura penale, da lungo tempo attesa, non si può tacere che il legislatore delegante ha fissato alcuni principi contrastanti con leggi successive emanate per esigenze di politica criminale che si erano venute frattanto rivelando od accentuando. Se il nuovo codice si adeguerà alla legge delega, esso nascerà in parte superato; se si adeguerà alle leggi successive, e più ancora alle nuove esigenze, ci si troverà di fronte ad un conflitto tra legislatore delegante e legislatore delegato con ovvie gravi difficoltà giuridiche.

E' augurabile che un tempestivo intervento del Parlamento prevenga il sorgere di un simile conflitto.

Devo anche segnalare il disegno di legge governativo, presentato al Senato il 22 agosto scorso, concernente il processo civile e la composizione dei collegi giudicanti, il quale, tra l'altro, accoglie alcuni suggerimenti da tempo avanzati dalla magistratura.

* * *

L'insoddisfazione popolare, condivisa anche da noi magistrati, per l'andamento delle cose della giustizia non è diminuta nel corso del 1975.

Si tratta di uno stato d'animo complesso, determinato da un coacervo di cause che in vario modo han contribuito a ispirare sfiducia nella magistratura. Ancora una volta è necessario ripetere che tale sfiducia si traduce inevitabilmente in sfiducia nello Stato, cioè nel male più grave che possa colpire un paese.

E' certo vero che esiste un rapporto di interdipendenza tra crisi della giustizia e crisi della società, ma non dobbiamo cedere alla tentazione corporativa di chiudere questo discorso col facile argomento che in un paese in crisi non può esservi una magistratura che non sia anch'essa in crisi. Dobbiamo invece lealmente riconoscere che, nell'ambito di una responsabilità diffusa e accanto a responsabilità altrui, che indubbiamente esistono, è possibile identificare responsabilità specifiche risalenti in maniera più o meno diretta a coloro che operano nel campo del diritto.

Fra queste responsabilità ritengo giusto accennare in primo luogo a quelle di noi magistrati. Non vorrei che un simile discorso dispiacesse a qualcuno fra coloro che vestono questa toga. Ma, se così fosse, dovrei ricordargli che la democrazia ha una sua logica e che onestà intellettuale vuole la si osservi fino alle conseguenze estreme. Se democrazia è partecipazione di tutti i cittadini alla direzione del paese, essa implica necessa-

riamente la più ampia onesta informazione pubblica su tutto quanto concerne la vita della collettività. La verità è una medicina talvolta amara, ma sempre salutare. A noi magistrati è più facile dire la verità, sia per l'indipendenza che la Costituzione ci garantisce, sia perché il nostro ufficio, obbligandoci ad un totale distacco politico, ci tiene lontani da speranza o timore di acquisire o perdere popolarità e vantaggi personali o di parte.

* * *

Anche nell'anno decorso il fenomeno della eccessiva durata dei procedimenti non ha subito flessioni apprezzabili. Conseguentemente, il numero delle cause civili e penali in attesa d'esser definite è ancora cresciuto. Non si può non condividere il giudizio espresso nella relazione ministeriale al disegno di legge che ho poc'anzi ricordato: « Occorre aver coscienza che l'enorme lungaggine del processo, oltre a provocare un progressivo decadimento della fiducia nel diritto, si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi ». Infatti, è chiaro che la impossibilità di ottenere questa tutela in un tempo ragionevole rendono il diritto costituzionale di agire in giudizio.

Indiscutibile, quindi, la necessità di porre rimedio alla generale lentezza delle procedure.

Ma in che modo?

Non si può pensare ad un aumento del numero dei magistrati: basta uno sguardo agli altri paesi europei

per constatare che la nostra magistratura è, nel rapporto giudici-popolazione, la più inflazionata; inoltre un aumento del numero dei magistrati comporterebbe una maggiore difficoltà di assicurare ai cittadini l'uniforme interpretazione della legge, e uno scadimento del livello qualitativo medio dei giudici.

In verità, il numero attuale dei magistrati sarebbe più che sufficiente, solo che essi fossero meglio distribuiti con la soppressione di molti uffici inutili e si limitasse il loro frequente distacco presso altre amministrazioni. Necessario anche un coraggioso snellimento delle procedure, oggi appesantite da troppe formalità con quasi nullo contenuto garantistico.

Ma, in attesa dei necessari provvedimenti legislativi, ritengo, come ho già detto in passato, che un più consapevole impegno di tutti gli operatori del diritto, l'abbandono di prassi con effetto dilatorio, una maggiore concisione delle sentenze, un più frequente ricorso al giudizio direttissimo, uno spirito più concreto nell'identificare l'interesse tutelato dalla norma giuridica adeguandovi, nei limiti consentiti, l'interpretazione, porterebbero ad un miglioramento dell'indice di produttività.

Per quanto mi concerne quale promotore dell'azione disciplinare, ritengo augurabile che i capi delle corti e dei tribunali, ai quali la legge assegna la sorveglianza sui magistrati, si dedichino con assiduità a questo compito, richiamando tutti all'adempimento del proprio dovere e mettendo il Ministro e il Procuratore Generale della Corte di cassazione nella possibilità di conoscere

tempestivamente tutti i casi nei quali il promovimento dell'azione disciplinare apparisse opportuno.

A questo proposito, e ricordando che l'art. 13 del R.D.L. 31 maggio 1946 n. 511 assegna al Ministro della giustizia « l'alta sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero », è mio fermo convincimento che si debbano respingere le istanze di coloro che vorrebbero privare il Ministro di questo potere — essenziale per il buon funzionamento della giustizia — per trasferirlo al Consiglio superiore della magistratura.

In primo luogo vi è un profilo costituzionale da considerare.

Spesso si confonde la divisione dei poteri, che non ha posto nella nostra costituzione, con la loro distinzione, che è una delle sue note qualificanti. La distinzione dei poteri, infatti, presuppone il loro coordinamento nella unicità del potere statale che, a sua volta, si radica nella sovranità popolare, rappresentata dal corpo elettorale e dal Parlamento che questo elegge. Il Parlamento è il fulcro del nostro sistema costituzionale.

In un ordinamento di questo tipo logica voleva che venisse inserito in modo coerente anche il potere giudiziario. Il problema presentava aspetti delicati perché, mentre i costituenti non volevano dar vita ad una « casta » giudiziaria investita di un potere arbitrario, introdotta come corpo estraneo in un organismo nel quale gli altri elementi erano articolati in un complesso di reciproci rapporti facenti capo alla sovranità popolare, era però indispensabile riconoscere alla magistratura la indipendenza al fine di impedire che il corso della giu-

stizia potesse venir deviato da esigenze politiche od amministrative.

Il costituente superò la difficoltà con piena aderenza alla logica della democrazia. Riservato alla magistratura il compito di giudicare, stabilito che essa costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere e che i giudici sono inamovibili, il collegamento del potere giudiziario con la sovranità popolare venne realizzato con una serie di disposizioni di significato indubbio: la giustizia amministrata in nome del popolo; i giudici assoggettati alla legge, fatta dal Parlamento; al Ministro della giustizia, organo politico responsabile davanti al Parlamento, la facoltà di promuovere l'azione disciplinare contro i magistrati.

Indipendenza, autonomia ed inamovibilità da un lato, soggezione alla legge e attribuzione al Ministro dell'azione disciplinare dall'altro, sono le note che caratterizzano tutto il sistema.

Privare il Ministro del potere di sorveglianza per attribuirlo al Consiglio superiore, vanificando la facoltà, assegnata al Ministro dalla Costituzione, di promuovere l'azione disciplinare, comporterebbe un esproprio non del solo Ministro, ma del Parlamento e la trasformazione della magistratura in « corpo separato », nel senso deteriore di questo termine. Infatti, il Consiglio è organo amministrativo e non politico e, quindi, diversamente dal Ministro, non risponde politicamente degli atti suoi al Parlamento.

Da un diverso punto di vista si deve osservare che la sorveglianza è troppo legata al promovimento della azione disciplinare perché possa venire attribuita, in tut-

to o in parte, al Consiglio superiore della magistratura, che è il giudice disciplinare, senza dar luogo ad una caratterizzazione inquisitoria del relativo procedimento che deve, invece, per unanime consenso fondato su ragioni ben note, avere carattere accusatorio.

Basterebbero queste considerazioni per far escludere l'ipotesi di un allargamento dei poteri del Consiglio superiore fino a comprendervi la sorveglianza sulla magistratura. Ma, per coloro che preferiscono gli argomenti testuali, si può aggiungere che l'art. 110 della Costituzione concernente i poteri del Ministro per la giustizia, con la espressione « ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura », circoscrive non i poteri del Ministro, ma i poteri del Consiglio, che sono quelli indicati specificamente nell'art. 105, vale a dire le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari.

Per sostenere la tesi opposta, e giungere a un pieno « autogoverno » della magistratura, si osserva che lo Stato moderno dev'essere pluralistico. Il che è probabilmente vero, anche se non « moderno »: in verità erano pluralistici quasi tutti i regimi prenapoleonici. Ciò che invece è indissolubilmente legato alle forme moderne di democrazia è il principio per cui la pluralità degli organi attraverso i quali si manifesta il potere non può andar disgiunta dalla loro responsabilità. Un potere non responsabile è un potere arbitrario, vale a dire la negazione della democrazia.

Occorre pertanto contrastare con fermezza la tendenza alla assunzione di nuovi poteri, in vario modo negli ultimi decenni manifestata da organi od organiz-

zazioni che non rispondono del loro operato alla sovranità popolare. Che questo sia talvolta avvenuto è purtroppo vero, ma ciò non significa che tale anomalia non debba venire rilevata e corretta.

Un'anomalia analoga si è manifestata, sebbene in forme diverse, anche nella magistratura, attraverso quella che viene comunemente chiamata la politicizzazione dell'attività giudiziaria. Essa presenta due principali profili. Il primo è ravvisabile in molti casi di promovimento dell'azione penale per atti rientranti nel potere discrezionale della pubblica amministrazione; il secondo si ravvisa in una interpretazione delle leggi ispirata a ideologie in conflitto col vigente assetto costituzionale, interpretazione che va oltre i limiti che il giudice deve osservare, per invadere il campo riservato al potere legislativo.

Due profili che, a ben guardare, si risolvono entrambi nell'anomalia già indicata, cioè nell'assunzione di potere politico da parte di organi privi di responsabilità politica. Vi è una chiara tendenza, sia pure con diverso grado di consapevolezza, alla sovrapposizione dei poteri, alterandone il corretto rapporto.

A questo si aggiunge la partecipazione pubblica di alcuni magistrati a lotte di partito, a comizi, riunioni, dispute giornalistiche e talvolta a manifestazioni di piazza.

L'immagine del magistrato rispondente alla profonda coscienza popolare, uomo al di sopra delle parti, spas-

sionato interprete e difensore della legge, si è deformata; alla considerazione è subentrata la diffidenza; al rispetto antico, un atteggiamento critico ispirato a sfiducia.

I segni di questo stato d'animo crescono ogni giorno, dalle licenze verbali cui si abbandonano troppi organi di stampa, ed anche uomini investiti di responsabilità politiche, al moltiplicarsi delle ricusazioni e persino di denunce penali contro magistrati, che, se pure non coronate da successo, sono cariche di significato.

A queste cause di sfiducia altre si sono aggiunte, amaro frutto di una attività sindacale — non si può chiamarla diversamente — e dei conseguenziali comportamenti, tutti li ricordano, che hanno portato un colpo assai grave al prestigio della magistratura, quel prestigio che era il suo patrimonio morale e la sua forza.

* * *

Venendo ora alle responsabilità altrui, devo ripetere che si è troppo tardato a sostituire le leggi di un regime da 30 anni caduto, ricorrendo invece a cosiddette « legghine », non sempre coerenti fra loro, che han reso difficile l'interpretazione, specie sistematica, dell'ordinamento giuridico; non sempre si sono sostituite le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; molte leggi previste dalla Costituzione, compresa quella indicata nell'art. 98, il cui significato ho altre volte posto in luce, non sono state emanate.

Particolarmente grave di conseguenze è stata la conservazione di un magistrato di tipo inquisitorio, quale è il pretore, che riunisce in sé le funzioni dell'accusatore e quelle del giudice. Questa deviazione dai principi-base della giurisdizione non aveva avuto gravi conseguenze quando la magistratura pretoria si occupava solo della delinquenza minore, mentre per i casi più gravi il procuratore della Repubblica poteva investire del giudizio il tribunale. Abolito dalla Corte costituzionale l'art. 31 del codice di procedura penale, impossibile l'avocazione del procuratore generale, contestata da una parte della magistratura la scala di valori un tempo da tutti accettata, è insorto nell'amministrazione della giustizia un disordine che ha sconcertato e allarmato l'opinione pubblica.

Altra causa di discredito per la magistratura sono state le leggi che hanno praticamente reso automatiche le promozioni abolendo il preesistente sistema di controlli ed incentivi, sopprimendo la selezione dei magistrati migliori per le funzioni più alte e consentendo che l'avanzamento avvenisse indipendentemente dal numero dei posti disponibili. Basti dire che al 1° dicembre decorso vi erano 596 magistrati con grado di presidente di sezione di cassazione od equiparato di fronte a soli 102 posti, e 1690 magistrati con grado di consigliere di cassazione o equiparato di fronte a soli 505 posti: sono dati che si commentano da sé.

Naturalmente, tutti coloro che, per incompatibilità numerica, non hanno trovato collocazione a livello del loro grado sono rimasti ad occupare posti di grado inferiore, con quale vantaggio per l'amministrazione del-

la giustizia e per la sua immagine, chiunque può giudicare da solo.

Questa situazione, che si verrà sempre più aggravando, credo legittimi il suggerimento di porre allo studio una coraggiosa riforma.

* * *

Nell'anno decorso si è avuto un ulteriore aumento della criminalità. In particolare i sequestri di persona, a volte a scopo di estorsione, a volte di intimidazione politica, ma sempre col comune carattere di aperta sfida alla legge, non solo nel senso dello scontro fisico con le forze della polizia, ma altresì come volontà, spavalda e dichiarata, di dimostrarsi capaci di colpire al cuore lo Stato nel modo e nel momento scelti.

Non meno gravi il continuo sfrenato dilagare della violenza, politica e comune; l'uso brutale delle armi; il moltiplicarsi delle rapine; lo sviluppo di una criminalità sempre più organizzata, che si vale di strumenti e di tecniche modernissime, ed agisce alla luce del sole approfittando del terrore che è riuscita ad infondere nell'animo di tutti gli onesti.

Le condizioni elementari di una convivenza civile sono state compromesse; magistratura e polizia si trovano a dover lottare contro la delinquenza in condizioni di difficoltà estrema.

E' doveroso riconoscere che, negli ultimi tempi, le forze dell'ordine hanno ottenuto numerosi successi nel-

la loro coraggiosa lotta contro la criminalità. Ma i successi sono costati un doloroso sacrificio di sangue: nei primi 11 mesi dell'anno decorso 46 caduti, 4305 feriti e mutilati. Questo il prezzo pagato; pagato anche, non lo si dimentichi mai, dalle loro famiglie. Questo il debito dello Stato e di tutti noi. Si consenta a chi, per ragione del suo ufficio, conosce l'entità del prezzo e del debito, auspicare che a quegli uomini vada, oltre al nostro saluto, la operante solidarietà, morale e materiale, della coscienza popolare e dei poteri dello Stato.

Lo scoraggiamento e il terrore che l'imperversare della delinquenza e della violenza hanno infuso in tutti i ceti devono indurre coloro che sono investiti di pubbliche responsabilità — e tra questi è compresa la magistratura — a moltiplicare gli sforzi per porre fine ad uno stato di cose che comporta il pericolo, gravissimo per le istituzioni, — e ripeto qui oggi ciò che dissi, con le stesse parole, negli anni decorsi — 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 scompare; in entrambi i casi non esiste difesa contro il prepotere del più forte.

Libertà e sicurezza vivono e muoiono insieme.

Il complesso normativo, organizzativo e funzionale degli apparati di polizia, delle corti di giustizia e delle istituzioni penitenziarie viene comunemente definito come « sistema di difesa sociale dal delitto ».

Questa formula rispecchia una concezione globale e integrata delle varie attività a cui lo Stato demanda il compito di fronteggiare le aggressioni criminali, ma, nel nostro Paese, essa non trova completo riscontro nei fatti.

Perché gli elementi predisposti per la lotta alla criminalità si compongano in sistema è necessario che mutino gli atteggiamenti mentali di coloro che operano nei settori della giustizia penale, dell'amministrazione penitenziaria e della polizia. Questa è la condizione preliminare perché non avvenga che ciascun sottosistema diriga i suoi sforzi verso mete parziali.

Sono ben noti i danni di una mancata integrazione dei diversi momenti del sistema di difesa sociale: reciproca incomprensione, difettosa collaborazione, frammentarietà delle proposte di riforma.

La situazione attuale non consente indugi.

Le istituzioni penitenziarie, che dovrebbero rappresentare l'estrema difesa della collettività nei confronti di coloro che turbano la pacifica convivenza, sono in crisi.

Nel corso dell'anno 1975 si è avuto un incremento della popolazione penitenziaria che ha seguito una linea ascendente iniziata nel 1970. Al 1° dicembre le presenze negli istituti carcerari — che possono ospitare in condizioni normali circa 27.000 individui — ammontavano a

32.079 fra le quali 1.338 donne. Sul totale, 16.096 in attesa di giudizio.

I disordini collettivi nell'anno sono stati oltre un centinaio, molti fra i quali gravissimi.

Gli sforzi che il Ministero della Giustizia compie per migliorare le strutture edilizie e le attrezzature sono ostacolati dalla necessità di riparare i danni cagionati dalle sommosse.

I livelli di aggressività nelle carceri sono tali che le pene detentive — secondo la Costituzione mezzo di rieducazione e di reintegrazione sociale — sono invece divenute occasione di disadattamento.

La privazione della libertà provoca sofferenza. Spiegabile, quindi, che si manifestino comportamenti di opposizione. Ma ciò che non può spiegarsi col solo riferimento alla sofferenza insita nella privazione della libertà è la frequenza delle sommosse, nonché la protervia, la sanguinaria violenza e la distruttività che le caratterizzano.

I fattori che hanno generato questo nuovo deprecabile corso sono molteplici.

Il carcere riflette sempre, sia pure in modo deteriorato, l'immagine della società esterna. Il quadro della popolazione detenuta ha subito profonde modificazioni: in un passato non remoto, la grande maggioranza dei detenuti era costituita da diseredati sociali, ora, invece, sono numerosissimi nel carcere gli individui che provengono da ambienti di buon livello economico e culturale. Costoro hanno un atteggiamento critico esasperato e rifiutano il controllo e gli ordini di un personale di custo-

dia che ritengono inferiore a loro. Si tratta spesso di soggetti in giovane età, orientati verso modelli criminali e che hanno commesso reati gravi e violenti, per lo più in forma associata.

Costoro sentono tuttavia il bisogno di una giustificazione per il loro agire e assumono di essere le vittime di un sistema repressivo che tenta col carcere di soggiogarli definitivamente. Hanno imparato nelle scuole e nelle piazze la contestazione permanente e violenta e continuano nella prigione a farne professione impegnata. Dall'esterno, in stretto collegamento, operano gruppi politici eversivi. Ad essi riesce facile accendere il malcontento, suggestionare coloro che sono già in una situazione di tensione, eccitarne l'animo e sospingerli in avventure dissennate con il miraggio di piegare l'autorità costituita e di riacquistare la libertà.

Oggi per questi gruppi eversivi il carcere è divenuto un banco di prova dove si misurano le forze della contestazione totale. La loro propaganda trova terreno fertile fra i detenuti nei confronti dei quali, più delle argomentazioni, vale lo slogan che offre un pretesto di deresponsabilizzazione e di nobilitazione: « non vi sono delitti comuni; tutti i delinquenti sono delinquenti politici ».

L'opinione pubblica domanda se sia lecito restare inerti di fronte alle esplosioni distruttive che sconvolgono le carceri e di cui non infrequentemente restano vittime gli operatori penitenziari.

Che non si debba restare inerti è ovvio. Quando la rivolta è in atto, o meglio al manifestarsi dei suoi prodromi, si deve intervenire con risoluta fermezza. Molte

sommosse hanno trovato spazio perché i promotori ritenevano che nelle autorità mancasse ogni capacità di reazione. E' necessario correggere questo convincimento con chiare dimostrazioni di forza e della volontà e capacità di usarla. Se ciò non bastasse, occorre reprimere, impiegando ogni mezzo necessario a ristabilire l'ordine.

Ma è chiaro che il discorso non può finire qui perché mostrare e usare la forza sono rimedi che, utili per risolvere una situazione contingente, non incidono sulle cause.

A ragione Beccaria ha sostenuto che fra il carcere e la realtà esterna deve essere conservata una distanza sempre uguale. Negli ultimi decenni è invece avvenuto che la realtà esterna si è rapidamente evoluta nel senso della diffusione dei beni di consumo e dei servizi. Per contro, l'evoluzione della condizione carceraria, pur innegabile, è stata rallentata da ostacoli finanziari e di principio, talché la distanza fra le condizioni del mondo libero e quelle del carcere è cresciuta e, relativamente, oggi il detenuto soffre di più rispetto al passato.

I tentativi di trovare rimedi diversi da quelli che una buona programmazione e una corrispondente capacità di realizzazione avrebbero consigliato, hanno indotto a cedimenti sul piano della disciplina e una preoccupante alterazione degli equilibri interni. Fra le conseguenze più gravi: un susseguirsi di clamorose evasioni; uccisioni di detenuti per mano di altri detenuti; 29 agenti di custodia presi in ostaggio da rivoltosi nei primi 11 mesi del 1975.

L'elenco dei mali del nostro sistema penitenziario è di per sé sufficiente ad indicare ciò che dovrebbe essere fatto per la sua restaurazione.

La maggioranza degli edifici destinati alla detenzione e al trattamento degli imputati e dei condannati è vetusta e fatiscente.

Il personale penitenziario, specialmente il corpo degli agenti, è impari per numero e per specifica preparazione ad affrontare non solo i delicati compiti della rieducazione, ma anche quelli della custodia. Fra il personale, sottoposto ad una fatica senza tregua e costantemente in allarme, è diffuso un senso di frustrazione e di avvilitamento. Di fronte alla serpeggiante ribellione, gli agenti, non sostenuti da precise direttive, sono sovente indotti a cercare compromessi che indeboliscono il loro ascendente e li espongono indifesi alle pressioni minacciose della popolazione penitenziaria.

Quest'ultima, priva di controllo e di guida, esprime leaders naturali — ovviamente i più corrotti e violenti — che esercitano sui compagni una brutale autorità che non lascia scampo.

Delinquenti giovani, primari e occasionali sovente vivono in promiscuità con criminali incalliti; imputati si trovano in stretta comunanza di vita con condannati.

La legge del carcere in questi frangenti è la legge della sottocultura criminale a cui tutti finiscono per adeguarsi.

La mancanza di una efficiente organizzazione scolastica e lavorativa costringe all'ozio forzato e degradante.

Lo Stato ha preso coscienza di ciò e nello scorso agosto ha emanato una nuova legge sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

Il Parlamento, approvando questa legge, ha espresso la volontà di una radicale riforma del sistema penitenziario. Attualmente è in corso la stesura del regolamento di esecuzione che dovrà tradurre in disposizioni dettagliate e articolate i principi della nuova legge.

Sarebbe però illusorio pensare che questo sia un punto di arrivo. Più esattamente dobbiamo parlare dell'adozione di un piano di interventi che postula un grande impegno organizzativo e di azione.

Alla istituzione del nuovo assetto è chiamata a collaborare in posizione preminente la magistratura. Le funzioni del giudice di sorveglianza sono state infatti ampliate, potenziate e distribuite fra il « magistrato di sorveglianza » e la « sezione di sorveglianza » a cui sono rimesse decisioni di rilievo che incidono sullo stato stesso del detenuto.

Ne dovrebbe risultare una più stretta collaborazione fra magistratura e amministrazione.

Agli imputati, ai condannati e agli internati vengono offerte valide opportunità di redenzione.

Se i principi della nuova legge saranno adeguatamente tradotti nella realtà, le condizioni della vita penitenziaria perderanno le attuali caratteristiche degradanti. Verranno così a mancare i pretesti per i cedimenti e il lassismo che la opinione pubblica nella sua enorme maggioranza giustamente deplora. I reclusi vivranno in un clima ordinato e disciplinato dove apparirà chiaro che la pena è la retribuzione per i reati commessi, ma

che punire non significa umiliare bensì invitare, con austerità, l'individuo che ha delinquito a orientare diversamente la sua vita.

Ma nemmeno questo è sufficiente.

Mentre guardiamo con fiducia al miglioramento delle istituzioni carcerarie non dimentichiamo che la lotta alla criminalità si combatte su un fronte di gran lunga più vasto.

Il precipitoso e disordinato procedere della nostra società ha aggravato alcune situazioni ben note a sociologi e criminologi come aree di partenza del processo eziologico che culmina nel delitto. Mi riferisco alla insicurezza che tormenta la vita dei poveri, alle sacche di disoccupazione e di sottoccupazione, all'assenteismo scolastico, all'abbandono dell'infanzia e dell'adolescenza, alla crisi della famiglia, alla diffusione della droga e di stampe e spettacoli nutriti di oscenità e di violenza.

Per quanto concerne la cosiddetta « delinquenza degli affari » e la delinquenza dei « colletti bianchi », agiscono con efficacia causale specifica il decadere dei principi morali e del senso di responsabilità civile, l'alterazione della scala dei valori per cui i beni e i piaceri materiali sono collocati al primo posto, la perdita dell'antica consapevolezza che censo e cultura sono fonte non di privilegi ma di più severi obblighi verso la comunità. In altre parole, la visione materialistica della vita è alla base dei fenomeni delinquenziali che hanno per protagonisti individui i quali non possono invocare le scusanti che devono riconoscersi ai diseredati e ai reietti.

Molto si potrebbe ancora dire sul tema della prevenzione della delinquenza, ma non è questo il luogo

perché gli interventi indispensabili non rientrano nei compiti della magistratura, bensì in quelli dei poteri politici.

Si tratta di problemi di enorme importanza che tormentano non solo questo Paese e che ora si comincia ad affrontare a livello internazionale.

Nel decorso marzo a Strasburgo nell'ambito del Consiglio d'Europa si è tenuta una conferenza organizzata dal Comitato per i problemi di politica criminale, diretta a consentire ai responsabili nei vari Stati dei settori amministrativi che si occupano di prevenzione e controllo della delinquenza, e ad esponenti della funzione giudiziaria, una ricognizione congiunta dell'andamento della criminalità e una valutazione comparativa degli ordinamenti e delle strutture operative nazionali in ordine alla loro capacità di fronteggiare la situazione presente e quella che si prospetta per il futuro.

In questa circostanza la delegazione italiana ha potuto constatare che, nonostante le differenze che esistono a livello di normazione e di attuazione della legge, si va profilando una linea di pensiero comune sul modo di orientare la politica criminale.

I paesi del Consiglio d'Europa concordano sull'esistenza di strette correlazioni fra il disordine economico e morale e l'andamento ascendente della criminalità, e sul fatto che la difesa dal delitto non può compiersi attestandosi solo sulla repressione. Appare necessaria una reimpostazione totale dei programmi e dei mezzi.

Nell'ambito specifico delle strutture di difesa sociale si è prospettata l'opportunità di stretti collegamenti fra le varie funzioni dello Stato, che potrebbero essere

favoriti con la creazione di un organo centrale in cui siano presenti le varie istanze e sia possibile concertare un piano di azione completo, articolato e coerente. In tale sede dovrebbe anche iniziarsi la ricognizione del ruolo che la legge penale svolge nelle società contemporanee. Occorre verificare se le fattispecie di condotta oggi previste come reato e la loro graduatoria di rilevanza (quale risulta dalle pene comminate) siano ancora rispondenti ai giudizi di valore della collettività e alle reali esigenze dell'ordine, della sicurezza e dello sviluppo di una società moderna.

In un sistema come quello italiano in cui la preoccupazione di garantire l'uguaglianza di fronte alla legge ha suggerito al costituente l'obbligatorietà dell'azione penale, non è possibile pensare a una funzione mediatrice della magistratura fra norma e opportunità sociale, quale è consentita da altri ordinamenti.

Nel nostro paese è il legislatore che deve operare perché la legge tenga il passo con i tempi, rivolgendo la massima attenzione al mutare delle esigenze sociali, talché sia egli a comporre il conflitto fra legge e realtà, attraverso una sistematica revisione di quelle norme che penalizzano atti ai quali uno Stato ben organizzato può far fronte con misure ed interventi diversi dalla sanzione punitiva.

Ma, anche nell'ambito dei comportamenti penalizzati, al legislatore compete di esplorare la possibilità di far ricorso alle cosiddette misure alternative alla detenzione, largamente in uso negli altri paesi europei, e nei riguardi delle quali i loro rappresentanti al Consiglio di Europa hanno espresso concorde soddisfazione.

E' mio convincimento che un onesto confronto di esperienze e di pensiero sul piano internazionale varrà ad individuare le migliori soluzioni sul piano nazionale e, contemporaneamente, a far progredire il processo di integrazione fra i popoli d'Europa.

* * *

Nel decorso anno la Corte di Cassazione ha pronunciato più di 4.000 decisioni civili e 24.000 penali. E' questo un dato di fatto il cui significato può essere compreso anche da chi non studia la giurisprudenza e non conosce l'impegno di forze morali, intellettuali e fisiche che il lavoro del più alto organo giudiziario comporta. Un tale risultato si deve al senso del dovere e alla capacità professionale dei magistrati, all'opera di organizzazione e di impulso svolta da Lei, Signor Primo Presidente, alla assidua collaborazione di tutti i funzionari, al prezioso apporto dottrinale degli avvocati ammessi al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

Eppure, da qualche tempo la Corte di cassazione si è venuta a trovare al centro di polemiche ed anche bersaglio di ingiuste accuse.

Decisioni che altro non erano se non la conseguenza necessaria di un'esatta applicazione di norme processuali in vigore — norme buone o cattive non sta a noi dirlo — sono state volta a volta presentate all'opinione pubblica come servigi intenzionalmente resi a questa o a quella parte politica.

La Corte Suprema, fedele all'antico costume, è rimasta in silenzio.

Ma il Procuratore Generale ritiene di aver il diritto, e più ancora il dovere, di rompere quel silenzio e ricordare agli immemori — con le parole stesse pronunciate 150 anni or sono in circostanze analoghe da un magistrato francese — che questa Corte rende sentenze, non servigi.

Per quanto concerne noi magistrati, non vi è altro da aggiungere.

Ma, per quanto concerne la comunità nazionale, il discorso non può finire qui.

Come ho rilevato il decorso anno, nel nostro Paese il livello di informazione sulle leggi e sulle strutture giudiziarie è, salvo eccezioni, assai scarso: da qui la pericolosità di certa pubblicistica. Se chi conosce il diritto può anche sorridere delle improvvisazioni pseudo-giuridiche che compaiono di continuo su alcuni organi di stampa a proposito di pronuncie di questa Corte, accade invece che i non esperti, cioè la parte maggiore dei cittadini, vengono facilmente deviati nel loro giudizio da quella che obiettivamente — a prescindere dalle motivazioni che la ispirano — costituisce una continua opera di disinformazione.

Benché l'art. 111 della Carta del 1948 abbia conferito rilevanza costituzionale al ricorso per cassazione definendone chiaramente la natura di rimedio alle sole violazioni di legge, si deve constatare che, dopo quasi 30 anni, ancora si parla e si scrive della Corte Suprema come di un 3° grado di giurisdizione, sovraordinato agli



altri non solo come giudice del diritto, ma anche del fatto. Con la inevitabile conseguenza di creare nei riguardi della Corte attese che essa non può soddisfare, di attribuirle giudizi di merito che non sono suoi, di dare spazio al ricorrente tentativo di coinvolgere la Corte in dispute politiche alle quali essa non deve partecipare, e non partecipa.

E' necessario che il Paese sappia che la funzione di questa Corte è soltanto quella — e si tratta di un compito sufficiente ad impegnarne tutte le energie — di impedire le violazioni della legge assicurandone la uniforme interpretazione da parte di tutti gli altri giudici. Il suo ufficio è garantire la certezza del diritto e l'egualianza giuridica, fondamento dello Stato di diritto, corollario della sovranità popolare e pilastro portante di tutto l'edificio costituzionale.

In altra sede ho ricordato le contraddittorie critiche che sono state rivolte alla Corte Suprema, accusata ora di volubilità interpretativa, ora di immobilismo.

Ovvio la risposta. La certezza del diritto non significa imbalsamazione del diritto; essa è soltanto una linea di tendenza che rifiuta le improvvisazioni, ma non i mutamenti meditati. Né da qualche isolato errore, inevitabile nelle cose umane, può trarsi, come taluno ha fatto, una conclusione di carattere generale negando persino la possibilità dell'uniforme interpretazione e della costanza della giurisprudenza.

A costoro ha risposto, con parole che desidero ripetere qui, Giuseppe Flore, già Primo Presidente di questa Corte:

« L'uniformità dell'interpretazione del diritto e la costanza della giurisprudenza sono beni dei quali nessuno dovrebbe disconoscere il valore. Essi conferiscono certezza alla vita del diritto, quella certezza che è il fine dell'ordinamento, rappresentando alla coscienza di chi si attenda tutela, o di chi medita di violare l'ordine giuridico, quali rimedi possa conseguire e, rispettivamente, in quali sanzioni possa incorrere. Essi escludono l'apparenza stessa dell'arbitrio del giudice e concretano tangibilmente l'eguaglianza, per tutti, della legge. Ma uniformità di interpretazione e costanza della giurisprudenza non sono feticci, né idoli: pur respingendosi il concetto di interpretazione evolutiva del diritto, non si può disconoscere che l'ordinamento è un complesso tale di istituzioni e di norme che si evolve di continuo, specialmente nei paesi di diritto scritto, del quale, se muta una parte, l'effetto sulle altre parti connesse è immediato. L'interpretazione delle nuove norme infatti, porta di riflesso a una revisione della giurisprudenza sugli istituti connessi, a un riassetamento di tutta la materia ».

Ma le polemiche alle quali ho dianzi accennato dimostrano la necessità di illustrare ancora una volta la funzione che, in un moderno Stato di diritto, è propria della giurisprudenza.

Occorre rendersi conto che l'interpretazione delle leggi non è soltanto uno strumento per risolvere contestazioni o per punire comportamenti che il codice penale classifica come reato. Specie di fronte al moltiplicarsi degli interventi dello Stato nelle più svariate materie attraverso previsioni necessariamente generiche rispet-

to alla infinita varietà dei casi concreti, spetta alla giurisprudenza mettere in luce quei contenuti che sono soltanto impliciti nella norma. Ma la giurisprudenza non adempie a questa funzione quando nelle sentenze enuncia principi di diritto non meditati o aberranti, e le oscillazioni e i contrasti superano il limite che separa la fisiologia dalla patologia giudiziaria. Se questo accade, se manca la certezza del diritto, i cittadini non hanno la possibilità di adeguare la loro condotta ai comandi ed ai divieti posti dall'ordinamento, adeguamento senza il quale lo Stato si dissolverebbe.

Per questo l'uniformità della giurisprudenza è un valore essenziale.

Ed è qui che, dato il grande numero di giudici e la loro indipendenza nel momento del giudizio, emerge, con netta definizione di contorni, la funzione tipica di questa Corte.

Il compito di un moderno supremo tribunale di legittimità, quale configurato nell'art. 111 della Costituzione, non è soltanto risolvere i singoli casi realizzando la giustizia sostanziale nella concreta fattispecie, ma anche quello di formulare i principi generali di diritto che i giudici di merito dovranno applicare nella risoluzione delle future controversie.

La funzione indirettamente normativa della giurisprudenza è una realtà che non può esser negata; del pari non può negarsi che essa genera mali assai gravi se non se ne definiscono con chiarezza il concetto ed i limiti.

Già lo Jellinek sottolineava che solo mediante la

giurisdizione una norma può essere sviluppata e riconosciuta in tutta la estensione del suo significato. E, se questo è vero, come è vero, ne consegue che la frontiera tra il momento normativo e quello giurisprudenziale, che certo esiste, non esclude un collegamento tra i due momenti, che si manifesta nella loro finalizzazione al principio di eguaglianza. Infatti, se la legge esprime compiutamente tutta la sua capacità dispositiva solo per mezzo della giurisdizione, è chiaro che la eguaglianza giuridica sancita nell'art. 3 della Costituzione resterebbe una formula puramente verbale se non si attuasse, oltre che nel campo della norma, anche in quello della sua interpretazione. Questa la matrice del già ricordato rilievo costituzionale che la Carta del 1948 ha conferito al ricorso per cassazione, in armonia con l'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario che assegna alla Corte Suprema e ad essa soltanto, il compito di assicurare in ultima e definitiva istanza, l'uniforme interpretazione della legge.

La verità è che la Costituzione ha chiaramente previsto una gerarchia di funzioni. Infatti, secondo l'art. 107 i magistrati si distinguono appunto in base alle funzioni; coerentemente l'art. 104 include come membri di diritto nel Consiglio superiore i due capi della Corte Suprema, l'art. 106 richiede « meriti insigni » per la nomina a magistrato di cassazione, l'art. 111 assegna alla Corte di cassazione il compito di annullare le sentenze dei giudici inferiore quando abbiano violato la legge, l'articolo 135 parla di supreme magistrature e di giurisdizioni superiori.

Non basta « dimenticare » queste norme per far dimenticare che la Costituzione, se svincola l'attività giu-

diziaria da un sindacato esterno alla magistratura, incompatibile con la sua indipendenza, prevede però, per evitare che l'indipendenza diventi arbitrio, a sua volta incompatibile con la soggezione del giudice alla legge, un controllo interno attraverso i successivi mezzi di impugnazione fino al ricorso alla Corte Suprema.

Un'ulteriore conferma di ciò la si ritrova in quella norma processuale che prevede l'intervento del Procuratore Generale in tutti i giudizi civili e penali davanti alla Corte Suprema, altrimenti inspiegabile. Infatti il Procuratore Generale non interviene quale titolare dell'azione penale, chè egli tale non è, né come difensore di interessi di parte, i quali non fanno capo a lui bensì alle difese private o all'Avvocatura dello Stato, né interviene solo in quei casi in cui il Pubblico Ministero compare davanti ai giudici civili per il carattere di interesse pubblico proprio di certe controversie.

La presenza del Procuratore Generale in ogni causa nel giudizio di cassazione si può spiegare soltanto con la finalità di dare ingresso a un dibattito che, anche superando gli argomenti e le tesi prospettate dalle parti, consenta di inquadrare il problema interpretativo sottoposto alla Corte in una dialettica più ampia, che investa la posizione della norma in seno all'ordinamento giuridico, considerato nella sua totalità e nel suo divenire. E' appunto attraverso un dibattito di questo tipo che una Corte Suprema può formulare i principi di diritto destinati a fornire agli altri giudici i criteri-guida per l'interpretazione uniforme della legge.

Con la nascita delle Comunità Europee le funzioni

della Corte Suprema si sono estese a un campo ancora più ampio.

Infatti, con la istituzione della Comunità si è verificata tutta una serie di eventi che, aprendo una pagina di storia, hanno posto problemi nuovi alla nostra Corte di cassazione, così come, del resto, li hanno posti alle Corti supreme di tutti gli Stati membri.

Basterà ricordare la creazione di un diritto comunitario e di una Corte di Giustizia delle Comunità esercitante una giurisdizione che, in alcune materie, si impone agli Stati membri. Basterà ricordare il fatto, un tempo non pensabile, che gli organi della Comunità — in forza dell'art. 189 del Trattato di Roma come interpretato dalla giurisprudenza della Corte comunitaria, da quella ormai concorde degli Stati membri e dalla dominante dottrina — possono emanare regolamenti dotati (come ha detto la nostra Corte Costituzionale) di contenuto normativo generale al pari delle leggi statuali, forniti di efficacia obbligatoria, direttamente e immediatamente applicabili in ciascuno degli Stati membri e vincolanti per gli Stati e per i loro cittadini, senza la necessità, e nemmeno la legale possibilità, di norme interne di adattamento o di ricezione.

Di qui delicati problemi di adeguamento fra l'ordinamento comunitario e quello statale, ben noti agli studiosi della materia.

Oggi, in presenza della nuova fonte normativa rappresentata dal diritto comunitario, diversa dal diritto interno nonché dalle fonti del diritto internazionale generale, la esigenza di assicurare l'uniforme interpretazione delle norme a garanzia della eguaglianza di tratta-

mento di quanti vi sono soggetti, si è estesa dall'ambito nazionale a quello della Comunità. Non è pensabile, infatti, che il diritto comunitario sia interpretato in modo difforme nei Paesi membri: ove questo avvenisse, la Comunità cesserebbe di esistere.

Questa esigenza è stata ben presente anche ai creatori della Comunità. Non per nulla l'art. 177 del Trattato di Roma ha conferito alla Corte di Giustizia Europea il potere di stabilire in via pregiudiziale, su richiesta di un giudice d'uno degli Stati membri, la esatta interpretazione delle norme comunitarie.

Ma, a parte questa ipotesi, in mancanza di una Corte regolatrice superiore alle Corti nazionali è chiaro che il coordinamento delle interpretazioni giurisprudenziali resta affidato alla sensibilità giuridica dei supremi giudici nazionali, al loro senso di responsabilità ed alla loro comprensione dell'importanza che lo sviluppo delle Comunità ha per il futuro dell'Europa e dei valori di civiltà che essa rappresenta. Si tratta di conciliare, sulla traccia del principio accolto nell'art. 11 della nostra Costituzione, il senso dello Stato e il senso della storia.

L'imperativo, morale prima ancora che giuridico — la legge eguale per tutti — può venir oggi soddisfatto solo alla luce del principio di integrazione, come è stato chiamato lo speciale nesso che lega fra loro l'ordinamento comunitario e quelli degli Stati membri.

Questa necessità di superare la visione puramente nazionale della giurisdizione per guardare lontano e giungere, nel più vasto ambito comunitario, ad una uniformità interpretativa è stata progressivamente, rico-

nosciuta sia dalla Corte comunitaria sia dalle Corti Supreme degli Stati membri, che in questo spirito risolvono i delicati e gravi problemi giuridici che la vita comunitaria è venuta man mano ponendo.

Per meglio far fronte al difficile compito (si pensi alle diverse esperienze giuridiche e culturali alle quali si son formati i giudici dei vari Paesi), e con la piena consapevolezza dei riflessi internazionali delle loro decisioni, le Corti hanno iniziato e poi intensificato reciproci contatti e personali incontri.

Così, nel maggio del decorso anno, magistrati dei nove Stati membri sono convenuti a Lussemburgo per discutere con i giudici della Corte Europea il tema della collaborazione tra quella Corte e le magistrature nazionali nell'applicazione del diritto comunitario. Nel giugno successivo i magistrati della Corte Europea son venuti in visita a questa Corte per procedere ad un approfondito scambio di vedute e di informazioni. Infine, nel decorso ottobre, i Primi Presidenti ed i Procuratori Generali delle Corti Supreme degli Stati membri della Comunità si sono riuniti a Parigi per lo studio del tema « la loi postérieure interne en contrariété des stipulations du Traité de Rome ».

Da tutti questi contatti è emerso il proposito di realizzare attraverso un indirizzo giurisprudenziale comune la eguaglianza giuridica, garanzia prima dei diritti fondamentali dell'uomo, in armonia con le solenni affermazioni contenute nel trattato della C.E.E. costituita per « assicurare il progresso economico e sociale eliminando le barriere che dividono l'Europa » e per « porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli

europei » nel preciso intento di « rafforzare le difese della pace e della libertà ».

Coerentemente la Corte comunitaria ha più volte deciso che la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo fa parte integrante dei principi generali dei quali la Corte stessa è incaricata di garantire il rispetto.

Come non sentire in questo insistente richiamo comunitario ai diritti fondamentali l'eco delle parole di Kant: « Vi è un nesso inscindibile tra la libertà interna delle nazioni e la possibilità di una loro coordinazione giuridica universale »? Come non rendersi conto che la adesione dell'Italia alla Comunità Europea e l'opera che la nostra Corte Suprema è chiamata a compiere per unificare la interpretazione delle norme comunitarie non sono che il logico sviluppo dello spirito che ha animato la nostra Costituzione?

E' tuttavia vero che, anche recentemente, alcuni contrasti han reso più difficile il cammino della Comunità Europea. Come tutte le grandi mutazioni storiche destinate a maturare soltanto in lungo corso di tempo ed a modificare antichi rapporti di forza, anche la nuova Europa ha conosciuto, e conoscerà in futuro, arresti di sviluppo, arretramenti, deviazioni e conflitti di interessi tra i membri ancora separati del corpo unitario al quale si vuole dare vita. Ma la consapevolezza e l'equilibrio della Corte di Giustizia europea e la volontà dei governi decisi ad obbedire al decreto della storia, hanno fino ad oggi consentito di superare gli ostacoli e di proseguire il cammino.

Personalmente convinto che la unificazione del diritto è il presupposto, e non la conseguenza, della unifi-

cazione politica, devo sottolineare che proprio quei contrasti confermano la necessità del contributo degli organi giurisdizionali, chiamati ad applicare il diritto comunitario, alla costruzione di quella che vogliamo sia l'Europa di domani.

Mai la nostra Corte di cassazione ha avuto un compito più alto ed ha dovuto affrontare difficoltà più grandi. Perché mai la unificazione della interpretazione delle leggi ha avuto una importanza politica maggiore.

E' augurabile che i poteri politici e la opinione pubblica ad ogni livello se ne rendano conto e si adeguino a questa nuova realtà.

Tuttavia, ciò non significa che la attuale struttura della Corte suprema non possa esser migliorata.

L'ausilio del Centro elettronico di documentazione, consentendo la immediata e completa cognizione della giurisprudenza, già oggi contribuisce, e più contribuirà, a render meno frequenti i casi di pronunce contraddittorie, ma rimane pur sempre il fatto che i magistrati attualmente in servizio alla Corte sono troppi per poter realizzare *l'uniforme* interpretazione della legge. Su questo punto anche il raffronto con le Corti supreme degli altri paesi appartenenti alla nostra stessa civiltà giuridica è illuminante.

Se si esaminano senza preconcetti le cause dell'attuale stato delle cose, non si può non concludere che l'ec-

cessivo numero delle sezioni e dei magistrati è conseguenza diretta del numero di ricorsi che la Corte è chiamata a decidere.

Questo è il punto che richiede un intervento risolutivo.

A mio avviso, occorrerebbe abolire le norme processuali che consentono di eccepire per la prima volta in Cassazione le nullità incorse nelle precedenti fasi del giudizio senza che in quelle la relativa eccezione sia stata sollevata da alcuno; occorrerebbe modificare le norme che attribuiscono alla Corte un troppo ampio controllo sulla congruità della motivazione delle sentenze dei giudici di merito aprendo la via a censure di fatto; occorrerebbe modificare la formulazione dell'art. 111 della Costituzione che, avendo di mira l'ideale di assicurare, a tutti sempre e in ogni caso, la tutela giudiziaria contro le violazioni di legge, ha finito col far ricadere sulla Corte il peso di una miriade di ricorsi che spesso concernono questioni di rilievo pratico quasi nullo e che sarebbe opportuno non portare al giudizio del Tribunale supremo.

Non mi sembra saggio subordinare a considerazioni teoriche, certo apprezzabili ma in contrasto con la realtà del possibile, un interesse generale assolutamente prevalente come quello di un corretto funzionamento del più alto organo giurisdizionale dello Stato.

L'obiezione che, limitando la facoltà di ricorrere alla Corte Suprema e restringendo l'ambito del suo riesame, si possono sacrificare interessi che, per esser di minor peso, non perciò sono immeritevoli della stessa tutela accordata agli interessi maggiori, ha certo un suo fondamento. Ma, anche qui come sempre, la scelta non

è tra un bene assoluto ed un male assoluto, perché una soluzione priva di inconvenienti non esiste e, quindi, è proprio tra questi inconvenienti che bisogna scegliere: nella valutazione del loro peso rispettivo si radica la responsabilità di chi compie la scelta, e di chi la suggerisce.

Un'altra considerazione occorre fare — sebbene ovvia — perché non tenuta nel dovuto conto dalle leggi che attualmente regolano l'assegnazione dei magistrati alla Corte Suprema: la garanzia della rispondenza dell'istituto ai suoi compiti è data anche dalla qualità degli uomini che lo servono. Alle funzioni di una Corte di legittimità non ci si improvvisa: la conoscenza delle leggi, della giurisprudenza, della dottrina sono necessarie, ma sono necessarie anche lunga esperienza formativa e specifica attitudine mentale ad una funzione che ha caratteristiche particolarissime.

Considerazioni ovvie, dicevo, ma che è bene accennare perché confermano l'opportunità di una riforma degli attuali sistemi di scelta dei magistrati da destinare a questa Corte.

La proposta di istituire per tutti i magistrati un turno automatico di servizio alla Corte di cassazione — quasi che tutti fossero indifferentemente capaci di fare tutto — è assurda. Il timore che i magistrati della Corte Suprema, essendo inamovibili, possano costituirsi in un corpo chiuso, insensibile alle esigenze che la società esprime nel suo continuo processo di trasformazione, è infondato perché al necessario ricambio provvede il normale susseguirsi delle promozioni, dei trasferimenti e dei collocamenti a riposo. Questo avvicendamento interessa un numero di magistrati abbastanza alto per escludere

il pericolo della casta chiusa. Per persuadersene basta dare uno sguardo ai ruoli annuali della Corte dove il ritmo degli avvicendamenti è registrato.

In ogni caso l'apporto di uomini tecnicamente preparati ed in giovane età, che si presumono più aperti agli adeguamenti giurisprudenziali, potrebbe esser favorito istituendo anche per la Corte Suprema quel referendariato che ha già fornito ottima prova al Consiglio di Stato.

La conferma della verità e validità di questa considerazione e di questo suggerimento la si ritrova nella esperienza che da anni si sta compiendo alla Corte e alla Procura Generale, dove sono applicati — per lavori di ricerca, di studio e di redazione — magistrati di appello e di tribunale. Sento il dovere di dare pubblico riconoscimento al contributo di questi giovani per l'elaborazione della giurisprudenza della Corte, alla loro dedizione al servizio, al loro fervore intellettuale, alla responsabile sensibilità che dimostrano per le esigenze della società nel nostro tempo.

Oggi questi magistrati sono scelti in base alle informazioni, né il sistema ha dato luogo ad inconvenienti apprezzabili. Ritengo tuttavia che una scelta fondata anche su esami darebbe maggiori garanzie di selezione mettendo tutti gli aspiranti su un piano di parità e prevenendo qualunque sospetto di nomine determinate non dal merito, ma da preferenze personali.

In ogni caso, qualunque riforma si voglia apportare alle norme vigenti, si ricordi che la Corte Suprema deve esser posta in condizione di garantire i fondamenti d'una moderna società civile: la certezza del diritto e l'egualianza giuridica.

Signori,

credo risulti evidente da quanto ho detto che la magistratura italiana ha dovuto e dovrà affrontare, oltre alle difficoltà proprie del suo lavoro, altre, forse più gravi, legate al momento storico che il nostro Paese attraversa.

In questi anni il campo dell'opinabile si è venuto sempre più estendendo; correlativamente si è venuto riducendo il campo dove un tempo stavano salde le certezze sulle quali era fondato l'assetto della vita comunitaria.

E' sintomatico che parole come « dissacrare » abbiano avuto una fortuna crescente e che i concetti che esse esprimono, già oggetto di condanna, siano lodati ed esaltati.

Come prevede lucidamente il Sombart, gli ideali ispirati al rispetto della personalità individuale hanno perduto la loro presa sull'animo dell'uomo; al difetto di moralità si è aggiunto il difetto di socialità; il senso dello Stato, il principio di autorità, il rispetto della legge sono in crisi; al proposito di migliorare l'assetto politico, economico e sociale molti hanno sostituito il proposito di rovesciarlo.

Da qui gravi tensioni e conflitti ed un confuso malessere del quale è difficile prevedere lo sbocco.

Questo malessere non poteva non coinvolgere la magistratura, composta di uomini che sono parte della comunità nazionale e che, proprio per il loro ufficio, che si riassume nella ricerca della verità e della giustizia, sono più acutamente sensibili ai problemi che oggi dividono il Paese.

Questi problemi sono politici perché concernono l'ordinamento dello Stato: è ovvio che su di essi ognuno di noi magistrati, ed anche chi vi parla, ha le proprie convinzioni. Ma a noi di tali convinzioni non è lecito dire parola. L'obbligo di osservare e far osservare la legge, assunto insieme alla toga, ci vieta ogni evasione. Sola alternativa a quell'obbligo, quando fosse divenuto troppo pesante, è l'abbandono dell'ufficio di giudice. Qualcuno in passato lo ha fatto.

Non ci è negato, invece, esaminando sotto il profilo storico e sociologico lo stato delle cose, riconoscere che stiamo probabilmente assistendo alla gestazione d'una società diversa da quella in cui siamo nati e ci siamo formati come uomini e come studiosi.

Sappiamo che la storia cammina, oggi come sempre, e che talvolta la sua marcia subisce spinte improvvise. Gli uomini passano e si succedono, ed è naturale che le nuove generazioni siano meno legate a certi valori.

Ciò che importa è che esse non dimentichino che la vita di un popolo è continuità, e che l'avvenire affonda le sue radici nel passato.

Che non dimentichino quel supremo bene cui l'uomo non può rinunciare senza rinunciare ad essere uomo.

Che non dimentichino il monito rivolto, or sono 2 millenni, da San Paolo ai Galati, e per essi a tutti i popoli della terra: voi siete stati chiamati alla libertà.

Signor Primo Presidente, Le chiedo di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1976.