

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1980

MSR 142382

ANGELO FERRATI

RELAZIONE
PER L' INAUGURAZIONE DELL' ANNO
GIUDIZIARIO 1980

ASSEMBLEA GENERALE DEL 9 GENNAIO 1980

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA

Posiz	E-3652/7
N. di carico	142382

ANGELO FERRATI

Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE
PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 1980

Assemblea Generale del 9 gennaio 1980

Signor Primo Presidente

Signori della Corte, Signore e Signori

Prendendo per la prima volta la parola da questo banco, a cui hanno dato lustro eletti magistrati, ultimo in ordine di tempo Ignazio Straniero, rivolgo in primo luogo un deferente e rispettoso saluto, mio personale e della Magistratura tutta al Signor Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, che ha voluto come di consueto onorare con la Sua presenza questa solenne assemblea generale della Corte Suprema di Cassazione, dimostrando la Sua vigile attenzione per i problemi dell'amministrazione della Giustizia e la Sua attiva sollecitudine per l'Ordine giudiziario.

L'Italia ben sa cosa rappresenti il Presidente della Repubblica soprattutto quando a reggere la suprema Magistratura v'è un uomo come Sandro Pertini che, attraverso un esempio costante di indomita dedizione alla libertà, sa indicare saggiamente a tutti gli italiani la via da percorrere affinché il nostro passato glorioso non sia reso vano dagli attacchi disgregatori, ma fecondo di bene per la Repubblica.

Saluto parimenti i rappresentanti dei due rami del Parlamento, della Corte costituzionale, del Governo, Sua Eminenza il Cardinal Vicario di Sua Santità, gli Ambasciatori presso il Quirinale, i rappresentanti del Consiglio superiore della magistratura, delle Magistrature amministrative e militari, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, dell'Avvocatura Generale dello Stato e tutte le Autorità Civili e Militari e degli Ordini forensi.

Con il saluto un vivo ringraziamento al signor Sindaco di Roma, che anche quest'anno ha voluto ospitarci in questa storica sala, ovviando all'impossibilità, in cui la Corte ancora si trova, di tenere l'assemblea nella sua sede naturale.

* * *

Nel dar inizio alla relazione sull'amministrazione della giustizia è doveroso, anzitutto, rivolgere un pensiero riverente e commosso alla memoria dei magistrati che anche nel corso del 1979 hanno sacrificato la loro vita nell'esercizio e a causa delle loro funzioni.

Alla ormai lunga schiera di magistrati vittime della violenza terroristica se ne sono aggiunti due, un giovane Sostituto Procuratore della Repubblica Emilio Alessandrini ed un anziano consigliere Cesare Terranova, entrambi caduti mentre si avviavano a compiere il loro quotidiano dovere. In funzioni ed in posizioni diverse Essi si erano dedicati in modo intransigente a perseguire l'ideale di Giustizia ed hanno pagato con la vita tale loro dedizione.

Anche se la matrice dei due episodi può essere stata differente, l'affinità tra i due agguati di Milano e di Palermo dimostra come terrorismo politico e terrorismo mafioso usino gli stessi mezzi, gli stessi sistemi per colpire coloro che nell'interesse della collettività lottano contro simili forme delinquenziali, volte entrambe al sovvertimento della società.

Il ricordo di questi nostri valorosi colleghi rimanga sempre vivo tra noi e costituisca per noi, rimasti, sprone continuo a perseverare nel nostro, difficile e delicato compito, anche quando esso possa mettere a repentaglio la nostra esistenza.

Ai familiari delle vittime vada l'espressione più sentita e più sincera della nostra solidarietà e del nostro cordoglio: questi nostri sentimenti si estendono a

tutti gli appartenenti alle forze dell'ordine — Carabinieri, Polizia, Agenti di custodia — che, in numero purtroppo sempre più elevato, hanno versato il loro sangue, vittime anch'essi del medesimo disegno sovvertitore.

Stiamo assistendo ad un succedersi di episodi di violenza sempre più gravi ed impressionanti ed è vivo in noi il senso di raccapriccio provocato dai tragici, dolorosissimi avvenimenti che ci hanno colpito in questi ultimi giorni. Sarebbe sciocco dubitare dell'esistenza di un disegno di eversione dell'ordine democratico: il concentrarsi di quegli episodi in determinate zone del paese e contro determinati settori della vita produttiva ne fornisce la miglior dimostrazione. Lo è stato proclamato in termini che non potrebbero essere più gravi e meno equivoci nei cosiddetti comunicati che sono stati letti in aule di giustizia con evidente abuso di quei meccanismi che un ordinamento giuridico, ispirato a criteri democratici, appresta a garanzia dei diritti dell'imputato e che sono stati invece distorti al fine di esaltare la violenza sovvertitrice.

In queste condizioni, se non vuol venir meno alla sua funzione essenziale, lo Stato non può che resistere.

E' ingenuità, è pericolosa e perniciosa illusione quella che si possa instaurare un dialogo con coloro che hanno scatenato la lotta contro le istituzioni dello Stato: un dialogo onesto e costruttivo presuppone che esso si svolga nell'ambito, nella cornice di fondamentali principi comuni e non è quindi possibile con chi ha per obbiettivo diretto ed immediato la distruzione fisica, l'annientamento della controparte.

Lo Stato democratico non può mettersi sullo stesso piano dei terroristi ed accettare di riconoscere alle loro gesta un valore politico: se così facesse, automati-

camente legittimerebbe la lotta armata, ammettendo, indirettamente, l'esistenza di ragioni che dovrebbero giustificare i terroristi. Si arriverebbe cioè al riconoscimento formale del partito armato e dei suoi militanti che costituirebbe un'entità non perseguibile attraverso le leggi normali ed i codici in vigore: nei confronti di quell'entità si dovrebbe adottare uno statuto diverso per giudicare le azioni concrete anche quando esse portano all'assassinio e alla pratica della logica dell'annientamento.

La resistenza dello Stato consiste invece nella dura, rigorosa applicazione della legge, di tutta la legge nella sua assoluta inderogabilità: tutti i conflitti, anche quelli più esasperati, devono trovare la loro disciplina ed il loro componimento nell'ambito delle leggi e delle istituzioni che il popolo italiano si è liberamente dato.

Le proposte, che sono state recentemente avanzate in sede parlamentare sul presupposto che il sistema attuale sia insufficiente a contenere la impressionante ascesa della delinquenza terroristica e che occorra ripristinare l'autorità dello Stato e la credibilità dei cittadini nelle istituzioni, meritano attenta considerazione perché rivelano una acuta sensibilità politica per la situazione che si è venuta creando in questi anni.

Nella medesima ottica vanno apprezzati anche i provvedimenti adottati dal Governo: non è certo questa la sede idonea per farne un'analisi accurata ed approfondita quale essi meritano e sarebbe, d'altro canto, assai inopportuno farlo mentre gli organi del potere legislativo si apprestano a svolgere al riguardo la loro funzione istituzionale.

Il magistrato è soggetto alla legge ed egli non può e non deve che farne applicazione una volta che essa sia stata emanata dagli organi a ciò deputati. Egli può soltanto fare un voto e credo di doverlo esprimere: che la legge sia limpida, chiara e conforme alla Costituzione.

Chiarezza del testo legislativo vuol dire eliminare o ridurre al minimo quelle difficoltà di interpretazione che spesso intralciano ed appesantiscono il lavoro del magistrato, ritardando la definizione dei procedimenti.

Conformità alla Costituzione vuole dire rispetto dei principi che la animano, non certo permissivismo o lassismo: questi si risolvono sempre e necessariamente in una violazione degli stessi principi costituzionali che stanno a base della società democratica.

A mio avviso non è tanto sul piano del diritto sostanziale che si può svolgere un'azione efficace: recenti decisioni giudiziarie hanno dimostrato che l'attività terroristica può essere severamente colpita anche con le leggi esistenti.

L'aumento delle pene edittali può sembrare uno strumento facile, ma la sua efficienza è dubbia, in quanto il potere deterrente della pena grave è in funzione diretta della possibilità di una sua pronta e rapida applicazione.

Parimenti l'introduzione di nuove figure di reati può dar luogo, all'atto pratico, a difficoltà di inquadramento in esse delle attività concrete e a divergenze interpretative, sempre dannose rispetto ai fini proposti dal legislatore.

Sarebbe soltanto auspicabile una miglior delimitazione del concetto di delitto politico allo scopo anche di adeguare la nostra legislazione alla Convenzione europea sulla repressione del terrorismo.

Le misure che possono operare più efficacemente sono invece quelle che incidono sul campo della prevenzione e del procedimento: bene quindi è stata avvertita la necessità di armonizzare e di coordinare tra loro in modo organico l'azione delle diverse forze di polizia, dandosi in tal modo anche attuazione agli accordi recentemente intervenuti in sede comunitaria.

In particolare opportunamente si è prevista una cosiddetta « banca dei dati »: gli è che una razionale raccolta dei dati e delle informazioni acquisite in sede processuale su tutto il territorio dello Stato, un coordinamento sistematico delle medesime, la loro disponibilità da parte dei magistrati per le esigenze delle rispettive indagini costituiscono oggi lo strumento indispensabile per inquadrare e comprendere i più gravi fenomeni di criminalità e terrorismo e per poterne identificare e perseguire gli autori.

Secondo gli studi all'uopo condotti dal Consiglio superiore della magistratura tale banca dei dati dovrebbe, peraltro, essere posta alle dirette dipendenze dell'Autorità giudiziaria, poiché la delicatezza dei compiti ad essa affidati impone il massimo della cautela per la garanzia di una corretta gestione.

Per quanto riguarda invece la materia procedimentale si tratta di modificazioni a determinati istituti, che negli anni decorsi hanno già costituito oggetto di apposita normativa, destinata peraltro ad aver vigore solo fino al momento dell'attuazione del nuovo codice di procedura penale.

Che sia necessario un nuovo codice di rito è giudizio unanime, poiché per effetto dell'accavallarsi di norme ci troviamo a disporre di un sistema che non risponde più ad un criterio logico e coerente. E' questa la conseguenza di una novellazione ispirata a principi tutt'altro che omogenei: è raro che innesti in un tronco vecchio diano esito buono, lo è ancor più quando quei successivi innesti siano di segno diverso tra loro.

I voti espressi dai miei predecessori sono rimasti vani, poiché anche il termine del 31 ottobre 1979 è scaduto senza che venisse emanato il nuovo codice sulla base del progetto preparato dalla apposita Commissione.

Gli è che il progetto, opera pregevole sotto molteplici aspetti, per un verso non sembra più adeguato alla situazione che si è venuta creando nel paese dopo l'approvazione della legge delega, per altro verso presuppone una organizzazione degli uffici, del personale e dei mezzi profondamente diversa da quella esistente e non suscettibile di essere improvvisata nel breve periodo di tempo che dovrebbe intercorrere tra pubblicazione del codice e sua entrata in vigore.

Anche i più tenaci difensori dei principi ispiratori del progetto hanno dovuto riconoscere che la delega legislativa, che ne è alla base, ha bisogno di essere aggiornata, completata e resa più coerente con la realtà concreta nella quale e per la quale il nuovo codice deve operare: è chiaro, ad esempio, che la prevista riduzione dei poteri del Pubblico Ministero e della Polizia giudiziaria nella ricerca della prova, costretti in termini eccessivamente angusti, importerebbe una minor efficienza degli organi dello Stato proprio nella lotta per la difesa dell'ordine democratico e delle istituzioni repubblicane.

Quelli che devono essere salvaguardati ad ogni costo sono i principi fondamentali enunciati espressamente nella Costituzione o connaturali al suo sistema: su questo non può esservi dubbio. Ma ogni altra regola, pure se ispirata ad apprezzabili ideologie, va modificata quando non appaia rispondente ai fini pratici che devono essere perseguiti, giacché è sano realismo politico avvertire i mutamenti che si verificano nel corpo sociale e tenerne tempestivamente conto nell'opera legislativa.

Si è parlato spesso, a questo proposito, di garantismo: lo Stato democratico è, per sua intrinseca natura, garantista, ma non lo è certo per proteggere coloro che violano la legge, i quali devono semplicemente essere puniti secondo le prescritte procedure legali.

Opportunamente pertanto nel disegno di legge go-

vernativo per la proroga della legge delega sono stati evidenziati alcuni punti in ordine ai quali il sistema inizialmente previsto non appare più idoneo allo scopo e va convenientemente modificato sulla base della esperienza acquisita: gli ordinamenti giuridici stranieri possono essere presi ad esempio solo in quanto vi sia omogeneità nella situazione esistente in quel paese ed in Italia e va tenuto sempre ben presente che da noi vige il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e non sono ammessi certi mezzi di rapida definizione del procedimento senza garanzie giurisdizionali, che altrove sono usati con successo.

Auspico quindi un sollecito iter parlamentare della nuova legge delega in modo che non venga protratta troppo nel tempo la desiderata riforma e sia finalmente possibile disporre di un procedimento penale rapido e snello, pur nel rispetto dei diritti intangibili delle parti, scevro dalle imperversanti nullità insanabili, denunciate a suo tempo da un mio illustre e compianto predecessore.

Non bisogna tuttavia illudersi che la riforma del sistema processuale costituisca il toccasana di tutti i mali poiché contribuiscono alla lentezza dei procedimenti altre due cause che incidono parimenti tanto nel campo penale quanto in quello civile: sono la ripartizione degli uffici e la deficienza dell'edilizia giudiziaria.

I procuratori generali sono concordi nel segnalare la necessità di rivedere con urgenza le circoscrizioni giudiziarie per un loro adeguamento alle nuove esigenze: il mantenimento di uffici con scarso carico di lavoro non è più giustificato per le migliori condizioni della viabilità e delle comunicazioni in genere ed è causa di disagio per gli stessi operatori locali i quali, nell'attuale situazione, non possono sperare in servizi giudiziari efficienti: d'altra parte impedisce una miglior utilizzazione

dei magistrati, dei funzionari di cancelleria e del personale ausiliario nelle sedi di maggiore produttività.

Si tratta di problema che è già stato più volte evidenziato sia da questo banco come dal Consiglio superiore e dall'Associazione Magistrati: la sua soluzione trova tenace resistenza negli ambienti locali che per un malinteso spirito campanilistico temono che la soppressione di uffici giudiziari si risolva in un declassamento delle città e dei paesi che ne erano sedi.

Ed allora non v'è che da ricercare se il medesimo risultato non si possa conseguire seguendo vie che meno colpiscano le suscettibilità locali.

Parimenti unanime è la richiesta di interventi ritenuti indilazionabili per la sistemazione degli uffici in locali che consentano una meno irrazionale utilizzazione del fattore umano e per una adeguata dotazione di mezzi operativi. Anzi alla carenza della edilizia giudiziaria e all'insufficienza di mezzi vengono addebitati i deludenti risultati della legge 8 agosto 1977 n. 532, che ha ridotto il numero dei componenti dei collegi giudicanti nelle Corti d'appello. Scopo precipuo della riforma era di assicurare la definizione di un maggior numero di processi nello stesso arco di tempo e spesso non è stato possibile conseguirlo proprio per la penuria di aule, che non ha consentito di stabilire doppi turni giornalieri di udienza con conseguente aumento delle medesime.

Per quanto riguarda gli uffici giudiziari di Roma l'orizzonte si va fortunatamente rischiarando: la Giunta capitolina ha infatti dato parere favorevole alla costruzione del quarto palazzo della città giudiziaria di piazzale Clodio ed in tal modo si potrà finalmente provvedere alla sistemazione in quella località degli uffici giudiziari di primo grado, ora smembrati in sedi diverse.

Ringrazio quindi vivamente il Sindaco e l'Amministrazione Comunale per la sensibilità da loro dimostrata alla risoluzione dell'annoso problema, premessa indispensabile per un soddisfacente funzionamento degli uffici giudiziari della Capitale.

* * *

Per quanto attiene all'andamento della criminalità comune essa, secondo le relazioni dei Procuratori Generali, appare in aumento in quasi tutti i distretti, mentre da parte dell'Istituto Centrale di Statistica si è lamentato un ritardato flusso delle notizie di base dovuto a difetti organizzativi nel rilevamento presso gli uffici giudiziari con la conseguenza che non sarebbe possibile una esatta conoscenza dell'andamento del fenomeno della criminalità in Italia.

All'inconveniente va sicuramente posto riparo, ed in tempi brevi, in modo da ridare alle statistiche giudiziarie il necessario grado di utilizzabilità: è certo comunque che, almeno in alcuni distretti sono in aumento gli omicidi, i sequestri di persona a scopo di estorsione e le rapine.

Non è, invece, possibile, stante il breve tempo trascorso dalla sua entrata in vigore, individuare quali effetti, sotto l'aspetto penale, abbia avuto la legge 22 maggio 1978, n. 194 sull'aborto: siamo in attesa che la Corte costituzionale si pronunci sulle diverse questioni di illegittimità costituzionale sollevate in proposito da parecchi giudici di merito e sono certo che l'attesa sentenza varrà a risolvere i punti più ardui della complessa problematica in una materia delicata in cui i giudici hanno sentito il travaglio delle difficoltà, di applicazione della legge.

Il numero dei procedimenti pervenuti nel corso del periodo preso in considerazione è tuttora elevatissimo

e rimane sempre enorme il numero dei delitti, dei quali gli autori rimangono ignoti.

Tuttavia si deve rilevare che, se si prendono in esame i dati relativi alla fase del giudizio, si evidenzia una flessione, sia pure lieve, nel numero dei procedimenti sopravvenuti ed un aumento invece dei procedimenti definiti, questo presumibilmente per effetto dell'amnistia elargita nel 1978. Ciò non toglie che il numero dei procedimenti pendenti sia presso i tribunali come presso le corti d'appello continui ad essere assai elevato.

* * *

Il fenomeno dello smercio e della diffusione delle sostanze stupefacenti continua ad assumere dimensioni sempre più preoccupanti e quel che più dolorosamente impressiona è l'aumento delle morti per abuso di droga: e sono sempre giovani, se non addirittura giovanissimi.

Le motivazioni dell'accostamento dei giovani alla droga spaziano da un ben determinato atteggiamento culturale e di contestazione del sistema sociale ad una facile permeabilità a sollecitazioni di una propaganda più o meno interessata, agli effetti frustranti di condizioni di disoccupazione e di impossibilità di mettere a frutto la preparazione professionale acquisita.

C'è quindi da chiedersi se abbiano conseguito gli effetti che da loro si ripromettevano le due direttive, su cui è stata imperniata la legge 22 dicembre 1975 n. 585: l'aumento delle pene per gli spacciatori veri e propri e la depenalizzazione per il consumo personale di droga in modiche quantità. In ordine alla prima vale l'ormai acquisita convinzione dello scarso potere deterrente della pena edittale ossia della pena teoricamente prevista per il fatto, in ordine alla seconda il pericolo che sotto la veste di tossico dipendenti si possano celare

dei piccoli spacciatori che alimentano incessantemente il mercato.

Sarebbe pertanto opportuno un maggior potenziamento degli organi di polizia destinati alla repressione del fenomeno con creazione di nuclei specializzati per l'individuazione dei principali canali di traffico, mentre è assolutamente indispensabile la istituzione di idonei presidi sanitari ed assistenziali, i primi ai fini delle terapie disintossicanti da praticarsi negli istituti ospedalieri, i secondi per un'efficace opera di reinserimento sociale dell'individuo disintossicato.

Le proposte di liberalizzazione delle c.d. droghe leggere o di somministrazione controllata di droga devono essere attentamente valutate in considerazione del rischio che esse inevitabilmente comportano: comunque la loro eventuale realizzazione presuppone certamente la preesistenza ed il corretto funzionamento delle strutture dianzi accennate. Dev'essere di ammonimento quanto è accaduto nei riguardi dei malati di mente dopo l'entrata in vigore della legge 180 del 1978.

* * *

Unanime è l'elogio per il funzionamento degli organi esecutivi della polizia giudiziaria: essa adempie con zelo ed abnegazione i suoi compiti che diventano sempre più gravosi e pericolosi.

Per debellare la delinquenza nelle sue più rilevanti manifestazioni è indispensabile un effettivo potenziamento quantitativo e qualitativo delle forze dell'ordine ed un perfezionamento delle necessarie strutture tecniche: è presumibile che migliori risultati si otterrebbero poi con la diretta dipendenza degli organi di polizia giudiziaria dall'Autorità giudiziaria, che potrebbe meglio armonizzare e disciplinare la loro attività.

* * *

La legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, anche se non ha ovunque conseguito effetti

soddisfacenti, ha certamente contribuito al miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti, facendo cessare il clima di tensione prima esistente ed è pure migliorato il comportamento dei detenuti in previsione dell'ammissione al beneficio delle misure alternative e del godimento degli altri vantaggi previsti dalla legge.

Mancano tuttavia le strutture indispensabili ai fini di una concreta realizzazione dei nuovi istituti, poiché i detenuti, che ne beneficiano, sono abbandonati a sé stessi senza un'efficace sorveglianza che consenta il loro reinserimento sociale.

A questo proposito potrebbe essere opportuno che l'ammissione al lavoro all'esterno, anziché essere disposta con un semplice provvedimento amministrativo del direttore dell'istituto, venisse disciplinata in via giurisdizionale.

L'istituto del permesso, che ha avuto una minor applicazione dopo l'entrata in vigore della legge 20 luglio 1977 n. 450, non ha dato luogo ad inconvenienti.

* * *

In materia civile è evidenziata da tutti i procuratori generali un aumento della litigiosità e difatti i procedimenti sopravvenuti in primo grado sono aumentati di oltre il 10%: la massa dei giudizi nei vari gradi di giurisdizione si presenta sempre imponente e per quanto presso le Preture ed i Tribunali il numero dei procedimenti esauriti sia aumentato in diversa misura, sia pure non rilevante, il numero dei procedimenti pendenti non solo non è diminuito, ma ha subito ulteriori incrementi, raggiungendo livelli elevati. E ciò nonostante l'impegno dei magistrati come emerge anche dalla lieve flessione della durata media dei procedimenti. Se si considera tuttavia che questa è di 17 mesi presso le preture, di 28 mesi presso i tribunali e di 23 mesi presso le Corti d'appello appare evidente come si sia in

presenza di tempi di decisione che frustrano la domanda di giustizia della collettività.

Siffatta lentezza va attribuita non soltanto alle cause di carattere generale che incidono su tutta l'amministrazione della giustizia ma anche — e più specificamente — al vigente sistema processuale, di cui da varie parti si chiede la riforma: e l'esigenza di un'organica riforma è stata avvertita dal Ministero di grazia e giustizia che ha costituito una Commissione per l'elaborazione dei principi fondamentali da porre in una legge di delega al Governo.

Il punto cruciale della riforma del sistema processuale civile sta nell'adozione o meno del giudice monocratico in primo grado: si sostiene infatti che i principi chiovendiani della immediatezza, della concentrazione e dell'oralità non siano attuabili se non attribuendo la cognizione di tutte le controversie ad un giudice monocratico che provveda all'istruzione e alla decisione della causa.

Questo porterebbe inevitabilmente a sopprimere l'attuale distinzione tra pretore e tribunale, poiché non vi sarebbe più alcuna ragione di ripartire la materia tra due diversi giudici, entrambi di primo grado ed entrambi monocratici: sarebbe altresì possibile concentrare i giudici di primo grado in un unico ufficio, che dovrebbe essere quello degli attuali tribunali, il che varrebbe ad eliminare, quanto meno per le preture, quelle resistenze d'ordine locale alla loro soppressione di cui ho fatto cenno.

In sostanza, sia pure con qualche correttivo, il modello dovrebbe essere il rito che la legge 11 agosto 1973 n. 533 ha introdotto per le controversie in materia di lavoro e di assicurazione e previdenza obbligatoria.

I giudizi che vengono dati al riguardo sono generalmente positivi, poiché il nuovo rito del lavoro si è rivelato idoneo allo scopo: questo non toglie che in ta-

lune sedi i termini, che caratterizzano quel rito, non siano stati puntualmente rispettati e che anche per quelle controversie si debba lamentare lentezza nella decisione.

Ora, poiché tra le molteplici controversie che quotidianamente vengono portate avanti ai giudici civili parecchie si presentano di facile e pronta soluzione in quanto non necessitano di ampia istruttoria e non pongono in evidenza difficili problemi d'ordine giuridico, può essere ammissibile e giustificata per dette liti l'adozione del rito del lavoro: per talune anzi si potrebbe addirittura adottare un rito ancor più semplificato con la riduzione al minimo indispensabile delle formalità procedurali necessarie per assicurare la parità tra i contendenti ed il diritto di difesa.

Peraltro vi è un'ampia fascia di controversie estremamente delicate, che investono gli aspetti più riservati della personalità umana, che incidono su interessi che trascendono quelli dei diretti contendenti: basterà accennare alle controversie di stato, alle cause in materia di società ed in materia fallimentare.

Nei riguardi di tali controversie sembra non si possa abbandonare il sistema della collegialità, su cui è impernata tutta la nostra tradizione giuridica e che i legislatori succedutisi nel tempo hanno sempre concepito come una seria garanzia di giustizia per le liti di maggior momento: la collegialità è un bene che non può e non deve essere sottovalutato o pretermesso alla leggera.

Non si può dimenticare che la Camera di Consiglio costituisce una ineguagliabile palestra per la formazione e per il continuo approfondimento culturale del magistrato, che in quel sereno dibattito di idee, attraverso il confronto ed il reciproco controllo, verifica l'esattezza delle convinzioni che si è formato. Da taluno è stata addirittura avanzata la proposta che, contrariamente a

quanto ora avviene, il giovane magistrato venga posto ad esercitare le sue funzioni fin dall'inizio in uffici di secondo grado, che sono sempre — e tali dovranno rimanere — collegiali, proprio perché attraverso il diuturno esercizio della Camera di consiglio possa affinare il suo intuito ed acquisire quell'abito al giudizio ponderato, che gli consentirà poi di esercitare con successo le funzioni di giudice singolo.

Se quindi può essere opportuno ampliare la sfera di competenza del giudice monocratico di primo grado, va tuttavia operata una riserva di collegialità per quelle controversie che per la loro intrinseca natura, per l'importanza degli interessi in gioco, per la complessità delle questioni che si agitano non si prestano ad essere risolte con la rapidità che deve contraddistinguere il processo davanti al giudice singolo ed esigono la maggior garanzia insita nel giudizio collegiale.

E' questa una scelta che va operata con molta oculatezza e ponderazione nel quadro della riforma organica del processo civile. Nel frattempo, nonostante la mia scarsa propensione per il sistema della novellazione, potrebbe essere utile — come è stato proposto in un recente disegno di legge — un apprezzabile aumento della competenza del conciliatore in modo da adeguarla al mutato valore della moneta e da restituire consistenza a questa fascia di giurisdizione, che un tempo aveva un notevole peso e che ora invece incide in scarsa misura: naturalmente questo esige che siano dettati criteri più rigorosi per la scelta del conciliatore.

* * *

In tutti i distretti viene segnalato un aumento, sia pure in diversa misura, delle procedure fallimentari. Al riguardo sarebbe auspicabile un'elevazione del limite minimo di capitale investito nell'impresa in guisa da aumentare la categoria dei piccoli imprenditori non

soggetti alle procedure concorsuali e correlativamente un aumento del limite delle passività per l'adozione del procedimento sommario: di fronte al progressivo, massiccio incremento della svalutazione monetaria gli attuali limiti, rispettivamente di L. 900.000 e 1.500.000, appaiono veramente fuori della realtà.

Per quanto riguarda la materia matrimoniale l'andamento delle cause di separazione personale e di scioglimento del matrimonio non presenta variazioni degne di rilievo, pur con una lieve tendenza all'aumento.

Si è manifestata una certa qual preoccupazione per la tutela della donna, considerata il coniuge più debole, nella sistemazione dei rapporti patrimoniali conseguenti alla separazione e allo scioglimento del matrimonio ed in qualche sede di merito si è seguita un'interpretazione estensiva delle norme che disciplinano la corresponsione di assegni alimentari.

Permane vivo il contrasto tra i giudici di merito quanto alla scelta del rito per la modificazione delle condizioni della separazione consensuale o dei provvedimenti riguardanti i coniugi e la prole contenuti nelle sentenze di separazione personale. La utilizzazione del rito camerale consentirebbe, infatti, pur nel pieno rispetto del contraddittorio e dei diritti della difesa, la definizione delle controversie in termini molto più brevi, valorizzando il contatto diretto tra le parti e il collegio. Il favore dell'ordinamento per il rito camerale in questa materia e la tendenza della sua evoluzione verso rapporti meno formali tra giudice e parti emergono dall'art. 9 legge 1° dicembre 1970 n. 898 e dallo stesso art. 38 dispos. attuaz. cod. civ.: se in sede interpretativa si dovesse escludere la possibilità di superare i limiti formali risultanti dagli art. 710 e 711 cod. proc. civ., sarebbe desiderabile un chiaro intervento del legislatore.

re prima che anche per questo genere di controversie si verifichi un notevole aumento delle pendenze.

* * *

Gli uffici giudiziari per i minorenni hanno svolto un lavoro molto rilevante sia in campo civile come in campo penale. Il fenomeno della criminalità minorile è sempre allarmante per il numero e per la gravità dei delitti commessi. Le cause di questa delinquenza sono state più volte evidenziate: sfaldamento sempre più marcato dei legami familiari, minore validità dell'educazione, compresa quella scolastica, dissacrazione degli antichi precetti morali, influenza negativa dei mass media orientati a spettacoli di violenza, di disordine morale, di prepotenza.

D'altra parte gli organici dei Tribunali per i minorenni e degli uffici dei Giudici tutelari sono rimasti invariati nonostante che le loro attribuzioni siano aumentate per effetto della legge 19 maggio 1975 n. 151 sulla riforma del diritto di famiglia.

Va aggiunto poi che per effetto delle leggi sul decentramento regionale sono venute meno talune istituzioni che efficacemente operavano nel campo dell'assistenza ai minori, mentre gli enti locali, che dovrebbero operare in loro vece, si trovano spesso, sotto l'aspetto organizzativo ed economico, in condizioni tali da non consentire quegli interventi pronti e risolutivi del giudice minorile, che in molti casi sarebbero indispensabili nell'interesse del minore.

Tutti i Procuratori Generali hanno rilevato che diminuisce il numero delle adozioni speciali nonostante che rimanga sempre elevato il numero delle coppie che chiedono di adottare minori. Il fenomeno è determinato da una serie di fattori: maggior senso di responsabilità delle madri nubili, mutata considerazione della loro posizione nella società contemporanea, ammissibilità del riconoscimento del figlio naturale da parte del ge-

nitore coniugato ed anche diminuzione della natalità per effetto della entrata in vigore della legge 22 maggio 1978 n. 194 sulla tutela della maternità e sulla interruzione volontaria della gravidanza.

La sproporzione tra il numero delle coppie desiderose di adottare un minore ed il numero dei minori in stato di adottabilità agevola un losco traffico di neonati, in quanto attraverso un accordo diretto tra gli interessati e con inventiere dichiarazioni all'Ufficiale dello stato civile si possono agevolmente aggirare le difficoltà per addivenire all'adozione speciale.

Si sono pure verificati nella pratica conflitti nell'applicazione dei due istituti dell'adozione ordinaria e dell'adozione speciale e poiché di tali conflitti fanno sempre le spese i bambini, contesi tra le due famiglie con le perniciose conseguenze facilmente immaginabili per il loro sviluppo psichico, appare di tutta evidenza l'opportunità di una riforma unificatrice che elimini in radice ogni possibile contrasto. Va tenuto presente a questo proposito che l'Italia non ha ancora provveduto all'adeguamento della sua legislazione ai precetti della convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967, resa esecutiva con legge 22 maggio 1974 n. 357.

* * *

Anche nel periodo cui si riferisce la presente relazione la Corte di Cassazione ha svolto un lavoro molto considerevole per il numero dei ricorsi trattati e per la rilevante importanza di parecchie questioni che hanno costituito oggetto delle decisioni.

Il numero dei ricorsi iscritti a ruolo è leggermente diminuito sia in civile come in penale, ma rimane sempre elevatissimo, specialmente nel ramo penale, in cui si è raggiunta la cifra di 36.000: il fenomeno è causato, nel settore penale, dall'intento dei condannati di allontanare nel tempo il momento della esecutività del-

la sentenza nell'attesa di ricorrenti provvedimenti di clemenza; nel settore civile, dal generale aumento della litigiosità, dall'ampliarsi del contenzioso del lavoro e della previdenza sociale, dal fenomeno della svalutazione monetaria, che rafforza i propositi di resistenza dei debitori.

E' aumentato il numero dei ricorsi definiti in entrambi i rami, ma, ciò nonostante, non solo non è stato possibile eliminare una parte dell'arretrato, ma questo è addirittura aumentato: al 30 giugno 1979 erano pendenti 25.000 ricorsi civili e 36.000 penali.

Il ritmo di lavoro, impresso alle sezioni sotto l'energico impulso del Primo Presidente, non appare assolutamente aumentabile, poiché non è possibile richiedere ai magistrati un maggiore sforzo, che potrebbe andare a scapito della qualità delle decisioni, essenziale nel giudizio di legittimità.

Si tenga presente che nel quinquennio 1974-1978 la produttività della Corte è aumentata del 40% nel settore civile e del 70% in quello penale.

Per ovviare alla grave situazione rappresentata dall'esistenza di un arretrato, che non si riesce a smaltire, s'impone la ricerca di opportune modifiche organizzative e a tal fine, dietro suggerimento della sezione dell'Associazione Magistrati, è stata costituita una commissione di studio, democraticamente eletta, la quale sta elaborando un piano pratico per sveltire la trattazione dei ricorsi nei limiti e nell'ambito delle norme procedurali vigenti anche attraverso una migliore e più proficua utilizzazione del Centro elettronico di documentazione esistente presso la Corte.

Esso è un gioiello di tecnica, è collegato con circa 200 terminali ed ha proseguito nel programma di fornire il dato giuridico globale attraverso la formazione di più archivi elettronici, tra loro collegati, in modo da permettere la conoscenza di qualsiasi dato normativo

giurisprudenziale e bibliografico riguardo ad ogni genere di questione giuridica e da consentire la massima diffusione di tali informazioni ad un numero crescente di operatori del diritto.

Il Centro può costituire pertanto uno strumento utilissimo anche per una più corretta distribuzione dei ricorsi facilitando il raggruppamento di quelli su argomenti identici o affini. In tal modo si consegue un risparmio di tempo e di lavoro nella trattazione dei ricorsi e se ne garantisce la decisione con criterio uniforme, quale non è sempre possibile assicurare ora con l'aumento delle udienze nelle singole sezioni ed il succedersi di collegi diversamente composti.

Naturalmente questi possono essere soltanto accorgimenti organizzativi, che non incidono sui problemi di fondo, che dovranno essere affrontati in sede di riforma organica dei codici di rito, quando dovranno essere meglio individuate le caratteristiche essenziali del giudizio di legittimità.

Per quanto riguarda le Sezioni Unite Civili va pure rilevato che il loro lavoro è in gran parte assorbito dai regolamenti preventivi di giurisdizione. Quello che nella mente del legislatore del 1942 avrebbe dovuto costituire un mezzo pronto e rapido per la risoluzione di una questione di carattere preliminare si è rivelato nella pratica lo strumento più efficace e più economico per paralizzare la lite e protrarne la definizione, giacché la proposizione del ricorso per regolamento di giurisdizione importa automaticamente, in base ad una norma riconosciuta costituzionalmente legittima, la sospensione del giudizio di merito.

Occorrerebbe pertanto, sulla traccia di una proposta già avanzata anni addietro, adottare anche per la risoluzione della questione di giurisdizione il sistema, già adesso vigente per le questioni di competenza, esigere cioè la previa pronuncia del giudice adito: di fron-

te a questa, che ha puntualizzato e risolto la questione di giurisdizione tenendo conto dei precedenti giurisprudenziali, è verosimile che le parti ripropongano la questione solo dopo un accurato ed approfondito esame, che ora spesso manca, cosicché le Sezioni Unite saranno chiamate a decidere soltanto sui casi nuovi o di maggior importanza.

A miglior illustrazione dell'attività della Corte Suprema ritengo opportuno segnalare decisioni di particolare rilievo.

La Corte, investita di ricorsi avverso provvedimenti emessi dalla Corte costituzionale integrata per il primo giudizio d'accusa contro ex ministri, imputati di reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione sul rilievo che la Corte costituzionale costituisce non una giurisdizione speciale, ma una giurisdizione costituzionale esclusiva operante nei confronti di tutti gli imputati indipendentemente dalla loro qualità (1).

In armonia con quanto avrebbe poi deciso la Corte costituzionale con la sentenza n. 125, la Cassazione ha affermato che la Convenzione europea sui diritti dell'uomo, nel riconoscere specificamente il diritto dell'imputato di difendersi personalmente, ha posto una norma di carattere programmatico che non ha modificato la disciplina vigente in Italia sull'obbligatorietà dell'assistenza del difensore, né contrasta con la medesima (2).

Senza modificare l'orientamento giurisprudenziale sulla mancanza di tutela nel nostro ordinamento dei cosiddetti interessi diffusi la Cassazione ha ritenuto peraltro che nei processi per reati edilizi il Comune possa costituirsi parte civile a tutela del diritto soggettivo sul proprio territorio (3).

In materia civile meritano di essere segnalate le decisioni, emesse in sede di regolamento di giurisdizio-

ne con riferimento a fatti di temuto inquinamento ambientale, con le quali è stata ammessa la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, della salute come fondamentale diritto dell'individuo, riconosciuto dalla Carta costituzionale nonché del diritto alla conservazione dell'ambiente in quanto collegato alla disponibilità esclusiva di un bene (4).

Di notevole importanza pratica, per le conseguenze che ne derivano nei rapporti economici, sono state le pronunce sugli effetti della svalutazione monetaria sui debiti pecuniari scaduti, nelle quali, se da un lato è stato ribadito il vigore del principio nominalistico con la consanguineità che la svalutazione verificatasi durante la mora non giustifica un risarcimento automatico nella misura stessa della svalutazione, si è ammessa peraltro la utilizzabilità di qualsiasi mezzo di prova, compreso il notorio acquisito alla comune esperienza e le presunzioni desumibili dalle condizioni e qualità personali del creditore, per dimostrare l'effettivo pregiudizio patrimoniale che il creditore ha subito per effetto della mora e che deve essergli risarcito (5).

Ricordo infine la decisione della Sezione Lavoro, la quale ha affermato che in caso di sostanziale cambiamento dell'indirizzo politico del giornale (nella specie il Corriere della sera) il giornalista professionista che intenda avvalersi della cosiddetta clausola di coscienza ha l'onere di dare prontamente le dimissioni (6).

* * *

Concludo con un argomento sul quale si sono soffermati tutti i Procuratori Generali: quello dell'organico dei magistrati.

Tutti ne lamentano la deficienza, ascrivendo anche ad essa la lentezza dei procedimenti e l'esistenza dell'arretrato ed in tale doglianza è insito il suggerimento di proporre un aumento dell'organico.

Senza dubbio esso può apparire il mezzo più spiccio e più facile per ovviare a taluni inconvenienti, ma vi si deve ricorrere solo quando ne sia dimostrata l'assoluta necessità, tenendo presente che il numero dei magistrati ha già raggiunto un livello considerevole, superiore a quello di molti altri paesi aventi all'incirca la medesima popolazione.

Ma per giudicare della congruità del numero dei magistrati occorre anzitutto che l'organico tabellare sia coperto ed invece attualmente le vacanze nei ruoli sono molte.

Ai vuoti che si verificano annualmente per fenomeni fisiologici, prevedibili con buona approssimazione, se ne sono aggiunti molti altri per cause diverse: vi è stato l'esodo dei magistrati che hanno beneficiato della legge a favore degli ex-combattenti, vi è stata da ultimo una cospicua emorragia di magistrati che, avendo raggiunto il limite di anzianità di servizio, hanno preferito l'anticipato collocamento a riposo senza attendere il compimento dei 70 anni vuoi per il timore, fomentato da ricorrenti voci, di modifiche in senso peggiorativo del sistema pensionistico e di liquidazione vuoi per la constatazione che dopo il raggiungimento di una determinata anzianità non v'è più retribuzione per il lavoro che viene prestato.

E' un problema questo che giustamente preoccupa il Consiglio superiore, poiché di fronte ad un organico incompleto non è possibile fare una logica, corretta politica del personale come sarebbe auspicabile.

Per far procedere la macchina della giustizia con gli elementi attualmente disponibili è d'uopo apprestare una serie di rimedi quali potrebbero essere: una miglior distribuzione degli uffici, come in precedenza già rilevato, una miglior utilizzazione, nel campo della giustizia civile, dei magistrati onorari, una più estesa depenalizzazione per le infrazioni di minor momento, la

liberazione dei magistrati da incombenze prettamente amministrative che possono essere disimpegnate da altri funzionari, l'assegnazione al singolo magistrato di efficienti collaboratori d'ordine.

Non si può agire, invece, a mio avviso, sul meccanismo di reclutamento dei magistrati. Non si può invero aumentare il numero dei posti messi a concorso, poiché l'esperienza insegna che per ogni concorso annuo il reclutamento non può superare le 200 — al massimo 250 unità — se si vuole, come si deve volere, che la preparazione culturale degli aspiranti alla magistratura non scenda sotto un certo livello.

Si potrebbe tutt'al più accelerare il ritmo dei concorsi, tenendo conto che, diversamente da quanto si verificava in passato, le sessioni di laurea non sono più concentrate in due soli periodi dell'anno, ma si succedono con maggior frequenza.

Purtroppo è difficile ridurre il tempo strettamente necessario per l'espletamento delle prove d'esame anche se con opportuni accorgimenti si potrebbe risparmiare parecchio tempo nel periodo intercorrente tra l'ultimazione delle prove orali e l'effettivo inizio del tirocinio.

Sono invece nettamente contrario alla riduzione del tirocinio degli uditori per anticipare il momento del conferimento delle funzioni giurisdizionali. A tale espediente si è fatto spesso ricorso, ma esso è dannoso e pericoloso. Il magistrato deve essere professionalmente preparato in maniera adeguata alla entità e alla delicatezza dei compiti che la legge gli attribuisce: il tirocinio di un anno, quale è attualmente previsto, appare appena appena sufficiente per mettere in grado il giovane, di cui al massimo si è potuta saggiare la preparazione teorica, di affrontare con qualche probabilità di successo l'effettivo esercizio delle funzioni giurisdizionali, specie se queste debbano essere espletate in forma mo-

nocratica ed in uffici, in cui il giovane magistrato non possa avvalersi dell'ausilio di colleghi più esperti.

Al magistrato sono affidate mansioni delicatissime, gli sono conferiti vasti poteri e gli vengono addossate pesanti, gravose responsabilità e pertanto, a scanso di postume, vane recriminazioni, è indispensabile sottoporre il giovane vincitore del concorso ad un congruo, rigoroso tirocinio che accerti l'esistenza in lui di tutte le doti che devono contraddistinguere il magistrato: a questo mirava un recente progetto di legge governativo, che si è purtroppo arenato.

* * *

Il quadro che ho tracciato presenta più ombre che luci, ma questo non deve scoraggiare: le difficoltà si superano quando si è animati da una ferma volontà e dalla certezza di agire per il bene della nazione.

Con questi sentimenti Le chiedo, Signor Primo Presidente, di voler, nel nome del Popolo Italiano, dichiarare aperto l'anno giudiziario 1980.

- (1) SS. UU. Penali 19 giugno 1979 ric. Lefèbvre d'Ovidio e 6 ottobre 1979 ric. Lefèbvre d'Ovidio.
- (2) Sez. I Penale 29 marzo 1979 ric. Papale.
- (3) SS. UU. Penali 21 aprile 1979 ric. Armellini e Guglielmann.
- (4) SS. UU. Civili 6 ottobre 1979 n. 5172 e 9 marzo 1979 n. 1463.
- (5) SS. UU. Civili 4 luglio 1979 n. 3776 e 25 ottobre 1979 n. 5572.
- (6) Sez. Lav. 19 maggio 1979 n. 2885.