

ANGELO FERRATI

RELAZIONE
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL' ANNO 1980

ROMA, 2 GENNAIO 1981

ANGELO FERRATI

Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

**SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1980**

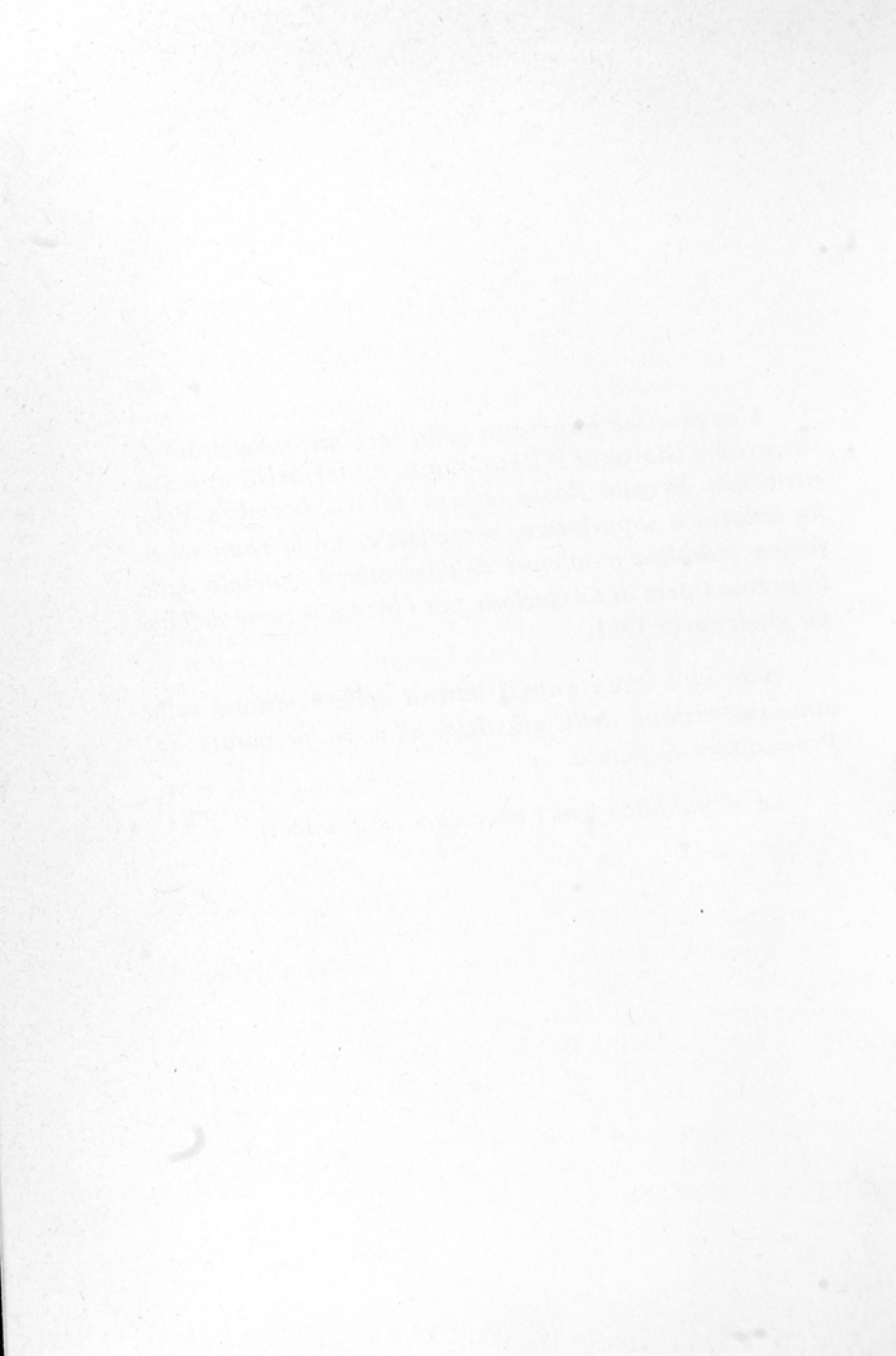
Roma, 2 Gennaio 1981

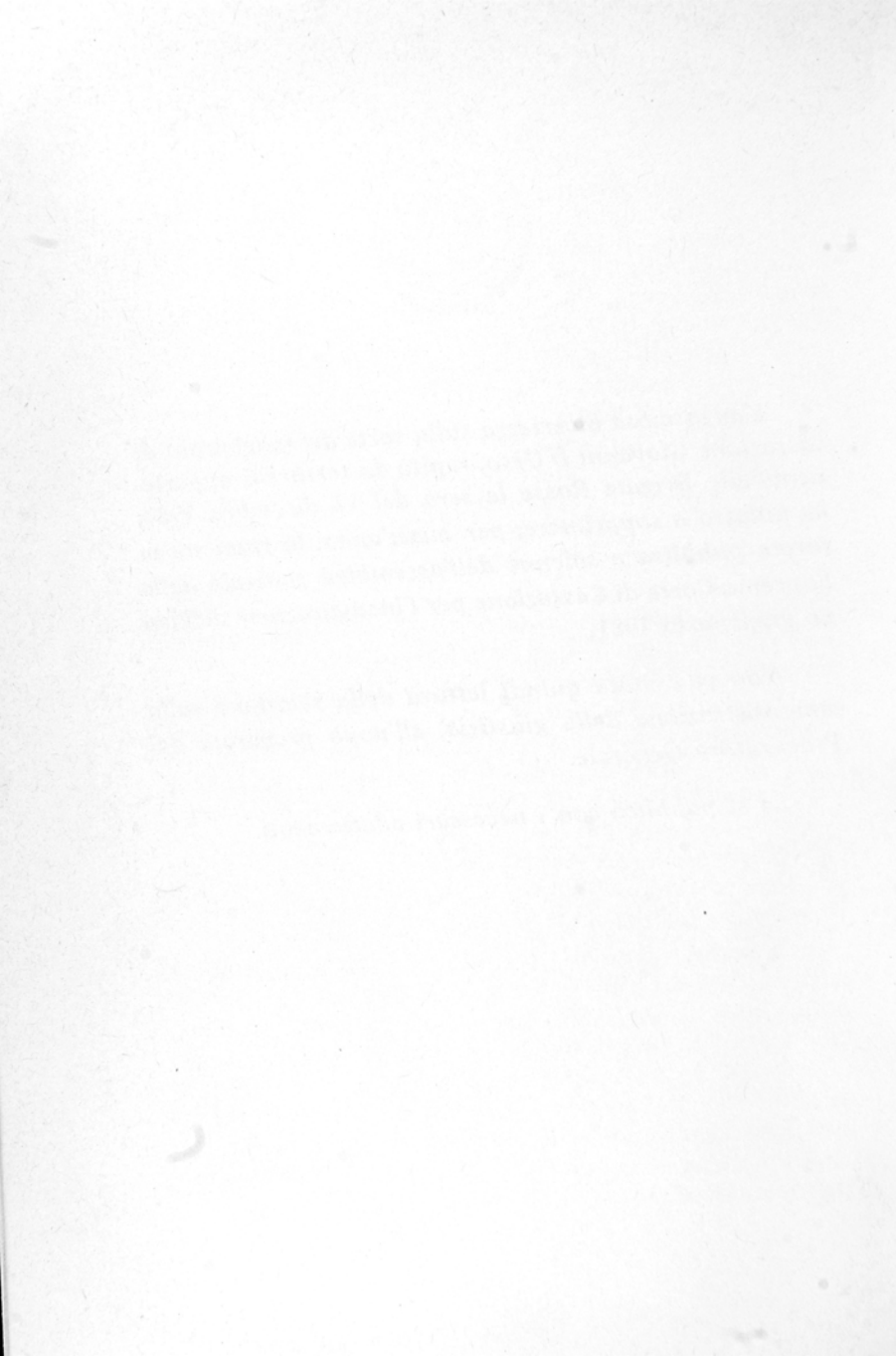
L'angosciosa incertezza sulla sorte del magistrato di cassazione Giovanni D'Urso, rapito da terroristi appartenenti alle Brigate Rosse la sera del 12 dicembre 1980, ha indotto a sopprimere, per quest'anno, la riunione in forma pubblica e solenne dell'assemblea generale della Suprema Corte di Cassazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1981.

Non vi è stata quindi lettura della relazione sulla amministrazione della giustizia, all'uopo preparata dal Procuratore Generale.

La si pubblica con i necessari adattamenti.







L'anno giudiziario inizia in un'atmosfera di tristezza e di turbamento a causa delle sciagure che hanno colpito il nostro Paese: una gravissima calamità si è abbattuta su una vasta zona del territorio nazionale, una zona economicamente poco sviluppata che quindi ha maggiormente risentito le conseguenze del sisma ed il nostro pensiero va alle numerose vittime e alle migliaia di persone che hanno perso casa ed averi e si trovano nella difficoltà di affrontare i rigori della stagione invernale. Allo slancio generoso per offrire aiuti e soccorsi alle popolazioni colpite, che ha mosso l'intero Popolo italiano, hanno dato il loro valido contributo anche tutti gli appartenenti all'Amministrazione giudiziaria, magistrati, funzionari e personale d'ordine.

Ma se il terremoto è un evento naturale, di fronte al quale l'uomo è disarmato perché non è possibile prevederne il tempo, il luogo e le dimensioni, alla malvagità umana si deve invece attribuire un'altra grave sciagura che ha segnato l'anno testè decorso: la strage nella stazione di Bologna, che ha prodotto tante vittime innocenti proprio nel tempo delle ferie estive quando ci si avvia al meritato riposo e si cerca di trovare sollievo agli assilli della vita quotidiana.

Il terrorismo si è nel 1980 accanito contro l'Ordine Giudiziario: l'elenco dei magistrati che sono caduti vittime della violenza si è paurosamente allungato.

In ordine di tempo Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato, Gaetano Costa si sono aggiunti alla già folta schiera di magistrati, la cui vita è stata sacrificata dalla violenza terroristica: il loro ricordo è vivo tra noi e costituirà di esempio e di sprone a tutti i magistrati, a quelli ora in servizio e a quelli che ci seguiranno, ad assolvere sempre ed in ogni occasione, costi quel che costi, la funzione che abbiamo liberamente scelto.

A Girolamo Minervini, che apparteneva a questa Procura Generale, verrà intitolata, nell'anniversario del suo sacrificio, un'aula penale della Suprema Corte.

Unitamente ai magistrati dobbiamo ricordare un'altra eletta figura di Uomo e di Giurista che non ha mai indossato la toga del magistrato ma che è stato fatto oggetto di attacco omicida da parte delle Brigate Rosse proprio perché, in spirito di servizio, aveva accettato di contribuire, con un'opera appassionata e diuturna, al governo della Magistratura: Vittorio Bachelet, Vice Presidente del Consiglio superiore della Magistratura. Uomo mite e buono, ma fermo e saldo nei suoi principi, ha saputo guidare in momenti difficili e delicati un'assemblea composita, nella quale si scontravano opposti orientamenti, opposte ideologie; con il passare del tempo meglio si potrà apprezzare quel che Vittorio Bachelet ha fatto per l'Ordine giudiziario e di cui gli andiamo debitori.

Ai familiari delle vittime va l'espressione del nostro più vivo cordoglio e della nostra profonda solidarietà: essi sono stati colpiti nei loro affetti più intimi e più delicati ed hanno affrontato la prova durissima con un coraggio ed una forza d'animo esemplari, degne d'ammirazione. Ce li sentiamo vicini come conserviamo nel cuore l'immagine del loro caro Scomparso.

Un ultimo episodio ci ha gravemente colpiti: il sequestro di Giovanni D'Urso, magistrato addetto alla Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e di Pena. E' un fatto che ha suscitato un nuovo allarme, perché rappresenta il ritorno ad un sistema che pareva fosse stato abbandonato dopo i sequestri Sossi e Di Gennaro, che avevano caratterizzato i primi tempi della lotta eversiva contro l'ordine costituito ed in particolare contro la magistratura.

E' motivo di profonda impressione e commozione sapere che un collega, sol perché svolgeva le funzioni affidategli con pieno rispetto delle leggi vigenti, si trova in balia di freddi e feroci delinquenti mossi da un cieco odio contro lo Stato democratico e le sue strutture, i quali lo sottopongono ad un inumano trattamento: se atterrisce la azione violenta che spegne all'improvviso l'esistenza, non è meno grave la privazione della libertà personale al fine di fiaccare la resistenza psichica del sequestrato e di ucciderne lo spirito prima della vita stessa.

La speranza che anche questo sequestro, come quelli che l'hanno preceduto, si risolva bene con il ritorno del collega in seno alla famiglia che lo attende ansiosa permane salda nonostante i minacciosi segni provenienti dagli scritti dei terroristi: questi hanno bandito una lotta senza quartiere contro l'istituto carcerario, ne hanno fatto l'oggetto diretto della loro azione dichiarandosi « contrari alle carceri di ogni tipo », cosicché appare ingenuo supporre che qualche provvedimento di modifica alla struttura penitenziaria possa aver, di per sé, benefici effetti sulla situazione di Giovanni D'Urso.

Lo Stato non può e non deve rinunciare al magistero punitivo nei confronti di coloro che violano l'ordinamento che il Popolo si è dato attraverso i suoi rappresentanti liberamente eletti con metodo democratico: ne verrebbe meno la sua funzione essenziale di tutela della grande massa di cittadini che di quell'ordinamento sono rispettosi. Ed è chiaro ed evidente il tentativo di spingere verso misure eccezionali, verso provvedimenti che repugnano alla coscienza democratica e che la Costituzione ha ripudiato cancellandoli dal nostro sistema giuridico.

L'accanimento dei terroristi contro l'istituto carcerario dimostra come proprio esso costituisca il più efficace fattore disgregante dell'organizzazione eversiva,

onde sarebbe esiziale un cedimento in questo settore: naturalmente, se vi sono state, per avventura, deviazioni o deficienze nell'applicazione delle vigenti disposizioni, legislative e regolamentari, nel trattamento dei detenuti, a queste va posto riparo nel rispetto della disciplina che è indispensabile in uno stabilimento penitenziario e va correlata al grado di pericolosità del singolo detenuto.

L'attacco sferrato con costante tenacia e con accurata preparazione dal terrorismo non ha incrinato la salda compagine della magistratura italiana, la quale vi ha dato l'unica risposta che da essa si doveva attendere: il proseguimento del proprio compito istituzionale di fare giustizia secondo le leggi esistenti.

I risultati, indubbiamente positivi, che sono stati conseguiti anche di recente nella lotta contro il terrorismo sono sì frutto dell'opera intelligente delle Forze dell'ordine, alle quali va tutta la nostra solidarietà ed il nostro apprezzamento, ma sono stati resi possibili dalla piena e completa collaborazione che alle Forze dell'ordine hanno dato i magistrati — Pubblici Ministeri e Giudici Istruttori — incaricati delle relative istruttorie.

Ma per svolgere la loro opera i giudici devono sentirsi sicuri e questa esigenza di sicurezza solo negli ultimi tempi ha avuto parziale soddisfazione attraverso la messa a disposizione di mezzi meccanici e di servizi di scorta: è parziale a causa del rilevante costo dei mezzi meccanici, della deficienza numerica del personale occorrente per l'impiego di quei mezzi e per le scorte, della materiale impossibilità di assicurare per l'intero arco della giornata un'efficiente protezione ad un notevole numero di magistrati. Sarà pertanto necessario individuare in ogni singolo ufficio quei magistrati che per le incombenze loro attualmente affidate e per l'attività in precedenza svolta si trovano in situazione di

effettivo pericolo e provvedere alla loro concreta protezione con tutti gli accorgimenti che l'esperienza consiglia: è una scelta indispensabile se si vuol raggiungere un risultato apprezzabile.

* * *

Da più parti si avverte la mancanza di un organico ordinamento giudiziario: il legislatore costituente, disponendo con la VII Disposizione transitoria che l'ordinamento giudiziario del 1941 rimanesse in vigore fino all'emanazione di una nuova legge in conformità della Costituzione, aveva chiaramente riconosciuto che quello allora esistente non era più rispondente ai nuovi principi e doveva essere sostituito. Ma ad oltre trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione la riforma dell'ordinamento giudiziario, più volte annunciata, non è mai stata fatta e sono state invece introdotte delle mere riforme settoriali senza una visione organica e completa.

Si è agito essenzialmente sotto l'assillo del problema economico ed invero il ruolo aperto è stato introdotto per assicurare al magistrato una progressione nel trattamento economico: le qualifiche di magistrato di appello e di cassazione si sono risolte in semplici etichette senza alcun significato concreto, poiché è venuta meno quella che dovrebbe essere la caratteristica di un corretto ordinamento vale a dire la corrispondenza tra qualifica e funzione. Ne è risultata una impressionante inflazione delle qualifiche più elevate con conseguente discredito delle qualifiche stesse e ne è derivata anche una più scarsa mobilità dei magistrati, molti dei quali sono sempre rimasti nelle stesse sedi con le medesime funzioni, pur cambiando qualifica.

Nemmeno nella recentissima legge che riforma — per la quarta volta in vent'anni — il sistema elettorale del Consiglio superiore si è creduto opportuno prescri-

vere la coincidenza tra qualifica e funzione, eppure l'occasione era quanto mai favorevole, giacché, disponendosi che metà degli eligendi magistrati possa essere liberamente scelta indipendentemente dalla qualifica, sarebbe stato ben giustificato l'esigere che i quattro magistrati ed i due magistrati che devono essere rispettivamente di cassazione e di appello esercitassero quelle funzioni e non altre.

Sulla conformità alla Costituzione di una simile situazione ha avuto persino dubbi il massimo giudice amministrativo, che ha ripetutamente sollevato la questione di legittimità costituzionale, sulla quale a giorni la Corte dovrà esprimersi.

Sarebbe invece molto più corretto scindere nettamente trattamento economico e progressione funzionale. Partire per il primo da una base adeguata, che assicuri al magistrato una retribuzione dignitosa, confacente all'importanza della sua funzione e ai doveri che questa gli impone e disporre progressivi aumenti correlati soltanto alla anzianità di servizio. Dall'altra parte dare concreta attuazione al principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono soltanto per le funzioni e attribuire le stesse in relazione alla capacità e alle attitudini del magistrato.

Verrebbe in tal modo esaltato e potenziato il compito del Consiglio superiore della Magistratura, il quale avrebbe possibilità di scegliere effettivamente il magistrato più adatto alla funzione senza subire il condizionamento di qualifiche conferite in altro momento al fine sostanziale di far acquisire al magistrato un miglior trattamento economico, poiché lo valuterebbe per quel che è, in quel momento, per il rendimento dato e per le prospettive che offre: e questo avrebbe ancor maggior rilevanza quando si tratta di conferire uffici direttivi, che esigono magistrati particolarmente capaci.

Certo è che, come è stato recentemente riaffermato al Congresso mondiale delle Nazioni Unite sulla giustizia penale tenutosi a Caracas, la qualificazione professionale è un elemento indispensabile per garantire l'indipendenza del giudice onde si deve migliorare il reclutamento e la formazione giuridica e professionale dei magistrati: sotto questo profilo già si è fatto qualcosa per meglio disciplinare il tirocinio degli uditori e renderlo efficiente in modo da ridurre i rischi dell'impatto con il concreto esercizio delle funzioni giudiziarie e migliori prospettive si presentano se sarà possibile condurre in porto il disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento, che modifica radicalmente il sistema di reclutamento e di formazione dei magistrati.

Attraverso la legge sull'ordinamento giudiziario si dovrà altresì precisare definitivamente la posizione del P.M., sventando i ricorrenti tentativi, più o meno coperti, di operarne uno sganciamento dalla magistratura.

Va invece affermato che il P.M. costituisce parte integrante dell'ordine giudiziario e deve godere di tutte le garanzie che sono proprie dei giudici. Giustamente è stato osservato che l'indipendenza del Pubblico Ministero è un presupposto per l'indipendenza del giudice e che ogni insidia alla prima si riflette necessariamente sulla seconda.

Proprio perché per precetto costituzionale — questo chiaro ed inequivoco — il Pubblico Ministero ha l'obbligo dell'esercizio dell'azione penale, esso deve essere non solo istituzionalmente indipendente, ma libero da ogni condizionamento di carattere politico ed ideologico con totale eliminazione di ogni residua, inammissibile interferenza del potere esecutivo: altrimenti vi saranno sempre sospetti di incidenze esterne, che nuociono gravemente al buon nome dell'istituto e si ripercuotono inevitabilmente sull'intera magistratura.

Anzi in una prospettiva di unità della giurisdizione sarebbe auspicabile un coordinamento tra l'attività di tutti gli organi cui è attribuito l'esercizio dell'azione nell'interesse pubblico, particolarmente quando l'illecito penale costituisca nel tempo stesso illecito amministrativo: invero l'azione incrociata dei due organi, Pubblico Ministero penale e Pubblico Ministero contabile, che fondino la loro rispettiva esperienza, sarebbe certamente di grande giovamento ai fini dell'attuazione della giustizia.

* * *

Una volta che sia stato dato all'Ordine giudiziario un assetto definitivo, conforme sotto ogni aspetto al disegno costituzionale e che si abbiano dei giudici, culturalmente preparati, periodicamente aggiornati e collocati in funzioni confacenti alle loro attitudini e alla loro indole il problema della responsabilità del magistrato, sul quale si è spesso discusso in questi tempi, assumerà un diverso rilievo e troverà una soddisfacente soluzione nella sede propria, che è quella disciplinare.

Si è posto il quesito se sia sufficiente ed adeguata l'attuale disciplina legislativa che configura l'illecito disciplinare come mancanza ai doveri di magistrato o condotta da renderlo immeritevole della fiducia e della considerazione di cui il magistrato deve godere o da compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario ed è addirittura sorto il dubbio se tale formulazione, ampia e generica, sia costituzionalmente corretta.

Ci auguriamo che la Corte costituzionale, investita della questione con diverse ordinanze della Sezione Disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, dica al più presto la sua parola chiarificatrice ed illuminante, rendendo possibile la definizione di parecchi procedimenti, che sono attualmente sospesi.

E' ovvio peraltro che, quand'anche la Corte dichiarasse l'infondatezza della questione, rimarrebbe pur sempre il problema della opportunità o meno di procedere ad una tipizzazione dell'illecito disciplinare, vale a dire all'individuazione di astratte fattispecie, incorrendo nelle quali — e solo in esse — il magistrato possa essere sottoposto a procedimento disciplinare e colpito dalle sanzioni attualmente previste.

E' una tesi questa che ha trovato parecchi sostenitori, i quali hanno voluto istituire un preciso parallelo tra giudizio penale e giudizio disciplinare, assoggettando anche quest'ultimo al principio della tipizzazione delle fattispecie che è caratteristico del primo.

Peraltro non si può non riflettere che, dovendosi con il giudizio disciplinare reprimere qualsiasi comportamento del magistrato che sia disdicevole ai doveri del suo status, liberamente assunto con la partecipazione al concorso, è assolutamente impossibile immaginare a priori tutti indistintamente i fatti o atti che configurino violazione dei doveri di quello status: si tratta di una classificazione destinata all'insuccesso, come dimostrano anche recenti progetti, presentati da varie parti, che pur l'hanno tentata, ma, ciò nonostante, hanno finito per riconoscere la necessità di una norma di chiusura, la quale consenta di reprimere quelle situazioni non specificamente ipotizzate ed ipotizzabili, ma pur sempre illecite, che vengano a presentarsi nella realtà concreta.

In questa situazione si potrebbe premettere alla formula generica dell'attuale legge una elencazione, a carattere meramente esemplificativo, di comportamenti costituenti illecito disciplinare, la quale potrebbe offrire un utile criterio interpretativo della formula attuale, che costituirebbe la necessaria norma di chiusura: in altri termini nella generica previsione di quest'ultima

dovrebbero ricadere tutti i comportamenti che possano in qualche guisa essere assimilati per natura, spirito e finalità a quelli espressamente elencati. Sarebbe questo da un lato un utile strumento per impedire la creazione di zone di immunità disciplinare e dall'altro una sufficiente garanzia per il magistrato contro cervellotiche iniziative disciplinari.

S'innesta qui il problema dell'organo propulsore dell'azione disciplinare. Nulla quaestio per quanto riguarda il Ministro della giustizia poiché v'è una norma esplicita della Costituzione (art. 107 secondo comma). La legge ordinaria, che ha disciplinato il Consiglio superiore della Magistratura, ha conferito il potere di esercitare l'azione disciplinare pure al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ed anche se il Ministro è politicamente responsabile verso il Parlamento mentre il Procuratore Generale non ha tale responsabilità, non sembra opportuno apportare modifiche.

Il Procuratore Generale, che appartiene all'Ordine giudiziario ed è componente di diritto del Consiglio superiore, si trova nelle migliori condizioni per conoscere quanto avviene nel corpo della magistratura e per individuare quei comportamenti che richiedono l'esercizio dell'azione disciplinare: si tenga presente che per il 90 per cento i procedimenti disciplinari sono promossi su iniziativa del Procuratore Generale.

Sarebbe piuttosto auspicabile un maggior collegamento tra i due organi titolari dell'azione disciplinare. Questo esiste all'atto della proposizione dell'azione in quanto il Ministro deve chiederne il concreto esercizio al Procuratore Generale, che non può rifiutarlo, mentre il Procuratore Generale è tenuto ad informare il Ministro del suo proposito di promuovere l'azione: analogamente si potrebbe prevedere che ciascuno dei titolari debba informare l'altro quando intende procedere all'ar-

chiviazione. Si instaurerebbe in tal modo un reciproco controllo, che darebbe le migliori garanzie in ordine al corretto esercizio del potere di archiviazione e sarebbe particolarmente utile nei casi in cui uno solo dei titolari sia venuto a conoscenza di fatti nei quali sia possibile configurare un illecito disciplinare.

Diverso problema è quello se il potere di archiviazione dei titolari dell'azione disciplinare debba essere controllato dal Consiglio superiore: siccome bisogna tener assolutamente distinta la posizione di chi esercita l'accusa da quella del giudice ed in una materia delicatissima quale quella del giudizio disciplinare dei magistrati anche le apparenze vanno salvaguardate, se si dovesse affidare al Consiglio anche il controllo sulle archiviazioni sarebbe necessario costituire un'apposita sezione escludendo da essa — sempre ed in ogni caso — i componenti del Consiglio destinati a costituire la Sezione disciplinare, organo giudicante dell'azione.

Il problema della prescrittibilità dell'illecito disciplinare è stato risolto con una recentissima legge ed è in tal modo eliminato qualsiasi rischio di strumentalizzazione del processo disciplinare con la sua proposizione a notevole distanza di tempo dai fatti e dalla loro conoscenza.

Il termine di un anno dalla notizia del fatto per la proposizione dell'azione sembra congruo, meno quello, pure di un anno, per l'istruttoria, posto che entro quel termine non va semplicemente chiusa l'istruttoria, ma va addirittura comunicato all'incolpato il decreto che fissa l'udienza davanti alla Sezione disciplinare per la trattazione; il termine poi di due anni per la pronuncia della sentenza è eccessivo se riferito alla decisione che è emessa dal Consiglio a seguito della discussione orale, è insufficiente se si è inteso ricomprendervi anche il

tempo necessario per l'eventuale giudizio d'impugnazione avanti alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ed il possibile giudizio di rinvio.

Opportunamente è prevista la sospensione dei termini fino alla definizione del processo penale che sia stata instaurato per il medesimo fatto: gli è infatti che spesso l'esercizio dell'azione disciplinare è condizionato dall'esito di procedimenti penali che si trascinano a lungo, donde il ritardo con cui vengono definiti numerosi procedimenti disciplinari.

E' chiaro peraltro che, ristretto in termini angusti il periodo d'istruttoria del procedimento, sarà necessario potenziare maggiormente la Procura Generale con un ampliamento dell'organico sia dei magistrati come dei funzionari e del personale d'ordine e sarà forse opportuno costituire un apposito gruppo, che tratti in modo esclusivo e diretto, senza rogatorie agli uffici periferici, la materia disciplinare con la sollecitudine che il legislatore ha ravvisato indispensabile.

* * *

Sulle cause che ostacolano un regolare e soddisfacente corso della giustizia molto è stato detto e ci si dovrebbe ripetere, poiché dei suggerimenti per porvi riparo, a suo tempo indicati, ben pochi hanno trovato pratica realizzazione, ma, secondo il detto antico, *repetita juvant* e occorre insistere.

Così è a dirsi dell'irrazionale distribuzione dei magistrati dovuta alla mancata riforma delle circoscrizioni giudiziarie, che non ha permesso la soppressione di uffici con scarsissimo indice di lavoro e la concentrazione del personale, che si sarebbe reso disponibile, negli uffici veramente oberati di lavoro. Con recenti provvedimenti sono state disposte variazioni di piante organiche, ma si tratta di meri palliativi, dovendosi neces-

sariamente conservare negli uffici, che non avrebbero ragion d'essere, quel numero minimo di magistrati e di funzionari che ne consentano il funzionamento.

Non è tuttora risolto il problema dell'edilizia giudiziaria, giacché in parecchie sedi — e proprio in quelle in cui per la maggior mole di lavoro sarebbe più necessaria la sistemazione degli uffici in edifici adatti — difettano locali idonei allo svolgimento della attività giudiziaria: il difetto di aula, ad es., impedisce talvolta lo svolgersi contemporaneo di udienze civili e penali e frustra gli effetti della riduzione del numero dei componenti dei collegi giudicanti. Senza considerare poi che la collocazione di uffici giudiziari in edifici che sono contemporaneamente utilizzati ad altri fini non consente di apprestare quelle misure di sicurezza che nell'attuale momento sono indispensabili per assicurare l'incolumità del personale e la conservazione dei documenti e dei mezzi meccanici necessari per un moderno svolgimento dell'attività giudiziaria.

A questo riguardo deve dirsi che la situazione romana è tuttora precaria: per quanto procedano i lavori di consolidamento del Palazzo di giustizia, esso è ancora parzialmente inagibile, in ordine poi al quarto palazzo di piazzale Clodio, la cui costruzione è indispensabile per la concentrazione degli uffici di primo grado, se il Comune ha fatto quanto era nella sua competenza, la relativa pratica deve ancora percorrere le successive tappe in sede regionale.

Sulla produttività della macchina giudiziaria, a parte le astensioni dal lavoro che per motivi vari vi sono state in tutta Italia o in taluni distretti, incidono le consultazioni elettorali, politiche e amministrative, in quanto determinano una paralisi, più o meno lunga, degli uffici giudiziari, ai quali la legge affida numerose incombenze che esigono dispendio di tempo e di energie:

esse poi si succedono con un ritmo un tempo sconosciuto anche per il ripetuto ricorso al referendum abrogativo.

Va inoltre considerato che l'ammissione delle donne in magistratura ha avuto benefici effetti in quanto ha consentito di ampliare il campo di reclutamento dei magistrati: infatti i partecipanti al concorso di sesso femminile sono via via in aumento come del pari è in aumento la proporzione delle donne vincitrici del concorso e con ottimi risultati, veramente soddisfacenti.

Non si può peraltro sottacere che eventi fisiologici, ben spiegabili con l'età giovanile delle colleghe, determinano frequenti, ripetute assenze dal servizio con conseguente intralcio nella regolare trattazione degli affari: e se a questo può ovviarsi, sia pure con sacrifici, negli uffici ai quali i magistrati addetti sono numerosi, la cosa diventa assai più difficile negli uffici minori, nei quali pertanto si dovrebbe evitare che i magistrati di sesso femminile ne costituiscano la maggioranza.

* * *

I rilievi che precedono hanno carattere generale. Per quanto attiene più specificamente alla giustizia penale va osservata che la situazione di crisi è evidenziata dalla durata media dei procedimenti in fase di giudizio: essa va da un minimo di 4 mesi per le Preture, a 21 mesi per i giudizi di primo grado in Tribunale, a 15 mesi per le Corti d'appello, a 10 e 15 mesi rispettivamente per le Corti d'assise di primo e di secondo grado.

Questa constatazione porta a concludere che una prima causa della lentezza dei procedimenti è rappresentata dalla massa eccessiva di fatti penalmente puniti: occorre quindi insistere sulla via della depenalizzazione, già intrapresa dal nostro legislatore e proseguita con un recente disegno di legge.

E' necessario infatti adeguare la risposta punitiva dello Stato al mutare delle valutazioni sociali ed è inutile appesantire gli organi giudiziari con una miriade di fatti di scarsa consistenza e rilevanza sociale, puniti esclusivamente con sanzioni pecuniarie, soggetti a prescrizioni brevi, i quali finiscono per intralciare il corretto funzionamento di quegli organi impedendo il tempestivo accertamento e la conseguente repressione di fatti ben più gravi e dannosi per la comunità: è questa, del resto, una precisa indicazione che ci viene da altri Paesi, in particolare della Comunità Europea.

Naturalmente la degradazione dell'illecito da penale in amministrativo non deve risolversi in una diminuzione delle garanzie del cittadino, al quale deve essere data la possibilità di difendersi, senza particolari aggravii, di fronte all'operato dell'organo amministrativo.

Sul piano processuale, in attesa dell'organica riforma del rito, che dovrebbe essere improntata a criteri di snellezza con l'eliminazione di numerosi adempimenti formali, che appaiono inutili al fine di garantire il diritto alla difesa, potrebbe essere foriera di benefici risultati una maggior estensione della competenza pretorile: ad avviso di molti Procuratori Generali ad una più sollecita definizione dei procedimenti penali hanno contribuito tanto la estensione delle norme sul giudizio direttissimo quanto la legge 8 agosto 1977 n. 534, modificatrice della disciplina delle nullità assolute e delle citazioni degli imputati.

I grandi agglomerati urbani sono stati sedi dei più gravi episodi di terrorismo politico e gli strumenti legislativi approntati per mettere le istituzioni più direttamente esposte alla minaccia terroristica in condizioni di fronteggiarla adeguatamente si sono dimostrati efficienti: per merito delle Forze dell'ordine e della magistratura si sono conseguiti indubbi successi nella identificazione e nello smantellamento delle formazioni ter-

roristiche, ma è certo che la lotta sarà ancora lunga e dura, perché non basta debellare singole formazioni, ma occorre colpire ed annientare la mente direttiva.

A tal fine si è rivelata utile l'introduzione di un'attenuante per i terroristi che aiutano concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove per l'individuazione e la cattura dei correi: si è parlato a questo proposito di terroristi pentiti, ma più esattamente si dovrebbe configurare nel loro operato una dissociazione, la rottura del vincolo di solidarietà che è essenziale in formazioni eversive, che vivono nella clandestinità. E' questo l'indirizzo da seguire e da coltivare, mentre appare assolutamente da respingere il ricorso all'amnistia o ad altri espedienti quale l'allontanamento dal territorio nazionale che repugnano all'ordinamento costituzionale e democratico.

* * *

Il fenomeno della criminalità comune è generalmente in aumento e le cause sono quelle ormai ben note e più volte evidenziate: scadere dei valori morali, disgregazione della compagine familiare, scarsa efficacia intimidatrice delle pene, speranza, purtroppo fondata, di impunità o comunque di sottostare ad una pena lieve per l'uso non sempre oculato dell'ampio potere discrezionale attribuito dalla legge agli organi giudicanti in tema di giudizio di valenza tra aggravanti ed attenuanti, l'ansia di ottenere per la via più facile il benessere propagandato dalla civiltà dei consumi.

Uno specifico fattore di aumento della criminalità comune è costituito, in questo momento storico, dal diffondersi dell'uso degli stupefacenti, in quanto il tossicodipendente è spinto al delitto dalla ricorrente necessità di reperire il denaro occorrente per l'acquisto della droga.

Per quanto riguarda i sequestri di persona a scopo di estorsione va rilevato che il fenomeno, un tempo cir-

coscritto in zone ben determinate del territorio nazionale, è ormai diffuso ovunque e a questo proposito non si può non porre in evidenza come nel comportamento degli organi inquirenti vi siano state notevoli oscillazioni che vanno dal rallentamento o addirittura dalla sospensione delle indagini fino alla liberazione del sequestrato a interventi rigorosi di congelamento dei beni del sequestrato e dei suoi familiari allo scopo di impedire il pagamento del riscatto. Si è quindi parlato, in contrapposizione tra loro, di linea dura e di linea morbida e mentre la prima è sicuramente conforme al sistema legislativo in quanto tende ad impedire la piena realizzazione del progetto criminoso, la seconda non ha sempre conseguito migliori risultati, essendo noto che talvolta l'ostaggio è stato sacrificato nonostante l'avvenuto pagamento di tutto o di parte del preteso riscatto.

Sono in aumento gli omicidi volontari ed il ricorso alla violenza contro le persone appare naturale estrinsecazione di un abitus mentale in cui confluiscono immaturità ed egoismo in una società sostanzialmente basata sulla sopraffazione e sull'immediata realizzazione di scopi individuali. D'altra parte spesso vittime degli omicidi sono stati individui già implicati in azioni criminose, il che si è verificato con maggior frequenza nelle zone in cui alligna il fenomeno della mafia o più genericamente della criminalità organizzata, la quale esprime nel medesimo tempo autori del reato e vittime del medesimo.

Stazionario è invece il numero degli omicidi colposi, compresi quelli causati dalla violazione delle norme infortunistiche.

In diversi distretti sono in sensibile aumento i reati in materia urbanistica, strettamente correlati all'abusivismo edilizio, mentre assumono particolare rilevanza i reati contro l'ambiente, in specie quelli d'inquinamento, in ordine ai quali sarebbero opportune più precise

norme incriminatrici con pene adeguate alla gravità delle violazioni.

* * *

La quasi totalità dei Procuratori Generali lamenta che il triste fenomeno della diffusione della droga ha assunto forme e proporzioni allarmanti, specialmente nei centri maggiori, con catastrofiche conseguenze sociali e numerosi esiti letali in individui giovani e giovanissimi: la droga, un tempo appannaggio di ambienti ben determinati, è penetrata nelle fabbriche e nelle scuole d'ogni ordine.

L'attività repressiva nei confronti di importatori di droga ha conseguito brillanti risultati colpendo delle vere e proprie centrali di smistamento e di lavorazione della droga.

A causa della non punibilità dei tossicodipendenti nei casi di uso personale di modiche quantità di sostanze stupefacenti o psicotrope è difficile distinguere coloro che sono da curare come malati dai piccoli spacciatori, essi stessi tossicodipendenti, che alimentano il traffico minuto della droga, coprendo pure, con la loro omerità, l'attività dei grandi spacciatori.

Poiché perdura la mancanza o l'insufficienza delle strutture amministrative previste dalla legge del 1975 — è illuminante sul punto l'ampia trattazione fatta dal C.S.M. nella sua Relazione al Parlamento — non è possibile stabilire se avranno benefici effetti le recenti disposizioni sulla somministrazione del metadone nel trattamento degli stati di tossicodipendenza: v'è il pericolo che i soggetti interessati tendano ad eludere gli effetti dell'azione di recupero per assicurarsi più a lungo l'uso del farmaco e cioè per rimanere sostanzialmente nello stato in cui già si trovano. E ciò a parte dalla circostanza che il decreto 7 agosto 1980 consente la somministra-

zione del metadone anche da parte dei farmacisti e che il successivo decreto 10 ottobre 1980 consente altresì, sia pure in via sperimentale, a determinate condizioni ed in situazioni particolari, l'impiego di preparati galenici di morfina cloridrato fiale.

Nonostante i numerosi sequestri disposti dall'autorità giudiziaria competente persiste il traffico delle pubblicazioni oscene con tendenza anzi all'aumento attraverso anche una maliziosa modificazione delle testate già incriminate e la scelta del luogo di pubblicazione in sedi di uffici giudiziari che in precedenti decisioni si siano dimostrati più comprensivi e tolleranti: è lo stesso fenomeno che si verifica per i films, essendo la competenza territoriale radicata nel luogo della prima programmazione.

* * *

In parecchi distretti viene segnalato un aumento nella criminalità minorile e viene posto in rilievo come esso rifletta essenzialmente i delitti contro il patrimonio, frequentemente commessi da minori nomadi, di nazionalità non italiana, che agiscono per istigazione o determinazione di congiunti maggiorenni.

Per quanto riguarda la legislazione speciale per i minori viene segnalata una costante diminuzione delle dichiarazioni di stato di abbandono: il fenomeno va posto in relazione sia alla diminuzione della natalità sia al maggior senso di responsabilità delle madri nubili sia infine — e questa è la nota più tranquillante — al miglioramento degli interventi assistenziali in molti distretti.

Da parecchi Procuratori Generali si è mosso l'appunto al procedimento di adozione speciale di essere troppo complesso e di non breve durata, in gravissimo contrasto con l'esigenza di definire in tempi brevissimi la situa-

zione del minore: sembra che per un miglior intervento in questo campo siano strumenti indilazionabili tanto la unificazione delle due forme di adozione (ordinaria e speciale) quanto la protrazione fino al diciottesimo anno dello stato di adottabilità.

E' stata ventilata una riforma della magistratura minorile e può ammettersi che le attuali strutture non rispondano appieno ai compiti e alle funzioni che le leggi, via via succedutesi, hanno affidato loro: ad esempio è forse insufficiente un solo tribunale per i minorenni con competenza territoriale estesa all'intero distretto.

Ad ogni modo se ad una riforma si deve procedere, la si deve fare tenendo ben presenti i principi fondamentali che la Costituzione ha posto in tema di amministrazione della giustizia, specie per quel che riguarda l'indipendenza del giudice, anche specializzato, le funzioni del Pubblico Ministero, le garanzie della difesa; occorrerà poi ben chiarire la competenza del giudice minorile per evitare conflitti, incertezza tra gli utenti, disagio tra i giudici, disorientamento per gli operatori sociali.

* * *

In materia civile viene segnalato un modesto ma costante aumento della litigiosità ed un aumento generale delle pendenze. Le cause sono quelle già evidenziate nelle precedenti relazioni e sulle quali non intendo ritornare: sotto questo profilo la situazione non presenta miglioramenti, non essendo stati adottati alcuni dei provvedimenti che erano stati proposti, né seguiti quei suggerimenti pratici che erano stati indicati.

Si è detto che all'aumento della litigiosità ha contribuito anche il difetto di sistematicità della nostra produzione legislativa, esuberante, spesso disordinata e talvolta anche contraddittoria e, per conseguenza, di non agevole interpretazione: non va peraltro dimenticato che

la nostra società è caratterizzata dal pluralismo e che ad esso può facilmente farsi risalire quel difetto della legislazione, frutto spesso di compromessi tra opposti contrastanti indirizzi.

Per quanto riguarda la riforma del rito civile è da augurarsi che la si possa attuare con una certa rapidità secondo le linee direttive già da tempo enunciate. L'apposita Commissione ministerale, alla quale era stato affidato l'incarico di preparare il progetto di legge delega, ha ultimato i suoi lavori e se il Parlamento sarà sollecito nel conferire la delega al Governo, i tempi di attuazione della riforma non dovrebbero essere lunghi, giacché, a differenza di quella del rito penale, essa non implica radicali modificazioni di struttura e tanto meno richiede un aumento degli organici, ch  anzi con lo snellimento delle procedure sarebbe possibile aumentare la produttivit  di ogni singolo magistrato.

Allo stato attuale il carico dell'attivit  giudiziaria civile tende a spostarsi verso i tribunali presumibilmente per gli effetti riflessi del fenomeno inflazionistico: sotto questo profilo potrebbero aver benefici effetti i progetti di ampliamento della competenza del giudice conciliatore o del pretore se nella riforma quest'ultimo dovr  essere conservato come giudice autonomo, fornito di propria competenza territoriale.

* * *

Il contenzioso in materia di determinazione ed adeguamento dei canoni di locazione in applicazione della legge 27 luglio 1978 n. 392 si   mantenuto in proporzioni normali, mentre quello in tema di rilascio di immobili locati va assumendo preoccupanti dimensioni.

Talune delle questioni insorte in ordine alla legittimit  costituzionale di norme contenute in quella legge

sono state risolte dalla Corte costituzionale e questo varrà sicuramente a ridurre il contenzioso nella materia.

Va espresso a questo proposito l'augurio che la Corte costituzionale affronti con la maggior sollecitudine possibile le questioni di legittimità costituzionale che le vengono sottoposte: è bene che lo stato d'incertezza sulla legittimità della norma venga al più presto eliminato in modo da impedire il proliferare delle liti sul punto e da evitare giacenze presso gli uffici giudiziari di procedimenti, la cui definizione postula la previa risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Naturalmente occorre che all'intervento della Corte, quando esso sia nel senso della illegittimità della norma, segua con prontezza quello del Parlamento, per colmare il vuoto legislativo necessariamente formatosi, perché questo è fertile terreno di litigiosità.

Pur essendo ovunque in aumento le cause in materia di lavoro continuano ad essere espressi giudizi positivi sulla applicazione della legge 11 agosto 1973 n. 533 anche se in qualche sede il rapporto sfavorevole tra litigiosità e magistrati addetti alle sezioni del lavoro non ha consentito e non consentirà nemmeno per il futuro il rispetto dei termini imposti dalla legge.

Modesto è stato l'aumento delle procedure concorsuali e al riguardo va rilevato che in due distretti, in cui l'economia è particolarmente sviluppata, si è constatata addirittura una diminuzione delle dichiarazioni di fallimento. Questo fenomeno non va tuttavia interpretato come sintomo di ripresa economica, bensì come espressione di crisi dell'istituto in quanto in zone di economia più progredita i creditori preferirebbero ricercare soluzioni concordate, sia pure con notevole sacrificio delle loro ragioni, anziché ricorrere alla macchinosa e lenta procedura fallimentare, particolarmente in perio-

di, come questo, di massiccia inflazione che si risolve in un maggior danno per il creditore. Questo è, del resto, un aspetto di quella fuga dalla giustizia ufficiale che è già stato altra volta posto in evidenza e che si manifesta con il ricorso all'arbitrato.

Non vi sono variazioni degne di particolare segnalazione nelle cause per separazione personale dei coniugi e nelle cause di scioglimento del matrimonio e di cessazione degli effetti civili del matrimonio celebrato col rito concordatario.

Si va invece spegnendo la polemica sulla ammissibilità delle domande di mutamento del titolo della separazione — da consensuale in separazione con addebito — man mano che i Tribunali si adeguano alla giurisprudenza della Corte di Cassazione favorevole al mutamento.

Non essendo finora intervenuto il legislatore a dissipare le incertezze circa il rito da seguire per la modificazione delle condizioni della separazione consensuale o dei provvedimenti riguardanti i coniugi e la prole, contenuti nella sentenza di separazione personale, vi si dovrà provvedere in sede di riforma del rito civile.

* * *

Nell'anno decorso l'attività della Suprema Corte di Cassazione è stata notevolissima sia sotto l'aspetto quantitativo sia sotto l'aspetto qualitativo, avendo risolto importanti e delicate questioni tanto in civile quanto in penale.

Nel ramo civile è continuata la lieve flessione dei ricorsi iscritti a ruolo, mentre è aumentato il numero di quelli definiti, purtroppo senza effetti sulla pendenza che continua ad aggirarsi sui 25.000 ricorsi.

Nel ramo penale si è avuta invece una considerevole flessione dei ricorsi sopravvenuti e di conseguenza

una rilevante diminuzione della pendenza, che ora supera di poco quella civile: sono questi gli effetti diretti e riflessi dell'amnistia concessa con il D.P.R. 4 agosto 1978 n. 413, cosicché quando quegli effetti verranno meno, la situazione di crisi, che permane nel settore civile, si evidenzierà nuovamente anche nel settore penale.

La Commissione di studio, la cui costituzione era stata annunciata nella precedente relazione, ha svolto un'accurata indagine sull'attività della Corte, particolarmente per quanto riflette il settore penale ed ha formulato alcune proposte organizzative.

Vanno invero tenute presenti due fondamentali esigenze: da un lato quella di definire con la massima tempestività consentita il maggior numero di ricorsi, dall'altro quella di svolgere, sempre con la massima tempestività, il compito istituzionale di garantire l'uniforme applicazione ed interpretazione del diritto.

Ora il flusso annuo di lavoro è tale da non consentire una eliminazione tempestiva delle sopravvenienze e si è quindi determinata la tendenza a risolvere il problema attraverso periodici provvedimenti di clemenza, il che, peraltro, se ha dato risultati a breve termine, ha finito per aggravare il problema nei tempi medi: è significativo a tal proposito l'andamento dei ricorsi sopravvenuti che dalle 24.000 unità del 1972, è andato via via crescendo fino a raggiungere le 48.000 unità del 1978.

Pertanto per mettere in grado la Corte di affrontare un normale flusso di lavoro scoraggiando la tendenza ad abusare del ricorso per cassazione si potrebbe anzitutto, sul piano normativo, riformare l'art. 531 quarto comma c.p.p., consentendo alla Corte di non discutere in pubblica udienza i ricorsi per i quali è stata già richiesta la declaratoria di inammissibilità in Camera di Consiglio. Il sistema attuale è infatti fonte di gravis-

simi abusi, giacché per il 90% dei casi in cui è stata chiesta la trattazione in pubblica udienza il difensore non si presenta poi in udienza per quella discussione da lui stesso richiesta.

In attesa di tale riforma sarebbe auspicabile, sul piano organizzativo, stabilire, proprio per i ricorsi per i quali vi sia stata istanza di parte, udienze speciali riservate alla loro trattazione, in modo da consentirne la definizione entro termini brevissimi ed in numero maggiore con conseguente effetto dissuasivo per le istanze defattorie.

Sempre sul piano organizzativo occorre potenziare al massimo le strutture relative alla verifica preliminare dell'ammissibilità dei ricorsi aumentando il numero dei magistrati che procedono all'esame dei ricorsi e affiancandone l'attività con personale ausiliario e mezzi strumentali adeguati.

Per eliminare poi o ridurre a livelli accettabili il fenomeno dei contrasti giurisprudenziali tra le sezioni e persino all'interno delle singole sezioni occorre anzitutto potenziare l'Ufficio del Massimario ponendo termine al fenomeno della carenza di organici e in secondo luogo provvedere alla formazione, nell'interno delle singole sezioni, di schedari di massime provvisorie al fine di evitare che durante il tempo intercorrente tra la pronuncia della sentenza, il deposito della stessa e la copiatura, altri collegi, non al corrente della soluzione del caso, adottino decisioni con quella contrastante.

Purtroppo sul rendimento della Corte nell'anno 1980 hanno influito, diminuendolo — ed in maniera assai rilevante — le operazioni connesse ai numerosi referendum abrogativi: per quasi tre mesi tre presidenti di sezione e trenta consiglieri — i più anziani di ogni sezione — sono stati impegnati in un lavoro di verifica di

firme, lavoro duro, faticoso, ripetitivo, di nessuna soddisfazione intellettuale, ma al tempo stesso delicato in quanto diretto a controllare le condizioni per il corretto esercizio di un diritto che la Costituzione riconosce ai cittadini.

E per render possibile lo svolgimento di tale lavoro è stata indispensabile anche l'opera di 35 magistrati, di appello e di tribunale, appartenenti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, i quali hanno dovuto necessariamente interrompere la loro normale attività in quell'Ufficio, che è essenziale per il funzionamento della Corte in quanto provvede alla classificazione dei ricorsi, alla raccolta dei precedenti giurisprudenziali e alla compilazione delle massime.

Il referendum è un tipico istituto del regime democratico, ne costituisce anzi l'espressione diretta in quanto permette all'elettore di esercitare personalmente, sia pure sotto la forma dell'abrogazione, quell'attività legislativa che è normalmente affidata al Parlamento: ben si comprende quindi come il legislatore abbia voluto conferire al più elevato organo della giustizia ordinaria la necessaria funzione di controllo sui presupposti materiali che condizionano la concreta attività referendaria.

Senonché di fronte al proliferare delle iniziative referendarie, sempre più numerose e frequenti, s'impone la necessità di evitare che per effetto di esse rimanga paralizzata l'attività del giudice di legittimità con conseguente ulteriore impedimento al soddisfacimento della domanda di giustizia: con la sottrazione di quei magistrati al loro compito istituzionale si è infatti reso inevitabile lo sconvolgimento del calendario delle udienze, con il rinvio di numerosi processi ed il conseguente rischio della maturazione dei termini di prescrizione o di custodia preventiva.

Ne deriva l'opportunità che le operazioni puramente materiali di controllo e di conteggio delle firme dei

proponenti il referendum vengano decentrate alle Corti d'appello, le quali, essendo tutte collegate attraverso i loro terminali al Centro elettronico di documentazione esistente presso la Corte di cassazione, possono ugualmente compiere quelle operazioni con ogni garanzia circa il loro risultato: all'ufficio centrale presso la Suprema Corte dovrebbe spettare soltanto un compito di revisione del lavoro svolto perifericamente e di risoluzione degli incidenti e delle opposizioni eventualmente proposte avverso le operazioni degli uffici distrettuali.

E' da augurarsi quindi che ad una riforma in tal senso, non potutasi attuare in pendenza di procedimenti referendari, il Parlamento proceda sollecitamente e tempestivamente secondo il progetto all'uopo presentato.

Ma l'esperienza degli anni passati dovrebbe consigliare un'altra, più incisiva riforma, che, sempre con la massima salvaguardia del diritto dei cittadini di utilizzare lo strumento referendario, eviterebbe inutili sprechi di tempo, di energie e di spese. Si è verificato infatti nel 1978 che taluni referendum, che pur avevano raccolto il prescritto numero di firme, non sono stati effettuati perché ritenuti inammissibili dalla Corte costituzionale: sembrerebbe opportuno allora anticipare il giudizio sull'ammissibilità del quesito referendario e stabilire che lo stesso venga emesso subito dopo la sua presentazione da parte del Comitato promotore. In tal modo la raccolta delle firme avrebbe un maggior significato in quanto il cittadino saprebbe già che l'iniziativa è corretta ed idonea a raggiungere lo scopo, mentre la successiva verifica da parte dell'Autorità giudiziaria sul numero e sulla validità delle firme non correrebbe il rischio di risolversi in una vana esercitazione.

* * *

Alcune decisioni della Suprema Corte meritano di essere segnalate per la loro rilevanza e per i loro riflessi di carattere sociale.

Un delicato e difficile problema è quello cosiddetto della libertà di antenna, reso attuale dalla sentenza della Corte costituzionale che ha escluso l'esistenza di un monopolio della RAI-TV nell'ambito regionale. Avendo taluni stazioni televisive private, operanti di fatto senza alcuna autorizzazione amministrativa, lamentato interferenze dannose alle loro trasmissioni da parte della RAI-TV ed essendo stato all'uopo proposto regolamento preventivo di giurisdizione, le Sezioni Unite Civili con la sentenza 1° ottobre 1980 n. 5336 hanno qualificato sulla base dell'ordinamento vigente, di interesse legittimo le posizioni giuridiche soggettive delle stazioni emittenti private. Se ne è tratta pertanto la conseguenza che le emittenti private debbono munirsi delle autorizzazioni prescritte dalla normativa già esistente, costituita dal codice postale, dalla legge di riforma della RAI, dal regolamento nazionale delle frequenze, dalla convenzione internazionale di Torremolinos, dalla legge interna di ratifica di tale convenzione e dal piano nazionale delle frequenze e che tali autorizzazioni, pur in difetto dell'apposita legge prevista dalla Corte costituzionale, possono essere rilasciate sin da ora.

Il fenomeno della c.d. eccessiva morbilità del lavoratore, che ha assunto in questi ultimi tempi una considerevole rilevanza agli effetti dell'ordinato svolgimento della attività produttiva, è stato affrontato dalle Sezioni Unite Civili (sent. 29 marzo 1980 n. 2072), che hanno fissato i principi entro i quali può esercitarsi il diritto di recesso dell'imprenditore nell'ipotesi di reiterate assenze per malattia del lavoratore.

Al riguardo era insorto contrasto nell'ambito della Sezione Lavoro, la quale aveva ritenuto talvolta che il susseguirsi di più malattie rientra, al pari della malattia unica, nella previsione dell'art. 2110 c.c. con la conseguenza che per stabilire la legittimità del recesso oc-

corre far riferimento all'istituto del comporto e talaltra, invece che le frequenti e frammentarie assenze, in quanto incidenti in maniera disorganizzante sull'attività produttiva, consentano il recesso del datore di lavoro a norma dell'art. 3 legge n. 604 del 1966.

Risolvendo il contrasto le Sezioni Unite hanno adottato la prima soluzione precisando che l'imprenditore può recedere solo quando risulti superato il periodo di comporto che sia previsto dalla disciplina collettiva, secondo l'interpretazione datane dal giudice sulla base della nozione di malattia desumibile dall'art. 2110 e dai principi sul diritto alla salute o che, in mancanza o inadeguatezza di tale disciplina, venga determinato dal giudice secondo equità.

Allo scopo di ovviare a quella necessaria disciplina del diritto di sciopero, la cui carenza si rivela sempre più grave, la Suprema Corte (sent. 30 gennaio 1980 n. 711) ha precisato che non esiste un tipo di sciopero di per sé vietato — nemmeno quindi quello a singhiozzo — ma che qualunque sciopero può diventare illegittimo quando, per le modalità del suo esercizio, mette in pericolo diritti costituzionalmente protetti di grado pari, cioè in particolare quelli scaturenti dalla produttività dell'azienda, dalla distruzione o duratura inutilizzabilità degli impianti con conseguenziale compromissione dell'interesse generale alla preservazione dei livelli di occupazione.

Poiché il principio di favore nei confronti del prestatore d'opera è fondamentale nel nostro ordinamento giuridico ed informa tutta la legislazione costituzionale ed ordinaria in tema di lavoro, si è affermato (sent. 6 settembre 1980 n. 5156) che al rapporto di lavoro tra stranieri da eseguirsi in Italia va applicata la legge dello stato di comune nazionalità delle parti salvo che questa contenga una disciplina diversa e meno favorevole al lavoratore della legge italiana.

Va ricordata infine, a dimostrazione della vigile attenzione sui progressi della scienza, la recentissima sentenza 11 dicembre 1980 n. 6400 con la quale la Suprema Corte, modificando il proprio precedente orientamento, ha ritenuto ammissibili nel giudizio di dichiarazione di paternità naturale le indagini ematologiche e immunogenetiche come elementi utili a corroborare gli elementi extrascientifici previamente acquisiti attraverso prove testimoniali o documentali, nel procedimento selettivo del soggetto responsabile.

Nel campo penale si è affermato (sent. 7 gennaio 1980 ric. Granvillano) che realizza il reato di lottizzazione abusiva qualunque comportamento che finisca per porre l'autorità comunale davanti ad una situazione della proprietà fondiaria che o contravviene di per sé alle previsioni programmatiche in atto o condiziona l'ulteriore processo di programmazione cosicché anche il mero trasferimento di lotti, di cui sia evidente la futura destinazione edilizia, senza la realizzazione di opere edilizie o di urbanizzazione integra il reato.

Dall'iggettività costituzionale dell'art. 136 c.p. che prevedeva la conversione in pena detentiva della pena pecuniaria, non discende che non si debba tener conto della pena pecuniaria al fine di stabilire se sussistano i presupposti per la concessione della sospensione condizionale dalla pena, occorrendo sempre procedere alla conversione, in astratto, della pena pecuniaria ai sensi dell'art. 135 c.p. (sent. 12 aprile 1980 ric. Grande).

Affrontando questioni di grande attualità la Corte ha affermato:

1) che integra gli estremi del reato di estorsione tentata il comportamento del locatore di un immobile adibito ad uso di abitazione il quale minacci di non dare esecuzione al già stipulato contratto di locazione qualora non gli venga corrisposta anticipatamente una som-

ma di denaro oltre a quello dovutagli ai sensi della legge sull'equo canone (sent. 24 aprile 1980 ric. P. M. c. Paci;

2) che l'aggravante del numero delle persone, prevista dall'art. 112 n. 1 c.p., è compatibile con il reato di partecipazione a banda armata, nel quale ogni partecipante commette un autonomo e distinto delitto (sent. 5 marzo 1980 ric. Livraghi e 31 marzo 1980 ric. Campione);

3) che il rito direttissimo, stabilito per il reato valutario, deve essere osservato anche per l'eventuale reato comune che vi sia connesso (sent. 18 luglio 1980 n. 2284).

* * *

E' questa la mia ultima relazione come Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione perché nel corso dell'anno deporrò la toga indossata nel lontano 1933 e concluderò dopo 48 anni il mio servizio nell'Ordine giudiziario.

La Magistratura che lascio è un corpo sano e vigoroso, che ha saputo evolversi in correlazione con le trasformazioni della società italiana, interpretandone lo spirito e la portata: essa è consapevole dei compiti che la Costituzione le ha affidato ed è conscia di quel che il Popolo italiano attende da lei in ogni momento, anche nella situazione di pericolo imminente, un tempo ~~im-~~ **impensabile**, in cui oggi si trova ad agire.

Essa sarà sempre degna delle sue luminose tradizioni di indipendenza, di dottrina e di cultura: tale ferma convinzione è di conforto per chi la lascia dopo avervi dedicato la sua vita.