

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1982

MSR 142389

SOFO BORGHESE

RELAZIONE

SULL' AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL' ANNO 1981

ROMA, 7 GENNAIO 1982

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA	
Posiz	E 3658/8
N. di carico	142389

SOFO BORGHESE

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1981

Roma, 7 Gennaio 1982

Signor Primo Presidente

Signor Presidente della Repubblica, Eminenza Cardinale Vicario, autorità civili e militari, cari colleghi, signore e signori.

È la prima volta che parlo da questo posto. Ed è anche l'ultima, perché fra un anno sarò colpito dai limiti di età. Ciò mi consente la libertà di allontanarmi, in parte, dagli schemi tradizionali di questa relazione: dirò alcune cose che di solito non si dicono in occasioni del genere, non dirò, invece, altre cose che di solito si dicono.

Porgo, anzitutto, il mio deferente saluto al Presidente Pertini che in tempi tristi rappresenta con spirito giovanile l'unità del popolo italiano che lotta per mantenere e riconquistare giorno per giorno i beni sommi della libertà e della pace, per i quali si è sempre battuto nel corso dei secoli.

Ringrazio, poi, il Sindaco di Roma e l'amministrazione comunale per aver messo a disposizione questa magnifica sala, essendo ancora in parte inagibile il Palazzo di giustizia di piazza Cavour.

Quest'anno vi sono tre novità; la prima l'ho già detta.

La seconda è la presenza, fra noi, del Procuratore Generale militare che, a norma dell'art. 5 della legge 7 maggio 1981 n. 180, è titolare di un ufficio autonomo (ma non distaccato) del pubblico ministero presso la Corte di cassazione.

La terza è che non farò un «discorso»: quello che un tempo si chiamava «discorso inaugurale», ovvero «discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario», con espressione enfatica richiamante tradizioni auliche secolari, cui fanno da cornice le toghe scarlatte e le pelli di ermellino, per le riunioni solenni previste dall'art. 161 del regolamento approvato con r.d. 14 dicembre 1865 n. 2641.

In quella norma vi è una descrizione minuziosa della «divisa dei magistrati» per le udienze solenni: chi porta la toga rossa di velluto e chi quella di panno, a chi spetta il bàtalo e lo strascico, per chi la toga e il bàtalo sono «soppannati di ermellino», ecc. ecc.

Si dice che la forma esteriore ha la sua importanza, e in nome di essa si continua, da oltre un secolo, a riunire l'assemblea generale solenne con questi paludamenti anacronistici.

Così la solennità variopinta, che in passato aveva un suo significato, rischia di trasformarsi in cerimonia patetica, ricordo di modi di pensare ormai travolti dalle vicende storiche. Peggio: può sembrare, e così è stata anche pubblicamente interpretata, ciò che non è: manifestazione esterna di spirito retrivo, conservatore e reazionario: le cosiddette - da chi non le ha mai viste - «toghe di ermellino». Sotto questo aspetto la solennità della forma è controproducente e bugiarda: meglio

sarebbe l'uso, più semplice e aderente alla realtà di oggi, della toga nera senza fronzoli, con la quale ogni giorno amministriamo giustizia: simbolo - questo sì veritiero - della nostra quotidiana fatica.

Nessun discorso, dicevo. Non sono gli attuali, scuri e calamitosi, tempi che consentono, e neppure tollerano, discorsi più o meno lunghi, più o meno retorici. Il r.d. 30 gennaio 1941 n. 12 sull'ordinamento giudiziario ha soltanto quaranta anni, undici mesi e otto giorni, e parla di «relazione»; art. 88: «Il consiglio superiore della magistratura può disporre che il procuratore generale presso la corte suprema di cassazione riferisca nell'assemblea generale, per la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario»; art. 89: «L'assemblea generale si riunisce in forma pubblica e solenne per ascoltare la relazione del procuratore generale nel caso indicato nell'articolo precedente».

Non discorso, dunque, ma relazione. La quale, nella sua forma più sintetica, dovrebbe essere esposizione, più o meno ragionata, di dati statistici relativi all'anno testè decorso. Anche questo io non farò. Le statistiche sono strumento prezioso per lo studio di fenomeni - nella specie, di fenomeni sociali, come la delinquenza e la litigiosità - nelle loro cause, sviluppi, rimedi, a condizione però che i dati siano accuratamente e intelligentemente elaborati, esaminati, meditati, il che richiede, oltre la preparazione specifica, studio assiduo possibile soltanto in tempi lunghi. Risale a più di un secolo fa un episodio ancora ricordato in alcuni testi scolastici.

Dalle prime statistiche demografiche compiute dopo la unificazione del regno d'Italia, riguardanti il numero dei nati nelle varie regioni, risultò che in alcune zone, soprattutto del centro-sud, le nascite subivano una improvvisa flessione nella seconda metà di dicembre e un corrispondente incremento nella prima metà del mese di gennaio successivo - nei grafici, una punta in

basso e, subito dopo, una punta verso l'alto - mentre l'andamento era pressoché costante per tutto il resto dell'anno. Dello strano fenomeno vennero escogitate varie spiegazioni, non esclusa l'influenza del clima nel periodo marzo-aprile (corrispondente al tempo del concepimento), finché qualcuno non affacciò l'ipotesi - poi confermata attraverso indagini non certo brevi, partite dalla considerazione che il fenomeno riguardava prevalentemente i nati di sesso maschile - che le madri italiane, prevedendo di non potere ottenere ai loro figli l'esonero dal servizio militare obbligatorio, tentavano almeno di rinviarlo nel tempo con i mezzi a loro disposizione: nella specie, con false dichiarazioni all'ufficiale di stato civile operate su vasta scala, e non facilmente rilevabili. Ma la correzione del risultato statistico richiese tempi lunghi, e approfondita indagine sociologica sul mammismo del popolo italiano.

Non vorrei espormi al pericolo di errori del genere. Perciò i dati statistici saranno pubblicati, più completi e attendibili, in appendice al testo stampato, e saranno a disposizione di tutti: mi limiterò qui a rapidissimi cenni per quanto riguarda l'andamento della giustizia e l'attività della corte di cassazione.

Non parlerò, invece, di argomenti, anche importanti, ma già noti perché affrontati, esaminati e studiati in tutti i loro aspetti in dottrina, nei convegni, nei dibattiti, e ampiamente dalla stampa e per mezzo della radio e della televisione, così che sarebbe assurda, oltre che presuntuosa, la pretesa di dire, in questa sede, qualcosa che non sia già stata detta, e non sia già a conoscenza degli utenti di questi mezzi di comunicazione di massa cioè, in sostanza, dell'intero popolo italiano. Mi riferisco, per esempio, alla riforma del procedimento civile e di quello penale, al problema del superaffollamento delle carceri e ai rimedi recentemente approvati in sede legislativa per temporaneamente attenuarlo (esempio: provvedimenti di clemenza); allo

stato di disagio e difficoltà in cui si trovano ad operare le forze di polizia e gli stessi magistrati per insufficienza e inadeguatezza di mezzi, di strutture, di edifici, di riscaldamento, di personale ausiliario; alla istituzione del tribunale della libertà e al giudice monocratico.

Neppure parlerò della recentissima legge 24 novembre 1981 n. 689 dal titolo «modifiche al sistema penale», che non soltanto contiene norme sulla depenalizzazione di alcuni reati e sulle misure sostitutive delle sanzioni penali, ma attua una radicale innovazione del nostro sistema penale e processuale. Anche di questi argomenti si è parlato molto *de iure condendo*, e osservazioni *de iure condito* non potranno aversi che dopo un congruo periodo di applicazione pratica.

Circa l'andamento della giustizia, le relazioni dei Procuratori generali nei distretti di corte d'appello si riferiscono al periodo dal 1° luglio 1980 al 30 giugno 1981.

In tema di organizzazione giudiziaria, si continuano a lamentare carenze di organici a tutti i livelli, mancata copertura di posti vacanti, e si fa presente la necessità di una migliore distribuzione delle sedi: argomento questo annoso, sul quale ritornerò più avanti.

In materia di giurisdizione civile, si segnala un costante aumento della litigiosità favorito, sembra, anche dalla svalutazione monetaria in moto uniformemente accelerato come la forza di gravità, che rende, ovviamente, vantaggiosa la resistenza in giudizio dei debitori.

Qualche punto specifico di particolare interesse. In materia di diritto di famiglia, la più ampia possibilità di prova, con l'ammissibilità di indagini ematologiche e immunologiche riconosciuta dalla più recente giurisprudenza della Corte suprema, sembra aver favorito un aumento dei giudizi per dichiarazione giudiziale di paternità; a questo riguardo, sarebbe forse il caso di considerare la opportunità dell'abrogazione dell'intero

art. 274 cod. civ. (giudizio preliminare per l'ammissibilità dell'azione di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità) che nella sua applicazione pratica appare un relitto di tempi sorpassati.

Sull'adozione, molti Procuratori generali segnalano la opportunità di elevare a diciotto anni il limite di età per l'adozione speciale, di unificare le due discipline dell'adozione speciale e di quella ordinaria, di snellire le procedure per la definizione delle controversie sulla dichiarazione dello stato di adottabilità. Sentito è anche il problema delle adozioni internazionali, che si sottraggono ad ogni controllo di merito in quanto spesso soggette, in relazione alla natura del titolo straniero, alla sola delibazione di cui all'art. 801 cod. proc. civ., controllo puramente formale ed estrinseco, inadeguato alle esigenze di tutela dei minori che vengono immessi non solo in una nuova famiglia, ma in un ambiente culturalmente assai diverso da quello di provenienza (che nella maggior parte dei casi è l'Asia o il Sudamerica).

In materia di lavoro, sono sempre in aumento le cause per pensioni di invalidità e quelle previdenziali. Sarebbe però errato assumere tale fatto come indizio di un generale decadimento della capacità lavorativa; è ragionevole ritenere invece - con più approfondita interpretazione sociologica del dato statistico - che si tratti di fenomeno indotto da ristrettezze economiche e dalla tentazione di riversare tali strettezze e i loro effetti sulla comunità nazionale.

Nel campo penale, a parte le considerazioni di ordine generale che sono le medesime espresse sopra, si rileva un aumento della criminalità specialmente per i delitti contro il patrimonio mediante violenza, per gli omicidi volontari, consumati e tentati, per i reati di terrorismo, come la strage di Bologna e l'uccisione di molti appartenenti alle forze dell'ordine, di cui sarebbe

qui troppo lungo fare anche soltanto un elenco; per i reati connessi al fenomeno della mafia tuttora fiorente in alcune regioni. Più o meno stazionario sembra - salvo esame più approfondito delle rilevazioni statistiche - il numero dei reati in materia di omicidi colposi, di violazione delle leggi edilizie, di inquinamento.

Sempre molto alto il numero di delitti, anche gravissimi, di cui restano ignoti gli autori.

La criminalità minorile è pressoché stazionaria circa il numero, in aumento allarmante circa la qualità: delitti contro il patrimonio con violenza alle persone e alle cose, reati sessuali. Molto grave anche l'aumento dello spaccio e consumo di stupefacenti, e la sempre più estesa e preoccupante diffusione della droga tra i minorenni.

Sulla funzionalità della polizia giudiziaria si è rilevata in modo unanime la necessità di un effettivo potenziamento quantitativo e qualitativo delle forze dell'ordine e, di un perfezionamento e aggiornamento delle indispensabili strutture tecniche. Nell'azione di repressione della criminalità sono derivati effetti positivi dall'applicazione delle leggi: 18 aprile 1975 n. 110 sul controllo delle armi e degli esplosivi; 22 maggio 1975 n. 152 sull'ordine pubblico, e dei decreti-legge 21 marzo 1978 n. 59 (prevenzione e repressione di gravi delitti) e 15 dicembre 1979 n. 625 (tutela dell'ordine democratico).

La Corte di cassazione ha svolto, anche nell'anno decorso (1981), attività intensa.

Ha deciso questioni controverse e di particolare importanza, e ha pubblicato, in materia civile, 6784 sentenze civili (record assoluto dal 1924) e 639 ordinanze; in materia penale, 11.332 sentenze e 16.738 ordinanze. Tra le moltissime, ricordo le seguenti, delle sezioni unite civili: sentenza n. 1484 del 16 marzo sui diversi tipi di rapporto di lavoro con l'università (esercitatori, precari, non contrattisti, contrattisti), e quattro ordi-

nanze nn. 417, 418, 419, 420 del 21 settembre, che rimettono alla Corte di giustizia delle comunità europee, ai sensi dell'art. 177 del trattato, quesiti volti a risolvere il contrasto fra le due Corti in tema di rilevanza dell'accordo GATT nell'ambito del trattato CEE; delle sezioni unite penali, la sentenza n. 6 del 10 ottobre la quale, dirimendo un precedente contrasto giurisprudenziale, riconobbe la oggettiva qualità pubblica dell'attività bancaria anche se compiuta da enti privati non a diretto servizio di finalità pubbliche, e respinse la opposta interpretazione che riconosceva la pubblicità del servizio solo se esso sia esercitato da istituti di credito di diritto pubblico.

I cenni che ho dato sul lavoro dei magistrati, in particolare di quelli della Corte di Cassazione, mi portano ad occuparmi di alcuni argomenti che ci toccano più da vicino, e sono presupposto del buono, o meno buono, funzionamento dell'apparato giudiziario e della giustizia in genere: sono problemi di procedura, di ordinamento giudiziario e - a monte - di deontologia professionale. Non ne parlo in modo sistematico, che richiederebbe altro impegno e altra sede, ma frammentariamente, per sommi capi.

Anche prima che fosse scritto nella nostra Costituzione (art. 104), l'indipendenza del magistrato era - ed è sempre stata - la maggiore garanzia di giustizia per il cittadino e di libertà per ogni popolo democratico. Ma l'indipendenza, prima che nella legge, deve essere nella coscienza di ogni giudice, come suo principale dovere professionale, profondamente sentito e vissuto; la legge facilita, rende più agevole l'esercizio della funzione, ma non potrà mai sostituirsi alla coscienza individuale.

Di qui la necessità di porre la più grande cura nella scelta e nella preparazione morale, culturale e giuridica del magistrato; il quale non va abbandonato a sè stesso come purtroppo avviene, per opposte ragioni, nelle sedi giudiziarie molto grandi e in quelle molto piccole; deve

essere incoraggiato, con gli incentivi più opportuni, a non trascurare lo studio assiduo e l'aggiornamento della sua formazione, non soltanto giuridica.

Non si dimentichi, a questo proposito, la virtù non prescritta dalla legge nè dalla carta costituzionale, e neppure dal catechismo, ma fondamentale per l'attuazione della giustizia virtù cardinale: l'umiltà. L'esercizio della magistratura è - deve essere - scuola di umiltà: ci si convinca che da tutti, sempre, c'è qualche cosa da imparare; gli stessi uomini da noi giudicati ci danno a loro volta e senza rendersene conto, una esperienza nuova che, esaminata con spirito critico e sovrapposta alle precedenti, ci darà modo di operare sempre meglio. Solo così l'esperienza professionale trova un fondamento morale che, nel corso del tempo, migliora noi stessi e il nostro senso di giustizia.

Il problema si pone in modo più acuto quando, come oggi, si parla di ampliamento di poteri del giudice monocratico e si istituisce il giudice di pace. Ben venga il giudice unico per tutti i giudizi di primo grado, civili e penali; ma a condizione che la sua preparazione, remota e prossima, sia tale da consentirgli di «fare da sè», senza l'aiuto della camera di consiglio, e da solo di assumere la responsabilità, soprattutto morale, delle proprie decisioni.

Non occorrono, a questo fine, grandi riforme. Basterebbe, anzitutto, una più attenta cura dedicata al tirocinio degli uditori, da iniziare entro organi collegiali, dove la camera di consiglio, se fatta bene (e questo è compito del presidente) è scuola insostituibile di preparazione alla funzione giurisdizionale del giudice unico.

In secondo luogo, il ricupero dei magistrati distaccati presso uffici non giudiziari con incarichi amministrativi o comunque non di istituto; in terzo luogo, il ricupero dei giudici assegnati ad uffici giudiziari - preture, tribunali, forse anche qualche corte di appello - in cui la modesta mole di lavoro non ne giustifica la

permanenza, e la cui soppressione realizzerebbe, per lo Stato, economie non solo di magistrati, ma di personale di segreteria e di ordine, di edifici e canoni di locazione, di spese accessorie.

È il noto e annoso problema della «revisione» delle circoscrizioni giudiziarie; la quale - si è detto anche di recente molto autorevolmente - «non si farà mai». Perché? Non è difficile capirlo. Nei centri abitati minori o medio-piccoli la presenza di una sede giudiziaria porta incremento all'economia locale per l'aumento degli affari, del commercio, del traffico alberghiero, del turismo, e per converso la soppressione di uffici giudiziari costituisce un danno economico: vantaggio e danno che si ripercuotono a breve scadenza sull'esito delle elezioni amministrative, e talvolta anche di quelle politiche, con aumento o diminuzione di voti a quei partiti o a quelle correnti che hanno ottenuto l'istituzione o la soppressione della sede giudiziaria. Ciò spiega anche il fatto, apparentemente contraddittorio, che di fronte alle proposte di soppressione provenienti da varie parti, compreso il Consiglio superiore della magistratura, si dia il caso che vengano invece inopinatamente istituiti nuovi tribunali o nuove preture.

Occorrerebbe poi disporre incentivi al perfezionamento tecnico e culturale del magistrato, che lo incoraggino a migliorarsi e non a trascurare i propri doveri, che ne rivalutino la professionalità ormai completamente mortificata dall'appiattimento generale, che premia i meno diligenti e punisce i migliori. Sembrerebbe anche opportuna qualche forma di verifica obiettiva sull'attività del giudice, come sarebbe quella che facesse obbligo alla corte di cassazione di inviare copia delle proprie decisioni di annullamento per mancanza o contraddittorietà di motivazione al Consiglio superiore della magistratura, al giudice a quo e all'estensore della sentenza o decisione annullata.

Ho fatto esempi a caso, ispirati al fine essenziale di difendere l'indipendenza della magistratura. Ho citato l'art. 104 della Costituzione, dove si legge che «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». Non dice «dal potere politico», o «dal potere esecutivo», e neppure «da ogni altro potere *dello Stato*». Si riferisce perciò anche ad ogni gruppo, associazione, comunità di persone e simili, che sia in grado di influire o esercitare pressioni, in modo diretto o indiretto, anche attraverso minacce o promesse di qualsiasi genere, sull'attività professionale del magistrato, il quale invece deve essere soggetto soltanto alla legge, come vuole l'art. 101 della Costituzione.

Oltre quelli statali, che conosciamo attraverso la nostra tradizione giuridica, vi sono altri «poteri»: quello economico, quello finanziario, quello della grande industria, quello dei grandi mezzi di comunicazione di massa (mass media): stampa, radio, televisione in bianco e nero e a colori; associazioni palesi o segrete, lecite o illecite o per delinquere, cosche e «onorate società», ecc. ecc. Talvolta, l'opporsi alle pressioni di questi poteri richiede virtù eroica.

Centri di potere si possono formare in qualsiasi organizzazione umana compresa la stessa magistratura; è per questo che i vari organi di autogoverno (consiglio superiore della magistratura, consigli giudiziari) hanno per legge durata limitata nel tempo, e devono essere rinnovati senza possibilità di conferma immediata; è per questo ancora che si auspica la rotazione delle cariche direttive, da disporsi con provvedimento legislativo che fissi criteri predeterminati tali da garantire l'attuazione del principio di inamovibilità e da evitare, nello stesso tempo, la troppo lunga permanenza dei magistrati nel medesimo incarico o nella stessa sede giudiziaria.

Non mi soffermo qui, perché sembra fin troppo ovvio, sulla necessità che la stessa indipendenza sia garantita ai magistrati del pubblico ministero. L'emancipazione di questi dal potere politico rappresenta una conquista irrinunciabile della democrazia e dello Stato di diritto, ed essa esclude la possibilità che, a decidere se l'autore di un reato debba o no essere rinviato davanti ai suoi giudici, sia l'interesse contingente o l'arbitrio di chi detiene il potere. Se, come da qualche parte politica è stato ripetutamente richiesto, il pubblico ministero divenisse organo del potere politico nell'inizio dell'azione penale, verrebbe meno la garanzia di doverosità e di imparzialità che caratterizza il promovimento dell'azione penale.

Ultimo argomento, sul quale non posso fare a meno di intrattenermi è il terrorismo, la cui estensione e gravità rischia di condizionare lo svolgimento di tutte le nostre attività, pubbliche e private le quali esigono, prima di ogni altra cosa, tranquillità e pace.

Terrorismo: attività distruttiva che, alla pari di altre attività (costruttive) dell'uomo, ha superato la fase artigianale, ed è entrata in quella della grande impresa organizzata industrialmente, con cospicui finanziamenti ottenuti per mezzo di rapine e sequestri di persona. Fa concorrenza al bilancio dello Stato, col vantaggio della esenzione dalle imposte e della sottrazione al controllo di legittimità della Corte dei conti.

È un fenomeno che deve considerarsi sotto due aspetti: obiettivamente, come esso si presenta, e immerso nel contesto storico in cui si sviluppa e agisce: il primo aspetto riguarda il presente, il secondo il passato - in quanto ne ricerca le cause - e l'avvenire, perché ne studia e ne propone i rimedi.

Obiettivamente, il terrorismo è esplosione di violenza che si ammantava, volta per volta, di diversa «etichetta» pseudo politica, con l'intento, forse, di renderne più credibile il fine ponendolo sotto una bandiera ideale,

rossa o nera: per lo più rossa, con l'illusione che questa abbia maggior presa sull'animo degli italiani. In realtà è violenza senza colore, oppure di un solo colore, rivelatrice di vocazioni reazionarie e totalitarie, eseguita spesso dalle stesse persone fisiche, mercenari della morte e della tortura, con metodi monotonamente uguali di ferocia nazista, che di «rosso» non hanno proprio nulla, se non l'apparenza della vernice e dei disegni, e il colore del sangue che costoro spargono sulle nostre strade.

Il secondo aspetto è più complesso, perché ne ricerca le cause, vicine e remote. Vicine: le grandi piaghe sociali che portano alla esasperazione: inflazione, disoccupazione, illegalità e abusi nel mercato del lavoro, sfruttamento dell'uomo sull'uomo. Remote: la storia dell'umanità intera, condizionata nel corso dei secoli e dei millenni dalla natura umana così come essa è, nelle sue radici di egoismo e di malvagità.

Causa causae est causa causati. Perciò occorre partire, appunto, da queste cause remote e arrivare, man mano, a quelle più vicine; altrimenti si rischia di macinare a vuoto rimedi sintomatici contro manifestazioni esterne di mali profondi, che occorrerebbe invece combattere direttamente: così come il medico che prescriveva antipiretici per eliminare i sintomi (la febbre) senza curarsi della malattia che è causa del sintomo.

Non nascondiamoci - anche se è verità ingrata - che la violenza è insita nella natura umana. La tradizione più antica si perde in racconti divenuti leggendari, ma non per questo meno validi come ricordi storici trasmessi verbalmente nel corso dei millenni: sono, fin dall'inizio, racconti di violenza e di guerra. La prima società - la prima famiglia - fu quella di Eva e di Adamo, i primi fratelli furono Abele e Caino, la prima ingiustizia fu il fratricidio, che sopprime il migliore

facendo di tutti noi i discendenti di Caino. Non c'è quindi da meravigliarsi se la storia dell'umanità è storia di violenza: violenza individuale - il fratello uccide il fratello, in senso letterale - violenza collettiva, che si chiama «guerra» in senso lato - i fratelli hanno ucciso i fratelli.

Si giunge alla spaventosa conclusione - non nuova nella storia del pensiero politico e filosofico - di considerare la guerra come una specie di catarsi, necessaria nel corso di ciascuna generazione per ottenere, periodicamente, una specie di pace temporanea sulle rovine della distruzione. Se così fosse, noi dovremmo ugualmente opporci, e resistere, ad una legge naturale così spietata.

Non è una digressione: le osservazioni che ho fatto vogliono portare alla conclusione che il primo impegno nella lotta contro la violenza è in noi stessi, in ognuno di noi, nella coscienza e volontà di ciascuno, di combattere il nostro istinto di aggressività, il nostro egoismo: nella famiglia, nei rapporti sociali, nelle attività di lavoro. È un problema morale, che diviene etico e politico quando si consideri che vi sono egoismi individuali con riflessi sociali, come lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo per arricchire gli uni e impoverire gli altri; egoismi di gruppo, di categoria, di classe, a cui risalgono, in gran parte, le ingiustizie sociali, da cui derivano poi le tensioni, la violenza, la guerra civile: fenomeni di tutti i tempi, diversi però per i mezzi e le tecniche aggressive: uccidere è divenuto via via più facile, distruggere è particolarmente agevole; tutti sanno che con i mezzi di cui oggi l'uomo dispone basterebbero cinque minuti per cancellare dall'intero pianeta ogni traccia di vita.

La soluzione dei problemi sociali che stanno a monte del terrorismo è compito dei politici, e va lasciata ai politici; in ogni caso, i rimedi richiedono tempi lunghi, perché si concretano nella faticosa risalita di una situazione deteriorata notevolmente nel corso

degli ultimi decenni. Per i tempi brevi, non vi sono che i rimedi che ho chiamato «sintomatici», per loro natura provvisori e transitori, sul presupposto che si provveda, intanto, a rimuovere le cause profonde - economiche, sociali, politiche - con l'impegno e la energia che non sembra, finora, siano stati sempre dedicati come il fine proposto meritava.

Tra i rimedi «sintomatici» e provvisori da proporre, alcuni riguardano da vicino la magistratura: la concentrazione in una sola sede - che però *non* dovrebbe essere la capitale - dei giudizi penali per reati commessi da bande armate operanti sull'intero territorio della Repubblica, la semplificazione delle procedure, il migliore e più ampio uso del giudizio direttissimo proprio, dove è possibile (quello improprio ha efficacia molto scarsa).

Altro rimedio, della massima importanza, è il potenziamento e coordinamento delle forze di polizia, dei servizi di sicurezza e dei servizi segreti. Tutte le forze di polizia meritano il più alto elogio per la preparazione morale e tecnica, per l'opera diurna, faticosa e pericolosa che svolgono, per il tributo di sangue e di vittime - veri martiri della libertà senza retorica - che anche nel decorso anno 1981 hanno lasciato alla meditazione di tutti in ogni luogo dove hanno combattuto la ferocia terrorista. Ma questo non basta.

Le forze di polizia non devono essere lasciate sole.

Anche se oggi è quasi scomparso l'atteggiamento negativistico di atavica ostilità contro l'autorità dello Stato, come se questo fosse il tradizionale nemico del cittadino, è necessario che tutti, e ciascuno, diano positivamente alle forze dell'ordine il loro appoggio concreto e, diciamo pure, coraggioso - di quel coraggio di cui le stesse forze dell'ordine sono costante ed alto esempio - non solo resistendo alle tentazioni di omertà, ma anche denunciando fatti e persone, senza lasciarsi intimidire. Questa, sia ben chiaro, non è «delazione» nel

senso spregiativo che la parola assume talvolta nel nostro lessico: è sacrosanto impegno per la difesa dei valori di libertà, cui tutti i cittadini devono tenere nell'interesse comune. A nessuno si chiede, da nessuno si può pretendere l'eroismo; ma ogni omissione, ogni negligenza, ogni timore eccessivo, qui, è un contributo che si porta al terrorismo, e quindi alle forze reazionarie e tiranniche e, di conseguenza, alla distruzione della democrazia, di cui il popolo italiano è giustamente geloso.

Mi limito qui a porre il problema come oggetto di meditazione; non sono così presuntuoso da pensare di potermi rivolgere a tutti gli italiani. Con ben altra efficacia l'argomento potrebbe essere ripreso da chi, rappresentando l'intera nazione, ha l'autorità per rivolgersi al popolo con la sua parola che possiede, nella eloquenza incisiva e nella profonda umanità, un fascino forse unico nella storia del nostro secolo.

Ho finito: a molti questa mia relazione non piacerà. Mi dispiace, ma non la cambio.

Ho detto, all'inizio, che viviamo in tempi che non consentono, e neppure tollerano, discorsi, più o meno lunghi, più o meno retorici; da trenta anni si sta sotto la minaccia, più o meno vicina ma non mai lontana, di una guerra atomica, che sarebbe veramente l'ultima per l'umanità distrutta.

Non è tempo, dunque, di discorsi e di parole: mai come oggi «il silenzio è d'oro». È tempo invece di rimboccarsi le maniche - le maniche della toga sono molto larghe, ma quelle del giudice non devono essere né troppo larghe né troppo strette - e di agire, di operare, ciascuno al proprio posto e secondo i propri doveri, individuali e sociali, così come il buon soldato che non dorme e non sonnecchia, ma neppure è un dilettante di pericoli o un randagio avventuriero in cerca di episodi brillanti: di agire, dicevo, perché molte cose, finalmente, cambino: in meglio, si intende.

È l'auspicio che rivolgo a me stesso e a tutti gli operatori del diritto, mentre le chiedo, signor Primo Presidente, di dichiarare aperto, in nome del popolo italiano, l'anno giudiziario 1982.

CONSIDERAZIONI SUI DATI STATISTICI

Permane e si aggrava quella situazione di crisi dell'organizzazione giudiziaria che costituisce purtroppo un fenomeno costante.

In particolare, nel settore della giustizia civile il dato fondamentale è costituito dall'aumento progressivo e costante del numero dei procedimenti sopravvenuti in primo grado che, nell'anno trascorso, hanno toccato le settecentotrentamila unità: a ciò si è fatto fronte con un incremento di attività non del tutto adeguato sicché sono correlativamente aumentati i procedimenti pendenti (1.274.000). Sono conseguentemente aumentati i tempi di definizione sia presso le Corti d'Appello sia presso i Tribunali, tempi che hanno raggiunto rispettivamente gli 853 ed i 901 giorni: migliore, seppur non soddisfacente, la durata dei procedimenti in materia di lavoro e previdenza, che peraltro supera rispettivamente i 300 ed i 400 giorni.

In generale le situazioni più gravi riguardano i Tribunali, con aumenti del 9,5% per i procedimenti sopravvenuti, del 5,7% per quelli esauriti e del 9,1% per quelli pendenti.

Una situazione dello stesso tipo investe la Corte di Cassazione con un aumento di sopravvenuti e di pendenti rispettivamente del 5,9% e del 6,5%: in numero assoluto i pendenti hanno raggiunto e superato le 25.000 unità.



Nel settore penale ad un generale aumento dei procedimenti sopravvenuti in fase istruttorie e ad una diminuzione di quelli in fase di giudizio di 1° grado ha corrisposto un aumento delle pendenze per la prima, per la seconda un aumento nelle preture ed una flessione quasi generalizzata negli altri uffici.

Presso la Corte di Cassazione i procedimenti sono aumentati: del 16,5% i sopravvenuti (38.800) e del 7,2% i pendenti (29.700).

È da prevedere che i recenti interventi legislativi nel settore penale influiranno positivamente su questa situazione mentre il recente provvedimento di concessione di amnistia e di indulto limiterà i suoi effetti all'immediato futuro.

Per quanto concerne i dati inerenti alla criminalità è da segnalare una flessione del numero dei delitti denunciati (una volta da questi esclusi i furti) mentre sono in aumento le denunce per i reati di maggior gravità: estorsione + 6,1%, rapine + 7,2%, sequestri di persona a scopo di rapina ed estorsione + 9,7%. Diminuiti invece gli omicidi volontari e gli infanticidi per causa d'onore (- 1,2%).

Sono inoltre aumentati i delitti commessi da autori rimasti ignoti, + 3,4%.

Nel valutare questi dati occorre però considerare che la flessione del numero delle denunce non costituisce indice certo di una diminuzione della criminalità sia perché il dato non ricomprende le denunce per furto sia perché su di esso può incidere in modo non determinabile la diminuzione della propensione a denunciare il reato da parte delle parti offese, quanto meno per i reati di minor gravità.