

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1983

MSR 142390

GIUSEPPE TAMBURRINO

RELAZIONE
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1982

ROMA, 11 GENNAIO 1983

GIUSEPPE TAMBURRINO
Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA-BIBLIOTECA	
Posiz	E 3658/9
N. di carico	142390

RELAZIONE
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1982

Roma, 11 Gennaio 1983



Signor Primo Presidente

Il primo devoto omaggio mio personale, del mio Ufficio e della Corte Suprema va al Signor Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, Assertore Sommo dell'Unità Nazionale, Simbolo e garanzia delle Istituzioni repubblicane e delle funzioni della Magistratura: Ella, Signor Presidente, ancora una volta ha voluto onorare questa solenne Cerimonia con la Sua ambita presenza ed io, modesto interprete della Magistratura intera, La ringrazio vivamente.

Un ringraziamento sentito ed un vivo apprezzamento alle alte Autorità che ci onorano della loro partecipazione, all'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità, agli Onorevoli Presidenti dei due Rami del Parlamento, della Corte Costituzionale e del Consiglio dei Ministri, al Vice Presidente ed agli altri componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, ai Signori Ministri e Sottosegretari, agli Onorevoli Senatori e Deputati, ai Signori Ambasciatori, a tutte le Autorità Civili e Militari, a tutti i presenti Signore e Signori.

Infine un devoto ma insieme cordiale saluto ed augurio di ottimo e proficuo lavoro va alla Corte Suprema, alla quale ho avuto l'immenso piacere di partecipare fino ad ieri, ed al Suo Primo Presidente Giuseppe Mirabelli, che anch'egli per la prima volta presiede con il suo alto prestigio e con la sua indiscussa autorità questa assemblea.

* * *

Siamo veramente lieti di ospitarVi in quest'Aula, anche se preparata in fretta, facente parte del vecchio Palazzo, per decenni sede reale ed effettiva della giustizia romana e centro della giustizia italiana. Siamo lieti di essere ritornati nella nostra sede dopo dodici anni di assenza, il che smentisce coloro che affermavano essere questo palazzo destinato alla demolizione e ci fa sperare in un pronto totale recupero: merito delle maestranze tutte e degli uffici tecnici preposti, nonché della attenta, diuturna opera di vigilanza e di controllo della Commissione per la manutenzione del palazzo e del suo dinamico Presidente. Ritorniamo dopo tanti anni di assenza, resa però niente affatto dura dalla squisita comprensione del Signor Sindaco di Roma, che ancora pubblicamente ringrazio, per averci fornito finora di una sede degnissima, nel cuore stesso dell'Urbe. E siamo lieti che tale ripristinata, sia pur parziale funzionalità, abbia luogo in occasione di questa solenne assemblea, che io non credo affatto (come pure è stato affermato) vano e vuoto orpello, vacua manifestazione di forme esteriori, in quanto sono fermamente convinto (e perciò sono grato al Consiglio Superiore della Magistratura, che l'ha mantenuta) che questa ormai secolare cerimonia risponde alle nostre più pure tradizioni, giova alla saldezza ed al prestigio delle istituzioni democratiche, così come avviene in altri paesi di natura e tendenza altamente democratiche.

* * *

Nell'accingermi alla presente relazione non posso non riferirmi preliminarmente alla mia particolare posizione in quanto mi preparo a questo lavoro pochi giorni dopo la mia presa di possesso: se ho potuto portare a termine la mia fatica, il merito maggiore va dato ai Magistrati ed al personale del mio Ufficio, che con solerzia hanno raccolto i dati e mi hanno assistito nella fase di preparazione e soprattutto all'Avvocato Generale Anziano Luigi Silocchi, cui va la mia sentita gratitudine, per l'elaborazione ed interpretazione dei dati che mi ha fornito e cui ho copiosamente attinto. Come pure ho preso visione dei vari documenti pervenuti da più parti, anche da partiti politici: non posso oggi rispondere partitamente alle singole osservazioni e mi riservo di esaminarle con la dovuta attenzione.

Compito del procuratore Generale nella solenne Assemblea di inaugurazione dell'anno giudiziario è quello stabilito dal vigente ordinamento di presentare «la relazione sull'Amministrazione della Giustizia» dell'anno decorso, che poi — come è noto — per necessità collegate al raccoglimento dei dati non coincide con l'anno solare antecedente, ma va da un luglio all'altro. Amministrazione della Giustizia è qui certamente intesa in omaggio al principio fondamentale che da due secoli circa regge le democrazie di tutto il mondo, il principio della divisione dei poteri e quindi è intesa in senso legale e giurisdizionale: è l'attuazione della legge, della norma, dell'ordinamento giuridico nel singolo caso concreto da parte del giudice, a seguito di domanda di giustizia di un singolo cittadino o collettività (penso all'azione civile) o da parte di un organo dello Stato a ciò deputato (penso all'azione penale). Di qui due rilevanti osservazioni. Da un lato, se l'Amministrazione della Giustizia è attività di applicazione della legge, una relazione che tenti esporre tale attività, non può non tener conto, come indispensabile presupposto, dell'atti-

vità legislativa nel periodo in esame: ciò dico a ragion veduta, perché raramente come nell'anno decorso, vi è stato un movimento legislativo con l'emanazione di leggi che hanno toccato punti fondamentali dell'ordinamento, sì da impingere su principi generali e basilari dell'ordinamento stesso, mentre è in corso «de jure condendo» l'elaborazione di altri fondamentali testi che anch'essi tendono ad apportare sostanziali e profonde modifiche allo «jus conditum». Dall'altro lato, se la Giustizia nel senso suddetto è attuazione della legge al caso concreto, cioè al singolo rapporto tra i cittadini tra loro o nei confronti di enti e collettività, è chiaro che non può prescindere dal dato etico-sociale che sta a base del dato giuridico e del dato legislativo, in quanto la norma tende e deve tendere alla sistemazione ed alla regolamentazione sul piano giuridico del rapporto etico, morale e sociale che si è sviluppato nella collettività nazionale e che il legislatore ritiene degno di tutela giuridica. Siamo all'eterno sillogismo aristotelico: premessa maggiore che è data dalla ricerca della norma che regola quella relazione; premessa minore che concerne il fatto cioè la relazione etico sociale; il giudizio del giudice che attua la giustizia nel caso sottopostogli. Siamo ancora all'eterno ed insuperato dettato del Pretore romano: «narra mihi factum, ego dabo tibi jus».

Ora, è indubbio che nel periodo in cui viviamo e direi da decenni, la società contemporanea è in fermento ed in movimento, è — come si dice con un termine ormai abusato — in crisi. Non voglio assolutamente dire che la crisi della giustizia trova la sua unica causa nella crisi della società: sarebbe troppo facile e sarebbe non rispondente al vero. La crisi della giustizia ha — come vedremo — poliedrici aspetti e molte cause; ma non può sottacersi che una delle cause (e la primigenia direi) è data dalla crisi della società. E che la nostra società

nazionale (e non solo la nostra) è in crisi non può sottacersi e basta aver riguardo al discorso programmatico del Presidente del Consiglio nell'insediamento del nuovo Governo. A prescindere anche dalla crisi dello stesso ordinamento internazionale che (indipendentemente dalle varie sommosse e rivoluzioni interne) quest'anno si è per più volte spezzato con vere e proprie guerre (ed all'uopo mi permetto solo accennare — come è stato ribadito in un recente convegno da me modestamente presieduto e che ha avuto l'onore di ottenere il Suo alto patronato, Signor Presidente — che tali esiziali conflitti vanno combattuti esclusivamente sulla via della pace e della giustizia, cioè sul piano giuridico), a prescindere da ciò — dicevo — una certa crisi ha toccato anche la Comunità europea, in cui tanto diversi sono gli ordinamenti economici ed anche giuridici e cui si tende ovviare con la emanazione di norme ed ordinanze: e ciò ci interessa da vicino, perché per il trattato di Roma ed a seguito di note sentenze della Corte Costituzionale, la Comunità ed i suoi organi sono fonti di produzione giuridica diretta per gli Stati membri, onde noi giudici siamo tenuti ad applicare immediatamente quelle norme come interpretate dalla Corte di giustizia di Lussemburgo. Ma soprattutto crisi della nostra società nazionale, crisi che è ribaltamento e trasformazione della società stessa che io vedrei sotto un duplice aspetto. Aspetto anzitutto e purtroppo nettamente negativo: ribaltamento dei valori etici, morali e sociali, prevalenza di istinti delinquenziali collettivi, di destabilizzazione sociale, crisi profonda economica, svalutazione della moneta, declassamento delle istituzioni. E mi fermo perché sui più eclatanti di questi fenomeni dovrò ancora parlare a proposito dell'attività criminosa. Ma accanto a questo aspetto negativo, vediamo un aspetto positivo della trasformazione sociale, il quale è dato dalle nuove esigenze che il progresso tecnico e scientifico porta, nuove esigenze che si presentano ogni

giorno nella realtà sociale e che vanno regolamentate, altrimenti esse vengono ad aggravare la crisi dando luogo a quella che può chiamarsi crisi di crescita, deleteria anch'essa come la crisi negativa e di perdita.

A queste nuove esigenze il nostro legislatore ha da anni risposto con l'emanazione di varie leggi settoriali, che riguardano ciascuna uno dei vari fenomeni o un gruppo delle nuove esigenze, senza badare ai principi generali dell'ordinamento, autonomamente avendo di mira il fine settoriale che si vuole raggiungere. Il che ha dato luogo al sorgere di un vasto movimento dottrinale, cui accenno non per indulgere a disquisizioni teoriche, ma per mettere in evidenza le gravissime conseguenze sullo stesso andamento della giustizia cui perviene. Si è detto cioè che quelle nuove leggi, avulse ormai dai principi generali, costituiscono sistemi autonomi, separatamente governati con norme che si traggono dagli stessi sistemi e con il solo rispetto delle norme costituzionali. Sono nettamente contrario a questa costruzione e non solo e non tanto per ragioni teoriche. Ho sempre propugnata l'unità dell'ordinamento giuridico, retto da principi generali fondamentali per il raggiungimento di quell'obbiettivo principe cui deve tendersi e cioè la certezza del diritto. Il cittadino che si rivolge al giudice deve essere certo che la sua questione sarà decisa con uguaglianza secondo il sistema vigente, rettamente e globalmente interpretato: certezza della decisione del singolo caso, certezza dell'intero ordinamento giuridico. Senza questa finalità fondamentale si giungerebbe al caos più completo, al disconoscimento di tutti i principi del vivere civile, alla destabilizzazione della giustizia. Perciò ritengo che il giudice al quale si presenta una fattispecie rientrante in una nuova legge, deve anzitutto interpretarla ed inquadrarla nel sistema generale, nei principi generali e fondamentali del diritto e della singola materia e ciò può ben fare in base a quella interpretazione cosiddetta evolutiva che lungi dall'esse-

re creazione del diritto da parte del giudice è appunto inquadramento della nuova fattispecie nelle norme e nei principi immanenti dell'ordinamento, che così progredisce e si adatta al progredire della società. Il che non implica conservatorismo, perché può ben darsi che le nuove norme modifichino le precedenti e si coordinino con esse, sicché ne esce un nuovo sistema organico e perfetto completato dalla giustapposizione del vecchio e del nuovo come è avvenuto per il diritto di famiglia.

A questa interpretazione è deputato il giudice ma soprattutto il giudice di legittimità, la Corte Suprema di Cassazione, il cui compito è appunto quello di fissare il principio di diritto che regoli il caso pratico, conformemente ai principi generali dell'ordinamento. Sono stato sempre contrario alla nomofilachia della Corte di Cassazione e favorevole alla piena indipendenza e discrezionalità del giudice di merito nell'applicazione del diritto (il che rende non richiamabile nel nostro ordinamento il principio dello «stare decisis» pure vigente in altri ordinamenti democratici), ma sono fermamente convinto della funzione essenziale ed insopprimibile della Cassazione, quale (e sono parole di Piero Calamandrei) «organo unificatore dell'interpretazione giurisprudenziale del diritto», per giungere a quel bene sommo e fondamentale cui ho accennato, che è la certezza del diritto.

Unicità dell'ordinamento ho detto ed unicità dei suoi principi generali. Su uno solo di essi voglio indugiare perché l'attività giudiziaria riguarda la parte patologica del rapporto. Ed è il concetto di «illecito». Io credo nel concetto unitario dell'illecito come il comportamento di un soggetto lesivo dell'interesse protetto di un altro soggetto e di un gruppo di altri soggetti, interesse protetto dall'ordinamento che colpisce quella lesione con una sanzione. Compito del giudice è appunto l'accertamento della lesione e la irrogazione della

sanzione. E credo che le varie categorie di illecito, che hanno tutte i suddetti elementi basilari, si distinguano non per criteri formalistici, ma per un criterio sostanziale sulla base dell'interesse protetto. Così, prescindendo dalle altre categorie di illecito, — cui pure si estendono i suddetti elementi come all'illecito amministrativo, al disciplinare e allo sportivo (se si fosse tenuta presente tale unicità si sarebbero evitate tante discussioni e si sarebbe esattamente inquadrato anche l'illecito sportivo) — credo che l'illecito penale debba considerarsi la violazione, ritenuta grave ed irreparabile di norme poste a tutela di interessi che l'ordinamento considera fondamentali per la convivenza sociale, onde la natura pubblica delle norme e dell'interesse protetto, la caratterizzazione della sanzione, la pena, che può essere irrogata solo attraverso un giudizio pubblico ed obbligatorio; laddove l'illecito civile può essere considerato la violazione di un interesse inter privato in senso ampio, onde la diversità della natura della norma e della sanzione che normalmente è diretta a reprimere ed a risarcire le conseguenze dannose della violazione. L'unicità dell'illecito ci porta ad inquadrare perfettamente quel fenomeno che nelle aule giudiziarie si vede ogni giorno (specie in ordine alle responsabilità per incidenti stradali) e che non può essere non accennato da una relazione come questa, cioè del medesimo fatto lesivo che colpisce tanto l'interesse pubblico quanto quello privato, che costituisce sia illecito civile sia penale e quindi conduce alla duplicità della sanzione con la differenza che solo in questo caso la sanzione civile è più completa e penetrante comprendente non solo il risarcimento del danno patrimoniale ma anche di quello non patrimoniale e morale. Credo inoltre che, in ordine alle stesse ipotesi, all'unicità sostanziale deve fare riscontro l'unicità processuale e deve tendersi sempre ed in ogni caso al «simultaneus processus» che accerti tanto l'illecito penale quanto quello civile ed

applichi le relative sanzioni onde si eviti lo stato attuale che la liquidazione del danno giunge, quando giunge, dopo sei o più gradi di giudizio.

* * *

Passando all'esame della Giustizia penale, cioè alla repressione dell'illecito penale, intendo fermarmi — sulla base delle statistiche che non leggo, ma che saranno pubblicate a corredo della relazione ad uno sguardo sintetico e forzatamente parziale del fenomeno della criminalità. Fenomeno anch'esso in aumento ed in trasformazione: la realtà sociale ed economica ha creato nuove forme di delinquenza specie associata che terrorizzano la collettività ed il suo pacifico sviluppo. Non dico che le forme tradizionali di delinquenza siano cessate e in diminuzione: anzi non solo esse aumentano quantitativamente, ma anche qualitativamente, ch  alla esecuzione del crimine sono applicati i pi  moderni e sofisticati ritrovati della scienza e della tecnica (come avviene nelle elaborate e perfezionate rapine nelle banche, nelle gioiellerie, nelle pelliccerie ecc.).

Come non dico che sia venuta meno una forma di delinquenza che da anni ci affligge, il sequestro a fine di estorsione (talvolta collegato alla delinquenza politica e terroristica) ch  i relativi episodi si presentano continuamente ed anche gravissimi, in questi ultimi giorni, sebbene anche in questo campo nell'anno decorso significativi successi siano stati compiuti dall'abnegazione e dal coraggio delle forze dell'ordine.

Ma quel che qui   opportuno ricordare   che sono sorte ed affermate nuove forme di delinquenza associata che tendono addirittura alla destabilizzazione della societ . Intendo riferirmi a quelle forme che opportunamente sono state indicate come prioritarie dal Consiglio superiore della Magistratura ai Procuratori Generali delle Corti d'Appello: alle forme di delinquenza colletti-

va politica e comune. Il terrorismo, la camorra, la mafia, la drangheta hanno anche quest'anno decorso colpito ancora e crudelmente: hanno colpito fedeli servitori dello Stato di null'altro colpevoli che di questa loro fedeltà, hanno colpito personalità che avevano dedicato tutta la loro vita allo Stato ed avevano inferto duri colpi alla delinquenza organizzata (come il generale Dalla Chiesa), hanno colpito nel modo più ributtante e vile parenti delle vittime designate (come l'eletta consorte del generale Dalla Chiesa e la piccola Simonetta figlia del nostro collega Alfonso Lamberti, pure esso gravemente ferito, bambina intelligentissima stroncata mentre si affacciava alla vita ed allo studio); hanno colpito pure vilmente vittime del tutto innocenti ed indifese (come nell'esacrando episodio della sinagoga di Roma). Si è detto molto sulle cause di tali manifestazioni criminose collettive: secondo me basta dire che esse sono il portato distorto di una visione distorta delle esigenze sociali, il perseguimento di fini sbagliati e destabilizzanti attraverso mezzi aberranti; ed in questi momenti apprendiamo che si prospettano sconcertanti matrici internazionali, che i nostri giudici stanno esaminando con obiettiva e seria attenzione. Tale delinquenza va combattuta a tutti i livelli, va combattuta soprattutto dalla parte sana della nazione che veramente, in ordine agli ultimi efferati episodi, si è schierata senza riserve a difesa dello Stato, va combattuta con tutti i mezzi, anche eccezionali, apprestati dall'ordinamento vigente (come è avvenuto recentemente per i centri maggiormente colpiti dal fenomeno) dalla Amministrazione, dalle forze dell'ordine e dalla magistratura tutta. Ed in effetti nell'anno decorso con questa mobilitazione morale e materiale si è riusciti ad infliggere gravissimi colpi alla grande criminalità organizzata, come è dimostrato dal gran numero di processi che si stanno celebrando o per celebrare in tutta Italia e che hanno richiesto nelle più importanti sedi uno sforzo organizza-

tivo veramente poderoso: essi sarebbero di più se non facessero difetto mezzi e strutture. È un dato positivo da sottolineare tra tanti negativi: non che tale grande criminalità è debellata, come è dimostrato dagli efferati crimini recenti cui ho accennato, ma è certo che gravi colpi sono stati dati e va continuato instancabilmente su questa strada. Occorre però rilevare che accanto alla criminalità organizzata specie comune si pone (e ne costituisce forse la causa più rilevante) quel gravissimo fenomeno che è dato dalla droga. Fenomeno gravissimo e pericolosissimo, perché la droga è entrata nelle scuole perfino elementari e sta dando i suoi risultati deleteri su intere generazioni di giovanissimi; essa costituisce la causa del gravissimo aumento della delinquenza minore. Anche qui occorre agire con rapidità e con tutti i mezzi sociali e giuridici, di prevenzione e di repressione. Non è con enfasi ma con profonda tristezza che lo affermo: una sana vita individuale, collettiva e nazionale del nostro popolo dipende in grandissima parte dall'eliminazione o almeno dalla diminuzione del fenomeno della droga.

Né vanno dimenticati i reati, sempre in aumento, figli della crisi politica ed economica e da cui direttamente traggono origine, anche se poi servono causalmente ad aggravarla, i reati societari e fallimentari, di truffa allo Stato ed agli altri enti pubblici, di peculato, di malversazione, i reati valutari e finanziari.

Prima di terminare questo excursus sulla giustizia penale mi corre l'obbligo di accennare a tre importanti testi legislativi che hanno veduta la luce e che hanno iniziato il loro *iter* nel periodo in esame. In primo luogo mi riferisco alla legge 24 novembre 1981 n. 689 concernente modifiche al sistema penale, più nota, in base al suo contenuto giuridicamente più vistoso, come legge sulla depenalizzazione. Il che non è esatto perché la legge è molto complessa e riguarda, oltre alla depenaliz-

zazione, istituti fondamentali del diritto penale e del diritto processuale penale, concernendo le sue norme infatti da un lato l'istituto della pena con la creazione di sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi (che sono a mio avviso pene atipiche rispetto a quelle del Codice, ma sempre pene, come il reato rimane tale e non declassato) e con modificazione delle norme sulle singole pene e sui criteri di applicazione delle pene pecuniarie e dall'altro gli istituti della prescrizione, dell'oblazione, della sospensione condizionale della pena e della confisca. Complesso coacervo di norme al cui inquadramento ed alla cui interpretazione ci si dovrà dedicare. Una parola sola sul punto centrale della depenalizzazione. Non credo che questa legge abbia sconvolto il concetto di illecito ed abbia creato una nuova figura di illecito, l'illecito depenalizzato. Credo invece, richiamandomi a quanto detto dianzi, che qui il legislatore ha operato una scelta che gli competeva e cioè ha ritenuto che quegli illeciti prima puniti con vere e proprie pene non incidessero più, secondo la coscienza sociale, in modo fondamentale ed irreparabile su interessi generali della convivenza sociale e li ha avulsi dall'alveo dell'illecito penale, facendoli rientrare nel campo dell'illecito amministrativo contro la buona e sana amministrazione del patrimonio e della vita della collettività nazionale, in cui certamente rientrano la tutela della circolazione, della previdenza ed assistenza sociale, dell'ordine pubblico e del buon costume. Mi riferisco in secondo luogo alla legge 12 agosto 1982 n. 532 che viene chiamata la legge sui tribunali della libertà: legge che non possiamo non approvare, perché bene primario di tutta la collettività nazionale è la tutela della libertà dei cittadini, tutela che però deve essere congiunta alla del pari fondamentale tutela della vita e dei beni dei cittadini con la prevenzione e la repressione dei reati. Mi riferisco poi alla famosa legge sui pentiti: non discuto le ragioni di politica legislativa che l'hanno determinata; dico solo

che essa va applicata, come i nostri giudici stanno facendo, con grande attenzione sulla base delle singole posizioni soggettive che si delineano nell'ambito del processo.

Una ultima notazione sul tema e di carattere negativo. Nel 1982 si è ritornati nuovamente sulla legge delega del codice di procedura penale: alla legge delega del 1974 si sono aggiunti emendamenti proposti dal Governo ed emendamenti approvati dall'apposito comitato ristretto della Camera dei deputati. Il che significa che tutto il lavoro fatto è in gran parte annullato ed i tempi per l'emanazione del codice si allungano. Forse una revisione era indispensabile: è vero che il processo penale deve essere più del processo civile improntato ai principi fondamentali dell'oralità ed immediatezza, ma è pur vero che non è possibile trapiantare procedimenti in auge in altri sistemi tanto diversi sotto ogni profilo dal nostro. Non dobbiamo indulgere in difetti già altre volte apparsi e cioè prendere istituti da ordinamenti diversi e trapiantarli senza adattamenti e senza critiche nel nostro che pure risponde a tradizioni ultrasecolari connaturate nella nostra coscienza giuridica.

* * *

L'argomento dell'andamento della Giustizia civile è normalmente in questi ultimi tempi considerato come nettamente subordinato all'argomento relativo alla amministrazione della Giustizia penale soprattutto in relazione alla considerazione che la prima riguardi esclusivamente rapporti interprivati. Ciò non è affatto vero, sia perché i rapporti interprivati costituiscono il tessuto connettivo dell'ordinamento giuridico e quindi vanno tutelati per la vita e la pace della collettività, sia perché oggi la giustizia civile non può circoscriversi ai soli rapporti strettamente interprivati. Tale concetto, oggi, deve essere inteso in senso parallelo al moderno concetto di diritto civile, che, a seguito della evoluzione sociale ed economica, comprende tutti i rapporti, peral-

tro in linea generale tutelati dalla Costituzione, in cui si presenta il cittadino, non solo nei confronti degli altri cittadini ma nei confronti dello stesso Stato, quando non agisce «*jure imperi*» e di tutte le altre formazioni sociali in cui il singolo tende ad associarsi. Di qui l'allargamento del concetto di illecito civile, che è la lesione a tutti quei diversi rapporti, che la Giustizia civile deve accertare e sanzionare. A conferma di quanto ho detto basti pensare al coacervo di materie che sono sottoposte al contenzioso civile, materie diversissime che hanno bisogno essenziale di quell'inquadramento sotto principi saldi e generali, per evitare l'irreparabile perdita della certezza del diritto, da assicurarsi anche nei rapporti civilistici così intesi. Ed appunto desidero brevemente fermarmi sui pochissimi e più rilevanti di tali rapporti, che accanto agli elementi privatistici presentano preponderanti elementi pubblicistici e di ordine pubblico.

a) In primo luogo il diritto di famiglia, in cui si stanno felicemente saldando, pur con scosse dovute al ribaltamento dei sistemi, alle vecchie concezioni quelle nuove, applicazione esatta della Costituzione in ordine al regime della parità dei sessi e della protezione e tutela giuridica, materiale e morale dei figli anche nati fuori dal matrimonio. È vero: le separazioni personali aumentano, i divorzi aumentano. Ma con tutto ciò io ho avuto sempre fede e ne ho tuttora nella sana famiglia italiana, che è veramente quel nucleo fondamentale e primigenio della collettività nazionale, di cui alla Costituzione quel «*quasi seminarium rei publicae*» come diceva Cicerone nella più plastica delle definizioni della famiglia. E ho visto in questi ultimi tempi con piacere che da tutte le parti, sociologiche e politiche, si sta rivalutando l'essenzialità della famiglia nella società attuale, certo non più la famiglia patriarcale del secolo scorso, ma la famiglia dell'epoca consumistica tendente

alla protezione dei coniugi ed alla educazione dei figli che deve a qualunque costo iniziare nella famiglia. Ma, a proposito del diritto di famiglia devo indicare gravi inconvenienti che si verificano in tema di adozione, a proposito della adozione speciale, in cui si presenta il fenomeno gravissimo di numerose domande di adozione e di mancanza di minori da adottare ed a proposito dell'adozione internazionale, di cui si parla in questi giorni ed i cui problemi i nostri giudici stanno tentando di risolvere con le scarse norme a loro disposizione. Occorre una normativa completa: questa è in corso in quanto il Senato ha già approvato un disegno di legge che finalmente elimina la coesistenza delle due forme di adozione ed il vecchio e desueto istituto dell'affiliazione, lascia l'adozione ordinaria per i maggiorenni e quella legittimante per i minori e soprattutto regola l'adozione internazionale. Aspettiamo che con l'approvazione della Camera dei deputati questo disegno diventi presto legge dello Stato.

b) In secondo luogo il diritto del lavoro le cui norme dovrebbero tendere, con un processo veloce e sicuro, alla tutela dei diritti dei lavoratori nell'ambito delle imprese e delle aziende. Ed invece, certo per l'effetto della crisi e delle sue ripercussioni nel campo dell'economia e del lavoro, il processo del lavoro si sta presentando come uno dei più lenti, in tutte le sedi di merito e soprattutto di cassazione, in cui l'arretrato sta diventando veramente insopportabile, malgrado lo sforzo cui sono sottoposti tutti i magistrati e malgrado che la sezione del lavoro funzioni quotidianamente, con due collegi distinti.

c) Moltissima parte del contenzioso civile, specie di merito, è stata occupata anche quest'anno dall'interpretazione ardua e difficilissima delle varie norme della legge sulle locazioni urbane n. 392 del 1978, detta dell'equo canone. Essa incide anzitutto sul concetto

stesso di locazione, ponendo differenziazioni secondo che il contratto abbia ad oggetto immobili adibiti ad uso di abitazione (il che tocca quel diritto all'abitazione che oggi si riconosce come primario del cittadino) o immobili adibiti ad uso diverso (il che tocca rilevanti interessi pubblici inerenti allo sviluppo dell'industria e del commercio e delle libere professioni): differenziazioni non marcate, tanto che si è discusso a lungo sulla liceità o meno del mutamento di destinazione. Incide in secondo luogo sul concetto di canone e sulla sua qualificazione di equo, nonché sulla determinazione e sul calcolo dei vari aggiornamenti e dei vari indici di riferimento. Incide ancora sul concetto di condominio, che dall'ingresso dell'inquilino nell'assemblea si è voluto definire come vera persona giuridica (onde l'amministratore sarebbe un organo), laddove ritengo più conforme all'ordinamento mantenere la vecchia concezione di comunione, ma non più come comunione di proprietari, ma piuttosto come comunione di godimento in cui rientra anche il godimento dato dalla locazione non più concepibile come mero diritto personale, ma come diritto su una «res» così rilevante quale la casa. E tale contenzioso già grave è stato reso più confuso dalla legge n. 97 dell'82 (la Nicolazzi bis) che — dopo aver previsto l'incremento delle nuove costruzioni (il che è esatto perché non si risolve la crisi della casa se non si costruiscono nuovi alloggi) — ha disposto la proroga solo dei contratti adibiti ad uso diversi con nuovi e differenziati aumenti del canone.

d) Non posso qui non fare cenno ad una relevantissima legge approvata nel periodo in esame, la legge 3 maggio 1982 n. 203, contenente norme sui contratti agrari. La legge persegue due scopi: da un lato sanare, in tema di equo canone, le incostituzionalità sostanziali e formali in cui erano cadute le vecchie leggi; dall'altro operare la trasformazione o (con termine forse più

esatto giuridicamente) la conversione dei contratti agrari associativi nell'unico contratto di affitto. Al proposito si è detto che tutto il diritto agrario è rimasto sconvolto e che ormai i principi tradizionali sono caduti. A parte la questione costituzionale dell'armonia delle nuove norme con i principi costituzionalmente garantiti dell'autonomia privata (questione sulla quale non posso e non voglio entrare) io dico che nella nuova legge sono rimasti inalterati i principi fondamentali dell'impresa agraria quali regolati dal codice ed il legislatore, per tutelare maggiormente l'impresa e la sua unicità e continuità nell'attuale momento, per le attuali esigenze di economia agraria, ha ritenuto, nelle sue scelte di politica legislativa, che il mezzo messo a disposizione dei privati fosse esclusivamente il contratto di affitto, pure regolato in via generale, con modificazione ed inserzione di clausole autorative che (come in altri casi, si pensi ai contratti in regime di monopolio) non sconvolgono i principi generali in materia di contratti.

e) Desidero ancora fermarmi su un fenomeno che raramente è preso in considerazione e che pure interessa moltissimo il cittadino che vuole vedere attuata la sua domanda di giustizia. Il fenomeno dell'esecuzione in materia civile. Dopo anni di lunghi procedimenti, dopo tre e quattro gradi di giudizio finalmente il cittadino ottiene il riconoscimento del suo diritto normalmente di natura patrimoniale. E qui cominciano, anzi continuano e si aggravano, le dolenti note. Il soggetto deve mettere in esecuzione la sentenza. Il processo esecutivo in materia civile è il più lungo, il più complesso, il più farraginoso che si possa immaginare: precetti, opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi, opposizioni di terzo, opposizioni ed impugnative di ciascuna delle ordinanze del giudice in tema di stima, di vendite ecc. E ognuna di tale opposizioni dà luogo ad un contenzioso autonomo che sospende l'iter del procedimento esecuti-

vo vero e proprio e dura anni. Il che favorisce la posizione del debitore che è anche agevolato dal fenomeno della svalutazione monetaria che non sempre può applicarsi, malgrado la configurazione che ha dato recentemente la Corte Suprema di maggior danno provabile anche con presuzioni e quindi applicabile anche ai cosiddetti debiti di valuta, nonché dal bassissimo irrisorio tasso degli interessi. Onde si assiste a rovinose transazioni cui il creditore è costretto pure di salvare qualcosa e porre termine allo stillicidio delle spese giudiziarie. È un problema che pongo all'attenzione del legislatore che deve intervenire per la certezza del diritto e per l'attuazione delle posizioni lese e riconosciute tali con sentenza passata in giudicato.

f) A riprova dell'ampiezza del contenzioso civile, vorrei accennare ad un'altra materia, che rientra pure nella competenza del giudice ordinario e specie della Corte di Cassazione, il contenzioso tributario. Materia confusa ed ardua in cui è difficilissimo orientarsi, sia nella parte sostanziale, in cui ogni tributo è regolato separatamente ed autonomamente ed i tributi si accavallano e si sostituiscono gli uni agli altri, sia nella parte processuale, in cui dopo, finalmente, l'emanazione di una disciplina unitaria del contenzioso tributario (nel 1972), si sono apportate con decreto 3 novembre 1981, n. 739, parziali e sensibili modifiche. D'altra parte per un periodo dell'anno in esame ed ancor oggi il contenzioso tributario è quasi totalmente fermo, per effetto del D.L. 10 luglio 1982, n. 429 sull'agevolazione della procedura in materia tributaria. Speriamo che i contribuenti si avvalgano della composizione amichevole: altrimenti al cessare della proroga il caos aumenterà in maniera insopportabile.

L'ultima parte della presente relazione riguarda il soggetto principale dell'Amministrazione della Giustizia: il Magistrato con i suoi collaboratori. Il fulcro del

sistema giudiziario è costituito dal principio dell'indipendenza del giudice, sancito dall'art. 104 della Costituzione, che segue all'art. 101 che fissa altro principio fondamentale (che si coordina con il primo) secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Il principio dell'indipendenza dei giudici è il cardine della democrazia, tanto che dalla sua esistenza e dalla sua ampiezza e rigore si è sempre desunta la sussistenza di un vero regime democratico. Indipendenza del giudice cioè del magistrato giudicante; ma indipendenza anche del P.M., che fa parte della Magistratura e che svolge funzioni relevantissime ed autonome nel processo penale, nei procedimenti civili in cui più pregnante è la presenza dell'interesse e dell'ordine pubblico e nei giudizi di cassazione, funzione a difesa dell'esatta interpretazione ed applicazione della legge e quindi a difesa dell'ordinamento giuridico, della certezza del diritto e del vivere e progredire della collettività nazionale. Indipendenza non arbitrio del giudice: questo va represso attraverso un sano procedimento disciplinare ed anche attraverso una azione di responsabilità, che va «de jure condendo» riguardata e corretta, ma con attenzione, onde evitare allargamenti che incidono sull'indipendenza.

Quando si parla dei Magistrati si parla dell'ordinamento giudiziario, che certamente va modificato ed allineato alle nuove esigenze. Questa opera di revisione è in corso, attraverso il lavoro di apposita commissione presieduta autorevolmente dal nostro Primo Presidente. Il punto centrale tra i tanti che il nuovo ordinamento dovrà chiarire è quello delle attribuzioni delle funzioni secondo le quali esclusivamente, a mente dell'art. 107 della Costituzione, si distinguono i magistrati. A mio avviso le funzioni dei magistrati sono essenzialmente due, quella di merito e quella di legittimità. Ad esse dovranno essere assegnati i magistrati in base alla loro preparazione, alla loro qualità, al servizio già prestato,

come riconosciuto nelle note sentenze della Corte Costituzionale n. 86 ed 87 emanate nell'anno decorso e come d'altronde già opera il Consiglio superiore in base alle sue determinazioni interne ricordate dalle stesse sentenze ora citate. Altro punto principe che il nuovo ordinamento dovrà chiarire è lo spinoso problema del reclutamento dei magistrati, del concorso iniziale e della successiva preparazione professionale, onde immettere in Magistratura giudici preparati moralmente, giuridicamente, psicologicamente e socialmente al difficile ed arduo compito.

Quando si parla di crisi della Giustizia si parla immediatamente e da molti di crisi della magistratura, di incompetenza e di rilassamento dei magistrati e tale opinione è avvalorata purtroppo anche da qualche organo di informazione, portato alle volte più a «far notizia» che a sceverare l'esatta sostanza delle cose. Respingo tale affermazione: certo fra i giudici, come in tutti i casi di organismi vasti, anzi vastissimi, può esservi qualcuno che non risponde ai requisiti suaccennati, ma si tratta di casi singoli e poco numerosi facilmente individuabili. Ma la stragrande maggioranza dei giudici opera uno sforzo inimmaginabile, con dignità, serenità e competenza, nonché con la riservatezza e con l'apoliticità che devono sempre circondare il nostro lavoro. Ne fanno fede le statistiche che dimostrano come i processi definiti sono in costante sensibile aumento. Ne fa fede il sedicesimo rapporto CENSIS testè pubblicato, il quale a proposito dell'indice di produttività delle varie Amministrazioni dello Stato dimostra che l'unica Amministrazione in aumento è quella della Giustizia che nel 1981 ha raggiunto il 114%, rispetto al dato base del 100% del 1970. Si è detto e si è ribadito in questi ultimi tempi, specie dalle riviste giuridiche, che uno dei fattori che ritarda l'attività giudiziaria è la lunga motivazione delle sentenze e degli altri provvedimenti, la cui esten-

sione sottrae la maggior parte del tempo ai giudici. Certo, la sentenza non deve essere un trattato di diritto né una elucubrazione teorica: la motivazione deve essere sintetica e precisa, chiara ed accessibile a tutti e deve tendere all'unico scopo di render conto dello svolgimento di quel sillogismo giuridico di cui ho parlato all'inizio, della attuazione della giustizia nel caso concreto. Ma motivazione, pur nel detto senso, ha da esservi, perché essa costituisce l'unica forma di controllo a garanzia del cittadino per conoscere in che modo è stato deciso il suo caso, è l'unica garanzia per la conoscenza in generale della concreta attuazione del diritto.

Aumento dunque del lavoro giudiziario, purtroppo annullato in taluni casi o almeno controbilanciato dal perdurante aumento delle domande di giustizia. Ma è un dato positivo che non va sottovalutato. Aumento di lavoro a tutti i livelli, dei giudici di merito penali e civili, della Corte di Cassazione. A questo risultato si giunge mercé l'abnegazione dei singoli magistrati, ed anche con l'ausilio di due istituti che, compresi nell'ordinamento della Cassazione, esercitano la loro decisiva azione su tutta la magistratura. In primo luogo l'Ufficio del massimario che serve proprio a rendere chiara a tutti ed a divulgare quell'opera di interpretazione coordinata ed uniforme della norma, che ho detto costituire l'insopprimibile funzione della cassazione. In secondo luogo il Centro Elettronico di Documentazione, composto di sofisticatissime macchine elettroniche, ultimo portato della scienza in materia, che, attraverso i terminali installati nella maggior parte degli uffici giudiziari (ed è in corso anche l'istallazione su richiesta di privati) porta a tutti gli operatori del diritto la conoscenza di svariati documenti. I quali sono costituiti dalle sentenze e decisioni della Corte Suprema e di altre giurisdizioni superiori, da sentenze e decisioni partico-

larmente rilevanti dei giudici di merito, dai testi legislativi, da opere giuridiche dottrinarie: attualmente si sta studiando l'estensione ad altri tipi di documenti, come ai contratti collettivi di lavoro, il che costituirebbe il raggiungimento di un risultato importante ed interessantissimo.

La magistratura non può compiere la sua attività senza quella coordinata dei suoi collaboratori. In un secolo di vita ha avuto e continuo ad avere la massima stima per i suoi funzionari delle cancellerie e segreterie giudiziarie che egregiamente e con grande abnegazione svolgono il loro difficile compito, necessario per l'amministrazione della Giustizia, pur nell'unità dell'ufficio giudiziario e per il conseguimento delle sue finalità globali, che sono e devono essere quelle di ordine giurisdizionale.

Analoga stima e riconoscimento va dato a tutto il personale ausiliario di ogni categoria la cui opera è del pari essenziale e necessaria. Né la magistratura potrebbe funzionare senza la vigile, continua diuturna presenza delle forze dell'ordine. A questi modesti, molte volte oscuri, ma essenziali nostri collaboratori, che prestano il loro servizio con la massima abnegazione fino molte volte al sacrificio supremo, vada la nostra immensa incondizionata gratitudine.

Infine la Magistratura non può funzionare se non vi sono adeguate strutture e mezzi materiali idonei. È questo un altro «punctum dolens». In tutte le segnalazioni dei Procuratori Generali non manca il paragrafo dedicato alle carenze strutturali e di queste si sono preoccupati gli ordini forensi e la stessa stampa. Carenze che si estendono, e gravemente, anche al sistema penitenziario le quali molte volte sfociano in vere e proprie violenze, di cui in questi ultimi tempi si parla troppo spesso. Fenomeno anch'esso gravissimo,

che già si sta affrontando con i mezzi a disposizione, ma che deve essere risolto radicalmente, anche, se necessario, con mezzi legislativi; per ora mi basta aver segnalato il problema, con l'impegno di trattarlo in seguito «funditus».

* * *

Signor presidente, Signori,

dopo l'analisi, sia pue (e me ne scuso) incompleta e sommaria, la sintesi che è brevissima. Crisi della giustizia — certamente — per le cause estrinseche ed intrinseche cui ho accennato. Io però credo fermamente nell'«Itala gente dalle molte vite» che saprà pure questa volta — come altre volte nella sua gloriosa esperienza ultramillenaria — superare i tempi bui ed incamminarsi sulla via della speranza e della ripresa. Sono convinto che a questa ripresa dovranno contribuire salde istituzioni e l'opera insopprimibile della Magistratura che con la certezza del diritto dovrà aumentare la fiducia del cittadino nella giustizia e quindi nello Stato. Sono certo che tutti i Magistrati compiranno con la consueta abnegazione fino in fondo il loro dovere in tali sensi. Noi della Corte Suprema e della Procura Generale, compreso l'Ufficio Autonomo della Procura Generale Militare, continueremo il cammino difficile ed arduo ma animato da ogni buona volontà, sulla scia che ci hanno mostrato i nostri predecessori, ultimi dei quali Mario Berri e Sofo Borghese. Tale opera non può essere però completa se non sorretta (e sono certo che lo sarà) dalla indisponibile collaborazione seria e fattiva del Foro, dalla divulgazione obiettiva degli organi di informazione e dal sostegno continuo e valido della parte sana (che poi è la stragrande maggioranza) della nostra collettività nazionale.

È con questi sentimenti e soprattutto con questi auspici per l'avvenire che ho l'onore di chiederLe, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1983 della Corte Suprema di Cassazione.