

VITTORIO SGROI

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

---

**RELAZIONE**  
**SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA**  
**NELL'ANNO 1988**

Roma, 10 Gennaio 1989

F.P. 9-3.6

Signor Primo Presidente,

Colleghi della Corte Suprema e della Procura Generale della Cassazione,

Innanzi tutto rivolgo il saluto più devoto al Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, che seguendo un'encomiabile tradizione ha voluto onorare con la sua presenza l'Assemblea generale indetta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario.

I magistrati qui riuniti, dei quali mi faccio portavoce, non possono che testimoniare il Suo scrupolo istituzionale e la Sua sollecitudine nel cogliere le occasioni nodali che hanno contrassegnato, nel travagliato decorso del 1988, il mondo dell'amministrazione della giustizia.

Una prima volta, quando ha invitato ad un franco dibattito intorno alla ridefinizione dell'identità e, perciò, delle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, quale risulta dalla Costituzione scritta e come è andato configurandosi nella prassi, riguardato non soltanto nella sua veste di organismo servente del valore essenziale dell'indipendenza dei giudici ma anche nei suoi rapporti con le altre istituzioni dello Stato. E ancora, quando ha formulato l'inquietante interrogativo se gli uffici giudiziari fossero entrati in crisi di tensione morale e di efficienza operativa nell'attività di repressione della criminalità organizzata in Sicilia e in Calabria.

Da ultimo, quando — pur nel fermo monito a considerare come l'essenzialità dell'esercizio della funzione giurisdizionale in uno Stato di diritto non possa non riflettersi sulla limitazione per i giudici di taluni spazi di libertà di comportamento — ha manife-

CF10643799

stato piena consapevolezza della gravità dei problemi dell'amministrazione della giustizia, anche negli aspetti organizzativi, sui quali la magistratura associata, ancora una volta con estrema decisione, aveva reclamato l'intervento risolutore degli organi responsabili.

Per l'ambita partecipazione all'odierna Assemblea desidero ringraziare :

l'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità, i Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente e i giudici della Corte Costituzionale, gli Onorevoli Ministri, il Vice Presidente ed i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, i Signori Ambasciatori, gli onorevoli deputati e senatori, le Autorità civili e militari, gli Avvocati del Foro erariale e del libero Foro, e, infine, i Primi Presidenti emeriti e i Procuratori Generali della Cassazione cessati dal servizio.

In questa solenne occasione esprimo il più vivo apprezzamento ai magistrati, ai funzionari e ai dipendenti della Corte e della Procura Generale che nel corso del 1988 hanno concluso la loro attività professionale ; e ricordo con sincera commozione le nobili figure di tre colleghi prematuramente scomparsi, il sostituto procuratore generale Carlo Lombardi e i consiglieri Pietro Colonna e Walter Ventrella.

## PARTE PRIMA

### LA GIUSTIZIA PENALE

#### 1. - Terrorismo.

Senza allarmismi si deve realisticamente prendere atto di una ripresa del terrorismo, anche se non si tratta di una vera e propria rinascita del partito armato, ma piuttosto della riorganizzazione dei gruppi.

Ne sono chiari segni l'omicidio del senatore Ruffilli, il ritrovamento di ingenti quantitativi di armi in taluni « covi » scoperti a Roma e Milano, non poche azioni di sabotaggio, i persistenti collegamenti tra frange residue delle brigate rosse e del partito comunista combattente con la tedesca RAF, l'attentato dinamitardo contro la Questura di Milano e la nascita di una neoformazione eversiva denominata « destra rivoluzionaria ».

In questo quadro si inserisce l'opera di gruppi armati stranieri, culminata ad aprile con l'attentato di Napoli, di confusa matrice antimperialistica e antisionista, che sembra convogliare in un comune binario ideologico le direttrici sparse della protesta politica.

Sotto questo profilo gli indubbi successi dell'opera di accertamento e repressione (ultima in ordine di tempo, la brillante operazione dei Carabinieri che con la scoperta di cinque « covi » e l'arresto di 21 persone, ha portato al presumibile smantellamento della colonna romana delle BR) costituiscono ad un tempo ragione di fiducia nella efficienza delle forze dell'ordine e motivo di preoccupazione per la insidiosa potenzialità del fenomeno terroristico.

La legge n. 34 del 1987, ultima espressione della cosiddetta legislazione premiale — pur non aggiungendo molto a quanto positivamente ottenuto mediante le norme delle leggi 6 febbraio

1980, n. 15 e 29 maggio 1982, n. 304, rivelatesi strumenti oggettivamente utili e politicamente incisivi nella lotta all'eversione — ha tuttavia rappresentato un punto fermo nella definizione delle posizioni individuali. Essa ha, inoltre, segnato una scelta di campo fra le posizioni del perdono generalizzato e della cosiddetta « soluzione politica » da un lato e, dall'altro, la manovra mirata verso il recupero sociale e umano dei singoli che hanno mostrato di rifiutare la lotta armata.

Al contrasto di interpretazione, delineatosi fra uffici del P. M. e alcune Corti in tema di istanze avanzate dai latitanti, è plausibile ipotizzare che porrà termine la recente sentenza della Cassazione, nella quale si afferma, in adesione alle richieste di questa Procura Generale, che la latitanza in sè non osta al trattamento premiale purchè in concreto si palesino comportamenti di dissociazione significativi e controllabili.

## **2. - Criminalità organizzata, mafia, camorra.**

I reati perpetrati dalla criminalità organizzata, lungi dal subire flessioni, sono in aumento.

La loro repressione chiama il giudice a compiti che, nelle regioni ove si sono prepotentemente insediate organizzazioni di stampo mafioso e camorristico, sono ai limiti dell'insostenibilità.

Quel che conferisce a tali organizzazioni una specificità sociale, prima che criminologica, è il loro inserirsi in un costume, in una tradizione, in una condizione socio-politica tipici delle regioni infestate. È noto, infatti, che il loro retroterra è costituito da diffuse attitudini mentali, che sono frutto di un patrimonio sub-culturale, stratificatosi attraverso i secoli e che, degenerando in chiave illecita e violenta, ne rappresentano la matrice e la linfa vitale.

Vi è, in primo luogo, la diffidenza e l'ostilità verso le pubbliche istituzioni, viste come assenti nel bisogno e disponibili alle prevaricazioni; e questo chiama subito in causa le colpe storiche dello Stato. Ma la profonda sfiducia verso i presidi della legalità non potrebbe da sola spiegare il fenomeno se non si riflettesse sul fatto che, a propiziarlo e ad irrobustirlo, vi è

tutta una serie di motivazioni che ne costituiscono il terreno di coltura, come la smodata difesa del proprio egoismo contro le ragioni degli altri; come l'esasperato culto del proprio personale prestigio, che naturalmente genera un ordine gerarchico nei rapporti interpersonali; come la mutua solidarietà condotta fino agli estremi limiti, nel segno dell'appartenenza al « clan », alla cui ombra protettiva si esorcizzano i rischi delle individuali fragilità; come, infine, l'idea che quel che è di tutti — per essere pubblico — costituisce territorio di conquista e lasciarlo agli altri significherebbe mancare un'allettante occasione.

Ora è fuori della realtà pronosticare un integrale riassorbimento di questo insieme di fattori, col contributo dei quali la mafia e la camorra si radicano e ramificano, nell'assenza o nella labile presenza dello Stato, configurandosi come clientelismo politico-amministrativo, assistenzialismo parassitario, culto della ragion fattasi, ricerca dell'aggregazione occulta, perseguimento di illeciti profitti, capacità di sfruttare le contraddizioni di una società in cui coesistono bacini di modernità e di sottosviluppo.

L'omertà, poi, che domina i processi di mafia e di camorra, oltre ad essere indice di una atavica sfiducia nella giustizia, è l'effetto del timore di rappresaglie: di qui l'insopprimibile esigenza — presa in considerazione dall'art. 2 della legge n. 486 del 1988 — di misure protettive a favore di quanti collaborano con la giustizia e dei loro familiari.

L'estremo impegno dei giudici e le esemplari condanne inflitte anche ai vertici delle organizzazioni criminose, pur nel generale consenso, non bastano da soli a determinare l'inversione di tendenza: lo dimostrano le uccisioni dei magistrati Giacomelli e Saetta, che, inquadrabili in una feroce logica di ritorsione, assumono anche un significato simbolico e intimidatorio.

Arginare prima per poi cancellare questo tipo di criminalità organizzata è un'aspettativa che, se perseguita soltanto sul terreno giudiziario, non può che rivelarsi illusoria e, alla fine, perdente, al di là di qualsiasi polemica sullo smantellamento di questo o quel « pool » istruttorio.

La criminalità organizzata, con o senza connotazioni mafiose, si alimenta dei settori tradizionali delle estorsioni agli operatori economici, dei grandi appalti e delle commesse pubbliche, del

gioco d'azzardo, delle scommesse clandestine e dello sfruttamento della prostituzione, attingendo altresì ai nuovi e promettenti ambiti delle frodi comunitarie e delle falsificazioni in campo sanitario - assistenziale ; ma soprattutto si è insediata nei vasti e lucrosi traffici della droga.

L'opera di repressione, pur condotta con dedizione e coraggio da Magistratura e Corpi di polizia, incontra due ostacoli rivelatisi pressochè insormontabili : l'omertà mafiosa e la sudditanza psicologica delle vittime da un lato ; e dall'altro, la potenza economica dei vertici delle organizzazioni criminali che gestiscono affari colossali.

La strategia da adottare è quella di una tenaglia che affronti il fenomeno da due diverse angolazioni.

Dal basso, mediante una presenza capillare degli organi di polizia sul teatro operativo del « quotidiano » criminoso, cercando di risalire dalla periferia almeno ai livelli intermedi ; dall'altro, mirando ad individuare i gangli di accumulazione degli ingenti profitti e i canali obbligati del riciclaggio. I due ganci della tenaglia presuppongono strutture che oggi sono carenti : organi di polizia più numerosi, meglio dotati di mezzi, più articolatamente diffusi sul territorio ; un corpo più massiccio di investigatori di altissima qualificazione professionale, capaci di ricostruire le tracce contabili dei movimenti del capitale sporco.

Occorre, oltre tutto — come ha dimostrato il felice esito della recente operazione condotta contemporaneamente in Italia e negli Stati Uniti d'America — un quadro di collaborazione internazionale anche al fine di penetrare nei santuari del capitale incontrollato, che, giovandosi della intermediazione di banche multinazionali e della costituzione di società fantasma, prosperano e si rinsaldano mediante spericolate manovre nei mercati finanziari.

In ambito nazionale la legislazione ha cercato di muoversi nella direzione dello snidamento del profitto criminale, ma le misure della legislazione antimafia non hanno dato i frutti sperati, perchè i movimenti dei capitali si avvalgono di strumenti e tecnologie finanziari raffinati, mentre quelle colpite dalle misure di prevenzione sono per lo più forme ormai archeologiche di camuffamento degli investimenti.

È auspicabile che, sulla linea della legge n. 327 del 1988, che ha esteso le misure di prevenzione personale a tutti i soggetti sospettati di vivere del provento di attività criminose, prescindendo dalla loro appartenenza ad associazioni mafiose, analoga norma estenda il campo di applicazione delle misure patrimoniali, allargando la cerchia delle persone assoggettabili agli accertamenti previsti dalla legge n. 646 del 1982.

Sarebbe, altresì, auspicabile — *de jure condendo* — una estensione delle speciali norme sulla perquisizione ad iniziativa degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria (art. 41 T.U.L.P.S. ; art. 4 legge n. 152 del 1975 e art. 224, comma 2 c. p. p.) anche alle materie dei reati in oggetto.

Da più parti, infine, si propone un'estensione dell'art. 648-*bis* c. p. a tutti i casi di riciclaggio di fondi d'origine illecita, nella linea già tracciata dalla raccomandazione n. 80 del 1980 del Consiglio di Europa e dal progetto di convenzione internazionale elaborato dalla Commissione antidroga delle Nazioni Unite.

### **3. - Diffusione della droga e reati connessi.**

La diffusione della droga segna ovunque un inarrestabile progresso facilitato dall'insediamento della criminalità organizzata in questo appetibile settore, dall'opera di proselitismo dello spacciatore-consumatore, dalle difficoltà di controllo delle vie di accesso aeree e costiere.

Premesso che il fenomeno pone in prima linea problemi di prevenzione e di assistenza socio-sanitaria e di filtro di polizia, dal punto di vista strettamente giudiziario esso è stato affrontato con rigore nei confronti dei grandi spacciatori e con umana misura nei confronti dei consumatori (che il più delle volte assumono il ruolo di piccoli spacciatori), rispetto ai quali si è posto e si pone il nodo complesso della determinazione della « modica quantità » per uso personale.

Sul problema della diffusione della droga — la cui forza criminogena è sotto gli occhi di tutti — è venuta maturando una rinnovata coscienza che ha stimolato il legislatore a voltare pagina, dovendosi la disciplina vigente considerare ormai inadde-

guata a fronteggiare la gravità del fenomeno. Si è avuto il coraggio di squarciare il velo delle mezze verità, delle mistificazioni e dei falsi pietismi per dire che alle origini di questa piaga devastante, accanto a fragilità psicologiche, a disagi sociali, a miserevoli storie di emarginazione, stanno tutti quegli stimoli culturali che ruotano intorno ad un permissivismo irresponsabile e agli equivoci di una illusoria libertà senza limiti, che si colloca fuori della storia e delle regole etiche e finisce per annullare la dignità della persona umana.

Su questa linea — a parte la più energica lotta ai trafficanti — il messaggio che il legislatore interno deve lanciare — raccogliendo la lezione impartita dalla recentissima Convenzione di Vienna — è quello della chiara affermazione del disvalore e, quindi dell'illiceità dell'uso della droga, mentre sulla scelta delle sanzioni, il discorso diventa più arduo e aperto a soluzioni, ciascuna delle quali può giudicarsi non appagante. Desta poi un certo allarme — anche se percorre una via in qualche modo obbligata — il progetto di attribuire alla discrezionalità del giudice la determinazione in concreto della quantità giornaliera, la cui detenzione esclude lo spaccio, trattandosi di una sorta di riedizione di quella « modica quantità », che costituisce una nozione incerta e tormentata.

Allo stato attuale della legislazione, mentre l'affidamento in prova del tossicodipendente al Servizio sociale suscita generali consensi, restano riserve sulle concrete possibilità operative del Servizio stesso e delle comunità terapeutiche: scarso e male attrezzato il primo, di tipo volontaristico le seconde.

Da taluni Distretti del sud si segnala la scarsa applicazione dell'istituto ed un ricorso preferenziale all'affidamento ordinario, ritenuto di più facile accessibilità.

#### **4. - Andamento dei delitti che hanno suscitato allarme sociale.**

Mentre sui grandi temi della criminalità organizzata e della diffusione della droga, l'attenzione delle sedi istituzionali e l'emozione dei cittadini largamente concordano, non pare che si sia finora colto in tutta la sua intensità l'allarme sociale, cresciuto

fino a diventare esasperazione, per il propagarsi della cosiddetta microcriminalità.

L'uso di un termine così riduttivo già di per sè denota una sorta di sottovalutazione di un fenomeno che tanto incide sul senso di sicurezza della comunità. L'andamento di questa fascia di reati comuni segna un desolante indice di incremento; e di pari passo si evidenzia il dato costante della quasi generalizzata impunità.

La statistica dei procedimenti conclusi con sentenza di non doversi procedere perchè sono rimasti ignoti gli autori del reato sfiora il quoziente del 70% rispetto ai delitti per i quali è stata esercitata l'azione penale. Questo dato appare addirittura ottimismo se si tiene conto del fatto che esso attiene quasi interamente ai soli reati di furto; e lascia, quindi, fuori reati — di capillare diffusione e spesso non denunciati — quali, ad esempio, le estorsioni in danno dei commercianti (divenute ormai una forma di tassazione illecita), gli atti di teppismo, le violenze perpetrate nell'ambito domestico e la miriade di piccole omissioni, vessazioni e abusi che costellano la patologia dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, soprattutto locali.

Può così dirsi che esiste tutta una geografia sotterranea del crimine che la società sopporta come inevitabile e rispetto alla vastità della quale coltiva la convinzione che la giustizia colpisca « a campione ».

Si tratta di un fenomeno che non scaturisce soltanto dal terreno dell'incultura e della emarginazione, ma che si alimenta soprattutto della fondata speranza dell'impunità.

In questo quadro la condanna isolata, più che svolgere una funzione esemplare, rafforza la sensazione che chi incorre nelle maglie di una giustizia così casuale è uno stolto o uno sfortunato.

In proposito appare dubbia l'opportunità della limitazione dei casi, nei quali la polizia giudiziaria è autorizzata a procedere in flagranza, introdotta con la legge n. 397 del 1984, che ha segnato in pratica la scomparsa di un deterrente di esemplare efficacia e un'ulteriore erosione dei margini di protezione del cittadino.

I nuovi limiti previsti dagli artt. 235 e 236 c. p. p. lasciano scoperta una vasta area di diffusa microcriminalità, entro la quale

la polizia giudiziaria non ha modo di impedire che il reato si consumi o che proceda verso conseguenze ulteriori.

Poichè la nuova regolamentazione del giudizio direttissimo avanti al Pretore, che ne accentua la speditezza, e la guarentigia posta dal terzo comma dell'art. 504 c. p. p. eliminano l'inconveniente di una carcerazione preventiva inutile o gravosa, è auspicabile un ritorno all'antico rigore. Parimenti utile sarebbe una più severa repressione di taluni reati minori che si sono sempre rivelati prodromici o strumentali rispetto a più gravi violazioni (come, ad esempio, il rifiuto e la falsa declinazione di generalità).

Allarme ha destato ancora la violenza all'interno e fuori degli stadi, per la quale non deve cercarsi molto lontano la causa visto che allo sport praticato si sostituisce sempre più lo sport-spettacolo. In questo modo una certa fisiologica aggressività dei giovani, anzichè trovare sfogo naturale nella vigoria dell'esercizio fisico, si incanala e si accumula nella passionalità sedentaria. Per combattere questo preoccupante fenomeno una corretta politica del tempo libero e una fruibilità di impianti sportivi, aperti gratuitamente ai giovani, gioverebbe di più della costruzione di megastadi, il cui uso esige poi l'impiego di imponenti forze dell'ordine.

## 5. - Criminalità minorile.

Il problema della criminalità minorile — che in larga misura trova le sue radici, come tutti sanno, nello sfaldamento della famiglia, nella crisi della scuola e nella povertà delle strutture assistenziali — si pone in termini drammatici; l'andamento del fenomeno nell'anno appena decorso, confrontato con i dati degli anni precedenti, consente di individuare linee di tendenza che, purtroppo, segnalano un complessivo incremento di tutti gli indici significativi.

Maggiore è, rispetto al passato, il numero dei minori denunziati, più consistente il numero dei reati commessi da minori da soli o in concorso con maggiorenni, in aumento il numero dei delitti perpetrati da minori compresi nelle fasce d'età inferiori, più elevato il numero dei minori non imputabili che delinquono o

vengono assoldati da maggiorenti, segnatamente per commettere furti o per effettuare consegne di droga.

Maggiore è per converso il numero di minori che vengono assoggettati a violenze, sessuali e non, fuori e dentro la famiglia.

Probabilmente più che di un dato in aumento si tratta di una più chiara emersione di un fenomeno antico e stabilizzato.

Questo quadro generale è più avvertibile al Sud e soprattutto nelle regioni a maggior presenza mafiosa e camorristica.

Solo dal Piemonte e dalla Liguria pervengono confortanti dati di decisa flessione.

Ove si prescindano dalle forme più gravi di crimine, quali omicidi e rapine, ancora statisticamente confinate entro valori di « punta », i delitti minorili più diffusi sono i furti (specialmente scippi), lo spaccio di droga e i reati che vi si connettono, le violenze sessuali talora di gruppo, gli atti di teppismo e di vandalismo.

L'emergenza droga ha posto in luce una problematica che, per l'operatore giudiziario come per quello sociale, va al di là delle distinzioni fra giustizia minorile e giustizia ordinaria, fra carenze familiari e carenze socio-assistenziali, fra mondo della scuola e mondo del lavoro.

Sembrando inutile ripetere le ormai ben note analisi sulle cause della devianza minorile, è sul terreno dei rimedi che il legislatore per primo è chiamato ad operare. Ad esso il giudice non può dare suggerimenti diversi da quelli che provengono da tutti i settori competenti nè, rispetto ad esso, può improvvisare supplenze.

Vale comunque segnalare l'opportunità di un potenziamento del Tribunale per i Minorenni e di un maggior coordinamento con e fra i servizi sociali degli enti locali, delle USL e le associazioni del volontariato, che là dove è stato attuato, come a Torino, ha prodotto risultati positivi.

Nello stretto ambito processuale si segnala l'inconveniente seguito all'applicazione della sentenza n. 222 del 1983 della Corte Costituzionale, che ha duplicato i processi e ha tolto al giudice minorile la visione unitaria del fatto (aprendo anche il varco a difformità di giudicati).

La frequenza con cui minori escarcerati delinquono subito dopo la liberazione pone il problema della brevità dei termini di custodia cautelare, la contrazione dei quali, rispetto ai termini generali, non si giustifica adeguatamente con uno speciale riguardo alla condizione minorile. Per di più le cautele ordinarie non sono efficaci nei confronti dei minori escarcerati: improponibile la cauzione pecuniaria; del tutto formale l'obbligo di presentazione agli uffici di P. S. Le carenze familiari ed ambientali rendono poi addirittura drammatica la restituzione del minore escarcerato al suo *habitat* criminogeno in assenza di strutture valide di accoglienza e tutela.

## 6. - Tutela dell'ambiente e territorio.

L'emergenza inquinamento è al livello di guardia; e l'impegno dei magistrati, ed in particolare dei Pretori, non vale a contenere il fenomeno in quanto:

a) la legislazione in materia, per molti versi sorpassata, non riesce a tener dietro al progressivo aggravamento della situazione e alla complessità degli aspetti tecnologici che vi si riconnettono;

b) non esiste un corpo ispettivo o di polizia dell'ambiente specializzato e sufficientemente dotato, tale da costituire una vera e propria « guardia ecologica », sicchè la magistratura si muove in base a *notitiae criminis* casuali ed episodiche;

c) essendo appena in gestazione una politica della prevenzione, taluni aspetti del fenomeno, come gli incendi dei boschi e l'inquinamento urbano o l'abusivismo delle discariche, sono praticamente incontrollabili.

Peraltro la situazione è densa di inediti conflitti sociali e fra ordinamenti (come denunciano i recenti casi del difficile approdo delle cosiddette navi dei veleni o gli scontri fra ambientalisti e sindacati sulla chiusura delle fabbriche a rischio) che non si possono risolvere con gli strumenti ordinari e meno che mai in sede giudiziaria.

In proposito va osservato come certe misure cautelari, quali il sequestro di aziende o la chiusura dei cantieri, si risolvano spesso

in un danno per soggetti incolpevoli e comunque terzi, rispetto alla pretesa punitiva, coinvolgendo interessi socio-economici di vasta portata e scatenando conflittualità latenti.

In tema edilizio va registrato il perpetuarsi dell'abusivismo, alimentato dalle proroghe concesse o preannunciate dei condoni, dalla lentezza delle procedure per concessioni legittime e dall'inefficienza delle amministrazioni locali nella redazione dei piani particolareggiati.

#### **7. - Breve cenno sulla repressione dei reati tributari.**

A sei anni dall'entrata in vigore della legge n. 616 del 1982 che ha abolito la cosiddetta « pregiudiziale tributaria » e, fatti salvi gli effetti del successivo D. P. R. n. 43 del 1983 che ha concesso l'amnistia per i reati tributari, può dirsi che mentre ben poco incisiva si è rivelata la disciplina che dovrebbe eliminare o, almeno, arginare l'evasione fiscale (il cui presupposto resta un efficace servizio di accertamento a cura degli uffici delle imposte), del tutto controproducente è stato l'effetto sotto altri profili. I Tribunali sono stati invasi da numerosi procedimenti per falsificazione ed erronea tenuta delle bollette di accompagnamento di merce soggetta ad IVA e di ritardi nel versamento delle ritenute d'acconto, cosicché le finalità di moralizzazione fiscale si sono perse nella persecuzione di violazioni per lo più formali. Si profila allora l'opportunità di una depenalizzazione di tali violazioni da restituire alla giurisdizione tributaria.

#### **8. - Situazione carceraria.**

Ove si prescindano dalle patologie dei grandi appalti, su cui sono in corso indagini giudiziarie, va detto che il programma di potenziamento dell'edilizia carceraria è validamente volto a contrastare l'addensamento eccessivo della popolazione carceraria e a migliorare le condizioni di vita all'interno degli istituti di pena. Restano ancora pesanti le difficoltà di ammissione al lavoro, la mancanza di spazi (in senso reale e figurato) per attività culturali,

sportive e ricreative, la carenza di reparti ospedalieri attrezzati, gestiti direttamente dall'Amministrazione penitenziaria.

È recente l'annuncio della soppressione di numerosi istituti di pena allo scopo di razionalizzare il sistema penitenziario, eliminando le sedi inadeguate e onerose e recuperando personale.

La popolazione carceraria si mantiene nel complesso numericamente stabile. La recente amnistia ha ben poco influito sul dato generale. Si è ancora una volta dimostrato che i provvedimenti di clemenza non riescono a contrare i due obiettivi che intendono perseguire: l'alleggerimento del carico processuale e lo sfoltimento delle carceri.

Effetti altamente positivi scaturiscono, invece, dalla riforma dell'ordinamento penitenziario con il regime delle misure alternative alla detenzione, i provvedimenti di liberazione anticipata e la concessione dei permessi premio.

La legge 10 ottobre 1986, n. 663 e le altre normative ad essa coordinate hanno, da un lato, ottemperato al dettato costituzionale dell'art. 27, dall'altro hanno allentato la tensione nelle carceri.

Con queste misure e con l'ampliamento dei compiti degli uffici di sorveglianza, la riforma ha proceduto nel senso di un allargamento della «giurisdizione della espiazione» realizzando una più individualizzata dosimetria della pena. Le domande di liberazione anticipata o di ammissione alla semilibertà o alla detenzione domiciliare vengono accolte in larga misura, ma senza programmatiche indulgenze. Ciò dimostra che il condannato si mette in condizione di fruire dei benefici, come è comprovato a sua volta dal numero relativamente basso degli appelli proposti dagli uffici del P. M.

Anche i mancanti rientri dai permessi-premio sono contenuti in una percentuale non superiore all'1% e, quindi, in misura accettabile.

Un risvolto di segno negativo è l'insufficienza dei magistrati rispetto ai compiti assegnati dalla riforma, la carenza del personale tecnico (educatori e assistenti sociali) e del personale di custodia (che pure svolgono egregiamente la loro opera) e la povertà delle strutture esterne di supporto deputate a far da tramite fra il condannato e la società in cui deve reinserirsi. Esperimenti di collaborazione in tal senso fra giudici, strutture carce-

rarie e organismi assistenziali, gestiti o controllati dalle autorità locali, si sono compiuti con successo a Milano e Torino, in questo ultimo Distretto con particolare riferimento al recupero dei minorenni.

## 9. - Statistica giudiziaria ed assoluzioni.

All'inizio della scorsa estate numerosi organi di stampa hanno riportato i dati Istat relativi alle sentenze penali emesse nel settennio 1980/1986, e, con accenti di allarmato stupore se non di trasparente deplorazione, hanno posto in risalto che di tutti gli imputati sottoposti a giudizio poco meno della metà erano stati, alla fine, prosciolti.

Alcuni commentatori e successivamente lo stesso Ministro di Grazia e Giustizia non hanno mancato di sollecitare un'attenta lettura ed un'analisi dei dati secondo le specifiche distinzioni operate nella tabella.

Infatti nell'impostazione della tavola statistica il numero complessivo degli imputati prosciolti — che è pari circa al 43% degli inquisiti — risulta dall'aggregazione dei dati concernenti varie formule di proscioglimento, comprese quelle che non implicano un giudizio di innocenza (remissione di querela, amnistia, insufficienza di prove, prescrizione del reato, perdono giudiziale dei minori), mentre gli imputati assolti con la cosiddetta formula piena sono solo l'8% del totale degli incriminati.

Inoltre ai fini di una corretta analisi, l'esame dei dati va strettamente correlato ai principi ed alla struttura del nostro sistema processuale. Se già l'obbligatorietà dell'azione penale impone al magistrato inquirente di dar corso ad ogni *notitia criminis* che non risulti manifestamente infondata, occorre considerare che il codice, per il rinvio a giudizio, richiede che vi siano sufficienti prove a carico dell'inquisito, mentre, per la pronuncia di condanna, fissa una più alta soglia probatoria, costituita dalla certezza, da parte del giudice del dibattimento, che l'imputato abbia commesso il fatto.

In base ad una chiave di lettura non superficiale e soprattutto non semplificatrice di un dato statistico complesso e globale, emerge che la percentuale degli imputati assolti con formula piena rientra nei limiti fisiologici e che tale media non diverge sensibilmente da quella riscontrabile in altri Paesi con analoghi ordinamenti processuali.

#### 10. - Osservazioni conclusive.

Un cenno meritano talune non più recenti riforme delle quali la verifica in sede attuativa lungo un periodo di tempo apprezzabile permette un significativo bilancio.

Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, di cui alla legge n. 689 del 1981, hanno avuto rilievo statistico inferiore alle attese; pochi ricorrono alle sanzioni sostitutive se possono beneficiare della sospensione condizionale, la sanzione pecuniaria incide su pene la cui minima entità ne limita di fatto l'applicazione, la libertà controllata è ritenuta poco vantaggiosa in quanto gravata da un eccesso di restrizioni. Del tutto inapplicata la sanzione del lavoro sostitutivo, che meriterebbe più ampio campo di applicazione, anche attraverso la sottrazione alla spontanea scelta del condannato.

Le leggi che hanno abbreviato i termini di custodia cautelare (salvo quel che si è detto in tema di minori) non hanno dato luogo ad inconvenienti, se si eccettua la loro eccessiva brevità per quanto attiene alla fase di appello in relazione ai tempi tecnici del deposito della sentenza, della presentazione dei motivi di gravame e dell'effettivo inoltro degli atti al giudice *ad quem*.

Inevitabili le scarcerazioni per decorrenza dei termini in processi contro la criminalità organizzata nei quali, peraltro, funge da utile correttivo il sistema degli obblighi imposti all'escarcerato.

Non può tacersi quanto le riforme del sistema carcerario e della custodia preventiva abbiano reso più impegnativa e gravosa l'opera meritoriamente svolta da Polizia e Carabinieri in un quadro generale di già scontata inadeguatezza ai compiti imposti

dalla crescita della criminalità e dalla vastità delle esigenze di controllo e prevenzione.

Il potenziamento delle forze di polizia in genere e di quelle di polizia giudiziaria in particolare è indifferibile. Per questa come per altre riforme l'onere per lo Stato è indubbiamente gravoso e impone scelte impopolari. Ma poichè la domanda di giustizia che sale dal Paese è intensa e ineludibile, suona attuale il monito di Guicciardini: « c'è differenza fra l'aver sudditi malcontenti ed averli disperati ».

## PARTE SECONDA

### LA GIUSTIZIA CIVILE - RIFLESSI INTERNAZIONALI DELLA DURATA DEI PROCESSI - LA SITUAZIONE DELLA CASSAZIONE

#### 11. - La giustizia civile.

Nel riferire sull'andamento della giustizia civile nei singoli distretti, i procuratori generali, quasi unanimamente, si limitano a richiamare le indicazioni e le lagnanze formulate negli anni precedenti. In una sorta di stanco e ripetitivo rituale vengono sottolineate le impressionanti carenze di un sistema ormai del tutto inidoneo a soddisfare la domanda di giustizia.

Negli ultimi dodici mesi, infatti, si è assistito ad un ulteriore strisciante deterioramento della situazione che giustifica la ricorrente affermazione di una paralisi della giustizia del settore.

Si deve solo osservare come la diffusa tendenza all'aumento della litigiosità e quindi il frequente ricorso al giudice, pur nella consapevolezza degli inaccettabili tempi di attesa della decisione, si spieghi soltanto con un accentuato dinamismo della vita sociale ed economica del Paese che contrasta singolarmente con l'immobilismo che affligge l'amministrazione della giustizia.

Controversie di grande rilevanza sul piano sociale o economico sono sommerse da un enorme contenzioso di scarso rilievo e vengono, quindi, decise in tempi inaccettabili, a volte sulla base di una istruttoria inadeguata.

La diffusa abitudine ad utilizzare, quale che sia il valore della controversia, tutti i gradi del giudizio ritarda ulteriormente nel tempo la formazione del titolo esecutivo e accentua lo stato di incertezza che lo accompagna. Le procedure esecutive, a loro volta, si rivelano sempre più inidonee a realizzare la funzione cui

sono preordinate e finiscono col soddisfare interessi non sempre legittimi.

Attraverso un evidente processo di osmosi, la crisi tende ad espandersi in tutti i settori, anche in quelli che in questi ultimi anni, a seguito di importanti riforme legislative, avevano suscitato valutazioni positive.

L'esempio più significativo è offerto dal contenzioso in materia di lavoro e di previdenza sociale.

La situazione è ancora oggi generalmente accettabile; ma non possono non segnalarsi una diffusa tendenza all'aumento dei tempi necessari per la decisione e la progressiva formazione di prassi disapplicative dei principi della oralità, della concentrazione e della immediatezza che avevano ispirato la riforma del 1973.

Ed il fenomeno desta preoccupazione se posto in relazione con l'incremento del contenzioso conseguente alla cosiddetta « privatizzazione » dei rapporti di lavoro nel settore pubblico generalmente auspicata e già attuata, con una legge di non chiara formulazione, per quanto riguarda i dipendenti delle Ferrovie dello Stato.

La stessa valutazione deve essere svolta per i settori ai quali il legislatore ha esteso il rito del lavoro e, in primo luogo, per quello delle controversie in materia di locazioni dove il contenzioso è alimentato da una produzione legislativa frammentaria e non sempre di agevole interpretazione.

Sotto altro profilo, quanto sta accadendo per il rito del lavoro, conferma come riforme processuali indubbiamente valide non possano risolvere il problema della giustizia civile, se non sono accompagnate da tempestivi provvedimenti strutturali e di contenimento della domanda giustizia.

In questi ultimi anni, invece, si è assistito ad una prevalente destinazione delle scarse risorse disponibili al settore penale che non poteva non aggravare ulteriormente la situazione della giustizia civile; ed è facilmente prevedibile che questo fenomeno è destinato ad accentuarsi in occasione dei provvedimenti già in corso di adozione in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

In questa prospettiva emerge con ancor maggiore evidenza la necessità delle riforme processuali e dei provvedimenti attinenti alle strutture, già indicati nella precedente relazione e richie-

sti con sempre maggior insistenza non soltanto dagli operatori del diritto ma dalla stessa pubblica opinione.

## **12. - Riflessi internazionali della durata dei processi.**

L'anomala durata dei processi produce una serie di conseguenze ulteriori rispetto a quelle tradizionali da quando l'Italia ha accettato la competenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo a ricevere ricorsi individuali e la giurisdizione obbligatoria della Corte.

I ricorsi individuali contro l'Italia, in atto pendenti dinanzi alla Commissione, si aggirano intorno alle 315 unità.

Finora la Corte europea in casi relativi al nostro Paese ha pronunciato 11 sentenze, 9 delle quali attengono alla materia penale, mentre le altre due si riferiscono a procedimenti civili.

Tra le pronunzie più significative in materia penale sono da segnalare la sentenza emessa nel caso Artico, che ha posto in rilievo la insufficienza delle misure apprestate dall'ordinamento italiano per la difesa dei non abbienti, in relazione all'art. 6, par. 3, lett. c) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché quella adottata nel caso Colozza, relativa al problema del processo contumaciale, in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Nella materia civile il contenzioso italiano riguarda il tema della eccessiva lunghezza del processo, in relazione al diritto, previsto dal citato art. 6, par. 1, ad ottenere una decisione in un « termine ragionevole ».

Poichè la maggioranza dei ricorsi attualmente pendenti attiene per l'appunto alla lunghezza del processo civile, anche sotto questo profilo gioverebbe l'approvazione di misure urgenti intese a contenerne la durata.

## **13. - La situazione della Cassazione.**

Permane assai grave la situazione della Cassazione, nonostante gli energici provvedimenti del Primo Presidente Brancaccio e l'estremo impegno dei giudici della Corte cui necessariamente si appaia quello dei magistrati della Procura Generale.

Conservano intatta la loro validità le proposte avanzate nella Relazione dell'anno scorso per far fronte all'esigenza di forti innovazioni sia sul piano ordinamentale sia in tema di reclutamento dei consiglieri e dei sostituti.

Più di ogni considerazione parlano i numeri.

Al 31 dicembre 1987 erano pendenti oltre 33.000 ricorsi civili e quasi 50.000 ricorsi penali.

Le sopravvenienze nel 1988, rilevate al 30 novembre, sono state di circa 12.000 ricorsi civili e di circa 25.000 ricorsi penali.

La pendenza — sempre con riferimento al 30 novembre u. s. — è di quasi 37.000 ricorsi civili e di quasi 38.000 ricorsi penali.

Il saldo è, dunque, largamente attivo nel settore penale mentre registra una flessione in quello civile; ma questo dato non denuncia un calo di produttività della Corte, giacchè nei calcoli e nei raffronti si inserisce un fattore di disturbo.

Infatti un numero molto rilevante di minute di sentenze (calcolabile nell'ordine di parecchie migliaia) giace presso l'ufficio copia in attesa di un turno che non è breve a causa dell'insufficienza del personale che vi è addetto.

Su questo inconveniente — che non si è mancato di denunciare — si attende un adeguato intervento nelle sedi responsabili; così come, in generale, si auspicherebbero segnali di attenzione in merito al pacchetto di proposte elaborate dalla Prima Presidenza, d'intesa col mio Ufficio, per ridare slancio al giudizio di legittimità.

Nel decorso anno il Centro Elettronico di Documentazione della Corte di Cassazione ha visto ancor più affermata la sua funzione di Centro nazionale d'informatica giuridica, attraverso il collegamento con altri sistemi informativi, che permette ai relativi utenti di accedere alle informazioni giuridiche interessanti le rispettive attività. Il processo d'informatizzazione giuridica del Paese è, del resto, confermato dal successo del IV Congresso Internazionale organizzato in Roma nel maggio 1988, al quale hanno partecipato esperti e delegazioni di Paesi d'ogni parte del mondo nonchè le più grandi organizzazioni internazionali; e nel corso del quale per la prima volta è stata compiuta una analisi in dettaglio delle conseguenze che si verificano nei vari settori degli

ordinamenti giuridici, in ragione dell'introduzione dell'informatica.

Infine, per quanto riguarda l'automazione dei servizi della Corte, il Ministero ha deciso il completamento delle attrezzature tecniche necessarie, sicchè entro il 1989 potrà dirsi concluso l'ammodernamento delle procedure.

Nel piano del completamento dei lavori per il totale ripristino di questo Palazzo di Giustizia è prevista l'assegnazione di una degna sede alla più importante biblioteca giuridica pubblica del Paese con sicuro compiacimento non soltanto di quanti per ragioni professionali frequentano l'edificio, ma di ogni studioso di discipline giuridiche.

## PARTE TERZA

### LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

#### 14. - Approvazione del nuovo codice di procedura penale.

Il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, che ha approvato il testo del nuovo codice di procedura penale fissandone l'entrata in vigore per il 24 ottobre 1989, ha concluso una laboriosa gestazione, prolungatasi attraverso fasi diverse per oltre un quarantennio.

La volontà politica del Governo e del Parlamento, l'alta competenza e sensibilità giuridica del Ministro Vassalli, il particolare impegno della Commissione ministeriale e successivamente della Commissione parlamentare hanno consentito di emanare, nel termine fissato dalla legge delega, la prima opera di codificazione dell'Italia repubblicana.

Si tratta di una riforma di fondamentale importanza, anche sotto il profilo culturale e politico: la disciplina del processo penale costituisce, infatti, un momento qualificante non solo dell'apparato giudiziario ma del livello di civiltà giuridica e dell'assetto normativo di una società civile perchè coinvolge direttamente ed attualizza la tematica del rapporto tra autorità e libertà.

Sono noti i cardini strutturali ed i principi ispiratori del nuovo sistema processuale: netta separazione delle funzioni del P. M. da quelle del giudice, al quale sono riservati i poteri coercitivi, istruttori e decisorii; parità dialettica dei ruoli dell'accusa e della difesa; preminenza ed autonomia dell'istruzione dibattimentale in quanto sede privilegiata, se non esclusiva, di formazione della prova con il metodo dell'interrogatorio incrociato; previsione di riti differenziati per temperare la rigidità e la complessità del meccanismo processuale ed adeguarli, mediante

la semplificazione delle forme, alle concrete caratteristiche fenomeniche e probatorie delle singole fattispecie in funzione della massima possibile celerità di giudizio.

Una riforma di radicale portata innovativa esige, anzitutto, un tempestivo adeguamento professionale, una profonda rigenerazione culturale ed uno sforzo consapevole, da parte di magistrati, di avvocati e di funzionari, per cogliere ed assimilare i principi ispiratori del sistema e per calare, nella realtà dell'esperienza giudiziaria, il nuovo impianto normativo.

Sono convinto che non mancherà da parte di tutti gli operatori del diritto, e soprattutto dei magistrati, un esemplare impegno ed un'incondizionata disponibilità ad acquisire una nuova dimensione professionale ed una sensibilità attenta al recupero e all'attuazione dei valori che sono alla base delle scelte del legislatore. Al riguardo va dato atto al Consiglio Superiore della Magistratura di aver tempestivamente deliberato, ed in parte realizzato, una serie di incontri di studio finalizzati ad attuare un programma di formazione e di aggiornamento professionale dei magistrati, promuovendo analoghe iniziative anche in sede decentrata con l'attiva partecipazione dei Consigli giudiziari.

A garantire il passaggio dall'enunciazione normativa alla fase dinamica della realtà giudiziaria non basta, ovviamente, un adeguamento dell'ottica culturale e della professionalità, ma — e qui soccorre, primo fra tutti, il severo e autorevole monito del Presidente Cossiga — è necessario il sollecito apprestamento delle strutture materiali e delle dotazioni organiche senza le quali il nuovo modello processuale non potrà attingere un accettabile livello di operatività e di efficienza.

In funzione della necessità di introdurre meccanismi di decongestionamento del carico giudiziario e dell'esigenza di riservare il procedimento-tipo — che comporterà un notevole impegno di tempo e di mezzi — alle fattispecie di maggiore gravità, il nuovo codice di procedura penale prevede e disciplina, in alternativa al modello ordinario, una serie di riti speciali: il procedimento abbreviato, il giudizio direttissimo, il giudizio immediato, il patteggiamento ed il procedimento monitorio.

In un sistema fondato sull'obbligatorietà dell'azione penale — che fa registrare ogni anno la sopravvenienza di un numero

esorbitante di procedimenti — l'effettiva operatività dei riti differenziati costituisce il banco di prova e quindi il fattore condizionante della riuscita della riforma. Anche dal raffronto con gli ordinamenti di altri paesi — che, oltretutto, non adottano il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale — emerge che il modello processuale accusatorio esige la concreta attuazione di forme procedurali alternative, più snelle e rapide, in quanto solo il diffuso ricorso a tali moduli consente l'effettivo funzionamento del rito ordinario che, fondato sulla centralità del dibattimento, postula, anche in termini di durata, alti costi ed un gravoso impegno a carico dell'apparato giudiziario.

L'unitarietà dell'impianto normativo non tollera applicazioni parziali o disomogenee: in particolare un eventuale ricorso, in percentuale limitata, ai procedimenti alternativi da parte di imputati, proclivi a trarre vantaggio dalla complessità del processo ordinario, o, soprattutto, dal costume e dall'atteggiamento, purtroppo molto diffusi, di scarsa collaborazione se non di assoluta reticenza di molti testimoni varrebbe ad alterare il delicato equilibrio del sistema, imperniato sull'imprescindibile funzione deflattiva affidata ai riti alternativi.

Con questi rilievi non intendo prospettare, in chiave premonitrice, eventuali discrasie suscettibili di incrinare il completo ed immediato funzionamento dei nuovi istituti, al cui complesso sinergismo compete di recuperare garanzie ed efficienza al processo penale, ma riproporre e ribadire alcune ineludibili notazioni conclusive.

È riusata da tutti — anche da coloro che non hanno lesinato al nuovo codice attestati di apologetico plauso — la prospettiva illusoria e vagamente illuministica che il varo di una riforma del processo sia sufficiente a produrre risultati miracolistici ed a risolvere la crisi della giustizia penale.

Vi è totale uniformità di consensi — ed al riguardo non vi è spazio per elusioni o riserve — circa l'esigenza di un mutamento delle strutture mentali da parte degli operatori della giustizia e soprattutto dei magistrati che, oltre ad assimilare la filosofia riformatrice, devono adeguare costume e cultura ai ruoli che il nuovo sistema assegna nella complessa articolazione del processo. Ma al di là della tensione morale e dell'impegno dei magi-

strati, è indubbio che il grado di capacità del nuovo processo di rendere giustizia, cioè di coniugare garanzie di civiltà ed efficienza nell'accertamento dei fatti e delle responsabilità, dipenderà in massima parte da due fattori: l'attuazione di un programma generale e coordinato di interventi che fornisca tempestivamente le risorse materiali e gli strumenti di supporto richiesti dai nuovi meccanismi processuali; la verifica — attenta, sensibile e libera da preconcetti intellettuali e da schematismi dogmatici — dell'effettiva incidenza ed operatività della nuova normativa nella fase di prima applicazione. L'art. 7 della legge delega consente al Governo di emanare disposizioni integrative e correttive, entro tre anni dall'entrata in vigore del nuovo codice. Il sistema fruisce, quindi, di una provvida valvola di sicurezza e di un sia pur limitato congegno di revisione e aggiustamento che, se assistito da un adeguato monitoraggio e da un'analisi realistica, ed oserei dire umile, dei risultati della sperimentazione quotidiana, consentirà di rimediare ad eventuali scompensi, di eliminare inutili formalismi, di potenziare meccanismi deflattivi, di garantire che il processo sia non solo dialettico temperamento di opposte istanze e presidio dei diritti individuali, ma altresì strumento di ricerca della verità e di difesa della società dall'aggressione sempre più massiccia e tracotante della delinquenza anche organizzata.

Nel contesto del grande impegno innovativo della riforma del processo penale il problema delle strutture assume dimensione non di mera strumentalità ma di garanzia essenziale di efficienza e di funzionalità dell'apparato giudiziario e di scelta strategica delle priorità e delle procedure di intervento.

Esiste, infatti, un preciso rapporto di condizionamento fra strutture giudiziarie ed operatività di meccanismi processuali completamente nuovi, destinati, se non all'insuccesso, certamente ad un'applicazione asfittica e non incisiva, se privi degli indispensabili supporti tecnologici ed organizzativi.

Dopo la legge 3 ottobre 1987, n. 401 — che disciplina l'avvio di un sistema informativo e di elaborazione di dati, prevede la possibilità in determinati casi, di procedere alla microfilmatura degli atti processuali e introduce la tenuta dei registri in forma automatizzata — sono stati presentati dal Guardasigilli, ed approvati dal Consiglio dei Ministri, quattro disegni di legge, con-

cernenti l'aumento degli organici della magistratura e del personale giudiziario, la costituzione delle preture circondariali, il patrocinio a spese dello Stato per gli imputati non abbienti, la riparazione degli atti giudiziari ingiusti.

Tali provvedimenti — il secondo dei quali è stato approvato da un ramo del Parlamento — sono indubbiamente espressione di un disegno armonico e di un programma articolato di iniziative dirette ad attuare riforme ed impegni operativi coerenti rispetto al tessuto normativo del nuovo codice. L'apprestamento di questi strumenti, per quanto apprezzabili, non esaurisce, peraltro, la diffusa gamma di interventi complementari implicati da una riforma di così ampio respiro: occorre provvedere alla ristrutturazione di molti edifici giudiziari e soprattutto alla provvista ed all'attrezzatura di nuove aule per l'udienza preliminare e per il dibattimento, che avrà uno svolgimento più lungo e complesso dell'attuale; avviare un programma di formazione del personale; preordinare, in concreto, i sistemi e gli strumenti indispensabili di documentazione del materiale probatorio.

Al riguardo l'art. 135 del codice prevede l'uso della stenotipia per la redazione del verbale di dibattimento ed, a tal fine, stabilisce che il giudice autorizza il segretario a farsi assistere da personale tecnico anche esterno all'amministrazione dello Stato: a parte le riserve di carattere giuridico che suscita l'affidamento ad un estraneo dell'incarico di redigere il verbale, che nè il giudice nè il cancelliere sembrano in grado di controllare, la previsione di reclutare, di volta in volta, uno stenotipista si potrebbe rivelare, per la difficoltà di reperimento di personale specializzato e per i costi dell'operazione, una prospettiva destinata a rimanere sulla carta. Non è, peraltro, pensabile che lo svolgimento di un processo, fondato sull'oralità e sulla formazione delle prove in dibattimento, nel contraddittorio delle parti, sia affidato al sistema tradizionale della verbalizzazione scritta delle dichiarazioni rese dalle parti e dai testimoni e resti, quindi, inceppato dai tempi di scritturazione a mano, dalle lungaggini e dalle contestazioni che tale sistema comporta.

Il rapporto di interazione tra politica delle strutture e politica delle riforme è ben presente nelle competenti sedi istituzionali, come è dimostrato dalla serie di provvedimenti — ancorchè non

esaustivi della complessa manovra di intervento richiesta dal *corpus* normativo — destinati a propiziare la messa a regime dei nuovi meccanismi processuali. Nel formulare l'auspicio che non venga meno l'impegno del Parlamento e del Governo (e non del solo Ministro) di realizzare un programma globale ed integrato di dotazioni organiche, di apparecchiature elettroniche e di strumenti di documentazione degli atti processuali, indispensabili alla dinamica operativa del nuovo processo, ritengo di poter confermare che non mancherà lo sforzo della magistratura volto ad onorare, con rigoroso senso di responsabilità e di lealtà istituzionale, l'impegno per la migliore riuscita possibile del nuovo processo penale.

#### 15. - Nuova disciplina della libertà personale nel processo penale.

Nella prospettiva di garantire una transizione graduale e non traumatica dalla vigente normativa al nuovo codice di procedura penale e nell'intento specifico di anticipare le linee di riforma degli istituti che più direttamente incidono sulla libertà individuale, la legge 5 agosto 1988, n. 330 introduce una nuova disciplina dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Sottrazione del potere di cattura al pubblico ministero ed al pretore che, solo in condizioni di assoluta urgenza, possono emettere ordini o mandati di arresto, soggetti a convalida; attribuzione in via esclusiva al giudice istruttore della competenza ad emettere provvedimenti restrittivi della libertà personale; abolizione del mandato di cattura obbligatorio; tassativa indicazione dei presupposti che possono legittimare l'emissione facoltativa dei mandati di cattura; introduzione del principio di adeguatezza degli strumenti coercitivi alla natura ed alla specificità delle esigenze cautelari con ampliamento dell'area di applicazione delle misure alternative alla detenzione; superamento dell'istituto della libertà provvisoria, come atto concessivo di un beneficio, in correlazione all'obbligo di ripristinare lo *status libertatis* non appena venga meno la necessità della custodia cautelare: sono queste le innovazioni più radicali e qualificanti della nuova legge

che si inseriscono nel solco delle scelte politico-legislative del nuovo codice di procedura penale.

Nel contesto della novella l'esclusione di qualsiasi meccanismo automatico di restrizione della libertà personale è temperato dall'obbligo del giudice, in caso di delitti particolarmente gravi, di dare atto, con decreto motivato, dell'insussistenza delle specifiche esigenze cautelari indicate dalla legge e cioè: necessità di sottrarre all'inquinamento le fonti di prova, concreto pericolo di fuga dell'imputato, esigenze di tutela della collettività.

Mentre il precedente assetto della legislazione tracciava, mediante l'istituto della cattura obbligatoria, una data linea di opzione e di equilibrio tra le opposte esigenze di salvaguardia della libertà personale e di garanzia della sicurezza collettiva, la nuova normativa grava il giudice della responsabilità di operare complesse ed articolate valutazioni e di coniugare tale indubbia difficoltà di apprezzamento con la tempestività e l'urgenza che caratterizzano il suo intervento di fronte a fatti di rilevante pericolosità ed allarme sociale.

Con questa notazione, lungi dal disconoscere i valori ai quali si ispira la legge, intendo rilevare unicamente che la stessa non si sottrae del tutto all'influsso di una logica ambivalente, non estranea alle oscillazioni della produzione novellistica, che mentre tende a circoscrivere e ricondurre i poteri del giudice entro limiti e parametri strettamente normativi, lascia al magistrato ampi spazi di discrezionalità e l'onere di analizzare situazioni e di mediare conflitti che trascendono la dialettica processuale per investire i complessi meccanismi di sviluppo e di evoluzione della coscienza collettiva e della realtà sociale.

## PARTE QUARTA

### PROBLEMI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA E DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

#### 16. - La legge sulla responsabilità civile del giudice.

Se nella Relazione dell'anno scorso sul problema della responsabilità civile del giudice mi sono attenuto alla consegna del silenzio per non partecipare ad una disputa resa incandescente dall'analisi dei risultati del referendum, con l'entrata in vigore della legge n. 117 del 13 aprile 1988 il dovere della discrezione è venuto meno ; ed anzi potrebbe suonare come sintomo di comodo agnosticismo o di insensibilità culturale ignorare un evento, che non esiterei a definire storico in materia di esercizio della funzione giurisdizionale.

Resta fuori del mio proposito, perchè si risolverebbe in una stanca ripetizione di argomenti rimestati senza tregua per mesi e mesi, riassumere i termini di un dissidio che è parso irriducibile.

Ma, ferma l'esigenza primaria di rispettare l'esito di una consultazione popolare (che, avendo finito per assumere ad oggetto principale più la credibilità dei giudici che non la loro responsabilità, isolava la magistratura in una sorta di cittadella assediata), va condivisa l'idea-guida che ogni potere deve trovare il suo contrappeso nella responsabilità cui espone il relativo esercizio, anche se di responsabilità si danno versioni diverse ed è escluso che in base alla disciplina previgente il giudice versasse in una situazione di irresponsabilità. Se ci si colloca al di fuori dell'ambito della speculazione teorica, è agevole accreditare qualche riserva in merito alla conciliabilità fra indipendenza del giudice e sua esposizione al possibile attacco, sul versante della re-

sponsabilità civile, della parte cui si rivolge l'esercizio della sua funzione.

Lascio volentieri ai dottori il compito di verificare se la strumentazione positiva, posta in essere dalla legge n. 117, abbia toccato il traguardo di una soddisfacente conciliazione e sia riuscita a creare un sistema immune da gravi imperfezioni tecniche : mi riferisco, in particolare, ai profili che toccano capisaldi dell'ordinamento, il cui valore essenziale è indiscutibile, quali il rapporto fra i diversi giudicati, l'autonomia riservata ai titolari dell'azione disciplinare nei confronti dei giudici e la segretezza dei voti espressi nella camera di consiglio (in funzione della libertà da condizionamenti dei membri del collegio giudicante).

Più dell'analisi critica preme in questa sede mettere in luce le prime esperienze — certamente embrionali — e le ragionevoli prospettive di questa rilevante novità legislativa.

Al riguardo non può tacersi che il bilancio è, allo stato, deludente e lascia spazi molto ristretti ad un recupero positivo nel tempo.

Al di là di taluni segni di difesa o di insofferenza verso indubbe difficoltà applicative (che potevano essere scambiati per ostruzionismo o per indebita ritorsione e che si sono potuti episodicamente cogliere all'interno della magistratura, soprattutto nei grandi uffici) resta il fatto che — a fronte di benefici problematici e, comunque, a tempi lunghi per i cittadini danneggiati dai comportamenti gravemente colpevoli dei giudici — non solo si è resa ancora più accidentata la via della giustizia, ma — quel che più conta — si è dato tangibile corpo a quel senso di insoddisfazione, di malcontento e di recriminazione verso la magistratura che l'esito del *referendum* ha purtroppo dimostrato essere generalizzato fra i cittadini, senza che peraltro sia chiaramente emersa (e sia, quindi, riuscita a penetrare nel comune convincimento) l'idea che le disfunzioni del servizio giustizia sono in primo luogo addebitabili ad una serie di fattori che i giudici non possono governare.

Sotto questo aspetto la nuova legge sulla responsabilità civile dei giudici forse apre problemi più di quanti ne risolva ; e può persino essere riguardata come un diversivo rispetto al profondo malessere che attraversa l'istituzione giudiziaria.

## 17. - La riforma dell'ordinamento giudiziario.

Nella Relazione dell'anno scorso ho auspicato che, dopo anni di studi e di lavori preparatori, in ossequio al precetto costituzionale si ponesse finalmente mano al nuovo ordinamento giudiziario per le forti implicazioni che presenta — anche all'esterno del mondo della magistratura — una risistemazione normativa della materia.

In questo settore, per la lodevole iniziativa del Guardasigilli, qualcosa si è finalmente mosso; e la Commissione giustizia della Camera ha licenziato, in sede referente, due testi di primario rilievo, l'uno riguardante la responsabilità disciplinare e le incompatibilità dei magistrati, l'altro relativo ai Consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi direttivi ed alla reversibilità delle funzioni.

L'importanza e la spiccata innovatività dei frammenti di ordinamento giudiziario, che i due testi, una volta approvati, sono destinati a comporre, permette di accantonare la ricorrente disputa se sia più congruo disegno riformatore attendere all'elaborazione di un'organica disciplina ovvero se, verificata l'estrema difficoltà di un intervento globale, non convenga piuttosto affrontare *singulatim* le questioni ormai mature.

È opportuno per il Procuratore Generale della Cassazione interloquire in proposito?. La domanda non è suggerita soltanto da un senso di discrezione nei confronti del Parlamento, anche se a temperare la perplessità concorre il proposito di offrire un contributo costruttivo. Vi è una ragione diversa e forse più sostanziale: un tempo forse, se mai vi è stato, ma certamente non più oggi, il Procuratore Generale della Cassazione poteva dirsi legittimato a dar voce, sia pure per riassunto e per approssimazione, all'intero corpo dei giudici, raccolto in larga maggioranza intorno ad un vincolo di solidale unità; al contrario di quel che si registra ora, sol che si consideri quanto articolati e complessi si presentino i settori che lo compongono, come siano variegata e, in definitiva, difficilmente componibili le culture e le tensioni che animano ciascuno di tali settori, anche per gli incisivi dislivelli generazionali, benchè non manchino valori unanimamente condivisi,

in primo luogo la difesa della legalità democratica contro le aggressioni della criminalità terroristica e mafiosa.

Tuttavia, per il carattere di osservatorio indubbiamente privilegiato dell'ufficio che egli ricopre, rispetto alla vita dell'istituzione giudiziaria, quella del Procuratore Generale della Cassazione non può dirsi una voce inutile, nei limiti in cui è capace di esprimere valutazioni che siano la risultante di analisi obiettive e disinteressate.

In questo spirito l'elaborazione dei due testi legislativi pervenuta ad uno stadio avanzato, non merita di passare in questa sede sotto silenzio.

#### **18. - In particolare : a) La temporaneità degli incarichi giudiziari.**

Quello della durata degli incarichi di direzione degli uffici giudiziari è sicuramente un problema reale e serio : l'esperienza ci mostra che vi sono rischi di incrostazioni personalistiche, di infeudamenti, di sedimentazioni di potere, di eccessivo radicamento in una determinata sede che possono dar luogo ad una sorta di carrierismo dirigenziale e sfociare in una scorretta gestione degli uffici.

Questi fenomeni vanno energicamente combattuti ; ma il lodevole proposito di scongiurarli non può travolgere e far dimenticare una serie di esigenze che la sistemazione della materia deve, al contrario, salvaguardare. Non si tratta soltanto di non disperdere patrimoni di professionalità seriamente maturata e messa alla prova con esito soddisfacente, quanto di prestare ascolto ai suggerimenti della scienza dell'amministrazione nei profili attinenti ai positivi riflessi che si traggono, in termini di funzionalità, dalla presenza propulsiva di un dirigente all'altezza dei suoi compiti ; e ciò è tanto più rilevante nel momento in cui i problemi organizzativi degli uffici giudiziari sono al centro dell'attenzione, mentre di pari passo con la constatazione dell'importanza del conseguimento dell'efficienza operativa nell'amministrazione della giustizia si è andata diffondendo la visione — per più versi incon-

grua — di tale amministrazione in chiave aziendalistica. Benchè sappia di esprimere idee minoritarie ritengo doveroso non tacerle.

Occorre, per mio conto, evitare che l'assiduo e ravvicinato avvicendamento negli incarichi direttivi renda obiettivamente remota la prospettiva del perseguimento del fine dell'efficienza operativa (alla quale certo non concorre la possibile creazione, alla scadenza dell'incarico, di magistrati in soprannumero negli uffici, di dubbia utilità); e nel contempo occorre andare a fondo in ordine alla formulazione e all'applicazione di appropriati e rigorosi criteri di scelta delle persone nell'attribuzione degli incarichi direttivi.

Va, inoltre, sciolta una inspiegabile contraddizione: mentre in un settore della riforma si registra la tendenza a sminuire incisivamente le prerogative di gestione direttiva dei capi degli uffici, soprattutto nel duplice intento di rendere ineludibile ossequio all'indipendenza dei giudici che ne fanno parte e di collocare al di fuori dell'assoluta discrezionalità la distribuzione del lavoro giudiziario, dall'altra parte si chiamano gli stessi capi a responsabilità anche d'indole disciplinare che, una volta depotenziata la loro figura, appaiono di dubbio fondamento.

Ma vi è un'altro aspetto dello stesso testo legislativo in gestazione che richiama la più attenta riflessione. Mi riferisco all'art. 29 che introduce una radicale, quanto inopinata innovazione rispetto al progetto del Guardasigilli. In estrema sintesi, tale norma prevede che nessun giudice (e non soltanto l'investito di incarico direttivo o il giudice monocratico) possa esercitare le stesse funzioni al di là di un certo limite temporale (fissato in sette anni).

Ora, si può anche giustificare una rilettura del concetto della inamovibilità del giudice, solennemente garantita dall'art. 107, comma 1 della Costituzione, soprattutto sotto la spinta della prospettiva di una più razionale utilizzazione del personale della magistratura: rilettura che, peraltro, non può giungere fino al sovvertimento del principio (che se è prerogativa del giudice, è anche garanzia per i cittadini), non essendo affatto certo che una obbligatoria mobilità, pur ancorata ad obiettivi parametri temporali, non possa implicare la nota categoria della legge elusiva di un precetto costituzionale.

Bastano e avanzano alcuni elementari rilievi, che prescindono dalla pur doverosa considerazione delle esigenze personali e familiari dei giudici, sottoposti alla schiavitù di un ricorrente pellegrinaggio fra sedi diverse che è estranea agli altri dipendenti pubblici. Partendo da una generalizzata sfiducia verso la magistratura (anzi, da una sorta di presunzione legale di inaffidabilità del magistrato che sia rimasto per un certo numero di anni in una data sede o funzione) si contrasta un'ovvia esigenza di razionalità nell'organizzazione del lavoro giudiziario, che non può essere soddisfatta dal continuo mutamento nella composizione degli uffici, si aggravano a dismisura le disfunzioni cagionate dalla non contemporaneità fra uscita di un giudice da un ufficio e subentro del suo sostituto, si mortificano e si disperdono professionalità, si chiama il Consiglio Superiore all'impossibile compito di gestire e disporre ogni anno un migliaio di trasferimenti. Pur volendo concedere che il principio della mobilità affondi le sue radici nella necessità di eliminare inconvenienti reali, questi catastrofici effetti negativi — non paventati o probabili, ma sicuri — suggeriscono (e sarebbe più coerente e realistico dire che impongono) di sopprimere la norma proposta, sulla quale, per di più, si proietta l'ombra del sospetto della illegittimità costituzionale.

#### **19. - b) La responsabilità disciplinare dei magistrati.**

Sulle linee maestre del disegno di legge presentato dal Guardasigilli, che rifonda su nuove basi la normativa della responsabilità disciplinare dei magistrati, mi sono già intrattenuto nella Relazione dello scorso anno: le scelte operate, che meritano un'adesione di fondo, vanno perseguite avendo di mira l'obiettivo della chiarezza, della organicità e del giusto equilibrio fra le opposte esigenze (quella di snidare le mancanze e le deviazioni dei giudici senza trasformare l'esercizio dell'azione disciplinare in uno strumento ingiustificatamente persecutorio, soprattutto in termini di inammissibile sindacato nel merito dell'attività giurisdizionale, riservato al rimedio delle impugnazioni).

Ma è al profilo della congruenza tra finalità prese di mira e procedure da adottare per realizzarle che va dedicata la massima attenzione (e proprio in vista del risultato di dare un più

coerente e funzionale assetto alla nuova disciplina, si è tentato di segnalare alle sedi competenti taluni rimarchi senza mai assumere posizioni di preconcetta chiusura). Occorre avere ben presente che il delicatissimo congegno disciplinare trova all'interno della magistratura un'applicazione che, a quanto consta, non ha l'eguale presso le pubbliche amministrazioni, per numero e tempestività di iniziative: al riguardo bisogna, tuttavia, dissipare l'impressione, che se ne potrebbe trarre, che i giudici meritino più rimproveri rispetto agli altri dipendenti pubblici, giacchè si tratta solo della presenza e dell'attivazione di controlli più seri e penetranti.

Ora proprio per le occasioni dell'esercizio dell'azione disciplinare che fuoriescono dall'ambito della burocratica « routine » si accendono assiduamente aspre polemiche ad opera sia di esponenti della classe politica sia di settori della stessa magistratura sia dell'opinione pubblica: bisogna dirlo con la massima franchezza, il fenomeno può in larga misura farsi risalire a spiegabili, ma non per questo meno strumentali « sponsorizzazioni » degli incolpati, che trovano facile esca ora nell'incauta condotta del giudice inquisito ora nella grande pubblicità che oggi circonda le vicende giudiziarie. A parte il rilievo che non di rado l'esercizio dell'azione disciplinare non mette capo al dibattimento ovvero si conclude con un giudizio di esclusione dell'addebito, servendo così a provare nell'interesse dell'incolpato e della collettività, che l'ipotetica inosservanza dei doveri non vi è stata, si auspicherebbe che per le pur inevitabili polemiche (che sono il portato delle libertà di critica e finiscono per contribuire al controllo dei titolari del potere di iniziativa disciplinare) procedessero da una informazione meno approssimativa e non diffondessero, magari inconsapevolmente, l'idea che l'azione disciplinare sia avviata e gestita con intento persecutorio ovvero l'altra idea, non meno esiziale, che ne venga omissa l'esercizio sotto la spinta del proposito di elargire arbitrarie coperture.

## 20. - Congedo.

Ai mali della giustizia di antica data, che il tempo impietoso e le colpevoli incurie dei responsabili hanno fatto incancre-

nire, si è aggiunta una piaga, di origine abbastanza recente, che costituisce un prodotto e, a sua volta, si pone in qualche misura come fattore causativo della odierna centralità della emergenza giustizia.

Intendo riferirmi all'incessante divampare di polemiche (esterne e interne al mondo della magistratura) che raggiungono troppo spesso toni roventi, alla confusione — che le notizie diffuse dai mezzi di informazione contribuiscono a ingenerare — tra inizio del procedimento penale e definitivo accertamento della responsabilità; alla celebrazione sugli stessi mezzi di processi paralleli rispetto a quelli che si svolgono nelle aule giudiziarie; al disconoscimento del carattere fisiologico della diversità di decisioni nei vari gradi di giudizio; al costume — cui non sono estranei sfoggio di gratuita indipendenza di giudizio o tecniche di strumentalizzazione — di scorgere nei provvedimenti dei giudici (dai quali talora si attenderebbe maggiore cautela nel rispetto delle regole) l'espressione di parzialità e di irragionevolezza per il solo fatto che non corrispondono alle proprie vedute o ai propri particolari interessi.

I dispareri su questioni di grande rilievo all'interno degli uffici giudiziari — dispareri nei quali possono anche leggersi in filigrana venature personalistiche — trovano nei mezzi di comunicazione una martellante cassa di risonanza, che non giova al passaggio da una fisiologica dialettica alla auspicabile prospettiva della composizione.

Non mi sfugge che questa denuncia rischia immediatamente di evocare il triste spettro della «normalizzazione», intesa — secondo un lessico che si nutre spesso di nominalismi sostitutivi dei concetti — come caduta di tensione e appiattimento burocratico. Ma è un rischio che merita di essere affrontato se si vuole servire la causa dell'obiettività, se dell'aggravarsi della crisi della giustizia si intende offrire un quadro senza zone d'ombra.

È persino pleonastico precisare, infatti, che la denuncia non vuole, non dico soffocare, ma neppure lamentare il dibattito intorno alla questione giustizia in generale o a specifiche vicende giudiziarie. Un simile dibattito — se condotto senza disinformazione, senza presunzione di malafede del contraddittore e senza scomposti imbarbarimenti — giova al controllo dell'esercizio dei

poteri e, quindi, allo sviluppo della vita democratica, del quale la libertà di critica costituisce un nutrimento indispensabile. Quel che ritengo inaccettabile, ed anzi riprovevole, è l'introduzione nell'opinione pubblica, fatta di proposito o frutto di colpevole imprudenza, del convincimento che l'inaffidabilità, i bersagli personalizzati, la guerra per schieramenti fortemente politicizzati, le precostituite scelte di campo, le divisioni e gli scontri logoranti, insomma una « bagarre » esasperata rappresentino la condizione naturale ed ineliminabile dello svolgimento della vita dell'istituzione giudiziaria.

La rinnovata diagnosi del profondo malessere che attanaglia l'universo giustizia — di cui questo parziale rendiconto non può che restituire un quadro approssimativo — è tale da suscitare la riflessione conclusiva che la partita sia ormai largamente compromessa, specialmente se continuerà a perpetuarsi la tradizione — confermata purtroppo anche questo anno — di attribuire all'amministrazione della giustizia mezzi finanziari assolutamente inadeguati rispetto alle sue esigenze minime.

Ma, ancora una volta, allo sconforto che scivola verso la rassegnazione, il senso di impotenza e l'inerzia bisogna opporre la mobilitazione di tutte le energie morali e intellettuali, intese a riaffermare l'alto valore della giurisdizione rispetto alla garanzia dei diritti dei cittadini, alla difesa della collettività e al controllo di legalità sul corretto esercizio dei poteri, condannando senza appello qualsiasi tentazione di un esercizio negligente o di un uso distorto della funzione giurisdizionale per restare fedeli al giuramento prestato quando scegliemmo di svolgere in spirito di servizio tale funzione.

Senza mai concedere tregua a quanti, nelle diverse posizioni e ai vari livelli, condividono con noi la responsabilità di far funzionare la macchina della giustizia, per dar forza e giustificazione a queste nostre incessanti sollecitazioni, rimaste a lungo senza risposta o ascoltate soltanto a metà, dobbiamo fare tutta intera la nostra parte, spendendo al meglio i talenti che ci sono stati affidati.

Con questo spirito Le chiedo, signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1989.