

B
CFI 02487504
VITTORIO SGROI

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

46367

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1992

Roma, 13 Gennaio 1993

1884* - B - 2885



Signor Primo Presidente,

Colleghi della Corte Suprema e della Procura Generale,

poichè per la prima volta il Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro partecipa nella Sua veste alla solenne cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario, è con sentimento di sincera devozione che, anche a nome vostro, mi permetto di presentare un omaggio deferente al prestigioso collega di un tempo (come Egli stesso ama definirsi, del che andiamo orgogliosi) assunto a primo magistrato della Repubblica.

Dalla sua saggezza, dalla Sua limpida coscienza democratica, dal patrimonio di valori etici ai quali ha sempre ispirato il Suo lungo servizio alle istituzioni repubblicane abbiamo avuto e contiamo ancora di ricevere — anche per il Suo ruolo di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura — indirizzi propulsivi orientati verso un'amministrazione della giustizia, finalmente affrancata dalle sue piaghe, nel pieno rispetto delle prerogative di ciascun potere costituzionale e nella garanzia dell'indipendenza dei magistrati.

Ringrazio vivamente per la loro ambita presenza :

- l'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità ;
- il Presidente del Senato ;
- il Presidente della Camera dei Deputati ;
- il Ministro della Giustizia e gli altri Ministri ;
- il Vice Presidente e i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura ;
- i Sottosegretari di Stato ;

il Presidente della Commissione Giustizia del Senato ;
gli Ambasciatori ;
i rappresentanti delle Forze Armate e i Capi delle Forze
dell'Ordine ;
il Prefetto e tutte le altre Autorità civili.

Rivolgo un saluto particolarmente cordiale ai rappresentanti di tutte le magistrature, agli Avvocati del foro erariale e del libero foro e agli alti magistrati della Corte Suprema e della Procura Generale cessati dal servizio, testimoni e garanti di una inestinguibile continuità ideale.

Per il servizio reso alla giustizia un attestato di riconoscenza meritano i magistrati che nel corso del 1992 hanno lasciato la Suprema Corte e la Procura Generale. Un'espressione di solidale cordoglio va, infine, ai familiari dei colleghi che nello stesso periodo sono scomparsi.

Ricordo di Giovanni Falcone, di Francesca Morvillo, di Paolo Borsellino e degli agenti di scorta.

L'esordio necessario di questa Relazione è nel segno del ricordo di Giovanni Falcone, di Francesca Morvillo, di Paolo Borsellino e degli otto valorosi agenti delle loro scorte, trucidati da menti e mani assassine negli attentati di Capaci e di Via D'Amelio a Palermo : le due stragi, costate il sacrificio di tante vite, costituiscono eventi cruciali per le istituzioni giudiziarie e un gravissimo passivo per la stessa credibilità dello Stato.

Una volta scandito il nome di questi giudici, divenuto sacro alla storia della magistratura, sarebbe ormai giusto attendersi che seguisse il silenzio : un silenzio fatto di esecrazione, di intima commozione, di impegno virile di noi magistrati, delle Forze dell'ordine, delle istituzioni tutte.

Eppure le parole sono necessarie per tramandare il ricordo ; e dunque bisogna piegarsi a pronunciarle : soltanto poche frasi quale modesto contributo perchè nella memoria collettiva e soprattutto nell'animo di quanti vivono il loro servizio come fedeltà alle istituzioni democratiche restino incise queste nobili figure di ita-

liani che rappresentano il simbolo più alto della lotta per uscire dalla palude del disorientamento e della rassegnazione, per il recupero della legalità e per il riscatto della Patria dall'infedeltà criminale che ne corrode parti non trascurabili del tessuto connettivo.

Il loro rigore morale, la coerenza della loro passione civile, la straordinarietà di un sodalizio di lavoro teso verso identiche finalità che li ha accomunati anche nel tragico destino chiamano ad una compattezza di sforzi per fronteggiare vittoriosamente la strategia aggressiva e sanguinaria delle organizzazioni criminali.

Di questa coesione, penetrata dopo le due stragi nella comune coscienza, come una necessità primaria, cominciano a raccogliersi i primi, significativi frutti : nella rivolta morale di tanti cittadini, nella reazione dei gruppi sociali, soprattutto nel rinnovato impegno delle istituzioni, che dal sacrificio di questi martiri hanno saputo trarre ispirazione per conformare progetti e iniziative all'esempio di totale dedizione la cui purezza non può essere contaminata da usi monopolitici e strumentali.

Risultati applicativi del nuovo codice di procedura penale in seguito anche all'introduzione di disposizioni integrative e correttive.

Anche l'anno 1992 è stato testimone di tragici eventi ; ed anche nel 1992 i problemi dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese si sono ripresentati in tutta la loro gravità. Tuttavia per la prima volta negli ultimi anni è possibile cogliere nelle relazioni dei Procuratori Generali delle Corti d'appello i segni di una rinnovata fiducia nella capacità del Paese di reagire all'attacco della criminalità. La correzione di taluni più gravi difetti del codice di rito ed una migliore disciplina del fenomeno del pentitismo (salvo restando il problema della sua oculata gestione, recentemente acuitosi per effetto di vicende luttuose) non solamente hanno consentito di ottenere migliori risultati ; ma hanno anche liberato molti operatori nel settore della giustizia penale dal senso di frustrazione, che una ripetuta esperienza di vanificazione del

loro impegno aveva indotto. I recenti successi dell'azione di contrasto sono apparsi come il frutto di nuove direttive e di un mutato stato d'animo dei componenti delle Forze dell'ordine; ma anche di un diverso atteggiamento dei cittadini, più disposti alla collaborazione, nella ritrovata consapevolezza che il ricorso alla giustizia costituisce ormai l'unica via per uscire da una situazione intollerabile: della cui gravità non è, peraltro, possibile dubitare, sia sotto il profilo della perdurante inadeguatezza dei mezzi di contrasto, sia sotto quello dell'entità dell'aggressione delle forze criminali.

a) *Le strutture.*

A distanza di più di tre anni dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale l'insufficienza delle risorse umane e materiali continua a condizionare negativamente il conseguimento degli obiettivi della riforma; ma la situazione generale degli uffici giudiziari sembra evolvere in senso positivo, sia per la sopravvenuta copertura di parte dei vuoti di organico, sia per l'adeguamento della nuova normativa a talune esigenze operative.

Costituisce un risultato positivo l'avvenuto esaurimento della quasi totalità delle istruttorie proseguite in regime transitorio con il rito del codice abrogato: i dati comunicati dai Procuratori Generali evidenziano l'eccezionalità delle istruttorie ancora in corso e la rilevante entità di quelle definite.

Benchè sembrino ormai in via di superamento le difficoltà, nelle quali si erano dibattute sin dalla loro istituzione le Procure presso le Preture Circondariali, gravate da un carico di lavoro assolutamente sproporzionato rispetto al personale assegnato; i Procuratori Generali continuano a segnalare in talune sedi gravi ritardi nella stessa registrazione dei processi (al 30 giugno 1992, ad esempio, giacevano ancora presso la Procura Circondariale di Bari ben 224.000 incarti processuali in attesa di registrazione).

Permangono, tuttavia, le già lamentate situazioni di squilibrio tra le capacità operative delle Preture e quelle delle corrispondenti Procure: le dimensioni dei due uffici, sede per sede, dovrebbero

essere ormai oggetto di revisione, sulla base dei flussi di lavoro in-dotti dalle non più recenti modificazioni della competenza penale del Pretore. Allo stato attuale, ad ogni aumento della produttività della Procura Circondariale corrisponde in molte sedi una crescente difficoltà operativa della Pretura, non in grado di far fronte alle sopravvenienze. Per avere un'idea della gravità di tale squilibrio si può fare riferimento alla situazione della Pretura Circondariale di Roma, presso la quale le richieste di dibattimento del locale Procuratore sono state soddisfatte impegnando sin d'ora non sola-mente le udienze del 1995, ma anche parte di quelle previste per il 1996. Nella descritta situazione alcuni Procuratori Generali, in contrasto con l'orientamento sinora prevalente, insistono nel sug-gerire che sia superata l'attuale distinzione tra Procura presso il Tribunale e presso la Pretura Circondariale, nella speranza di un possibile recupero di funzionalità almeno nell'ambito dei detti uffici.

Le diffuse preoccupazioni per la lunga durata dei dibatti-menti sembrano correlate non solo e non tanto a difetto od insuffi-cienza di strutture materiali, quanto al nuovo rito ed alle inelimi-nabili esigenze della oralità ; mentre in talune sedi si lamenta l'im-possibilità di ridurre almeno i tempi di verbalizzazione in man-canza di servizi di stenotipia.

Continuano ad essere inadeguate le dotazioni di personale e di mezzi delle Sezioni di polizia giudiziaria istituite presso le Pro-cure ; con la conseguente necessità di fare ricorso ai servizi di po-lizia giudiziaria dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guar-dia di Finanza, dotati di mezzi più consistenti e di organici più adeguati. Tale pratica, non del tutto conforme alla direttiva del-l'art. 2, n. 39 della legge delega per l'emanazione del vigente co-dice di rito, non ha generalmente dato luogo ad inconvenienti grazie allo spirito di collaborazione delle Forze dell'ordine. È ap-pena il caso di osservare che analoga collaborazione per le neces-sità del processo penale non potrebbe essere richiesta ai servizi di sicurezza, i cui appartenenti non hanno qualità di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, operano con piena indipendenza anche fun-zionale nei confronti della Magistratura e, in deroga alle norme comuni, hanno obbligo di rapporto, per il tramite dei loro superiori, solamente ai direttori dei servizi stessi.

b) *L'efficacia repressiva delle varie forme di criminalità.*

È già stato da molti osservato ed è opportuno ricordare che l'efficacia repressiva è nozione non consentanea agli scopi ed all'impianto razionale del nuovo processo, costruito essenzialmente in funzione delle garanzie per l'imputato, con poche concessioni alle necessità della difesa sociale. I recenti interventi della Corte Costituzionale (sentenze n. 24/1992, n. 174/1992, n. 254/1992, n. 255/1992 e n. 261/1992) e le modificazioni di conseguenza introdotte dal legislatore hanno posto rimedio a taluni dei più gravi inconvenienti, ma non hanno sostanzialmente modificato l'assetto complessivo del processo, ottimo per soddisfare le esigenze di quotidiana giustizia della società in situazione di normalità, inadatto a fronteggiare l'assalto di una criminalità spietata, agguerrita ed economicamente forte. Non deve stupire, dunque, se nelle loro relazioni i Procuratori Generali anche quest'anno rinnovano segnalazioni di disfunzioni e richieste di ulteriori modificazioni.

In particolare è stato ancora lamentato che i termini per il completamento dell'indagine preliminare, pur tenendo conto delle possibilità di proroga, sono troppo contenuti rispetto alle esigenze di quei processi, che richiedono lunghe attività di verifica e di ricerca; e che il problema dei termini di custodia cautelare dovrebbe essere impostato su diversa base per il tempo successivo all'affermazione della penale responsabilità dell'imputato, essendo difficilmente comprensibile sotto il profilo logico e di dubbia coerenza rispetto al pensiero dei costituenti la persistenza piena della presunzione di non colpevolezza dopo che un giudizio o addirittura due giudizi di segno opposto siano intervenuti nelle fasi di merito. (Il tema è stato ampiamente dibattuto nelle Relazioni degli anni scorsi e perciò non mette conto ritornarvi).

In realtà, dopo i recenti interventi legislativi le Procure sembrano disporre dei poteri e degli strumenti necessari per una azione efficace; e le notizie sulle indagini concluse con ottimi risultati, pur in condizioni ambientali assai diverse, ne sono la migliore prova. Sperare in una altrettanto efficace azione repressiva da parte del giudice del dibattimento sarebbe un grave errore, perchè non è questo il compito che il nuovo codice di rito gli ha assegnato,

strutturando in via principale il dibattimento come momento essenziale di garanzia e non di repressione.

c) *Funzionalità dei procedimenti speciali.*

L'esperienza di un altro anno di applicazione del nuovo codice di rito ha purtroppo confermato la scarsa propensione degli imputati all'utilizzazione dei riti alternativi.

Modesta è, infatti, la percentuale dei procedimenti definiti nelle forme del giudizio abbreviato; ed i Procuratori Generali, come in passato, imputano il fenomeno alle maggiori possibilità di difesa ed ai tempi lunghi del rito ordinario.

Scarsa applicazione ha trovato il giudizio immediato, a causa della brevità del termine previsto dall'art. 454 cod. proc. pen. per la trasmissione della richiesta del pubblico ministero al giudice per le indagini preliminari.

Meno deludenti sono i dati relativi all'applicazione della pena su richiesta delle parti: in molte sedi il cosiddetto patteggiamento sembra incontrare un crescente favore, ma con effetti deflattivi limitati, per la tendenza degli imputati a formulare le loro richieste solamente nell'imminenza della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado.

Andamento della criminalità

Le relazioni dei Procuratori Generali non evidenziano variazioni rilevanti nell'andamento della criminalità.

1) Terrorismo

È proseguita nel 1992 l'azione degli apparati di sicurezza dello Stato per la prevenzione del terrorismo politico; e l'anno è trascorso senza che questa forma di criminalità abbia dato manifestazioni di rilievo.

La crisi dei sistemi politici dell'Europa orientale con la conseguente diminuzione della conflittualità ideologica ; la mutata situazione mediorientale con il pur travagliato avvio delle trattative di pace arabo-israeliane ; e, più in generale, la complessa evoluzione dei rapporti internazionali hanno favorito il protrarsi del periodo di relativa tranquillità interna. Eversione e terrorismo continuano ad essere, tuttavia, una minaccia latente, radicata nella situazione sociale attuale, per molti aspetti instabile ed insicura ; benchè sino ad oggi la mancanza di figure carismatiche, il diffuso disimpegno dei più giovani dalla politica attiva e la frammentazione delle ideologie non abbiano consentito manifestazioni eclatanti del fenomeno.

Quanto all'estremismo di sinistra, le numerose manifestazioni di contestazione non hanno dato generalmente luogo ad episodi di violenza ; sembrano incrementati i contatti degli elementi locali con gli altri gruppi europei, anche attraverso la rete telematica E. C. N., in grado di consentire lo scambio di informazioni e di documenti ed il coordinamento di iniziative ; dominano nelle pubblicazioni libertarie le tematiche ecologiste anche con prese di posizione favorevoli alle attività eco-terroriste. Di incerta imputazione continuano ad essere gli attentati a ville residenziali ed a tralicci dell'ENEL, verificatisi con minore frequenza anche nel decorso anno nella Versilia e nei territori limitrofi : probabilmente manifestazione isolata di protesta locale.

Maggiore preoccupazione desta, invece, al momento il rinasciente estremismo di destra, attivo sul piano nazionale oltre che su quello europeo, palesemente pronto a sfruttare le pulsioni xenofobe e razziste presenti anche nella nostra società. Allo stato non risulta che l'attivismo degli « Skinheads », nonostante gli episodi di violenza cui ha dato luogo, abbia già trovato il supporto di un disegno politico unificante ; e sembrerebbe, piuttosto, che interessi la sicurezza e l'ordine pubblico sia sotto il profilo della rilevante pericolosità della presa, che l'ideologia della violenza potrebbe avere su individui appartenenti a fasce sociali di emarginazione e di subcultura, sia sotto quello della necessaria tutela di coloro che, in ragione della loro identità etnica, più sono esposti ad aggressioni o ad atti di intolleranza e di prevaricazione.

2) Mafia, camorra, criminalità organizzata.

I tragici avvenimenti del 23 maggio e del 19 luglio hanno confermato la persistente vitalità delle organizzazioni criminali, dando la misura della loro capacità offensiva, soprattutto, ma non esclusivamente, negli ambiti territoriali di origine.

È, infatti, innegabile che nella sua espansione su quasi tutto il territorio nazionale la criminalità organizzata ha tratto ovunque beneficio dalla limitata efficienza delle strutture pubbliche di controllo ; ma che solamente in alcune regioni è riuscita a penetrare nelle maglie deboli del tessuto sociale e ad alimentarsi attraverso una vasta rete di collusioni e di complicità, non ancora compiutamente individuata.

Il triste primato del distretto di Palermo è segnato da 275 omicidi volontari a fronte dei 200 del corrispondente periodo 1990/1991 ; e da 5.681 rapine, delle quali solamente 472 attribuite ad autori noti. Il quadro non può essere completato con dati attendibili sui delitti di estorsione e di danneggiamento, perchè la forza intimidatrice delle organizzazioni ancora non consente che il fenomeno sia conosciuto nella sua reale dimensione. Non può dunque sorprendere che in quel distretto anche i procedimenti penali per il delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. siano aumentati dai 97 del precedente periodo a ben 159.

Dati ugualmente preoccupanti sono segnalati dal distretto di Catania, nel quale i 211 omicidi volontari e le 4.666 rapine evidenziano la presenza di una criminalità in espansione, ancora lacerata da lotte interne per il predominio.

Una rilevante diminuzione degli omicidi volontari e, più in generale, dei delitti di sangue è segnalata da altri distretti, che già avevano vissuto la tragica esperienza dei conflitti tra i gruppi criminali in concorrenza per il controllo del territorio. In particolare il Procuratore Generale di Reggio Calabria ha segnalato la diminuzione degli omicidi da 198 a 102, per la maggior parte commessi nel secondo semestre del 1991 : il dato, in sè confortante, sembra in realtà indicare che un nuovo assetto e nuovi equilibri sono stati raggiunti dalla locale criminalità ; e le recenti rivelazioni di un pentito lo confermano, precisando quale prezzo la società civile

abbia pagato per il raggiungimento ed il mantenimento di questa pace.

Ha trovato ulteriore conferma nel corso del 1992 l'ipotesi di infiltrazioni di tipo mafioso in quasi tutte le regioni italiane, con l'avvertenza che in alcune il fenomeno appare contenuto grazie alla sua estranietà alla cultura ed al costume locale. I Procuratori Generali segnalano in molte sedi il diffondersi delle estorsioni e la presenza di organizzazioni dedite al traffico degli stupefacenti; e confermano il persistente rischio di distorsioni del sistema economico in relazione alla necessità di riciclare i proventi del crimine in attività lecite anche al di fuori delle regole del mercato, eventualmente profittando delle opportunità offerte da una gestione non sempre trasparente dei pubblici affari.

In questo quadro non mancano, tuttavia, i segni di una efficace ripresa dell'azione dello Stato e, con essa, dei primi cedimenti del muro dell'omertà mafiosa. Il crescente numero di appartenenti alle organizzazioni che scelgono la via della collaborazione con la giustizia; il risveglio di una forte coscienza collettiva; il rinnovato impegno delle Forze dell'ordine; la loro accresciuta professionalità, particolarmente nel campo delle indagini patrimoniali; il loro migliore coordinamento a livello nazionale e locale; la rassicurante presenza dell'Esercito nelle zone più calde: tutto ciò è certamente motivo di fiducia e di speranza.

Per quanto più direttamente concerne la Magistratura, le attività di indagine sono state avvantaggiate dalla concentrazione delle competenze presso le Direzioni Distrettuali Antimafia; ed i nuovi uffici, pur tra molte difficoltà organizzative, hanno dato ovunque buona prova. Nel periodo qui considerato non è stato, invece, possibile rendere pienamente operativa la Direzione Nazionale Antimafia. È, purtroppo, tuttora privo di soluzione soddisfacente il problema posto dal difetto di coordinamento tra la competenza di questi uffici e la competenza dei giudici del dibattimento.

3) La Direzione Nazionale Antimafia.

Nelle more della assegnazione dei sostituti da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, presupposto indispensabile

per il pieno decollo del nuovo organismo giudiziario di contrasto della criminalità organizzata, prima il Procuratore nazionale « reggente » e successivamente il Procuratore nominato in via definitiva, oltre ad affrontare i problemi relativi alla dotazione delle risorse umane e materiali, hanno tenuto varie riunioni con le Forze di Polizia (in vista dell'emanazione di direttive intese a regolare l'impiego a fini investigativi) e con i Procuratori distrettuali (su temi interpretativi di comune interesse e su questioni connesse all'organizzazione dei rispettivi uffici).

Si è anche provveduto all'applicazione di magistrati presso due Procure distrettuali e si è operato nel senso dell'acquisizione e dell'elaborazione di notizie e dati attinenti alla criminalità organizzata e alla realizzazione di una coordinata attività di indagine: a questo riguardo balza evidente l'esigenza di un sistema informatico, collegato anche con banche dati nazionali, la cui installazione e il cui funzionamento condizionano l'adeguato sviluppo dell'opera di coordinamento e di impulso che la legge istitutiva commette alla Direzione Nazionale Antimafia.

4) Uso di sostanze stupefacenti.

Da tutti i distretti i Procuratori Generali segnalano una ulteriore espansione del traffico e del consumo di stupefacenti. I successi delle Forze dell'ordine nell'attività di contrasto, favoriti dagli strumenti operativi offerti dalla l. 26 giugno 1990, n. 162, non sono valsi a contenere il fenomeno; e le aule giudiziarie ospitano sempre più spesso processi in materia di raffinazione, commercio, spaccio e detenzione, per quantità sempre più rilevanti, con l'evidente coinvolgimento di organizzazioni di elevata pericolosità. L'insufficienza delle strutture per l'opera di prevenzione e di recupero dei tossicodipendenti sembra in buona parte vanificare gli scopi perseguiti dalla legge n. 162/1990, favorendo le polemiche che hanno accompagnato la sua approvazione e che sono ben lungi dal cessare. Appare manifesta l'inopportunità di qualsiasi commento in ordine all'intervento riformatore del Governo, che è di appena ieri sera.

5) Aspetti criminogeni dell'attuale situazione immigratoria.

Superata ormai la fase di prima applicazione del D. L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito in L. 28 febbraio 1990, n. 49, le difficoltà di un efficace controllo del fenomeno immigratorio sono apparse in tutta la loro evidenza. È, infatti, proseguita l'immigrazione clandestina; e la situazione degli immigrati, specialmente di colore, continua ad essere assai precaria quanto a possibilità di collocamento al lavoro e di alloggio, con ovvie conseguenze di emarginazione e di tensione, particolarmente nei luoghi nei quali la loro concentrazione è maggiore. Le infime condizioni di vita e l'assenza di prospettive esistenziali affidabili, non meno che le insormontabili difficoltà di inserimento in un tessuto sociale e culturale assai diverso da quello di origine, sono fattori sufficienti per spiegare l'alta percentuale di immigrati coinvolti in fatti delittuosi: si tratta per lo più di delitti contro il patrimonio, di piccolo traffico di stupefacenti, di contrabbando di sigarette, di reati connessi con la prostituzione; ma anche di risse e di lesioni volontarie, di falsi relativi ai documenti personali e di quant'altro consegue ad un sistema di vita forzatamente ai margini della legalità, che espone all'altrui sfruttamento ed all'altrui ricatto.

In questa situazione i Procuratori Generali, nel segnalare il costante aumento dei fenomeni delinquenziali ascrivibili agli immigrati, manifestano viva preoccupazione per la crescente insofferenza di fasce di cittadini, che talora ha già dato luogo a gravi azioni delittuose.

6) Delitti di maggior allarme sociale.

Il segnale positivo dato dalla diminuzione dei casi di sequestro di persona e, in quasi tutti i distretti, dei casi di omicidio è scarsamente avvertito dall'opinione pubblica, fortemente colpita dai tragici avvenimenti del maggio e del luglio scorsi oltre che da quelli legati al triste fenomeno delle estorsioni e da gravissimi casi di violenza su minori.

Sgomento hanno suscitato i numerosi fatti di corruzione politico-amministrativa e di illecito finanziamento dei partiti evidenziati dai procedimenti in corso in più distretti: sulla soddisfazione per l'efficacia dell'intervento giudiziario, subito battezzato con il nome di inchiesta « mani pulite », e sulla speranza di risanamento del costume pubblico prevalgono in molti lo stupore e l'indignazione per l'ampiezza del fenomeno e la preoccupazione per i suoi effetti devastanti.

In questo clima modesta reazione sembrano avere suscitato nel grande pubblico episodi di inquinamento, pur gravi da un punto di vista sintomatico, come quello delle falde acquifere nella provincia di Terni.

Restano ancora preoccupanti il diffuso abusivismo edilizio e il rilevante numero degli infortuni sul lavoro per inosservanza delle norme di prevenzione.

7) Reati tributari.

L'abolizione della pregiudiziale tributaria, di cui al D. L. 10 luglio 1982, n. 429, convertito in L. 7 agosto 1982, n. 516, continua a riscuotere ampi consensi in via di principio, come strumento che avrebbe potuto e dovuto consentire una più efficace lotta alla evasione fiscale; ma dalle relazioni dei Procuratori Generali traspare la delusione per i modestissimi risultati ottenuti su tale fronte.

La contraddittorietà degli interventi normativi, oscillanti tra severità e clemenza a seconda delle esigenze dell'Amministrazione finanziaria; le difficoltà di interpretazione ed applicazione di talune norme; il gran numero delle denunce pervenute nel tempo, anche per infrazioni di minima rilevanza; tutto ciò ha determinato la formazione di pendenze superiori alle capacità funzionali degli uffici giudiziari interessati, non senza pregiudizio per le indagini sui fatti di maggiore gravità, alle quali dovrebbe potersi rivolgere l'impegno operativo. Le modificazioni opportunamente introdotte dal D. L. 16 marzo 1991, n. 83, convertito in L. 15 maggio 1991, n. 154, sono state perciò accolte con generale favore, nella speranza che l'afflusso degli affari ne risulti contenuto per l'esclu-

sione della rilevanza penale delle evasioni di minima entità. Permane la difficoltà derivante dal mancato coordinamento tra la normativa fiscale, largamente fondata sulla utilizzazione di elementi presuntivi, e quella processuale, improntata a ben diversi criteri probatori. In questa situazione lo stesso attivismo della Guardia di Finanza (6.374 verifiche generali, 5.562 verifiche parziali, 61.412 controlli parametrici nei soli primo otto mesi del 1992) può dare solamente una parte dei frutti sperati.

Quanto al recente provvedimento di amnistia (D. P. R. 20 gennaio 1992, n. 23), la complessità dei meccanismi di applicazione non ha consentito sino di verificarne l'effetto deflattivo.

Criminalità minorile.

In quasi tutti i Distretti l'andamento della criminalità minorile ha confermato la tendenza, già manifestatasi negli anni precedenti, ad un modesto incremento dei reati contro il patrimonio e di quelli connessi con il traffico degli stupefacenti.

Il fenomeno non presenta caratteri apprezzabilmente diversi da regione a regione, ovunque essendo ormai radicati quel malessere sociale e quei fattori culturali che lo alimentano. Solamente il Procuratore Generale di Cagliari ha segnalato una crescita abnorme dei dati relativi ai delitti di omicidio, consumato o tentato, poco meno che raddoppiati nel distretto rispetto al corrispondente periodo del precedente anno.

Ovunque è segnalato l'estendersi della tossico-dipendenza dei minori e dei suoi effetti criminogeni: il fenomeno attinge categorie di utenza sempre più ampie ed in fasce di età sempre più basse, innescando meccanismi di devianza in cui si ravvisa una crescente pericolosità sociale. La necessità di procurarsi i mezzi finanziari per l'acquisto della droga sfocia talora nella aggregazione in gruppi psicologicamente omogenei, cementati dal comune bisogno, con la inevitabile tendenza ad una graduale progressione dei partecipanti verso forme delittuose sempre più caratterizzate dalla violenza sulle persone o sulle cose.

In tutti i distretti permane vivissima la preoccupazione per il possibile coinvolgimento dei minori nelle attività delle organizza-

zioni criminali, coinvolgimento più evidente nelle zone nelle quali maggiore è la loro presenza. I Procuratori Generali affermano di non essere in grado di quantificare il fenomeno, le cui dimensioni dovrebbero essere, tuttavia, correlate ai dati concernenti la commissione di reato ad elevata pericolosità sociale da parte di giovanissimi.

Quantitativamente allarmante appare il fenomeno, segnalato da molti Procuratori Generali, della utilizzazione e dello sfruttamento dei minori nomadi, soprattutto infraquattordicenni, da parte degli adulti del gruppo di appartenenza, che li avviano a commettere delitti contro il patrimonio. Il Procuratore Generale di Firenze, ad esempio, riferisce che nel primo semestre del 1992, sui 439 furti accertati, solamente 40 sono stati imputati a minori italiani: gli altri, cioè circa il 90%, sono stati commessi da minori di origine slava, dei quali ben 295 non imputabili perchè di età inferiore agli anni quattordici. Al riguardo la Magistratura minore continua a lamentare la mancanza di strumenti idonei di contrasto: il difetto di adeguate strutture impedisce di occuparsi di questi minori per il tempo occorrente per conoscere la loro situazione personale e familiare e per predisporre gli opportuni interventi. Sotto questo profilo i Procuratori Generali rinnovano le loro doglianze in ordine alla mancanza od alla inadeguatezza delle strutture di accoglienza, indispensabili per soddisfare le esigenze di recupero di questi minori, privi di stabile legame con il territorio.

Sul piano operativo sono state accolte favorevolmente sia le modificazioni introdotte con il D. L.vo 14 gennaio 1991, n. 12, per le maggiori possibilità di intervento offerte nell'azione di contrasto della criminalità; sia la L. 5 febbraio 1992, n. 123, che, ridando al giudice il potere di dichiarare il non luogo a procedere per irrilevanza del fatto, nuovamente consente di evitare inutili, se non dannose, attività processuali.

Modifiche al codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto nei confronti della criminalità mafiosa.

Con un provvedimento di incisiva portata innovativa — emanato dal Governo con decretazione di urgenza e convertito in

legge dal Parlamento nell'agosto scorso — è stata predisposta una serie coordinata di misure volte a potenziare l'attività repressiva nei confronti della criminalità organizzata e a definire i contenuti di una risposta valida, forte e determinata alla spietata aggressione della mafia.

Il provvedimento interviene in maniera significativa su istituti del processo penale e dell'ordinamento penitenziario nonché sulle misure di protezione dei « pentiti », tracciando le coordinate di una precisa strategia politico-legislativa, diretta ad individuare all'interno del sistema una disciplina opportunamente differenziata nei riguardi della delinquenza mafiosa e, soprattutto, a garantire l'efficacia dell'attività investigativa e dei meccanismi giudiziari.

Oltre a rimuovere intralci capaci di inceppare le indagini, le modifiche processuali introducono elementi di raccordo e di razionalità nell'impiego di talune fonti di prova, rivelatesi particolarmente fruttuose ed adeguano alcune strettoie del nuovo codice di procedura penale alle reali esigenze dell'acquisizione probatoria nei processi di criminalità di tipo mafioso.

L'iniziativa riformatrice è stata, in parte, segnata da due precedenti sentenze della Corte costituzionale; la prima aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 513, secondo comma, del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre la lettura dei verbali delle dichiarazioni rese da imputati, in procedimenti connessi, che si fossero avvalsi della facoltà di non rispondere; la seconda, l'illegittimità dell'art. 500, commi terzo e quarto, nella parte in cui vietavano l'acquisizione al fascicolo del dibattimento delle dichiarazioni rese dal testimone al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria e utilizzate per le contestazioni in caso di mendacio o di reticenza, negando ogni valore probatorio alle suddette dichiarazioni.

Il provvedimento legislativo dispone adeguamenti di carattere tecnico destinati ad ampliare razionalmente il principio, affermato dalla Corte costituzionale, che non può consentirsi, specie in processi di grande rilievo sociale, la dispersione dei mezzi di prova; e mira a recuperare, mediante alcune calibrate modifiche al codice, gli elementi probatori acquisiti nelle fasi delle indagini,

spesso essenziali per l'accertamento dei fatti soprattutto quando la forza intimidatrice dell'imputato o dell'organizzazione criminosa determina palesi e mendaci ritrattazioni da parte di testimoni subornati o impauriti.

Rifiuto quindi, almeno in parte, di una concezione formale della prova, cioè relegata in ambiti e momenti rigidamente definiti, e sviluppo della potenzialità del processo penale, inteso non solo come presidio di garanzia e di tutela dei diritti dell'imputato ma come strumento che deve tendere, senza rinunce aprioristiche, all'accertamento della verità.

In questa ottica si inseriscono anche il prolungamento dei termini delle indagini preliminari che, nei processi di mafia, è concesso dal giudice senza necessità di notifica all'indagato al fine di evitare tentativi di inquinamento delle prove, e l'accentuazione dei poteri di iniziativa della polizia giudiziaria che — nell'ambito di un nuovo corretto rapporto con il Pubblico Ministero, al quale rimane sempre attribuita la direzione delle indagini — resta titolare di un'autonoma azione investigativa con possibilità di svolgere le funzioni di istituto e di attuare gli interventi anche operativi tipici dei metodi e della tecnica dell'indagine di polizia.

Sul versante del potenziamento dell'apparato repressivo si collocano sia le disposizioni che introducono adeguati correttivi in materia di certezza della pena, segnando un irrigidimento dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario sia le misure di stimolo e di protezione, nei confronti di coloro che collaborano nell'acquisizione delle prove a carico dei gruppi mafiosi.

È stato modificato il regime penitenziario eliminando, in specie nei confronti dei condannati per delitti di mafia ed anche dei condannati per gravi reati dolosi che siano in collegamento con organizzazioni criminali, il diritto di ottenere qualsiasi beneficio e prevedendo, inoltre, la revoca dei benefici già concessi.

Un trattamento penitenziario differenziato e particolarmente favorevole, da collegare ad un contestuale ed efficiente sistema di protezione, è invece riservato ai cosiddetti « pentiti ». Un'efficace lotta alla criminalità organizzata non può essere condotta senza la collaborazione di soggetti che abbiano fatto parte delle cosche mafiose: le norme che mirano a stimolare la dissociazione dal cri-

mine si rivolgono a chi dimostra di essere fuori dal circuito delle aggregazioni criminali « *per facta concludentia* » senza annettere rilievo ad atteggiamenti di ambigua resipiscenza individuale o di generico ravvedimento.

A tal fine è previsto che l'attività di collaborazione debba essere validamente e riservatamente controllata da organismi specializzati che la legge autorizza ad avere colloqui investigativi con detenuti in grado di fornire informazioni utili per la prevenzione e la repressione dei delitti di criminalità organizzata.

Le previsioni in favore dei collaboratori della giustizia si incentrano sia in sconti di pena sia nella possibilità di fruire di benefici penitenziari particolarmente consistenti anche in deroga ai limiti di pena previsti dalle vigenti disposizioni.

La scelta del ravvedimento operoso è tutelata, sul piano processuale, dalla possibilità di un esame a distanza dei pentiti, mediante collegamenti audiovisivi, salvaguardando le esigenze dell'oralità e della dinamica probatoria tipiche del contraddittorio dibattimentale.

A tali misure si accompagna l'agile adozione di provvedimenti di immediata tutela, con possibilità di custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari, nonché la definizione di uno speciale programma di protezione con mirate norme di sicurezza estese ai componenti del nucleo familiare.

Le nuove disposizioni costituiscono il naturale sviluppo di una linea organica e articolata di interventi e di rigore; ed applicate con fermezza e con professionalità, potranno consentire di infrangere quel muro di omertà che da sempre ha costituito il più forte baluardo delle organizzazioni criminali.

Interventi di sostegno alle vittime di richieste estorsive e trattamento penale dei reati di estorsione.

Nel quadro delle misure volte ad attivare più efficaci meccanismi di contrasto nei confronti della criminalità organizzata, va segnalato il provvedimento legislativo che ha varato una serie coordinata di strumenti e di interventi per arginare e per combattere il sempre più diffuso dispiegarsi di condotte estorsive.

La legge 18 febbraio 1992, n. 172 — di conversione del precedente decreto legge — pone questo grave fenomeno delinquenziale al centro di una calibrata strategia che tiene conto sia della pressione esercitata dalle organizzazioni criminali nei riguardi delle categorie produttive sia dell'esigenza di aumentare il livello dissuasivo delle norme incriminatrici e la deterrenza dell'azione repressiva.

È noto che il semplice rifiuto di sottostare ad inique imposizioni ed ancor più la collaborazione attiva per la scoperta di mandanti o di esattori hanno implicato per onesti imprenditori gravi danni alle strutture aziendali e, talora, anche lesioni personali o una morte violenta: per rafforzare la capacità di respingere l'aggressione criminale sono state previste misure economiche di sostegno delle attività colpite in favore di coloro che resistono alle pretese estorsive.

Poichè l'azione intimidatrice spiegata dal « racket », secondo collaudate ed insidiose forme di grave minaccia, può indurre la vittima a non denunciare i danneggiamenti subiti, è stata estesa alle associazioni di categoria la legittimazione ad attivare, sulla base dei dati informativi in loro possesso, il procedimento di concessione del contributo da parte del fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione istituito presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni.

La necessità di potenziare anche gli aspetti strettamente repressivi è stata conseguita mediante opportuni adattamenti del quadro normativo ed una mirata articolazione dell'impianto sanzionatorio delle condotte estorsive.

Al fine di incrementare la capacità dissuasiva della norma incriminatrice e di adeguare il trattamento penale sia alla accresciuta pericolosità delle condotte delittuose sia alla difficoltà di accertare in concreto la ricorrenza di talune ipotesi aggravate — in particolare quella della appartenenza dell'autore dell'estorsione ad una associazione di stampo mafioso — si è elevato il minimo edittale della pena base del reato di estorsione da tre a cinque anni di reclusione.

L'intervento mira ad evitare l'applicazione di pene di modesta entità, ricollegabile all'incidenza delle circostanze attenuanti o

alla dinamica del giudizio di comparazione — di cui vengono in parte sterilizzati gli effetti — nonchè a ricondurre il trattamento processuale dei condannati in via non definitiva per tale grave ed odioso reato nell'area di una più adeguata scansione dei termini di durata della custodia cautelare nelle fasi di impugnazione.

Con opportuni aggiustamenti si è provveduto ad innalzare anche per il delitto di estorsione aggravata il minimo edittale della pena detentiva — fissato in sei anni — nonchè ad elevare proporzionalmente l'entità della pena pecuniaria della multa in modo da evitare disparità ed asimmetrie.

La giustizia civile.

La facile previsione, operata lo scorso anno, di un ulteriore deterioramento della situazione della giustizia civile nel corso del 1992 ha trovato piena conferma nei dati trasmessi dai singoli distretti.

Il generale aumento percentuale del numero dei procedimenti sopravvenuti nel periodo e il saldo negativo del rapporto con quello dei procedimenti esauriti si risolvono, infatti, in un incremento delle pendenze e, di conseguenza, in un intollerabile prolungamento della durata dei procedimenti che ha già costituito oggetto di costante e reiterata denuncia in occasione della inaugurazione dei precedenti anni giudiziari.

La prevalenza delle esigenze del settore penale, la perdurante carenza delle strutture e la scarsa incidenza dei provvedimenti adottati in tema di circoscrizioni giudiziarie hanno impedito di dare più adeguata risposta alla domanda di giustizia civile che, come negli anni passati, è rimasta largamente insoddisfatta in tutti i settori.

In questa situazione la controversia civile tende a trasformarsi in una sorta di « guerra di posizione » in cui è favorito il soggetto economicamente più forte o che meglio sa utilizzare gli strumenti processuali anche per finalità diverse da quelle loro proprie. Il procedimento per ingiunzione e quelli cautelari, in particolare in alcuni distretti, costituiscono l'unica, e di fatto definitiva, sede di tutela dei diritti.

Per tentare di ovviare a tale situazione il Parlamento aveva recentemente approvato le due importanti riforme concernenti la istituzione del giudice di pace e i provvedimenti urgenti per il processo civile; ma per la mancanza delle condizioni minime di fattibilità, sono rimaste entrambe al palo. È stata conseguentemente emanata la L. 4 dicembre 1992, n. 477, al fine di regolare la messa a regime di tali riforme, introducendo per intanto una disciplina transitoria in tema sia di processi pendenti sia di organizzazione degli uffici. È superfluo notare che in tal modo la crisi della giustizia civile non compie passi avanti sulla via del miglioramento.

Sulle preture e sui tribunali continua a gravare ancora oggi la grande mole di un contenzioso di scarsa rilevanza economica, come quello relativo al risarcimento dei danni prodotti dalla circolazione, la cui soluzione spesso dipende da valutazioni meramente tecniche che ben potrebbero essere rimesse ad una sede arbitrale.

In mancanza la crisi coinvolge l'intero contenzioso civile e incide negativamente, con l'eccezione di alcuni importanti distretti, anche sul settore delle controversie del lavoro e previdenziali nel quale la disponibilità di valide norme processuali aveva consentito di coltivare l'illusione di una giustizia dello Stato efficace e tempestiva.

Proprio quanto sta accadendo in questo settore dimostra come anche il più funzionale sistema processuale possa rivelarsi in concreto inadeguato se posto in relazione al numero delle controversie da trattare.

Come già segnalato nelle precedenti Relazioni, l'attribuzione al giudice ordinario della cognizione delle controversie dei dipendenti dell'Ente ferrovie dello Stato ha inciso pesantemente sul funzionamento della giustizia del lavoro e tale constatazione giustifica pienamente le gravi preoccupazioni sulle possibili conseguenze delle norme in tema di giurisdizione nelle controversie dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici contenute nella L. 23 ottobre 1992, n. 421.

Ad operare il necessario contenimento del contenzioso non basta la prevista introduzione del tentativo obbligatorio di con-

ciliazione come condizione di procedibilità del giudizio ; indubbiamente si tratta di uno strumento utile, come dimostra la scarsa entità dei procedimenti relativi all'applicazione della legge n. 108 del 1991 in tema di licenziamenti individuali nelle piccole imprese, ma appare indispensabile ricercare forme alternative di soluzione delle controversie in sede stragiudiziale, anche con riferimento alle « controversie di serie », tenendo conto della disponibilità manifestata sul punto dalle parti sociali.

Va ricercato e favorito, in altri termini, ogni tentativo di ricondurre entro limiti ragionevoli l'attuale squilibrio tra domanda e offerta di giustizia per dare, altresì, maggiore fondamento e forza alla richiesta di misure di effettivo potenziamento delle strutture.

Solo in tal modo — oltre che per effetto dell'entrata in attività del giudice di pace — è possibile nutrire la speranza che in un futuro non lontano l'amministrazione della giustizia possa garantire effettiva tutela in primo luogo ai diritti di contenuto non patrimoniale che attengono direttamente alla persona.

Quanto sta accadendo nel settore della giustizia minorile dove — nonostante l'impegno di tutti gli operatori — il grado di tutela dipende variamente dalla quantità e qualità delle strutture disponibili sul territorio, è estremamente indicativo al riguardo. E la stessa prevalenza del ricorso alle adozioni internazionali, che costituisce ormai un dato costante su quasi tutto il territorio nazionale, se posta in relazione con la drammatica condizione in cui si trovano molti minori nel nostro paese, dimostra come il sistema non sia in grado di dare in questo campo adeguata risposta alle attese più immediate della società civile.

La situazione della Corte Suprema di Cassazione.

La pendenza complessiva dei ricorsi civili — prendendo a riferimento le date del 30 settembre 1991 e 1992 — è passata da n. 40.473 a n. 37.415 : la diminuzione di oltre tremila ricorsi è dipesa anche da una riduzione dei tempi successivi alla deliberazione della decisione.

Se nel periodo considerato si registra la tendenza all'aumento delle sopravvenienze pari al 3,31 % (14.303 ricorsi contro 13.844); tuttavia aumenta anche il numero dei ricorsi definiti (prescindendosi dalle attività successive alla camera di consiglio), passati da n. 12.841 dell'anno precedente a n. 13.494.

Avendo superato il tetto di 65.000 ricorsi civili decisi nell'ultimo quinquennio la Cassazione ha raggiunto il livello di massima produttività, il cui mantenimento richiede notevoli sacrifici da parte dei magistrati e del personale, oltre ad esigere attenti controlli sull'andamento delle articolazioni della complessa istituzione. Questo significa che non può essere ragionevolmente prevista allo stato l'eliminazione del pesante arretrato, che esigerebbe, per essere smaltito, un'attività biennale della Corte purchè — per ipotesi assurda — non vi fossero sopravvenienze.

I miglioramenti programmabili sono, quindi, di limitata entità e sono legati principalmente all'eliminazione dei vuoti del personale ai vari livelli.

Non può tacersi che l'apporto dei magistrati è ridotto dagli impegni connessi alle operazioni referendarie, le quali esigono l'impiego a tempo pieno di circa 40 magistrati per il periodo di due-tre mesi; e che vanno guardate con enorme preoccupazione le prospettive di accresciuto lavoro della Cassazione a seguito di riforme *in itinere*, le quali andrebbero accompagnate da adeguate misure in tema di dotazioni di personale e di risorse strutturali.

Nel settore penale al 1° dicembre 1992 erano pendenti 11.997 ricorsi, con una diminuzione di 1.085 ricorsi rispetto alle pendenze al 1° dicembre 1991. Questo dato è ancora più significativo, se si considera che nel 1992 sono stati iscritti oltre trentaduemila ricorsi.

Rispetto alla punta massima delle pendenze, toccata al 31 dicembre 1986 con 59.456 ricorsi, la diminuzione al 1° dicembre 1992 è stata di 47.459 ricorsi, pari al 79,82 %.

La diminuzione, iniziata nel 1987, è proseguita in modo costante per l'elevata produttività della sezioni penali, che dal 1987 hanno sempre definito più ricorsi di quelli sopravvenuti.

Negli ultimi anni la riduzione è stata favorita anche dal contenimento delle sopravvenienze; ma va sottolineato che ad esso

ha fatto riscontro una diminuzione dei magistrati addetti alle sezioni penali, determinata dalle carenze di copertura del ruolo della Cassazione e dalla necessità di far fronte alle elevate pendenze del settore civile. Perciò i risultati positivi riscontrati anche nel 1992 nel settore penale sono indice di un impegno intenso e costante dei magistrati e del personale della Corte.

La durata media del giudizio penale di cassazione è ormai di soli quattro mesi e questo costituisce un dato assai confortante. La media ovviamente è ottenuta tenendo conto della durata molto più breve dei giudizi relativi alle misure cautelari personali e reali, anche se per le misure personali è risultata nella maggior parte dei casi impossibile l'osservanza della disposizione dell'art. 311, comma 5 c. p. p., che richiede la decisione del ricorso entro trenta giorni dalla ricezione degli atti. Gli adempimenti relativi al registro generale prima e ai ruoli sezionali poi, uniti al tempo necessario per la notificazione dell'avviso dell'udienza, comportano normalmente un superamento del termine (sia pure ordinatorio) di trenta giorni, che sarebbe opportuno ampliare, in modo da renderne possibile l'osservanza.

Problemi, proposte ed auspici dell'Avvocatura.

Per l'occasione di questa solenne Assemblea il Consiglio Nazionale Forense mi ha fatto pervenire un messaggio del cui contenuto — con un'innovazione significativa della rilevanza del rapporto tra Magistratura e Avvocatura — desidero dare pubblicamente conto.

Il Consiglio Nazionale Forense sottolinea come l'inizio del nuovo anno giudiziario coincida con un periodo pieno di ragioni di trepidazione per la sorte delle conquiste di civiltà e di progresso sociale del nostro Paese, caratterizzato da eventi certamente insoliti, per la risonanza nell'opinione pubblica, che rendono sempre più sentita la centralità del servizio giudiziario che lo Stato deve rendere ai cittadini e, di conseguenza, l'essenzialità del principio costituzionale della terzietà del giudice, alla cui realizzazione sono funzionali quelli dell'autonomia e dell'indipendenza dello stesso

da qualsiasi vincolo o condizionamento, materiale o morale, esterno od interno.

Piero Calamandrei, che fu prestigioso presidente del Consiglio Nazionale Forense, ha ammonito che tale indipendenza compiuta e garantita è anche per gli avvocati esigenza vitale.

Nella sua visione gli avvocati hanno bisogno di credere in essa, per poter svolgere con serenità il loro non facile ufficio: « ove questa fiducia venga meno, l'Avvocatura si corrompe e si avvilita in intrigo di corridoi ».

Tale insegnamento costituisce patrimonio indiscusso della cultura forense e sicuro punto di riferimento per ogni istanza dell'Avvocatura.

Contemporaneamente, però, devono essere tutelate l'indipendenza, l'autonomia e la dignità della funzione difensiva, assicurandone in ogni circostanza il pieno e corretto esercizio. Vanno quindi respinte tutte le iniziative volte a comprimerle, a misconoscere il ruolo degli avvocati, a confonderlo con quello delle parti.

L'Avvocatura — prosegue il C. N. F. — non nutre egoismi corporativi, nè rivendica privilegi, ma esige con forza che si realizzino le condizioni indispensabili per l'effettiva tutela dei diritti e delle libertà di tutti i cittadini.

Con questo spirito, il Consiglio Nazionale Forense auspica che, nel nuovo anno, il Parlamento avvii un processo di normalizzazione dell'attività di produzione legislativa, abbandonando l'inveterato ricorso ad atti normativi a volte contraddittori, assunti sulla spinta di emergenza particolari; e ponga così la ineludibile premessa per l'attuazione del principio della certezza del diritto.

È anche indispensabile per il C. N. F. la stabilizzazione delle norme processuali penali e civili, in modo che le regole dei giudizi diventino definitive e, soprattutto, applicabili. Si rivolge alla stessa finalità l'auspicio che l'Amministrazione giudiziaria disponga delle risorse umane e materiali, allo stato assolutamente inadeguate, per lo svolgimento in tempi accettabili dei suoi compiti.

Essenziali sono, comunque, la revisione dell'ordinamento giudiziario e la redistribuzione degli uffici sul territorio.



L'Avvocatura, peraltro, è convinta che la propria funzione deve trovare tutela, non solo nei livelli di professionalità, correttezza ed impegno con i quali gli avvocati garantiscono l'attuazione del diritto di difesa dei cittadini, ma anche nella riforma dell'ordinamento professionale, rimasto sostanzialmente invariato dal 1933, ad onta delle trasformazioni della collettività nazionale, che hanno fatto emergere nuovi ideali e nuovi bisogni.

Magistratura e riforme.

Il fermo monito del Capo dello Stato all'atto del suo insediamento e i movimenti referendari hanno conferito nuovo impulso alla stagione delle riforme istituzionali, che, inaugurata ormai da tempo, tardava a trovare sbocchi capaci di aprire prospettive concrete. La Commissione bicamerale, formalmente investita di questa funzione, ha fra l'altro messo in cantiere progetti di revisione del Titolo IV della Parte seconda della Carta costituzionale, che si occupa della magistratura nelle sue due sezioni dedicate, rispettivamente, all'ordinamento giurisdizionale e alle norme sulla giurisdizione.

L'attenzione della Bicamerale è stata specialmente attratta dalle ipotesi di riduzione ad unità della attuale pluralità di giurisdizioni, di una conseguentemente rinnovata strutturazione del Consiglio Superiore della Magistratura, di una peculiare collocazione del Pubblico Ministero rispetto alla giurisdizione anche in rapporto al precetto dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Di portata indubbiamente minore sono altri principi direttivi, come quello che riguarda « l'abolizione delle norme che stabiliscono l'automaticità della carriera e delle promozioni (dei magistrati) a livelli superiori » e, coerentemente, l'introduzione di « criteri predeterminati di valutazione sulla professionalità, l'esperienza e le attitudini ». Queste proposizioni hanno un suono molto gradito alle orecchie di quanti — come chi ha l'onore di parlare — si muovono da anni sulla stessa lunghezza d'onda, predicando il recupero di filtri e di modalità selettive capaci di battere attendibilmente un egualitarismo innaturale e per tanti aspetti deprecato.

Riguardo ai tre temi prima ricordati, basta l'enunciazione per coglierne la rilevanza cruciale nel nostro ordinamento e per avvertire come qualunque intervento riformatore, anche se apparentemente di limitato respiro, spostati in misura sensibile gli equilibri sui quali riposa l'attuale assetto dei poteri costituzionali.

Bisogna ammettere che nessuno di questi temi può dirsi individuato in virtù di una scelta arbitraria o di una preconcepita ostilità verso quegli equilibri. Così l'unità della giurisdizione, perseguendo il traguardo di una radicale semplificazione, potrebbe risolversi nel rafforzamento del fondamentale diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale, anche se rompe con una collaudata tradizione storica, culturale e ordinamentale, del cui indiscutibile peso liberarsi non è facile (e per autorevoli operatori non è neppure opportuno).

Il conseguimento di tale unità finirebbe per riflettersi sulla configurazione dell'organo di governo autonomo della magistratura e fornirebbe l'occasione per ripensarne il ruolo e le attribuzioni (con riguardo ai quali le polemiche non sono mai mancate).

Nell'esercizio dell'azione penale — il rilievo è ormai disceso dall'analisi critica al piano dell'ovvio — l'enunciato costituzionale dell'obbligatorietà e la registrazione dello stato delle cose per più versi non coincidono; e questa divergenza è molto inquietante giacchè il principio dell'obbligatorietà — che la Commissione bicamerale preannuncia di voler confermare — presidia l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Le possibili novità circa la posizione del Pubblico Ministero — che si profilano sotto la spinta delle esigenze di aggiustamento suggerite dal rinnovato rito penale — richiamano un'acuta attenzione e nel contempo destano ragioni di allarme.

A questo riguardo la Commissione bicamerale ritiene necessario — pur nel quadro della garanzia della sua autonomia ed indipendenza — l'approfondimento del tema di una modifica dell'ufficio del P. M., « differenziando tale organo dalla magistratura giudicante ». Non è chiaro se con questa formula si intende alludere alla separazione delle carriere dei P. M. e dei giudici; e questa incertezza ha generato un'energica rivendicazione di unità da

parte della magistratura associata oltre a dar luogo ad una risoluzione preliminare del Consiglio Superiore della Magistratura dello stesso segno ; prese di posizione, queste, cui hanno dato la replica quanti in tale atteggiamento critico hanno creduto di ravvisare il retaggio di una chiusura corporativa.

Ora è innegabile che, anche per effetto dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, si è acuito il problema della collocazione e del ruolo — in una parola, dell'identità — del P. M. nell'ambito dell'ordinamento, soprattutto nei versanti della sua specificità professionale, dei rischi (anche apparenti) connessi alla contiguità e alla intercambiabilità con la magistratura giudicante, dei difetti di coordinamento all'interno dello stesso ufficio e fra uffici distinti, poichè è certo che il disordine non può essere praticato come regola nè teorizzato come principio fondante della giurisdizione penale.

Poichè l'articolato della Bicamerale mantiene intatta la garanzia di autonomia e di indipendenza del Pubblico Ministero, bisogna ammettere che con qualche difficoltà si potrebbe vedere implicato nella proposta, non ancora precisata, di differenziare tale organo dalla magistratura giudicante un più o meno diretto o larvato raccordo del P. M. con l'esecutivo, mentre il riconfermato presidio di quella garanzia dovrebbe escludere ogni progetto di soggezione a quest'ultimo potere.

Tuttavia l'allarme non può essere fugato : e da un lato nasce dalla prospettiva di per sè problematica di una alterazione dell'attuale architettura costituzionale relativa al potere giudiziario, mentre dall'altro induce a domandarsi in quale misura la separazione delle carriere possa veramente giovare alla soddisfacente soluzione dei problemi che pure esistono con riguardo all'ufficio del P. M. o se, viceversa, questi non possano essere opportunamente risolti nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario, senza scindere l'unità di fondo e il comune patrimonio culturale di tutta la magistratura.

La presente Relazione non costituisce la sede idonea per un ulteriore approfondimento del tema. Se non mancasse il tempo per la stessa impostazione di un discorso provvisto di un minimo quoziente di serietà, l'accantonamento sarebbe imposto da un duplice

dovere : di discrezione nei confronti delle prerogative dell'organo investito dalla funzione di formulare proposte di riforme istituzionali e di rispetto delle sue determinazioni.

Qui se ne è fatto cenno perchè tutti gli argomenti in discussione con riferimento alla funzione giurisdizionale (ed altri che ad essi per vie diverse si riconnettono), oltre ad accendere serrati dibattiti all'interno della magistratura, hanno fortemente caratterizzato nell'anno decorso la sua vita e hanno trovato un'eco pressochè quotidiana negli organi di informazione.

Sotto questo profilo la reticenza della presente Relazione potrebbe essere giudicata una non lodevole sottovalutazione di questi e di altri problemi che esistono, sono attuali e gravi e si riflettono in misura incisiva sulla vita delle istituzioni giudiziarie, sicchè il passarli sotto silenzio aprirebbe nella Relazione una lacuna ingiustificata e incomprensibile.

Tuttavia, l'occasione non consente di andare al di là di qualche esempio, trascelto tra i più significativi del ricco e tormentato repertorio.

Voglio riferirmi, innanzi tutto, al rapporto C. S. M. — Presidente della Repubblica e, in modo specifico, al potere di formazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio che, sotto l'apparenza di un argomento di peso limitato, finisce per condizionare il lineare svolgimento di quel rapporto, per la cui configurazione occorre identificare una serie di passaggi intermedi attinenti anche a principi essenziali dell'ordinamento costituzionale. Per questa ragione — che si rispecchia nella diversità di opinioni espresse in materia dalla dottrina — c'è da pensare che l'incertezza ricostruttiva non sia da ritenere legata ad una data contingenza storica, ma possa essere destinata a riemergere, al di là delle stesse intenzioni dei protagonisti di un possibile dissidio.

Non molto più limpidamente si presentano le relazioni intercorrenti fra il C. S. M. e il Ministro della giustizia, che implicano la ricostruzione del complesso sistema risultante dal raffronto e dal coordinamento tra gli articoli 105, 107 e 110 della Costituzione; ed anche se, risolvendo uno specifico conflitto di attribuzioni, la Corte Costituzionale ha meritoriamente indicato i principi di leale cooperazione entro il cui solco quelle relazioni vanno

incanalate, l'esperienza dimostra come non tutte le ombre che vi si proiettano siano state diradate in via definitiva.

Per quanto attiene al governo e all'organizzazione interna degli uffici di Procura la soluzione adottata dal Consiglio Superiore con la sua Sezione disciplinare (soluzione di cui si è dato conto nella Relazione dell'anno scorso) non ha trovato il consenso delle Sezioni Unite della Cassazione in una decisione recentissima, dalla quale esce significativamente rafforzata la figura dei capi e, correlativamente, ridimensionata la posizione dei sostituti.

Le Sezioni Unite — su conformi conclusioni della Procura Generale — hanno, infatti, statuito che il procuratore della Repubblica, nell'esercizio dei suoi poteri di sorveglianza sugli altri magistrati dell'ufficio, di coordinamento della loro attività e di conferimento di impulso unitario alla conduzione dei processi, ha il diritto, ove lo ritenga opportuno, di chiedere al sostituto da lui designato di essere tenuto al corrente degli sviluppi del procedimento affidatogli e di essere preventivamente informato dei provvedimenti da adottare in ordine ad esso; e da questo principio di diritto hanno desunto il corollario che il comportamento del sostituto che consapevolmente si sottragga a tali direttive può costituire fonte di responsabilità disciplinare.

Se due organi giurisdizionali autorevoli hanno potuto esprimere convinzioni così divergenti nella soluzione di un problema essenziale per l'assetto interno dell'organo deputato all'esercizio dell'azione penale, il meno che si possa dire è che i dati normativi a disposizione presentano larghi margini di ambiguità.

Qui si arriva al punto. Si rimprovera da più parti alla magistratura di invocare incessantemente l'intervento del legislatore e si è portati talvolta a giudicare questo atteggiamento al limite della querulomania (quasi un comodo rifugio nell'immobilismo), anche se più spesso lo si imputa all'incapacità della magistratura stessa di trovare al proprio interno, nella situazione normativa e fattuale data, le direttive e le energie per il superamento delle proprie difficoltà sia organizzative che decisionali. Questo traguardo può essere raggiunto in alcuni settori, come nel rispetto del segreto (ex art. 329 codice procedura penale), in relazione al quale si fronteggiano, in una antitesi tendenzialmente irriducibile, il

diritto alla dignità della persona e la libertà di informazione: un energico richiamo all'osservanza delle regole giuridiche si impone, ma è ancora più pressante l'esigenza di adottare costumi più civili e di rispettare la verità e la doverosa misura in un campo nel quale si intrecciano interessi di grande rilevanza, con riferimento alla cui incisione (talora irrimediabile) sarebbe lecito attendersi che ciascuna categoria di soggetti coinvolti, invece di fare quadrato, si disponesse con umiltà a recitare opportuni atti di contrizione.

Ma al di là di tali settori, quella critica non può reggere nella sua assolutezza, non foss'altro perchè presuppone che la magistratura costituisca un corpo omogeneo connotato da una forte identità di vedute e di motivazioni, a partire dalla individuazione del proprio ruolo, riguardato in sè e nei rapporti con gli altri poteri costituzionali (i recenti episodi di Milano, di Napoli e de L'Aquila e le contrastanti reazioni all'interno del Parlamento e fra i magistrati assumono il valore di una ennesima lezione in ordine alla impervietà di tali rapporti), laddove anche la sola aggregazione dei magistrati in correnti, ispirate a principi ideali diversi e operanti in forme dialettiche, costituisce la puntuale smentita di quella premessa.

Ma soprattutto la critica è ingenerosa perchè in questa situazione scaricare sulla magistratura e sul C. S. M. il compito di trovare la mediazione di interessi confliggenti — laddove il potere legislativo ha omesso di mediarli o, pur consapevole del conflitto, non ha creduto di doverlo normativamente comporre si risolve in una indebita sovraesposizione della magistratura stessa e del suo organo di governo autonomo, dato che sotto il riduttivo schermo di problemi di interpretazione di norme si celano formidabili questioni politiche di assetto dell'organizzazione di vertice dello Stato, che, come tali, ricadono nella responsabilità del potere che esercita la sovranità.

Su questi temi, stimolato unicamente dal proposito di vedere riportato entro un quadro di armonia quel che vi è stato e ancora vi è di incerto, di farraginoso e di conflittuale sia nelle relazioni tra l'ordine giudiziario e gli altri poteri sia all'interno delle istituzioni giudiziarie, mi permetto di richiamare l'operosa attenzione degli organi costituzionalmente responsabili, qualunque possa es-

sere la sorte dei più vasti programmi di riforma in gestazione. Percorrendo questa strada si darà un forte, decisivo contributo al pieno rispetto, più volte auspicato dal Presidente della Repubblica, degli spazi riservati a ciascun potere, senza invasioni di campo o perniciose surroghe.

Concludendo questo rendiconto sommario dell'amministrazione della giustizia — e dando atto che nello scenario delineato alle molte ombre si alterna qualche luce propiziatrice di speranza — Le chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1993.