

L

VITTORIO SGROI

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

---

003/10/1993

173 0

# RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL'ANNO 1993

BVE0049721

Roma, 12 Gennaio 1994

1884 \* . B. 2079



Signor Presidente,

Collegli della Corte Suprema di Cassazione e della Procura Generale,

sicuro di interpretare i vostri sentimenti manifesto al Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, quale rappresentante dell'unità nazionale e Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, la comune, devota gratitudine in primo luogo per la Sua presenza, che conferisce più alto prestigio all'odierna Assemblea generale riunita in forma pubblica e solenne, ma poi anche per avere messo a fuoco, in una serie di interventi lucidi ed ammonitori, alcuni dei temi più scottanti della vita giudiziaria.

Ringrazio vivamente per la loro ambita partecipazione :

l'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità ;

il Presidente del Senato ;

il Presidente della Camera dei Deputati ;

il Presidente e i giudici della Corte Costituzionale ;

il Ministro di Grazia e Giustizia e gli altri Onorevoli Ministri ;

il Vice Presidente e i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura ;

i Presidenti delle Commissioni Giustizia delle Assemblee legislative ;

il Sindaco ;

gli Ambasciatori ;

i Capi delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine ;  
tutte le Autorità civili, militari e religiose.

Rivolgo, infine, un saluto particolarmente cordiale ai  
rappresentanti degli uffici giudiziari, agli Avvocati del Foro  
erariale e del libero Foro e ai magistrati cessati dal servizio.

### **Le inchieste « mani pulite »**

Il fatto cruciale dell'amministrazione della giustizia  
nel 1993 è costituito dalla capillare moltiplicazione delle in-  
chieste che si designano con la formula « mani pulite ». La  
centralità del fenomeno si coglie sotto un triplice profilo : per  
il gravissimo allarme suscitato nell'opinione pubblica, per  
l'incidenza sull'assetto politico istituzionale del Paese, per i  
riflessi sulla disciplina e sul funzionamento del processo  
penale

Nella Relazione dello scorso anno, quando gli episodi  
di corruzione che avevano coinvolto la classe dirigente e il  
ceto imprenditoriale e il sistematico ricorso al finanziamento  
illecito dei partiti non avevano assunto la gigantesca dimen-  
sione rivelatasi appieno nel 1993, si sottolineò lo sgomento  
che aveva colto l'opinione pubblica e si mise in luce come  
sulla soddisfazione per l'efficacia dell'intervento giudiziario  
e sulla speranza del risanamento del costume politico-ammi-  
nistrativo prevalessero lo stupore e l'indignazione per l'am-  
piezza del fenomeno e la preoccupazione per i suoi effetti  
devastanti.

Queste annotazioni — che ai cultori dell'esteriorità, usi  
a contare le parole e non a valutarne l'intrinseco peso, par-  
vero quantitativamente inadeguate — debbono essere qui  
ribadite con forza, anche se il quotidiano proliferare delle  
notizie intorno a « tangentopoli », divenuto uno sconfinato

territorio di illegalità e di prevaricazioni, attuisce ormai lo stupore e porta invece al culmine quel moto di rabbiosa deprecazione, che può preludere ad un indiscriminato, inammissibile giustizialismo.

È, tuttavia, assolutamente da scongiurare la trasformazione della piazza in luogo in cui si celebrano i processi e si pronunciano le condanne, prendendo a pretesto l'insofferenza generata dai tempi lunghi della giustizia. A sua volta il magistrato è chiamato a resistere al vezzo del protagonismo e al clamore degli applausi e dei dissensi, senza alterigia e senza genuflessioni.

Sotto il secondo profilo, l'inestricabile ramificazione del malaffare, attorno a cui si è andato consolidando un perverso sistema di potere, ha affidato alle mani dei magistrati un complesso di situazioni che influiscono sugli equilibri del quadro politico-istituzionale; e li ha resi titolari di un ruolo, che è obiettivamente decisivo nella vita del Paese e che costituisce l'anticamera di improprie supplenze. Il fatto stesso che cronaca politica e cronaca giudiziaria appaiono talvolta destinate a confondersi, carica di una responsabilità anomala la magistratura fino a rischiare di stravolgerne la collocazione costituzionale e di farle assumere surrettiziamente un potere di governo. Poichè una simile conseguenza, prima di essere rifiutata da ogni persona avveduta, contrasta con i principi essenziali dello Stato di diritto e va, dunque, recisamente respinta, deve coerentemente accettarsi l'assunto che il magistrato, vincolato com'è dal principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, non può svolgere la propria attività, lasciandosi condizionare dalle conseguenze politiche che essa sviluppa. Sul magistrato grava soltanto il duplice dovere di accertare colpe di singoli imputati e di collaborare al buon andamento complessivo della macchina

della giustizia, la quale ha il suo punto debole nella lentezza delle risposte che fornisce rispetto alle attese dei cittadini.

Il terzo profilo riguarda una serie di difficoltà che « tangentopoli » ha posto crudamente in risalto nel funzionamento del nuovo rito penale.

Tali complicazioni — in sè significative — vedono accentuata la loro gravità sotto l'aspetto della difficile, per non dire impossibile coerenza nei riguardi dell'impianto sistematico del nuovo codice di procedura penale: il riferimento è all'incongrua esaltazione della figura e del ruolo del Pubblico Ministero, allo sviamento della funzione dell'informazione di garanzia perpetrato mediante la sua pubblicità, al sospetto che talvolta le misure cautelari personali vengano piegate a finalità improprie, alla potenziale compressione delle garanzie della difesa, alla indubbia prevalenza dei casi in cui il giudice delle indagini preliminari — che nella sua terzietà è garante dell'indagato e controllore dell'attività del P. M. — si adegua alle richieste di quest'ultimo, al generalizzato ritardo (salvo lodevoli eccezioni) della verifica delle ipotesi accusatorie nel dibattimento in cui il contraddittorio si dispiega nella sua pienezza.

Si tratta di un quadro imponente di problemi, che (al di là degli inevitabili errori o degli eccessi nell'applicazione della normativa vigente) affondano le radici sia nella complessità e nella incredibile estensione dei fatti delittuosi sotto esame sia nella insufficienza dei mezzi e delle risorse, per la quale alla magistratura non è addebitabile alcuna responsabilità.

A conclusione del capitolo si ricordano due leggi, di recente emanate, che riguardano da vicino la materia qui considerata, e cioè la legge costituzionale 29 ottobre 1993 n. 3, che modifica l'art. 68 della Costituzione sull'autorizzazione

a procedere nei confronti dei membri del Parlamento e la L. 10 dicembre 1993 n. 515 che, disciplinando le campagne per le elezioni politiche, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria per una serie di violazioni concernenti le spese elettorali.

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

Ancora una volta il bilancio dell'amministrazione della giustizia penale non può definirsi soddisfacente in quanto i problemi evidenziati negli anni precedenti si sono ripresentati nel 1993 con immutata gravità. È confortante, tuttavia, che, nella pur preoccupata diagnosi dei Procuratori generali presso le Corti di appello, siano confermati gli elementi positivi colti nelle relazioni del 1992 in ordine alla fiducia nella capacità del Paese di reagire in maniera vigorosa all'attacco che la criminalità, di ogni tipo ed origine, porta alla pacifica convivenza sociale.

Tre sono le cause principali di questi labili segnali di ottimismo: a) in primo luogo, la consapevolezza mostrata dal legislatore della necessità di introdurre modifiche al codice di procedura penale del 1988, che, pur se scarsamente coerenti (occorre riconoscerlo) rispetto al suo originario impianto accusatorio e, a volte, frammentarie e disorganiche, lo hanno reso strumento più efficace di contrasto alla criminalità. Un codice di procedura penale, infatti, non può essere volto a soddisfare in via esclusiva le esigenze di garanzia individuale, ma deve preoccuparsi anche di quelle di difesa sociale ed avere tra i suoi scopi, come ha ricordato con la sua autorevolezza la Corte costituzionale (da ultimo con la sen-

tenza n. 111 del 1993), la ricerca della verità ; b) in secondo luogo, la constatazione di un più incisivo impegno dello Stato nella lotta alle più gravi manifestazioni della criminalità, evidenziato dai positivi risultati conseguiti, dai quali sono derivate la consapevolezza di tutti coloro che operano nel settore penale della utilità del loro lavoro e la fondata speranza nel successo finale della loro azione sia pure a lunga scadenza e tra alterne vicende ; c) infine, un rinnovato rapporto fra cittadini da una parte e Magistratura e Forze dell'Ordine dall'altra — dopo un periodo che aveva segnato una sorta di frattura — dovuto non solo alla popolarità di alcuni magistrati ed all'azione di contrasto alla dilagante corruzione, ma anche ad un recupero di fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia, benchè la sua risposta sia troppo spesso inadeguata e tardiva. Tale rapporto può essere ulteriormente rafforzato solo se si realizza, tenendo ben presenti la diversità dei ruoli e delle funzioni degli organi inquirenti e di quelli giudicanti, un clima di serenità intorno al lavoro della Magistratura, la quale non deve lasciarsi coinvolgere in inutili e dannose polemiche, ma neppure deve essere osannata o criticata, e tantomeno vilipesa, a seconda che le sue indagini coinvolgano gli avversari o la propria parte politica.

a) *Le strutture.*

Queste note incoraggianti non debbono far sottovalutare la profonda crisi che travaglia l'amministrazione della giustizia penale, la quale presenta un duplice profilo, strutturale e strumentale.

A quattro anni dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale il mancato conseguimento dei fini per-

seguiti con la sua emanazione — anche se non può essere taciuto che in esso erano state risposte attese forse eccessive — è, in parte, dipeso dalla cronica insufficienza di risorse umane e materiali. Nè la situazione economica del Paese, della quale costituisce concreta espressione la legge finanziaria, consente di nutrire speranze di un prossimo ribaltamento della situazione, se si considera che i tagli alla spesa pubblica hanno colpito pesantemente, forse troppo tenuto conto delle sue indifferibili esigenze, anche l'amministrazione della giustizia.

Tutti i Procuratori Generali segnalano carenze di personale che superano abbondantemente, con talune felici eccezioni, il limite di tollerabilità. Qualche esempio fra i tanti: al Tribunale di Palermo sono vacanti il 30% dei posti di magistrato previsti in organico ed il 25% di quelli del personale amministrativo, mentre la Procura della Repubblica versa tuttora in condizioni drammatiche, nonostante il recente aumento di organico; presso la Procura Generale del capoluogo siciliano le vacanze raggiungono la percentuale record del 50%; al Tribunale di Napoli sono privi di copertura ventitrè posti nell'organico dei magistrati e ben centodue in quello del personale ausiliario; altrettanto difficile è la situazione del Tribunale di Palmi: delle tre sezioni previste dalle tabelle, di cui due di assise, una soltanto risulta regolarmente coperta, con la conseguenza che un unico presidente deve presiedere il collegio penale nelle udienze ordinarie ed in quelle straordinarie concernenti i maxiprocessi, nonchè le corti di assise; in condizioni non dissimili versa la Procura della Repubblica; il Procuratore Generale di Torino, il quale rileva che nel suo distretto l'organico dei magistrati è inferiore di oltre un terzo a quello del distretto di Napoli che ha una popolazione inferiore, lamenta in taluni uffici vacanze fino al 50%.

Questa situazione — della quale, a cagione anche delle già cennate difficoltà economiche del Paese e del blocco delle assunzioni del personale, non è prevedibile in tempi brevi una evoluzione in senso positivo — unita ad un costante aumento degli affari penali da trattare, originato anche dai nuovi filoni di indagine individuati dalla magistratura inquirente, rischia di condurre alla paralisi uffici che fino a qualche tempo addietro riuscivano ad avere rese accettabili in termini di « servizio giustizia ».

Un rimedio, seppure parziale, alle lamentate carenze di risorse umane potrebbe derivare, oltre che da una rapida copertura delle vacanze e dal recente aumento di organico (L. 9 agosto 1993, n. 295), da una radicale revisione delle circoscrizioni giudiziarie con soppressione di quegli uffici il cui carico di lavoro sia inferiore a determinati *standards*, opportunamente individuati, ovvero la cui perdurante esistenza non trovi un'adeguata giustificazione nelle reali esigenze del servizio e delle popolazioni locali, tenuto conto delle mutate realtà socio-economiche ed ambientali. Senonchè l'esperienza del passato legittima seri dubbi circa l'effettiva volontà politica di superare le resistenze, di indole campanilistica, delle popolazioni locali.

Altro strumento per il recupero del personale potrebbe essere costituito dall'unificazione degli uffici di procura della Repubblica presso i giudici di primo grado, che consentirebbe di superare l'attuale squilibrio di carico di lavoro tra procure circondariali e procure presso i tribunali, nonchè l'introduzione del giudice monocratico in primo grado, eccezion fatta, ovviamente, per i reati più gravi di competenza della corte di assise.

Alle carenze di personale si aggiungono quelle di mezzi materiali, pur se va dato atto che, nonostante le tradizionali

difficoltà di bilancio, qualche passo avanti, rispetto al passato, è stato fatto. Tuttavia, la meccanizzazione e la informatizzazione dei servizi, dalle quali è lecito attendersi un radicale miglioramento del « servizio giustizia », è lungi dall'aver raggiunto un grado di soddisfacente diffusione. Le aspettative create dal D. L. 18 novembre 1991, n. 365, convertito dalla L. 17 gennaio 1992, n. 7, sono andate in parte deluse ; le ulteriori disposizioni urgenti in materia emanate dal Governo, con più cospicui finanziamenti, sono state finalmente approvate dal Parlamento (D. L. 17 settembre 1993, n. 364, convertito dalla L. 15 novembre 1993, n. 458). Anche in questo settore vi sono, peraltro, squilibri che vanno rapidamente colmati ; in taluni uffici, infatti, il processo di automazione può ritenersi ormai completato con risultati che sono andati al di là di ogni aspettativa, in altri deve ancora essere avviato ; in alcuni, poi, pur dotati di strumenti tecnico-informatici, manca il personale specializzato richiesto per il loro impiego.

Carenze analoghe riguardano, tuttora, l'edilizia giudiziaria ; in molti casi gli uffici sono sistemati in locali fatiscenti, insufficienti e scarsamente funzionali. Il 13 gennaio 1993 ha iniziato a funzionare la Procura circondariale di Caserta, ma a tale data, oltre a non essere stati ancora insediati i magistrati titolari dell'ufficio, la stessa non disponeva di una sede. Ancora : a Gorizia le venticinque persone addette alla Procura presso la Pretura circondariale sono costrette da quattro anni a lavorare in cinque stanze di un edificio condominiale ; a Palermo la Procura circondariale è dislocata in tre diversi edifici. Scarsi, per non dire pressochè inesistenti, gli effetti prodotti nel settore dai finanziamenti (appena trentacinque miliardi) di cui all'art. 3 del D. L. n. 365 del 1991, cit. Più cospicui sono quelli previsti dall'art. 2 del successivo D. L. n. 364 del 1993, cit.

A siffatte carenze strutturali, umane e materiali, è dovuta la preoccupante situazione in cui continuano a versare le preture, sia gli uffici requirenti che quelli giudicanti; in talune procure circondariali il ritardo nella registrazione delle notizie di reato, già segnalato nelle precedenti relazioni, ha assunto proporzioni drammatiche (a Napoli al 30 giugno 1993 i procedimenti in attesa di registrazione erano 626.000), in altre le pendenze hanno superato ogni limite di tollerabilità (a Bari sono 300.000), il che si risolve in una sostanziale depenalizzazione dei relativi reati, stante l'impossibilità di impedire il maturare della prescrizione, quantomeno di quelli meno gravi, ovvero, per evitare quest'ultima, l'uso abnorme e distorto dell'istituto dell'archiviazione.

In non dissimili difficoltà versano gli uffici giudicanti, i cui organici, stabiliti prima che fosse operativo l'aumento di competenza del pretore derivante dall'entrata in vigore del codice, non certo riequilibrato dalle nuove competenze del tribunale in materia di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (art. 19 L. 26 aprile 1990, n. 86, che ha aggiunto il comma 2 all'art. 6 c. p. p.), sono risultati non adeguati rispetto ai reali flussi di lavoro (sulle preture grava l'80% del lavoro giudiziario nel settore penale). Ne è derivata, nella maggior parte dei casi: *a*) l'inidoneità degli uffici giudicanti a far fronte al lavoro inviato dalle procure, le quali in qualche ipotesi ritardano deliberatamente l'emissione del decreto di citazione a giudizio in procedimenti per i quali è da considerare esaurita la fase delle indagini preliminari a cagione dell'impossibilità di detti uffici anche solo di ricevere i relativi incarti; *b*) la necessità di fissare l'udienza dibattimentale a distanza di anni (un anno e mezzo nella Pretura circondariale di Torino, addirittura tre anni in quella di Roma), con effetti devastanti sull'accertamento dei

fatti, cui deve procedersi in giudizio quando i ricordi sono resi evanescenti dal tempo passato.

Secondo l'unanime opinione dei Procuratori Generali l'unica risposta adeguata a tale situazione è costituita da una massiccia e generalizzata depenalizzazione dei reati meno gravi, specialmente di quelli previsti da leggi speciali, la quale risponderebbe non solo ad esigenze di economia processuale, avendo il processo costi elevati che ne sconsigliano l'uso per illeciti di scarsa rilevanza, ma anche di coerenza sistematica, quale quella, da più parti avvertita, di ridisegnare il diritto penale sostanziale alla luce dei principi e degli interessi costituzionalmente garantiti. Questa sembra la strada intrapresa sia dalla Commissione ministeriale incaricata di redigere lo schema di delega legislativa per l'emanazione di un nuovo codice penale sia la L. 6 dicembre 1993, n. 499 che delega il Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro. Nella stessa direzione si muovono le due recentissime leggi del 28 dicembre 1993 n. 561 e n. 562: la prima relativa alla trasformazione dei reati minori in illeciti amministrativi, la seconda contenente delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di pubblica sicurezza. In taluni settori, infatti, ben più dell'incerta e tardiva sanzione penale possono avere efficacia dissuasiva idonee sanzioni amministrative.

Non accennano a diminuire le preoccupazioni per la defatigante lentezza della maggior parte dei dibattimenti dovuta bensì alle caratteristiche del nuovo rito ed alle esigenze dell'oralità, ma anche alla perdurante mancanza o insufficienza dei mezzi tecnici e del personale necessari per la registrazione e la verbalizzazione.

Vivamente apprezzata è l'opera svolta dalle sezioni di polizia giudiziaria istituite presso le Procure, per l'elevata

professionalità e lo spirito di sacrificio palesati dai suoi appartenenti e per la stretta e leale collaborazione prestata agli uffici del pubblico ministero impegnati nelle indagini. Deve essere, tuttavia, ancora una volta lamentata l'inadeguatezza degli organici e dei mezzi, rispetto ai numerosi, delicati e gravosi compiti ad esse affidate, cui si è fatto, in taluni casi, fronte ricorrendo, ai sensi dell'art. 5 comma 2 disp. att. c. p. p., all'applicazione di personale appartenente a corpi di polizia diversi dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Inoltre macchinoso si è rivelato il congegno per la sostituzione dei singoli componenti, imperniato su pubblicazione dei posti e relativo concorso degli aspiranti, per modo che alla scarsità di organico si aggiungono le periodiche e ricorrenti vacanze, che rendono ancora più difficile il compito delle sezioni.

b) *Efficacia repressiva delle varie forme di criminalità.*

Dalla ricognizione degli aspetti operativi e dei risultati applicativi indotti dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale resta confermato l'indebolimento, da più parti segnalato, dell'efficacia repressiva dello strumento processuale vigente nei confronti delle varie forme di criminalità e segnatamente di quella più agguerrita ed organizzata: esso si riconnette, in via principale, alla difficoltà di raggiungere la prova in pubblico dibattimento, difficoltà legata ai tempi lunghi di quest'ultimo, ed in talune regioni del Paese alla diffusa omertà ed alla paura delle vittime, anche se non vanno sottovalutati gli incoraggianti segnali di una evoluzione in senso positivo. Inoltre, l'efficacia repressiva non è certo favorita da un garantismo che, secondo alcuni, concede troppo poco alle esigenze di difesa sociale. Se il vigente codice

di rito è stato voluto dal legislatore essenzialmente come strumento di garanzia individuale; sarebbe, comunque, illusorio ritenere che le insopprimibili esigenze di difesa sociale in un Paese democratico possano essere soddisfatte esclusivamente mediante lo strumento processuale.

Si ribadisce, tuttavia, che recenti interventi del legislatore, in qualche caso sollecitati o resi necessari da sentenze della Corte Costituzionale, si sono mossi in quest'ultima direzione. Pur se hanno dato origine a vivaci proteste da parte della classe forense e talune di esse sono state oggetto di aspre critiche in sede scientifica, unanime è l'apprezzamento espresso dai Procuratori Generali per le disposizioni relative: a) alla utilizzazione ai fini del giudizio di taluni atti assunti dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari, che consentono di non disperdere il prezioso patrimonio di conoscenze acquisite nell'immediatezza del fatto; b) alla acquisizione di prove formate in altri processi; c) alla accentuazione dei poteri di indagine del pubblico ministero e d'iniziativa della polizia giudiziaria (la quale riteneva inutile e frustrante la sua attività, che non aveva quasi alcun rilievo « processuale » e si era sentita delegittimata da norme che, con rigide scansioni temporali, imponevano un immediato controllo del suo operato ad opera del pubblico ministero); d) al potenziamento dell'apparato repressivo.

Analogo consenso è stato manifestato per le modifiche apportate alle disposizioni in materia di misure cautelari personali, ispirate a maggior rigore. Il ricorso a tali misure ad opera dei competenti organi giudiziari — ricorso che, comunque, deve essere limitato ai casi di effettiva sussistenza di esigenze processuali o di difesa sociale — anche in procedimenti che hanno avuto vasta eco nell'opinione pubblica, è apparso in linea con la vigente normativa ed ha superato,

con qualche rara eccezione, il sindacato di legittimità. Essendo stato raggiunto in materia un soddisfacente grado di equilibrio fra le esigenze di difesa sociale ed il diritto di libertà, appare opportuno, prima di procedere ad ulteriori modifiche, attendere un adeguato periodo di sperimentazione e di sedimentazione della normativa in vigore. Positivi giudizi sono stati espressi anche sulla modifica dell'art. 425 c. p. p. ad opera della L. 8 aprile 1993, n. 105 ; la soppressione in detta norma dell'aggettivo « evidente » costituisce un'efficace risposta alle critiche sulla scarsa funzione di filtro dell'udienza preliminare, (con conseguente, anche se parziale, recupero di funzionalità del dibattimento) ed apre nuove prospettive in ordine alla individuazione della fisionomia del giudice per le indagini preliminari e dello stesso ruolo assegnato al pubblico ministero.

Preziosa si è rivelata, altresì, in materia, la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, la quale ha fornito interpretazioni che hanno suscitato interessanti e proficui dibattiti dottrinali.

Non sono mancate, tuttavia, anche quest'anno segnalazioni di disfunzioni e richieste di ulteriori modifiche.

Ancora una volta estese sono le lamentele sulla disciplina dei termini di durata delle indagini preliminari, eccessivamente compressi, nonchè sullo stesso procedimento di proroga per il quale si propone l'applicazione generalizzata della procedura semplificata introdotta nel 1992 (art. 6 comma 2 D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla L. 7 agosto 1992, n. 356) per i procedimenti di criminalità organizzata. Non del tutto soddisfacente, per l'eccessiva macchinosità, si è rivelata la disciplina dell'incidente probatorio, sovente strumentalizzato dall'indagato per ottenere una *discovery* anticipata. Diffusa è, infine, l'opinione che una integrale utilizzazione

in giudizio degli atti compiuti nel corso delle indagini preliminari dal pubblico ministero con la presenza dei difensori delle parti private potrebbe ridurne considerabilmente i tempi; il che, peraltro, integrerebbe un mutamento radicale dell'impianto del codice. È dubbio, infatti, che di un processo siffatto possa dirsi ancora che costituisce attuazione dei « caratteri del sistema accusatorio » (art. 2 comma 1 della legge-delega del 1987).

c) *Funzionalità dei procedimenti speciali.*

Dove le aspettative del legislatore sono andate profondamente deluse è in tema di procedimenti speciali, sui quali si contava per deflazionare il dibattimento in limiti più compatibili con l'attuale maggiore complessità connessa alla formazione della prova. In tale logica finalistica la previsione dei *conditores* si è rivelata del tutto erronea. Con i due principali procedimenti differenziati — il c. d. patteggiamento ed il giudizio abbreviato — sono stati definiti circa il 20% di tutti i procedimenti esauriti nel periodo 1° luglio 1992 - 30 giugno 1993, esclusi quelli a carico di ignoti, con punte negative dello 0,7% e del 10,6%, rispettivamente per l'abbreviato ed il patteggiamento, nelle preture del distretto di Palermo. Unica nota positiva è la maggiore diffusione di tali riti in alcuni distretti del Nord, come quelli di Milano e di Torino.

La causa prima di questa resistenza è la diffusa opinione secondo cui è meglio affrontare il giudizio ordinario — il cui esito non è mai scontato — e, comunque, procrastinarne il più a lungo possibile la definizione nella speranza che intervengano provvedimenti di clemenza o altre cause estintive del reato, piuttosto che optare per procedimenti, come quelli

in esame, destinati a concludersi, nella quasi totalità dei casi, con una pronuncia di condanna, sia pure ridotta e in tempi brevi.

La tendenza degli imputati, già segnalata lo scorso anno, a chiedere il patteggiamento soltanto all'atto della dichiarazione di apertura del dibattimento vanifica ulteriormente gli effetti deflattivi del procedimento e non consente un'adeguata formazione dei ruoli di udienza ; da quasi tutti i Procuratori Generali viene sollecitata, per ovviare a quest'ultimo inconveniente, una riforma volta ad anticipare il termine finale per la richiesta della pena concordata.

Poichè il successo del vigente codice di rito ed una consistente decongestione degli uffici giudiziari sono condizionati anche da un più esteso ricorso a tali riti s'impongono in tempi brevi interventi legislativi volti a potenziarne la diffusione. Unanimità di consensi si registra poi a favore di un congruo aumento del limite di pena in relazione alla quale può essere chiesto il patteggiamento. Un aumento generalizzato di tale limite eviterebbe il sospetto di riforme strumentali ad una definizione « indolore » dei procedimenti relativi a talune categorie soltanto di reati.

Un considerevole ampliamento della possibilità di definire il procedimento con un altro dei riti speciali previsti dal codice, quelle per decreto, deriverà senz'altro dall'entrata in vigore del D. L. 14 giugno 1993, n. 187, convertito dalla L. 12 agosto 1993, n. 296 (art. 6), che ha triplicato il limite di pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria (art. 53 L. 24 novembre 1981, n. 689) (tuttavia la recentissima L. 5 ottobre 1993, n. 402, senz'altro da condividere, che ha, a sua volta, adeguato il criterio di ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive di cui all'art. 135 c. p. al mutato valore della lira elevandolo a L. 75.000, potrebbe rendere in taluni casi molto

gravosa la sostituzione della pena pecuniaria alla pena detentiva); va, inoltre, osservato, con riferimento al procedimento in esame, che alcuni uffici richiamano l'attenzione sulla sua limitata efficacia deflattiva a cagione del considerevole numero di opposizioni proposte.

Esigua è, altresì, l'incidenza dello speciale procedimento di appello previsto dall'art. 599 c. p. p., ulteriormente ridottasi a seguito della sentenza n. 435/90 della Corte Costituzionale.

### **Andamento della criminalità.**

Le relazioni dei Procuratori Generali non segnalano variazioni particolarmente rilevanti nell'andamento della criminalità, quantomeno da un punto di vista quantitativo.

#### **1) Terrorismo.**

Lo scorso anno, in questa stessa occasione, era stato rilevato che eversione e terrorismo, pur essendo mancate nel corso del 1992 manifestazioni di rilievo di tali forme di criminalità, continuavano ad essere una minaccia latente, radicata nella situazione sociale attuale, per molti aspetti instabile ed insicura.

Alcuni tragici avvenimenti verificatisi nell'anno appena decorso hanno dimostrato, purtroppo, l'esattezza di tale diagnosi. Il 1993 è stato, infatti, segnato dai gravissimi attentati di Roma, Firenze e Milano, che hanno suscitato intensa commozione non solo per l'aggressione al patrimonio artistico universale ed ai valori religiosi tanto rilevanti nella storia del nostro Paese, ma soprattutto per il loro drammatico bi-

lancio in termini di vite umane. Per tali attentati, si è subito affacciata la pista terrorstico-eversiva, desumibile dalle modalità di esecuzione e dalla capacità organizzativa dimostrata dai loro autori.

Negli ultimi tempi si è registrato, poi, un rinnovato attivismo dei gruppi della sinistra eversiva, che stanno tentando di recuperare le residue forze ancora disponibili al messaggio rivoluzionario nella prospettiva di un rilancio della lotta armata, sfruttando le opportunità connesse alle tensioni di natura economica e sociale che attraversano il Paese in questo difficile momento. Il 2 settembre 1993, infatti, sono nuovamente ricomparse sulla scena nazionale, a cinque anni dall'ultimo attentato commesso a Forlì ai danni del prof. Ruffilli, le « Brigate Rosse — Partito Comunista Combattente », che hanno colpito alcune strutture della base militare di Aviano, ed il 2 ottobre successivo la « Cellula per la costituzione del Partito Comunista Combattente » ha diffuso un elaborato di cento pagine nel quale si sottolinea l'esigenza di una ripresa dell'iniziativa armata.

Un intenso attivismo si registra anche nel campo delle organizzazioni di estrema destra; è stato, infatti, segnalato il coinvolgimento di vecchi e nuovi estremisti nei traffici di armi ed esplosivi, spesso in collusione con organizzazioni malavitose, traffici agevolati anche dal conflitto in corso nella ex Jugoslavia.

Nell'ambito del radicalismo di destra va segnalato anche il movimento degli « skinheads », che rappresenta una commistione tra principi nazifascisti ed atteggiamenti ribellistici delle bande giovanili (le quali trovano terreno di proselitismo nel sottoproletariato delle metropoli) e riceve linfa vitale anche dal proliferare di analoghi movimenti in altri Paesi d'Europa. Tale movimento, che finora ha destato più interesse

sotto il profilo della sicurezza e dell'ordine pubblico che non per una possibile evoluzione politica in senso stretto, non deve essere sottovalutato in quanto spesso ha sfruttato le pulsioni xenofobe presenti nella nostra società. Va dato atto al Governo e al Parlamento di non essere rimasti insensibili a tali problematiche : con D. L. 26 aprile 1993, n. 122, convertito dalla L. 25 giugno 1993, n. 205, sono state, infatti, opportunamente rafforzate le misure di prevenzione e di repressione in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

Non sono stati registrati nel 1993 attentati riconducibili a matrice internazionale. L'accordo finalmente raggiunto tra il Governo di Israele e l'OLP schiude prospettive relativamente ottimistiche in tema di terrorismo internazionale, anche se è possibile che nel breve periodo organizzazioni marginali dell'estremismo palestinese e dell'integralismo islamico tentino di fomentare situazioni di crisi, ricorrendo ad atti terroristici. Appare probabile, tuttavia, che tali azioni rimangano limitate alle aree mediorientali, sia per la loro maggiore risonanza nei confronti delle popolazioni direttamente coinvolte sia per la diminuita capacità offensiva di tali gruppi, che hanno visto drasticamente ridotti, anche a cagione della crisi in cui versa l'economia mondiale, i finanziamenti assicurati fino a qualche tempo addietro da governi fiancheggiatori

## **2) Mafia, camorra, criminalità organizzata.**

Non vi sono state nell'anno appena trascorso manifestazioni eclatanti di aggressione alle istituzioni dello Stato ed ai suoi rappresentanti di sicura matrice mafiosa del tipo di quelle che sconvolsero il Paese nel 1992 con le stragi di Capaci

e di via D'Amelio. La mafia, la 'ndrangheta e la camorra non hanno mancato, tuttavia, di far sentire la loro presenza con la commissione di delitti, che hanno destato vasta eco nell'opinione pubblica. È sufficiente ricordare l'omicidio di un giornalista poco noto, ma forse troppo « curioso », Giuseppe Alfano, nonchè il tragico agguato nel quale il 18 settembre 1993 ebbe a perdere la vita il parroco del quartiere Brancaccio di Palermo don Giuseppe Puglisi, che operava in una borgata ad alta densità mafiosa per la rinascita civile e morale di quella comunità ; in Lui si è inteso, probabilmente, colpire anche il rinnovato impegno delle istituzioni ecclesiali nella lotta alla criminalità organizzata, che teme di veder compromesso il controllo del territorio realizzato in tutta l'isola nei lunghi anni in cui l'azione di contrasto dello Stato non aveva ancora assunto le caratteristiche di una battaglia convinta e senza quartiere al predominio delle cosche in intere zone del Paese.

La svolta nella strategia della lotta alla mafia si è avuta proprio a seguito delle già ricordate stragi di Capaci e di via D'Amelio. Da un lato vi è stata una reazione delle popolazioni locali quale mai in precedenza si era palesata, dall'altro è maturata la consapevolezza che la situazione era pervenuta ad uno stadio di gravità tale da porre in pericolo le fondamenta stesse dello Stato democratico, il quale non poteva più consentire l'esistenza di organizzazioni malavitose, aventi vasti e pericolosi collegamenti internazionali, che minavano le basi della civile convivenza. Non hanno tardato a dare i primi, incoraggianti risultati il forte impegno delle istituzioni, in tutte le sue componenti, l'apprestamento dei mezzi necessari per intraprendere una lotta così difficile, la rinnovata fiducia nell'azione della Magistratura e delle Forze dell'Ordine, validamente coadiuvate, queste ultime, dall'Esercito per il con-

trollo del territorio, e con la preziosa collaborazione dei pentiti, le cui dichiarazioni — da valutarsi col massimo della prudenza — hanno consentito di conoscere dall'interno organizzazioni criminali fino a qualche tempo addietro impenetrabili e circondate da un alone di mistero e di impunità.

È sufficiente ricordare in questa sede la recente individuazione dei presunti responsabili della strage di Capaci e gli arresti di alcuni personaggi ritenuti i capi storici di « cosa nostra » (Riina, Santapaola, Pulvirenti, Madonia ecc.), arresti che, oltre ad aver decapitato l'organizzazione, hanno offuscato il mito della invincibilità della mafia, dando una spinta ulteriore e decisiva al risveglio delle coscienze, all'attenuarsi della cultura della omertà mafiosa, peraltro ancora troppo diffusa, ed ulteriore linfa al diffondersi del fenomeno del pentitismo, sollecitato anche dalla nuova normativa in materia di trattamento e benefici penitenziari, e da una più adeguata protezione dei pentiti e dei loro familiari.

Nel quadro di questa rinnovata strategia di attacco si è cercato di colpire, utilizzando anche sofisticate tecniche di indagine, gli interessi economici della mafia, alla quale sono stati sequestrati — nel solo primo semestre del 1993 — beni per un valore di 758 miliardi. Un ulteriore sviluppo di tale mezzo di lotta alla criminalità organizzata verrà sicuramente dalla modifica delle disposizioni in tema di sequestro e confisca dei beni di sospetta provenienza mafiosa di cui all'art. 3 L. 24 luglio 1993, n. 256, nonchè dall'entrata in vigore della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, della quale è stata autorizzata la ratifica con L. 9 agosto 1993, n. 328 (che ha modificato anche, per adeguarle alla Convenzione, le norme sul riciclaggio e sull'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c. p.). La dimensione mon-

diale dei mercati finanziari e la facilità con la quale è possibile investire anche all'estero ingenti capitali rende indispensabile la collaborazione degli Stati nella repressione del fenomeno del riciclaggio del danaro sporco, che costituisce una necessità primaria per tutte quelle organizzazioni che traggono dal traffico di sostanze stupefacenti, dal commercio delle armi e dalle estorsioni le fonti primarie dei loro illeciti guadagni. Al riguardo, tuttavia, deve essere rilevato che alcuni Procuratori Generali lamentano la limitata applicazione delle disposizioni in tema di segnalazione delle operazioni bancarie e della movimentazione sospetta dei mezzi di pagamento contenute nel D. L. 3 maggio 1991, n. 143, convertito dalla L. 5 luglio 1991, n. 197, cui non è forse estranea la farraginosità della normativa e degli adempimenti da compiere.

Siffatti positivi risultati — testimoniati dal consistente aumento dei procedimenti per associazione per delinquere di tipo mafioso o finalizzata al traffico delle sostanze stupefacenti nel distretto di Palermo e della scoperta di una nuova organizzazione criminale, la « stidda » — non debbono, però, far indulgere a facili ottimismo o a cadute di tensione nell'impegno della Magistratura e delle Forze dell'Ordine, che in questo momento potrebbero essere estremamente dannosi, soprattutto ove si consideri che la mafia ha sempre palesato una eccezionale capacità di reazione e recupero, che essa esercita tuttora un capillare controllo del territorio e che deve essere ancora approfondito il fenomeno, già intuito in passato, ma emerso in tutta la sua gravità negli ultimi tempi, della collusione con essa di rappresentanti delle istituzioni dello Stato e di enti pubblici.

Note più sconcertanti provengono dalle relazioni dei Procuratori Generali delle altre due regioni maggiormente afflitte dal fenomeno della criminalità organizzata, la Campania e

la Calabria. In entrambe è segnalato un aumento degli omicidi e dei delitti contro il patrimonio ed in Calabria dei sequestri di persona a scopo di estorsione ; di talune vittime di siffatto delitto non si hanno, ormai, più notizie da anni. In entrambe le regioni è diffusa l'infiltrazione mafiosa nei più importanti settori economici, segnatamente in quello degli appalti pubblici, e nelle amministrazioni locali, testimoniata, quest'ultima, dallo scioglimento di numerosi consigli comunali.

In Calabria, la Locride è diventata terra di transito e di smercio della cocaina e dell'eroina ; è emerso che vari pregiudicati di origine locale fanno parte di organizzazioni internazionali dedite al traffico di tali sostanze. Nella piana di Gioia Tauro (300.000 abitanti) si può dire che nessuna attività di un qualche rilievo sfugga al controllo delle cosche legate da un vero e proprio patto federativo. Successi nella lotta a tali cosche non sono mancati, ma l'azione di contrasto è resa difficile dalle precarie condizioni economiche e dal sottosviluppo della regione, nonchè dalla ancora diffusa cultura dell'omertà, che talvolta, però, non è distinguibile dalla paura.

In Campania sono al momento cessati episodi di violenta guerra fra clan rivali e sembra prevalere una sorta di non belligeranza fra le organizzazioni criminali, che consente alle stesse di meglio controllare il territorio metropolitano e rurale, in cui permangono rilevanti tensioni sociali, aggravate anche dalla situazione economica nella quale versa il Paese. Non sono mancati, tuttavia, nella regione successi nell'azione portata avanti dallo Stato, resi possibili, in taluni casi, anche dal contributo dei pentiti, che hanno coinvolto personaggi di rilievo del mondo economico e rappresentanti delle istituzioni sui quali sono in corso i necessari accertamenti.

Va ricordato, altresì, che molti Procuratori Generali, specialmente di distretti nei quali più elevato è il tenore di

vita, riferiscono del trasferimento nei territori di competenza di appartenenti ad associazioni criminali notoriamente attive in altre zone del Paese e taluni (Perugia, Ancona, Bologna, Trieste, ecc.), pur dando atto dell'assenza di manifestazioni rilevanti di criminalità mafiosa, segnalano il sospetto che vi siano nei loro distretti subdole forme di infiltrazione di tale tipo di criminalità mediante consistenti investimenti di capitali provenienti da attività illecite in aziende in difficoltà, nei settori immobiliare e del terziario avanzato nonchè in società di intermediazione finanziaria, a loro volta utilizzate per ulteriori operazioni di riciclaggio.

Unanime, infine, l'apprezzamento per le nuove strutture di investigazione e di indagine create per la lotta alle più gravi forme di criminalità organizzata (Direzione investigativa antimafia e Direzioni distrettuali antimafia); da più parti è stato auspicato un completamento ed un perfezionamento di tali strumenti con la istituzione, accanto alle Direzioni distrettuali, dei Tribunali distrettuali antimafia; ciò eviterebbe la dispersione fra 159 tribunali degli elementi raccolti da 26 procure. In tale prospettiva, del resto, si è mosso il Governo con il disegno di legge n. 3083 presentato alla Camera dei Deputati il 2 settembre 1992.

### **3) La Direzione Nazionale Antimafia.**

Nell'anno appena decorso è diventata operativa la Direzione nazionale antimafia, istituita presso la Procura Generale della Cassazione, ma con una completa autonomia strutturale, funzionale ed organizzativa. Notevole è stato l'impegno organizzativo richiesto dalla creazione della nuova struttura, anche per le caratteristiche tutt'affatto particolari che connotano l'Ufficio, patrocinato da Giovanni Falcone,

al quale viene unanimemente riconosciuto un ruolo fondamentale nella lotta a tutte le forme di criminalità organizzata.

Le principali funzioni attribuite alla Direzione nazionale antimafia sono quelle di coordinamento e di impulso in relazione ai procedimenti indicati dall'art. 51 comma 3-bis c. p. p. Le prime consistono essenzialmente nella prevenzione e risoluzione di contrasti tra i procuratori distrettuali in ordine alle modalità di svolgimento delle indagini collegate, nella rimozione di situazioni di inerzia nelle attività di indagine, nonchè nella ricognizione generale del fenomeno mafioso e delle sue manifestazioni. Le seconde sono volte ad assicurare la tempestività e la completezza delle indagini ed il razionale impiego in esse della polizia giudiziaria, al fine di evitare inutili ripetizioni di attività e dispendio delle limitate risorse umane. L'esercizio di questa seconda funzione è reso concreto ed incisivo dal potere attribuito al Procuratore nazionale di disporre l'applicazione temporanea di magistrati dell'ufficio (o di altra direzione distrettuale) alle direzioni distrettuali per soddisfare specifiche esigenze di indagini o processuali, ovvero per rimuovere situazioni di inerzia.

Nel periodo considerato vi è stato, da parte del nuovo Ufficio, un intenso e proficuo esercizio di tutti i poteri ad esso attribuiti dalla legge, che si è concretizzato in numerose missioni (complessivamente centoventicinque) compiute dai diciotto sostituti in servizio per acquisire atti e notizie utili ai fini della individuazione di possibili collegamenti con procedimenti pendenti presso altri uffici, il che ha consentito il coordinamento delle relative indagini ed una conoscenza dettagliata del fenomeno criminale nei singoli distretti e a livello nazionale. Tale coordinamento si è realizzato mediante numerosi incontri e contatti informali con i magistrati delle



procure distrettuali, mentre diciannove sono stati gli incontri formali presieduti dal Procuratore nazionale.

Il frequente ricorso all'istituto dell'applicazione dei magistrati della Direzione nazionale ha consentito, da un lato, di acquisire una più approfondita conoscenza di alcuni procedimenti pendenti presso le direzioni distrettuali e, dall'altro, di dare a taluno di essi un più incisivo impulso (nei procedimenti per i quali si è fatto ricorso all'applicazione sono stati adottati provvedimenti coercitivi nei confronti di trecentodieci persone)

Particolare rilevanza hanno assunto nell'attività della Direzione nazionale i colloqui investigativi previsti dall'art. 16 del D. L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla L. 7 agosto 1992, n. 356, che hanno consentito di individuare importanti filoni di indagine.

Dalle molteplici attività espletate dal nuovo organismo, che raramente sono salite alla ribalta della cronaca, è derivata una più compiuta conoscenza della diffusione del fenomeno della criminalità organizzata sul territorio nazionale, nonchè dei collegamenti, anche internazionali, delle organizzazioni attive e, quindi, una più incisiva azione di contrasto dello stesso. I positivi risultati fin qui conseguiti sono suscettibili di ulteriore sviluppo quando sarà completata la dotazione di personale e dei mezzi materiali richiesti; in particolare quando diverrà operativo il centro di elaborazione dati in corso di allestimento; e se si realizzerà una più intensa collaborazione da parte delle Direzioni distrettuali.

#### **4) Uso di sostanze stupefacenti.**

Sempre centrale nel panorama della criminalità resta il problema della droga, anche per la sua intima connessione

con quello delle organizzazioni mafiose, che nel relativo traffico hanno uno dei principali obiettivi.

Tutti i Procuratori Generali, concordemente, riferiscono che l'uso degli stupefacenti continua a diffondersi in modo allarmante, assumendo dimensioni di notevole gravità anche per gli esiti mortali che sovente ne derivano; il fatturato derivante dall'attività di spaccio delle sostanze in esame — per il quale l'Italia è diventata anche un centro di smistamento a livello internazionale — è, secondo stime attendibili, il più elevato fra quelli dipendenti da attività criminose.

Nel valutare l'esito del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 si auspica un intervento legislativo, che, pur nel rispetto del pronunciamento popolare, ridisegni la disciplina della materia colmando vuoti e facendo chiarezza sui punti più controversi. La previsione che il risultato positivo della consultazione popolare avrebbe liberato dal carcere migliaia di detenuti si è rivelata fallace, giacchè la maggior parte dei tossicodipendenti sono detenuti per aver commesso reati di spaccio e non per la semplice detenzione di droga. Per la stessa ragione, anche se i dati disponibili sono ancora scarsi, è mancata una riduzione di rilievo delle *notitiae criminis* per fatti di droga.

Più rilevanti effetti ha avuto, ed avrà, il D. L. 14 maggio 1993, n. 139, convertito dalla L. 14 luglio 1993, n. 222, che ha modificato talune norme dei codici penale e di procedura penale, nonchè del T. U. 9 ottobre 1990, n. 309, riducendo la possibilità di restrizione in carcere di persone affette da infezione da HIV e, soprattutto, elevando i limiti di pena per la concessione di taluni benefici penitenziari a coloro che si siano sottoposti o intendano sottoporsi a programmi terapeutici o di recupero; per questi, tuttavia, deve ancora constatarsi l'assoluta insufficienza e in talune zone la totale man-

canza di idonee strutture pubbliche. In questo settore lo Stato e gli enti locali competenti non possono fare affidamento, quasi esclusivamente, sul volontariato e sull'iniziativa privata, limitandosi a qualche finanziamento.

#### **5) Aspetti criminogeni dell'attuale situazione immigratoria.**

Tuttora massiccia è la presenza nel nostro Paese di immigrati clandestini, sia perchè solo una parte di coloro che avrebbero potuto avvalersi delle disposizioni contenute nel D. L. 30 dicembre 1989, n. 416 convertito dalla L. 28 febbraio 1990, n. 49 per regolare la loro posizione lo hanno fatto, sia perchè il flusso migratorio, in particolare dai paesi nordafricani e dell'est europeo, non accenna ad arrestarsi anche a causa delle difficoltà e della scarsità dei controlli. Questi immigrati, soprattutto per ciò che concerne le possibilità di lavoro e di reperimento di alloggi che abbiano i requisiti minimi di rispetto della dignità umana, versano in condizioni che sarebbe ottimistico definire precarie. Una simile situazione genera disagio, tensione, emarginazione ed episodi di intolleranza xenofoba (cui si è inteso reagire con la già ricordata legge n. 205 del 1993), che, come si è rilevato l'anno scorso, sono all'origine dei molti episodi delittuosi che vedono protagonisti gli immigrati extracomunitari. Costoro sempre più spesso rimangono coinvolti, oltre che in numerosi altri reati, in fatti di traffico di sostanze stupefacenti o di prostituzione, evidentemente attratti dai cospicui guadagni che tali illeciti assicurano.

Non sono disponibili dati per fare un primo sommario bilancio delle nuove disposizioni in tema di espulsione degli stranieri detenuti, in custodia cautelare o in espiazione di

pena, introdotte dall'art. 8 del D. L. 14 giugno 1993, n. 186, convertito dalla L. 12 agosto 1993, n. 296, che ha modificato l'art. 7 del citato D. L. del 1989 ; è, tuttavia, opinione comune che del nuovo istituto della « espulsione volontaria » si avvarranno i delinquenti più pericolosi legati ad organizzazioni criminali, mentre nessun effetto si avrà nell'ambito della microcriminalità diffusa fra gli extracomunitari. La prospettiva di un ritorno alle miserrime condizioni di vita alle quali hanno tentato di sottrarsi costituisce certamente una remora al definitivo abbandono del nostro Paese.

#### **6) Delitti di maggior allarme sociale.**

Consistente resta il numero degli omicidi volontari e dei tentati omicidi, anche se in flessione (con la preoccupante eccezione del distretto di Caltanissetta, nel quale gli omicidi sono passati da 145 a 250); taluni di essi, compiuti a danno di giovani donne e di bambini indifesi, hanno suscitato nel Paese intensa emozione e vivo allarme. Meritano, tuttavia, di essere rilevati con soddisfazione anche taluni dati assai significativi, quali la contenuta diminuzione degli omicidi nel distretto di Catania, nonchè la constatazione, proveniente da qualche distretto (ad es., Bologna), di un'apprezzabile diminuzione degli omicidi ricollegabili alla criminalità organizzata.

Variazioni non particolarmente rilevanti presenta il numero delle rapine e delle estorsioni, ma è diffusa la convinzione che in molti casi le vittime, per paura o per sfiducia, non le denuncino, benchè relativamente alle seconde sia previsto, a loro favore, l'intervento del Fondo di sostegno istituito con D. L. 31 dicembre 1991, n. 418, convertito dalla L. 18 febbraio 1992, n. 172, il cui ambito di operatività è stato

opportunamente esteso con il D. L. 27 settembre 1993, n. 382, convertito dalla L. 18 novembre 1993, n. 468. Una curva lievemente in ascesa presentano, invece, i sequestri di persona a scopo di estorsione, non solo in Calabria, come già detto, ma anche in Sardegna; peraltro in quest'ultima regione non risultano legati ad attività criminale di natura mafiosa.

La situazione di degrado ambientale del Paese non accenna, purtroppo, a migliorare; lo testimonia il numero elevato di violazioni della normativa in materia accertate nell'anno appena concluso, in gran parte determinate dall'incremento dei rifiuti, prevalentemente di carattere industriale e spesso tossici. Un significativo miglioramento in questo settore potrà derivare, non tanto dall'azione repressiva svolta dalle Forze dell'Ordine e dalla Magistratura, bensì da una più consapevole presa di coscienza da parte di tutti dell'importanza che sulle condizioni di vita, anche delle future generazioni, ha la salubrità dell'ambiente e da una più adeguata ed incisiva azione di vigilanza e di controllo delle pubbliche amministrazioni preposte alla sua tutela.

Ancora notevole è il numero delle violazioni delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Da tutti i distretti provengono notizie negative in ordine all'andamento dei reati societari e di bancarotta, riflesso immediato della crisi economica in cui versa il Paese. Il Procuratore Generale di Bologna segnala, peraltro, la natura artificiosa di taluni fallimenti e richiama l'attenzione sul proliferare delle società di intermediazione mobiliare (SIM), alcune delle quali sono state coinvolte nel territorio di sua competenza in dissesti per centinaia di miliardi con gravi danni per i risparmiatori. Si impone una più attenta opera di vigilanza e, eventualmente, un adeguamento della normativa vigente.

## 7) Reati tributari.

Le relazioni dei Procuratori Generali non segnalano novità di rilievo in tema di reati tributari anche perchè la maggior parte dei relativi procedimenti è rimasta sospesa fino al termine ultimo per la dichiarazione integrativa necessaria ai fini dell'applicazione dell'amnistia concessa con D. P. R. 20 gennaio 1992, n. 23, oggetto di numerosi rilievi critici, sia di merito che per i complessi meccanismi applicativi: su di essa, tuttavia, sono riposte non poche speranze per una consistente riduzione delle pendenze.

Tuttora generalizzate sono, infatti, le lamentele per l'eccessivo carico di lavoro derivante dai reati in esame, cui non è estraneo il ricorso, che viene giudicato eccessivo, alla sanzione penale anche per infrazioni di scarsa entità o solo formali, pur se è unanime l'apprezzamento per i positivi effetti prodotti dal D. L. 16 marzo 1991, n. 83, convertito dalla L. 15 maggio 1991, n. 154. Tale situazione non consente di dedicare tutte le energie disponibili alla repressione delle forme più gravi e pericolose di evasione fiscale, il cui accertamento, a causa dei rigorosi criteri probatori operanti in sede processuale, si presenta particolarmente complesso e richiede una esasperata specializzazione, necessaria anche per un pronto adeguamento alle sempre nuove e più raffinate tecniche di evasione. Preziosa ed unanimemente apprezzata è la collaborazione che in materia presta agli organi inquirenti e giudicanti il Corpo della Guardia di Finanza, che nel periodo 1° luglio 1992 - 30 giugno 1993 ha denunciato 16.625 persone, di cui 130 in stato di arresto, ed ha individuato 1.917 evasori totali e 1.150 presochè totali.

### 8) La criminalità minorile.

I dati sulla criminalità minorile non presentano variazioni, qualitative o quantitative, di rilievo, permanendo tutte le cause dell'accentuazione della devianza minorile riscontrata negli ultimi tempi: la crisi del modello tradizionale di famiglia, la crescente diffusione di informazioni che, consapevolmente o meno, esaltano modelli di vita tutt'altro che positivi, la ricerca a tutti i costi del successo, che non è considerato tale se non è economico, nonché la caduta dei valori ideali e morali. Non può essere al riguardo sottovalutata una circostanza particolarmente preoccupante: il coinvolgimento, denunciato dai Procuratori Generali di Reggio Calabria, Messina e Lecce, di minori in reati associativi o, comunque, collegati a fatti di criminalità organizzata, già, peraltro, paventato in precedenti occasioni. Evidentemente le attuali difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro inducono alcuni giovani a cercare sbocchi in uno dei pochi settori che in talune regioni del nostro Paese non è, purtroppo, ancora entrato in crisi. Numerosi sono, inoltre, gli omicidi volontari dei quali si sono resi responsabili i minori, con punte di quattro nei distretti di Milano e Palermo.

Il campo di azione della criminalità minorile è, comunque, con assoluta prevalenza quello dei reati contro il patrimonio — segnatamente il furto — e del piccolo traffico di droga; in tali fatti sono molto spesso coinvolti giovani nomadi ed extracomunitari di origine slava e magrebina, dei quali è persino difficile l'identificazione e la determinazione dell'età ai fini dell'imputabilità. Nel distretto di Firenze il 75% dei giovani denunciati alla Procura della Repubblica presso il

Tribunale per i minorenni sono nomadi, spesso avviati al delitto dagli adulti del gruppo di appartenenza. In costante aumento, soprattutto dopo che con D. Lgs. 14 gennaio 1991, n. 12 sono state rese più rigorose le disposizioni in tema di arresto in flagranza di minorenni, è l'utilizzo degli infraquatordicenni, non imputabili.

Pressochè unanime è l'apprezzamento dei Procuratori Generali per le nuove norme regoianti il processo a carico di imputati minorenni e per i nuovi istituti della dichiarazione di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto e della messa alla prova, che segnano il definitivo superamento, da più parti auspicato, della « cultura del carcere »; diffuse, tuttavia, sono le doglianze per la mancanza o insufficienza delle necessarie strutture di sostegno e di recupero della devianza giovanile, accompagnate in qualche caso dalla preoccupazione che la dilatazione degli spazi di sostanziale impunità concessi ai minori che delinquono possa tradursi — come di fatto è già avvenuto — in un incentivo per la malavita ad utilizzarli anche per reati di estrema gravità.

### **L'ordinamento penitenziario.**

Sempre vivace è il dibattito sulla certezza della pena in fase esecutiva; si è spesso rilevato che nel nostro Paese sono previste dalla legge ed irrogate dai giudici pene severe, che poi di rado vengono effettivamente ed integralmente espiate. La critica non risponde del tutto a verità, se si considera il consistente aumento della popolazione carceraria verificatosi negli ultimi tempi, solo in parte riconducibile ai più rigorosi criteri in tema di adozione delle misure cautelari personali.

Tale incremento trae prevalente origine, infatti, dall'irrigidimento della normativa in materia di benefici penitenziari intervenuto negli anni 1991 - 1992 (D. L. 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla L. 12 luglio 1991, n. 203 e D. L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla L. 7 agosto 1992, n. 356), che ha stabilito limitazioni alla loro concessione nei confronti dei condannati per i delitti più gravi ed in particolare per coloro che hanno collegamenti con la criminalità organizzata, introducendo quello che è stato chiamato il regime del doppio binario. Unanime è il consenso espresso dai Procuratori Generali su tale produzione normativa che, tra l'altro, ha consentito di sottrarre gli operatori penitenziari alle pressioni psicologiche su di essi esercitate dagli esponenti più pericolosi delle associazioni criminali, anche se sulla costituzionalità di alcune norme sono sorti non pochi dubbi, taluni dei quali condivisi dalla Corte costituzionale con sentenze di incostituzionalità (n. 306 del 1993) o interpretative di rigetto (n. 349/93).

Solo in apparente controtendenza rispetto a tali norme sono le recenti disposizioni in tema di ampliamento dei limiti di concedibilità della misura alternativa della detenzione domiciliare e dell'affidamento in prova a tossicodipendenti od alcooldipendenti (artt. 3 e 7 del D. L. 14 giugno 1993, (n. 187, già ricordato) sia perchè le stesse si applicano soltanto ai c. d. detenuti comuni sia perchè secondo il nostro ordinamento la funzione retributiva e di difesa sociale della pena non può essere disgiunta, ai sensi dell'art. 27 comma 3 Cost., da quella emendativa.

Rinnovata e concorde è la denuncia della grave carenza delle necessarie strutture penitenziarie, che raramente consentono di realizzare un adeguato trattamento personalizzato, come previsto dalla L. 26 luglio 1975, n. 354 ; il lavoro carce-

rario, cui viene unanimemente riconosciuta un'elevata funzione risocializzante, è sovente un miraggio per i detenuti che lo richiedono. Un significativo miglioramento nella qualificazione professionale e nell'avviamento al lavoro dei detenuti è auspicabile che derivi dall'attuazione delle disposizioni di cui alla citata legge n. 296 del 1993, che prevede il coinvolgimento delle amministrazioni locali.

Incondizionato consenso va espresso, infine, sulla L. 12 dicembre 1992, n. 492, in materia di traduzione di soggetti in stato di restrizione della libertà personale. Emanata sull'onda dell'emozione e dello sdegno suscitati da taluni episodi di inutile rigore, la legge è ispirata al principio del rispetto della dignità umana del detenuto e della sua protezione da forme invadenti di curiosità e pubblicità; con essa l'uso delle manette è stato limitato ai casi di effettiva necessità.

### **Lo stato della giustizia civile.**

Nel campo della giustizia civile i dati trasmessi dai singoli distretti confermano le pessimistiche previsioni degli anni precedenti.

Il mancato adeguamento e, in alcuni casi, la riduzione delle risorse destinate a questo settore per il necessario potenziamento di quello penale hanno implicato un generale incremento del numero delle pendenze e, di conseguenza, un ulteriore prolungamento dei tempi di trattazione dei procedimenti.

Questo andamento caratterizza, in primo luogo, le controversie in materia di rapporti obbligatori e le procedure fallimentari in relazione alle quali si è verificato un significativo aumento delle sopravvenienze a causa della situazione economica del Paese.

Ma il fenomeno è di portata generale e riguarda anche settori nei quali la disponibilità di procedure più agili — come in materia di separazione personale e di scioglimento del matrimonio o di rapporti di locazione — agevola la trattazione delle cause.

Trovano conferma in tal modo il perdurante squilibrio tra domanda e risposta di giustizia e la necessità, più volte prospettata, di intervenire anche dal lato della domanda, ricercando forme di soluzione delle controversie davanti a giudici non professionali e in sede stragiudiziale.

In relazione alle controversie in materia di lavoro e di previdenza e assistenza, gli effetti positivi originariamente prodotti dalla riforma del 1973 hanno indotto a individuare nelle linee fondamentali della nuova disciplina un modello da estendere all'intero processo civile.

Ma l'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato come anche la migliore riforma processuale sia condizionata nella sua concreta applicazione dal numero dei procedimenti affidati alla trattazione di ogni singolo giudice e come le carenze strutturali possano determinare prassi processuali sostanzialmente elusive della riforma medesima.

Le lacune e, a volte, le contraddizioni che caratterizzano la complessa legislazione previdenziale spesso dettata da esigenze contingenti e, per altro verso, la oscura formulazione delle clausole della contrattazione collettiva danno luogo, con sempre maggiore frequenza, alla instaurazione di migliaia di controversie relative al medesimo istituto con effetti paralizzanti per gli uffici di cancelleria ; mentre non sempre è agevole procedere alla auspicabile riunione dei procedimenti.

Appare indispensabile ricercare — e non soltanto sul piano processuale — forme di contenimento e di soluzione del contenzioso di questo tipo, per evitare il ripetersi di vi-

cende come quella relativa alla determinazione dei criteri di calcolo del compenso per il lavoro straordinario dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato che ha visto la contemporanea pendenza di migliaia di procedimenti e rispetto alla quale un accordo, raggiunto in sede sindacale per favorire le transazioni individuali, trova inspiegabili difficoltà di attuazione.

Quanto accaduto dimostra l'esigenza di affrontare senza indugi i gravi problemi che sono posti dalla prevista devoluzione alla cognizione del giudice ordinario delle controversie relative ai rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti e sui quali si è già richiamata l'attenzione nella precedente relazione; con particolare interesse si attende la relazione che, ai sensi dell'art. 68 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà trasmettere al Parlamento entro il 30 giugno 1994 « evidenziando le esigenze del riordino della magistratura e dell'avvocatura dello Stato e ogni altra misura organizzativa eventualmente necessaria ».

Quello sinteticamente descritto essendo il quadro della giustizia civile, nelle relazioni trasmesse dai Procuratori generali presso i singoli distretti si registra una sorta di rassegnata presa d'atto di una situazione di irrimediabile collasso.

L'intervento del giudice si rivela inadeguato anche quando si tratta di tutelare fondamentali esigenze della persona: un significativo indizio è offerto, nel campo della giustizia per i minori, dal prevalente ricorso alle adozioni internazionali e, per contro, dalle difficoltà e complessità che caratterizzano l'ordinario procedimento di adozione o di affidamento dei minori italiani.

Infine, sul piano delle riforme legislative deve farsi riferimento ai provvedimenti — che la L. 26 novembre 1990, n. 353 aveva definito « urgenti » — per il processo civile.

Anche l'attuazione di questa riforma è condizionata dalla carenza delle strutture e non può prescindere dalla effettiva entrata in funzione del giudice di pace (istituto sul quale sono risposte tante speranze).

Il contrasto di opinioni circa l'opportunità di differire ulteriormente il momento dell'entrata in vigore di entrambe le riforme, ha ritardato l'adozione di tempestive decisioni al riguardo protraendo la situazione di incertezza, finalmente dissolta dal D. L. 16 dicembre 1993, n. 521.

### **La situazione della Corte di Cassazione.**

Prendendo a riferimento la data del 30 settembre, nell'ultimo anno la pendenza nel settore civile è diminuita di circa duemila unità, passando da 37.415 a 35.501 ricorsi, soprattutto a causa dell'accresciuto numero dei ricorsi decisi che sono stati 14.420, con un incremento di oltre ottocento unità. Poichè nel quinquennio 1988-1992 la Corte ha definito più di 66.000 ricorsi civili, il rilevato aumento di produttività dimostra il sempre più intenso impegno dei magistrati e del personale amministrativo.

Non essendo ragionevole per l'immediato futuro prevedere una curva ascendente della resa produttiva, è da escludere in tempi brevi una consistente diminuzione dell'arretrato. Il pessimismo si aggrava, in previsione del sicuro incremento di pendenze che sarà per derivare da alcune riforme, come quella del contenzioso tributario e della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

Nel settore penale, prendendo a riferimento la data del 1° dicembre, per la prima volta dal 1987 si è verificato un aumento delle pendenze quantificato in circa 2.000 ricorsi, ma occorre considerare che nello stesso periodo ne sono soprav-

venuti 3.000 in più ( e cioè in totale 35.014). Bisogna altresì notare che l'alta produttività della Cassazione è rivelata per il passato dal fatto che, partendo dalla punta massima dei ricorsi pendenti (che alla fine del 1986 aveva raggiunto la cospicua cifra di circa 60.000), si è registrato negli anni successivi un progressivo decremento ed è dimostrata per il presente dal numero dei ricorsi decisi nei primi dieci mesi del 1993, che sono stati ben 28.525 (con un incremento di circa 1.500 unità rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente).

Attualmente la durata media del giudizio penale di cassazione è di circa quattro mesi pari sostanzialmente al tempo indispensabile per gli adempimenti di legge.

Occorre, comunque, avere ben chiaro che, se si chiede alla Cassazione di assolvere, nei modi più compiuti, la funzione nomofilattica attribuitale dalla legge, sono necessarie tre precondizioni :

1) una riforma intesa a circoscrivere le ipotesi di ricorso, facendo ovviamente i conti con il precetto dell'art. 111 Costituzione e con i limiti di elasticità consentiti all'interprete dalla disciplina vigente in materia ;

2) interventi d'ordine normativo ed amministrativo concernenti la provvista dei magistrati, che tengano conto delle specificità della funzione che essi sono chiamati a svolgere ;

3) misure relative al potenziamento delle risorse personali e materiali al fine di adeguarle alle esigenze di funzionalità della Corte, che paiono essere talvolta sottovalutate.

### **Le attese dell'Avvocatura.**

Il Presidente del Consiglio nazionale forense, in un messaggio indirizzatomi, in vista dell'odierna Assemblea della

Cassazione, ha manifestato le attese degli avvocati, costretti a confrontarsi quotidianamente con una situazione sempre più difficile non solo per l'oggettiva inadeguatezza dell'organizzazione del servizio giudiziario rispetto alle domande di giustizia dei cittadini, ma anche per l'instabilità del quadro normativo, in cui sono costretti ad operare e che rende viva l'esigenza di norme processuali stabili e definitive.

Si ribadisce che il processo penale non può costituire strumento di lotta alla delinquenza ma, per la sua natura giurisdizionale, esige un giudice estraneo alle ragioni dell'accusa e della difesa, che — con la sua « terzietà » — accerti l'esistenza e la corrispondenza del concreto episodio alla fattispecie astratta e la sua attribuibilità ad un determinato soggetto, in ossequio ad una scelta irreversibile di civiltà.

Si lamenta la progressiva compromissione dell'originario equilibrio tra accusa e difesa, disegnato dal nuovo codice di procedura penale, a seguito di interventi normativi e di pronunzie della Corte Costituzionale, che hanno inciso su aspetti qualificanti della riforma: il rapporto tra fase delle indagini e dibattimento, la centralità di quest'ultimo ai fini della formazione della prova nel contraddittorio delle parti, la loro parità.

Gli avvocati — che non possono tacere le perplessità e le critiche per alcuni orientamenti giurisprudenziali, ad esempio, in materia di presupposti e finalità della custodia cautelare — sono grati al Presidente della Repubblica per l'attenzione al problema e per l'alto monito ripetutamente espresso.

Nel messaggio del Presidente del C. N. F. si ritiene urgente una soluzione normativa capace di restituire ai difensori della parte privata, sin dalla fase delle indagini, le facoltà e gli spazi originariamente previsti; e si dà atto al Ministro di Grazia e Giustizia di essersi mostrato sensibile a questa

essenziale istanza con il recente disegno di legge n. 1716, comunicato alla Presidenza del Senato il 19 dicembre 1993. Peraltro, la prevedibile anticipata fine della legislatura può far considerare tale iniziativa — rivolta « ad un superamento quanto meno iniziale delle problematiche più urgenti » — come una affermazione di principio che non può costituire motivo di tranquillità per gli avvocati fino a quando non sarà consacrata in precise norme.

Il C. N. F. — a causa dell'insufficienza delle strutture — ha chiesto ed ottenuto il rinvio delle date previste dal legislatore per la integrale attuazione della riforma del processo civile e per l'entrata in funzione del giudice di pace.

A quest'ultimo riguardo, si sostiene che i dati obiettivi confermano la serietà delle critiche mosse dall'Avvocatura ad alcuni rilevanti profili di questa nuova Magistratura onoraria ed, in particolare, ai requisiti per accedervi. Anche se il recente D. L. 16 dicembre 1993, n. 521, ha parzialmente accolto tali doglianze, rimangono dubbie la possibilità del completamento della procedura di nomina dei nuovi giudici rispetto alla prevista data dell'inizio delle loro funzioni e la effettiva funzionalità degli uffici entro il nuovo termine.

L'Avvocatura, secondo la quale i giudici di pace devono iniziare la loro attività contemporaneamente in tutto il territorio della Repubblica, esprime la fiducia che la revisione dell'istituto, avviata dal decreto legge, possa essere completata dal Parlamento in sede di conversione, per fugare le pessimistiche previsioni sui risultati che esso potrà recare per la soluzione della crisi della giustizia.

Poichè anche per il nuovo processo civile occorre evitare il ripetersi di difficoltà ed errori che hanno caratterizzato la fase di avvio del riformato rito penale, l'Ordine forense insisterà perchè il Parlamento apporti alla normativa processuale

le modifiche necessarie per il migliore esercizio del diritto di difesa e non mancherà di controllare che alla giurisdizione civile siano assegnate risorse umane e materiali, indispensabili alla corretta applicazione delle nuove norme, riservandosi l'adozione delle iniziative più opportune perchè la giustizia civile non patisca conseguenze più gravi di quelle drammatiche già da tempo registrate.

### **I rapporti tra Procuratore della Repubblica e Sostituti.**

Al termine di questo giro di orizzonte — che il rigore dei limiti temporali condanna all'incompletezza, se non all'approssimazione — si fa strada la deludente constatazione che gli elementi di novità si disperdono in un panorama complessivo largamente scontato. Mentre il mondo cammina, facendo esplodere vecchie e nuove contraddizioni, l'amministrazione della giustizia continua ad avvitarci nei suoi eterni affanni, sicchè il quadro che essa esibisce, se si guarda al 1993, non si distacca in misura sensibile da quello che ci è occorso di registrare negli anni precedenti.

Tuttavia, affrontando il rischio dell'insofferenza che suscitano il ritorno al già visto e la ripetizione del già detto, la parte conclusiva di questa Relazione viene dedicata ad alcuni temi caricati di allarmante attualità da recenti esperienze che li hanno posti al centro dell'interesse dell'opinione pubblica e del dibattito culturale.

Il primo tema concerne i tormentati rapporti intercorrenti fra il Procuratore della Repubblica e i sostituti; rapporti sui quali l'abbattimento della struttura gerarchica degli uffici di Procura, operata dalla riforma del rito penale, non è riuscita a proiettare una soluzione appagante condivisa dalla generalità degli interpreti e degli operatori. Recenti vicende, largamente

pubblicizzate, verificatesi nell'ambito delle due più importanti Procure e curiosamente atteggiate in senso uguale e contrario, costringono a prendere atto che siamo in presenza di una discordia di fondo, difficilmente componibile.

La questione è ben nota ed è già stata ricordata nelle due precedenti Relazioni; ma qui se ne fa per la terza volta cenno sia perchè quelle vicende hanno fatto riesplodere il dissidio, rendendo indifferibile un intervento risolutore sia perchè il punto di vista che ho ritenuto di adottare, sul terreno dell'esercizio dell'azione disciplinare, ultimamente ha fatto tra gli studiosi autorevoli proseliti (ai quali, attesa l'area culturale di appartenenza, non si possono addebitare nostalgie verso il regime gerarchico o visioni grettamente burocratiche circa la gestione delle Procure).

Escluso il proposito di cogliere l'occasione per rivendicare un'inutile patente di priorità, è altresì certamente fuori luogo in questa sede attardarsi in una dettagliata esegesi delle norme in materia e in un loro inquadramento su basi sistematiche: e ciò, a tacere d'altro, perchè si tratta di tema esplorato in ogni angolo da organi di elevata attendibilità scientifica; e se il C. S. M. (sia pure a strettissima maggioranza) e la sua Sezione disciplinare da una parte e le Sezioni unite della Casazione dall'altra hanno raggiunto conclusioni divergenti, bisogna prender atto che i dati normativi utilizzabili sono equivoci e sconsigliano qualsiasi tentativo di tornare ad interloquire sul piano tecnico-giuridico.

Sembra, allora, più opportuno adottare una prospettiva meta-giuridica allo scopo di mettere in luce le motivazioni che costituiscono il retroterra culturale delle scelte interpretative.

Dalla premessa del carattere diffuso del potere giudiziario deriva direttamente una incoercibile tendenza alla personalizzazione delle funzioni del magistrato. (Poichè si è conve-

nuto di sgombrare il campo dai tecnicismi, che del resto mascherano non di rado una falsa neutralità, non si approfondirà il discorso sul punto se quel principio basilare si riconnette al momento qualificante del potere, che si estrinseca attraverso decisioni e sull'altro punto se — riproducendo l'alternativa che travaglia il tema del giudice naturale ex art. 25 della Costituzione — la diffusione del potere sia connotato da rapportare all'Ufficio unitariamente inteso ovvero a ciascuno dei magistrati che ne fanno parte).

È peculiare del patrimonio culturale e — diciamolo pure — caratteriale dei magistrati il rifiuto dell'idea stessa di assoggettarsi ad altrui direttive, intese come strumento più o meno palese e diretto per legittimare ingiustificate eteronomie. Quel rifiuto poi si nutre del proposito sia di scongiurare arbitri e prevaricazioni dei capi, sempre possibili, sia di affermarsi come operatore di giustizia, sulla base di personali inclinazioni ideologiche.

Si può discutere della bontà di simili sollecitazioni; ma non si può dimenticare che l'autonomia del magistrato, oltre ad essere al servizio e a costituire la garanzia della sua personale sfera di azione istituzionale, è strumentale rispetto alla tutela del cittadino che si rivolge agli organi di giustizia e alle aspettative che questi nutre, fra l'altro, circa l'attuazione, nei propri confronti, del principio costituzionale di parità di trattamento: e questo chiama in causa — anche per le connessioni coi precetti consacrati nell'art. 97 della Costituzione — l'esigenza di una tendenziale uniformità di indirizzo (se non di tutte le Procure della Repubblica quanto meno) di ciascun ufficio.

Se si considera che questa finalità — sia pure a fianco di quella concernente l'efficienza dell'azione di contrasto della

criminalità organizzata — viene perseguita dalla normativa in tema di coordinamento di tale azione tra le diverse Procure distrettuali ; bisogna ammettere che nessun tipo di coordinamento si impone con maggiore forza di quello interno ai singoli uffici.

Per offuscare questa esigenza si stende un velo di sospetto intorno alla figura dei capi degli uffici, cui fa da curioso contraltare una sorta di presunzione di affidabilità dei sostituti, senza avvertire che l'uno e l'altra sono egualmente discutibili, perchè il sospetto, se fondato (al pari del tradimento dell'affidabilità) deve essere prima scongiurato attraverso l'oculattezza delle scelte commesse al C. S. M. e poi sanzionato nella sede propria. Il vero si è che facendo in questo campo leva sul sospetto generalizzato non si fa molta strada, perchè si accomunano indebitamente situazioni eterogenee di ieri e di oggi ; ci si muove nella nebbia di una costante incertezza, che forse neppure attende di essere rimossa ; si teorizza come principio fondante di un settore non periferico dell'ordinamento giudiziario la cultura del sospetto che prima di gravare di un peso negativo la persona che ne è investita certamente non rende degno di incondizionata lode il soggetto che la erige a criterio-guida della propria condotta.

Esiste, infine, il dovere — pur nel quadro di un ordinamento che non presta in via di massima ossequio allo *stare decisis* — di attenersi ai comandi statuiti nelle sentenze : nella specie, si tratta di sentenza, non contraddetta da successive decisioni, pronunciata nella elevata istanza della Sezioni unite della Cassazione, deputata dall'ordinamento ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge ; e questo è un dovere che dalla coscienza dei magistrati deve essere avvertito come primario.

### Ancora sulla disciplina dei magistrati.

È tornato prepotentemente alla ribalta il tema — nient'affatto inedito rispetto alle Relazioni degli anni scorsi — del controllo dei magistrati in sede disciplinare. Stando ai commenti e alle interviste che gli hanno conferito una rinnovata attualità, gli appunti critici svolti con riguardo all'efficacia di tale controllo sono essenzialmente due :

1) l'azione disciplinare, se non langue negletta, viene esercitata con biasimevole parsimonia ;

2) la competente Sezione del C. S. M. è solita improntare le proprie sentenze ad una ingiustificata moderazione per una sorta di malintesa solidarietà castale.

La prima accusa è ingiustificata, se appena si considera che — come mi è già occorso di segnalare pubblicamente — la media annuale dei procedimenti promossi ad opera di entrambi i titolari del potere di iniziativa disciplinare è di poco inferiore alle cento unità negli ultimi sette anni. Poichè tale media è stata superata nel 1993, è giocoforza prendere atto, con disappunto, che i dati forniti in via ufficiale sono sistematicamente ignorati e — rilievo ancora più significativo — fare la sorprendente constatazione che si giudica esiguo un numero di procedimenti disciplinari, che rapportato all'organico della magistratura, dovrebbe al contrario ritenersi notevolmente elevato.

La seconda accusa non considera che, se non tutte le iniziative promosse mettono capo all'irrogazione di una sanzione, ciò rientra nella fisiologia dei rapporti tra accusa e condanna, così come, del resto, un analogo divario numerico non desta meraviglia nel campo della giustizia penale.

Una obiettiva analisi dei dati mostra che il divario segue ultimamente la tendenza ad assottigliarsi, specialmente avendo

riguardo al settore dei procedimenti cautelari di sospensione dei magistrati dalle funzioni e al discreto numero di incolpati che scelgono la via dell'abbandono dell'ordine giudiziario presumibilmente per sfuggire alla sanzione. Orbene, se si tratta di fenomeno degno di apprezzamento positivo, questo va esteso per obiettività anche ai titolari dell'azione disciplinare, posto che le loro iniziative costituiscono l'unico tramite per portare all'esame della Sezione disciplinare del C. S. M. condotte meritevoli di essere sanzionate.

A quanti, infine, lamentano che le iniziative disciplinari non colpiscono le sacche di ignavia o gli scempi della doverosa professionalità, o si limitano a dar rilievo ad episodi marginali, disinteressandosi delle vicende più clamorose è giusto replicare, sotto il primo profilo, che i comportamenti negligenti, se emergono, sono, viceversa, adeguatamente perseguiti e, sotto il secondo profilo, che non bisogna scambiare i propri personali convincimenti con il codice deontologico. Poichè questo non esiste come insieme organico di norme positivamente stabilite, può anche accadere (e l'esperienza ci dice che non si tratta di una mera ipotesi) che comportamenti visti da alcuni come fortemente connotati da disvalore sul piano dell'osservanza dei doveri, per altri non solo sono corretti ma appartengono addirittura alla sfera del deontologicamente esigibile. (Penso, per esemplificare, abbandonando le comodità dei discorsi generici, ai casi di esuberanza nelle esternazioni relative ai processi di cui si è assegnatari o ai casi di esasperato rivendicazionismo interni o esterni agli uffici). In presenza di un simile dissidio, che investe perniciosamente il corpo dei magistrati nel suo complesso, al titolare dell'azione disciplinare — sprovvisto del sostegno di regole tassative — non è dato o riesce molto difficile (e costituisce, comunque, motivo di sospetto e di attacco nei suoi confronti) parteggiare per l'una o per l'altra delle inconciliabili vedute.

## La questione morale.

Anche per la magistratura è all'ordine del giorno la « questione morale ». Andando al di là della indignata condanna di qualsiasi deviazione il primo rilievo è del tutto scontato : sarebbe stato irrealistico ritenere il corpo dei magistrati, nella sua totalità, impermeabile al contagio della corruzione e della compromissione con un sistema di potere politico, amministrativo ed economico gravemente inquinato.

Il magistrato che rifiuta di arruolarsi nelle schiere dei seguaci delle mode o dei fautori dei doveri altrui deve, tuttavia, guardarsi dagli estremismi delle opposte tentazioni : quella di flagellarsi per il bisogno di espiare le colpe di colleghi sciagurati o, al contrario, la tentazione di autocelebrarsi, approfittando del consenso popolare per rimontare l'esito infausto del *referendum* sulla responsabilità e per mettere in luce la capacità della magistratura di far pulizia al proprio interno.

Fugata questa duplice tentazione, va preso atto che in molti osservatori è nata spontanea la domanda intesa a stabilire se la mancata conoscenza delle deviazioni dei magistrati sia da imputare al funzionamento inadeguato dei meccanismi di controllo : sia di quello che compete ai capi degli uffici sia di quello strumentale all'esercizio dell'azione disciplinare.

Orbene, chiamarsi fuori dalla questione morale, limitandosi a denunciare l'inefficacia dei controlli può anche rivelarsi un'operazione condotta all'insegna della ricerca di un alibi consolatorio, se non è accompagnata da un generalizzato esame di coscienza. Bisogna, infatti, domandarsi da quale terreno culturale siano germinate la dottrina e la pratica che

hanno giustificato una sorta di demonizzazione dei capi degli uffici : chi ne mina i poteri deve coerentemente accettare una loro naturale tendenza a rifiutare le responsabilità più pesanti, se non vuole perseguire un ideale di perfetta ingiustizia.

Per valutare con obiettività le accuse di insufficiente vigilanza in sede disciplinare bisogna aver presente il quadro di riferimento normativo ed ordinamentale, nel quale si colloca la titolarità del relativo potere.

All'esperto di ordinamento giudiziario non può sfuggire che il Procuratore Generale della Cassazione :

1) è privo di qualsiasi potere gerarchico nei confronti dei titolari dell'azione penale ;

2) non è dotato di un corpo ispettivo proprio, potendo solo avvalersi delle risultanze acquisite attraverso le relazioni dell'Ispettorato presso il Ministero di Grazia e Giustizia ;

3) ignora assolutamente quali notizie di reato siano pervenute alle varie centinaia di titolari dell'azione penale sparsi sul territorio e, di conseguenza, non è in grado di sapere se, sulla base di quelle notizie, sia stata avviata un'attività investigativa e, in caso affermativo, quale ne sia stata la sorte. Egli è, insomma, tributario delle comunicazioni di terzi : vale a dire, provenienti dagli Uffici competenti o da privati cittadini che espongano documentate doglianze ovvero, ancora, da organi di informazione, che lascino filtrare notizie più o meno lentamente apprese.

Se così eventuale ed indiretta è la cognizione delle condotte omissive penalmente o disciplinarmente rilevanti addebitabili ai magistrati, risulta fuori centro l'assunto — che pure da più parti è stato affacciato — secondo cui la tardiva scoperta di « tangentopoli » avrebbe fra le sue cause principali la carenza di adeguati controlli in sede disciplinare, ove non sia previamente dimostrato che, per il tramite giuridica-

mente corretto, omissioni e ritardi avessero formato oggetto di tempestiva segnalazione ai titolari dell'azione disciplinare e costoro, ciò nonostante, fossero rimasti inerti.

In realtà (evitando appesantimenti inopportuni in questa sede e dando per scontati sia l'elogio per la professionalità e la dedizione dei magistrati che nel presente sono impegnati in questo genere di indagini sia la vasta, penetrante e per il passato impensabile collaborazione prestata da indagati e persone informate dei fatti), l'attuale recupero di omissioni e ritardi ha una genesi ben più complessa e, per dirla in una sola parola, trova la sua causa fondamentale nel mutato clima politico-sociale complessivo del Paese, permeato di una forte esigenza di legalità e di rigenerazione morale.

La circostanza che molte delle imputazioni elevate nei confronti dei magistrati hanno la loro matrice nelle dichiarazioni di collaboratori della giustizia (i c. d. pentiti) fa nascere una serie di gravi problemi, essendo incumbente il pericolo di manovre delegittimanti o di ritorsioni. Il contributo che i collaboratori hanno dato all'esito vittorioso della lotta contro il terrorismo è innegabile; e se essi costituiscono uno strumento necessario o, almeno, utile anche nei procedimenti contro la criminalità organizzata, tuttavia i loro apporti informativi esigono una verifica, se possibile, ancora più cauta ed approfondita, condotta nel segno delle garanzie apprestate dalla legge, gestita con attenta professionalità, intesa alla ricerca di attendibili e convincenti riscontri. Tutti sappiamo come, in certe situazioni, sia facile sollevare sospetti e come questa operazione possa rivelarsi parente prossima della calunnia; e ci è, altresì, noto che l'accusa, una volta portata a conoscenza di terzi, genera di per sè un discredito quasi irrimediabile.

È certo, però, che non potrebbe mai essere giustificata

l'adozione di un criterio di valutazione della attendibilità dei c. d. pentiti di pretta marca corporativa, e cioè differenziato a seconda che essi si riferiscano ad un magistrato ovvero al comune cittadino.

Assunta poi nell'accezione più pregnante la questione morale allarga i suoi confini fino a comprendere il disimpegno nel lavoro, le cadute di professionalità, l'esorbitanza, più o meno mascherata, dalle regole della competenza, l'adesione a gruppi nell'intento di lucrarne vantaggi, l'abuso sottilmente congegnato del ruolo, la disordinata e petulante conflittualità nell'ambito dello stesso ufficio e nei rapporti tra uffici diversi.

Non stupisce, allora, lo sconcerto dell'opinione pubblica, che dai magistrati si aspetterebbe certezza di regole e unitarietà di comportamenti.

A quest'ultimo riguardo forte ed opportuno è il richiamo rivolto alla magistratura dall'organo direttivo dell'Associazione Nazionale Magistrati perchè porti ordine in casa propria. Si tratta di un impegno, che deve nutrirsi della consapevolezza della grande rilevanza dell'azione giudiziaria, della scrupolosa osservanza delle regole, delle imprescindibili doti dell'equilibrio e della misura. Non è in discussione la legittimità della differenza di vedute e di valutazioni; non appare, invece, lodevole trasferirle sul terreno dello scontro personale tanto più se nulla si fa per evitarne la diffusione ed, anzi, la discordia sembra implicare il desiderio che la stampa operi da cassa di risonanza. Fa bene il documento a sottolineare che « il riserbo del magistrato, in relazione ai procedimenti a lui affidati, è importante per contenere in limiti fisiologici il tasso di personalizzazione dell'esercizio della funzione giudiziaria ».

Si può aggiungere che è pretestuoso nascondersi dietro il comodo paravento dell'inclinazione dei mezzi di informazione

ad ingigantire ogni disparità di indirizzo (invocandola a prova di un'accesa rivalità o etichettando questo o quell'ufficio come palazzo dei veleni), essendo al contrario dovere del magistrato — consapevole, com'è, di quella attitudine all'enfasi — attenersi ad uno stile di serietà professionale.

Si tratta di principi enunciati esplicitamente in tutte le relazioni di questi ultimi anni; e mi pare da gran tempo scoccata l'ora che ad essi il magistrato conformi la propria attività.

### **Congedo.**

Questa Relazione, come quelle che l'hanno preceduta, ha elencato una serie di punti di crisi che in larga misura sfuggono ai poteri di controllo e di governo della magistratura; ma ha, altresì, segnalato alcuni settori, nei cui riguardi rassegnarsi ad una fatalistica presa d'atto sarebbe francamente riprovevole. Rispetto ad essi, se gli orientamenti culturali divergono, la meta è comune e, al fondo, unificante: ripristinare pienamente la legalità violata e conseguire il traguardo di un più civile « servizio giustizia » per i cittadini.

Le chiedo, Signor Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1994.