

VITTORIO SGROI

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1994

OTTECA
ALE
DICA

ONI
IONE

ROMA, 12 GENNAIO 1995

VITTORIO SGROI

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL'ANNO 1994

Roma, 12 Gennaio 1995

Signor Primo Presidente,

Colleghi della Corte Suprema e della Procura Generale presso la Cassazione,

desidero, innanzi tutto, rivolgere, col deferente saluto, il ringraziamento più vivo al Presidente della Repubblica, onorevole Oscar Luigi Scalfaro, non solo per l'alto prestigio che la Sua partecipazione conferisce all'odierna, solenne cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario, ma ancor di più per la vigile coscienza con cui Egli nel corso del 1994 ha seguito le aspre vicende della « questione giustizia » e per il forte contributo che ha dato allo scopo di attenuare gli attriti e ricondurre ad un principio di armonia i rapporti fra certi settori della magistratura e rappresentanti del potere politico, da ultimo governando con polso saldo e con saggezza di intenti la seduta del Consiglio Superiore della Magistratura, che si è conclusa con l'approvazione di un documento animato dalla imperiosa finalità di garantire la leale coesistenza delle diverse componenti istituzionali. Ai suoi moniti tutti i magistrati (nessuno escluso) sono chiamati ad ispirarsi se non si vuole relegare tale finalità nel regno delle generose, ma sterili utopie. Questo comporta che — fermi i due principi essenziali dell'indipendenza e dell'autonomia della giurisdizione e della piena legittimità del diritto di critica, che non trasmodi in velenosa e strumentale invettiva — all'interno e all'esterno della magistratura deve radicarsi un costume di severo autocontrollo che impedisca sconfinamenti e sovrapposizioni di ruoli contrari all'ordinamento costituzionale.

Ringrazio per la loro ambita presenza :

- il Presidente del Senato ;
- il Presidente della Camera dei Deputati ;
- il Presidente del Consiglio dei Ministri ;
- gli Onorevoli Ministri e in particolare il Guardasigilli ;
- i Giudici della Corte Costituzionale ;
- il Vice Presidente e i Componenti del Consiglio Superiore della Magistratura ;
- i Sottosegretari di Stato alla Giustizia ;
- i Presidenti delle Commissioni Giustizia delle Assemblee Legislative ;
- gli Ambasciatori ;
- i Capi delle Forze Armate e delle Forze dell'Ordine ;
- il Sindaco di Roma ;
- tutte le Autorità civili, militari e religiose.

Particolarmente caloroso è il saluto che rivolgo ai Capi degli Uffici Giudiziari della Capitale, agli Avvocati del Foro dello Stato e del libero Foro e agli alti magistrati cessati dal servizio prestato per lunghi anni con indiscusso onore.

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

I labili segnali di ottimismo colti nelle relazioni dei Procuratori Generali delle Corti di appello relative al 1992 e al 1993 sono confermati anche da quelle dell'anno appena de-

corso. A ben vedere, tuttavia, essi traggono origine esclusivamente dai risultati soddisfacenti raggiunti nella lotta alle più gravi e pericolose forme di criminalità organizzata ed alla corruzione politico-amministrativa, a loro volta resi possibili da un accresciuto impegno dispiegato da tutti gli organismi preposti al loro contrasto, appoggiati dalla parte più consapevole ed avveduta della società civile, all'interno della quale si è venuto determinando un vigoroso sostegno a favore dell'azione svolta dalla Magistratura e dalle Forze dell'Ordine.

Ma gli indubbi successi conseguiti nella lotta alla criminalità non possono alimentare la fuorviante illusione che per risolvere i gravi problemi che essa genera nel Paese sia sufficiente la risposta repressiva. Nonostante l'appoggio popolare di cui gode in questo momento l'istituzione giudiziaria in ragione di quella che impropriamente è stata definita una rivoluzione morbida guidata dalla magistratura, quei successi non assurgono alla dignità di indice di efficienza dell'Amministrazione della giustizia.

Permane, infatti, al di là della momentanea e parziale soddisfazione derivante dai buoni risultati che si registrano in qualche settore (non di rado conseguiti con pregiudizio di altri che pure meriterebbero non minore attenzione) un grave senso di frustrazione in coloro che operano nell'istituzione giudiziaria. Accade, per vero, frequentemente che il cittadino rinunci alla tutela giurisdizionale dei propri diritti sia nella materia civile, in cui il ricorso alla soluzione stragiudiziale è ritenuto più vantaggioso in termini temporali sia nella materia penale, nella quale numerosi reati non vengono neppure denunciati dalle vittime, non tanto per paura di vendette e ritorsioni, quanto per sfiducia nell'efficacia della risposta giudiziaria e nella possibilità di individuare e punire i colpevoli.

Tutto ciò avviene nel momento in cui i profondi rivolgimenti che hanno segnato l'evoluzione del nostro Paese negli ultimi anni — caratterizzati dall'emergere di nuovi assetti e di valori diversi, da una egoistica propensione verso la ricerca del benessere materiale e da tensioni sociali innescate dalle ricorrenti crisi economiche — rendono sempre più pressante la domanda di giustizia. Purtroppo non si ha piena consapevolezza del fatto che il ricorso alla giurisdizione azionaria meccanismi non utilizzabili per tutti i bisogni e a garanzia di tutti gli interessi, anche quelli di minore rilevanza, che meglio potrebbero essere tutelati da una pubblica amministrazione efficiente.

a) *Le strutture.*

La crisi di funzionamento dell'apparato giudiziario si è andata aggravando perché — nonostante apprezzabili sforzi di buona volontà — ha stentato a farsi strada una coerente programmazione, sorretta dalla predisposizione di risorse umane, di strutture materiali e di strumenti giuridici idonei ad avviare un processo di recupero di efficienza della giurisdizione, in grado, innanzitutto, di porre rimedio alla defaticante lentezza dei processi, che ha portato numerose volte lo Stato italiano sul banco degli accusati in sede internazionale.

A distanza di cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale si deve tornare a prendere atto che l'auspicata svolta nell'amministrazione della giustizia penale è mancata non solo a causa di talune carenze dello strumento normativo ma anche, e forse soprattutto, perché non è stato risolto il problema di fondo che si riconnette alla inadeguatezza delle risorse umane e materiali.

D'altro canto, pur essendo insufficienti i mezzi finanziari che il bilancio dello Stato riserva al Ministero di Grazia e Giustizia, non si può ignorare che la situazione in cui versano le finanze dello Stato ha reso necessario imporre rigorose limitazioni alla spesa pubblica e pesanti sacrifici a tutti i cittadini.

Le relazioni dei Procuratori Generali segnalano ancora una volta diffusi vuoti di organico, di magistrati e personale ausiliario, che in taluni casi hanno portato alla paralisi di interi uffici giudiziari. A conferma di questo rilievo d'ordine generale è istruttivo qualche esempio, riferito ovviamente alla data della stesura dei rapporti relativi ai singoli distretti: in quello di Trieste gli organi requirenti lamentano vacanze che superano il trenta per cento; alla Procura della Repubblica presso la Pretura di Gela il servizio per lunghissimo tempo è stato espletato da un solo magistrato, mentre tuttora disastrosa è la situazione della Procura generale presso la Corte di appello di Caltanissetta (dove è in servizio un solo sostituto sui tre previsti dall'organico) e dell'ufficio del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale della stessa città (investito di complessi e delicati procedimenti, fra i quali quelli per le stragi di Capaci e di via D'Amelio), che non è stato possibile potenziare adeguatamente, come è stato fatto, anche con magistrati provenienti da altri uffici, per la locale Procura della Repubblica; alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palmi, presso la quale pendono procedimenti con molte centinaia di indagati, sono in servizio solo sei degli undici sostituti previsti dall'organico, tre dei quali addetti alla trattazione degli affari pretorili poiché detto ufficio svolge anche le funzioni requirenti presso la Pretura; la Corte di appello di Reggio Calabria è praticamente paralizzata dalla vacanza di sette dei diciassette posti di consigliere previsti dall'organico, mentre l'ufficio del giudice per

le indagini preliminari ed il tribunale per il riesame sono prossimi alla paralisi. Nel corso dell'anno appena terminato sono entrati in funzione i Tribunali di Torre Annunziata e di Nola, istituiti alla scopo di potenziare la lotta alla criminalità organizzata in una delle zone a più alto indice di delinquenza del Paese, ma alle date stabilite per l'inizio della loro operatività a detti uffici non era stato ancora assegnato il personale di magistratura, tant'è che alle loro esigenze per molti mesi si è fatto fronte mediante applicazioni, che hanno ovviamente creato ulteriori problemi negli uffici di appartenenza degli applicati.

Ancora una volta molteplici sono le proposte formulate per riprendere in mano una situazione che si va sempre più deteriorando. Essendo discutibile la previsione di un ulteriore consistente aumento dell'organico (già operato con la L. 9 agosto 1993, n. 295), soprattutto per il pericolo che ad una sua dilazione non corrisponda un adeguato livello tecnico-professionale del personale reclutato, è imprescindibile porre in essere una serie di misure, legislative ed amministrative, volte ad un più razionale impiego delle risorse disponibili.

Il secolare problema della revisione radicale delle circoscrizioni giudiziarie, che consentirebbe di recuperare consistenti risorse umane e materiali, non è stato ancora avviato a soluzione, mentre vengono mantenuti in vita uffici giudiziari sotto-utilizzati, i quali per operare richiedono, comunque, una sia pur minima dotazione di personale.

A parte un ripensamento della materia degli incarichi extragiudiziari dei magistrati, l'introduzione generalizzata del giudice monocratico in primo grado — con talune eccezioni e ferma restando la competenza della Corte di assise per i reati più gravi — oltre ad armonizzare i sistemi processuali penale e civile, consentirebbe un recupero del personale e, in

più, l'unificazione degli uffici di Procura della Repubblica presso i giudici di primo grado. Tuttavia le controindicazioni non mancano e non vanno sottovalutate a cominciare da quelle connesse alla creazione, nelle grandi città, di macrostrutture burocratiche, difficilmente gestibili e, quindi, di dubbia efficienza.

È auspicabile, poi, la creazione di una metodologia che consenta una più rapida copertura delle vacanze, prevedendo, in caso di trasferimento, che il personale lasci l'ufficio di provenienza contemporaneamente all'arrivo dei sostituti e adottando accorgimenti normativi e pratici volti ad abbreviare i tempi per il reclutamento dei nuovi magistrati, anche attraverso preselezioni per contrastare la piaga dei mega-concorsi, che rendono ardua la scelta dei candidati migliori, mentre va ribadito che assunzioni straordinarie esporrebbero a seri rischi sul piano della professionalità del personale.

Pressoché unanimi sono le denunce di carenza di mezzi materiali. La meccanizzazione e l'informatizzazione dei servizi sono ormai indispensabili per puntare ad un miglioramento del « servizio giustizia » e per consentire all'intero apparato di far fronte alle numerose incombenze che su di esso sono venute a gravare a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Se è doveroso in via prioritaria dotare di mezzi adeguati taluni uffici impegnati in processi particolarmente delicati o di forte impatto sull'opinione pubblica, tuttavia la diffusione di tali strumenti deve essere capillare. I finanziamenti previsti dalle leggi 17 gennaio 1992, n. 7 e 15 novembre 1993, n. 458 si sono rivelati inadeguati; in importanti uffici giudiziari (ad esempio, quelli di Napoli e di Palermo, che sono stati oggetto di recenti provvedimenti normativi: rispettivamente, D. L. 31 agosto 1994, n. 524, convertito dalla L. 21 ottobre 1994, n. 593 e D. L. 7

novembre 1994, n. 622) non sono generalmente operativi i nuovi strumenti di riproduzione dell'attività dibattimentale e si procede tuttora con la verbalizzazione manuale; quando si fa luogo alla registrazione fonografica è necessario affidare l'incarico della trascrizione ad operatori esterni. Insoddisfacente è, altresì, la preparazione del personale che dovrebbe utilizzare le nuove attrezzature; non sono pochi gli uffici che, pur provvisti dei mezzi tecnici necessari, mancano di operatori in grado di farli funzionare per la mancata attivazione dei corsi di addestramento e di aggiornamento. Sembra, per concludere sul punto, che il progresso tecnologico stenti a fare il suo ingresso nei palazzi di giustizia.

A tali carenze strutturali, umane e materiali, deve farsi risalire la preoccupante crisi in cui, secondo le segnalazioni dei Procuratori Generali, continuano a versare gli uffici giudiziari di primo grado, in particolare le preture, anche se si riscontra una generalizzata riduzione dei tempi necessari per l'iscrizione delle notizie di reato nell'apposito registro con relativa contrazione delle abnormi pendenze segnalate negli anni passati. Diffusa, comunque, è la sensazione che in taluni uffici si faccia un uso anomalo dell'istituto dell'archiviazione al fine di evitare che, per i reati minori, intervengano cause di estinzione legate al decorso del tempo.

Particolarmente delicata si presenta la situazione degli organi giudicanti, che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale non sono stati potenziati in misura analoga a quella degli uffici requirenti, sicché non sempre sono in grado di assorbire la mole di lavoro inviato dalle Procure. È sufficiente citare qualche esempio fra i tanti: al Tribunale di Palermo già da alcuni mesi le udienze dibattimentali vengono fissate al 1996, mentre al Tribunale di Catanzaro si è arrivati al 1997; presso le Preture di Roma e di

Crotone i tempi di fissazione del processo sono di quattro anni circa. Le conseguenze negative di un siffatto stato di cose non possono sfuggire: l'accertamento dibattimentale dei fatti diventa sempre più difficile, mentre i tempi lunghi dissuadono l'imputato dal ricorso a quei riti che consentirebbero una più agevole definizione del procedimento.

Per fronteggiare una situazione così allarmante i Procuratori Generali si esprimono a favore di una vasta depenalizzazione degli illeciti minori, riservando la sanzione penale alla tutela dei beni fondamentali per l'individuo e la società, sul presupposto che più di una tardiva pena di incerta esecuzione costituisce valido deterrente una tempestiva e sicura sanzione amministrativa.

In materia, limitati sono stati giudicati gli effetti delle leggi n. 499, 561 e 562 del 1993 e dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega conferita al Governo dalla prima e dalla terza (n. 211, 480 e 566 del 1994), mancando un disegno globale volto ad una definitiva e razionale sistemazione dell'intero apparato sanzionatorio. Per esemplificare, si ha l'impressione che l'opinione pubblica sia vivamente preoccupata a causa della depenalizzazione che ha investito la L. 10 maggio 1976, n. 319 (c. d. legge Merli) nel punto del superamento dei limiti di accettabilità di taluni scarichi, con successive modifiche, nei decreti legge via via reiterati (n. 292, 499, 537 e 629 del 1994), della rilevanza penale degli stessi fatti, il che darà luogo a non pochi problemi in sede applicativa.

Positivi effetti sono attesi dalla entrata in funzione dei giudici di pace, benché ogni valutazione in merito dipenda dalle competenze che saranno attribuite a tale giudice in materia penale.

Il molto che è stato fatto non rende la situazione dell'edilizia giudiziaria ancora soddisfacente. In alcune località del

centro-sud lo stesso ufficio giudiziario è sistemato in vari edifici, a volte anche distanti tra loro, con effetti perversi sulla funzionalità del servizio, mentre i lavori di costruzione dei nuovi complessi si svolgono con esasperante lentezza e tra innumerevoli difficoltà (per il completamento e la sistemazione degli edifici destinati ad ospitare, o che già ospitano, gli uffici giudiziari di Napoli e di Palermo si è reso necessario intervenire in via di urgenza con i già ricordati decreti-legge n. 524 e 622 del 1994). I Procuratori Generali di Milano e di Catania lamentano l'assoluta insufficienza delle aule di udienza attualmente disponibili per la celebrazione dei processi — pervenuti alla fase del giudizio — pendenti presso il Tribunale e la Corte di assise e di quelli relativi a « tangentopoli », in relazione ai quali è ragionevole prevedere dibattimenti assai lunghi ed è evidente l'esigenza di una sollecita fissazione. A sei anni dalla istituzione delle Preture circondariali a Gorizia le venticinque persone addette alla Procura continuano a lavorare in cinque stanze di un appartamento condominiale.

Diffuso è l'apprezzamento per l'impegno e l'abnegazione che il personale appartenente alle sezioni di polizia giudiziaria manifesta nella collaborazione con gli organi preposti alle indagini, nonostante la già denunciata carenza di organici, di strutture e di supporti investigativi, che può compromettere l'esito di importanti filoni di indagine, mentre si lamentano gli indugi con i quali si provvede alla sostituzione del personale o alla costituzione delle sezioni negli uffici di nuova istituzione. Emblematico è il caso delle Procure della Repubblica presso i Tribunali di Nola e di Torre Annunziata sprovviste di un tale indispensabile supporto a circa un anno dallo loro entrata in funzione.

Per un più penetrante controllo del territorio in funzione preventiva, assai utile si è rivelata in alcune regioni del Meri-

dione la presenza dell'Esercito, che ha consentito una maggiore disponibilità di Forze di Polizia da destinare ad attività investigative.

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

Permangono le valutazioni negative in ordine all'efficacia repressiva dello strumento processuale vigente nei confronti delle varie forme di criminalità e segnatamente di quella più agguerrita ed organizzata: occorre in proposito confermare che l'efficacia repressiva è nozione non consentanea agli scopi e all'impianto razionale del nuovo processo, costruito essenzialmente in funzione delle garanzie dell'imputato, con poche concessioni alle necessità della difesa sociale.

Le ragioni di tale giudizio sono state diffusamente esaminate nelle Relazioni degli anni passati e non è opportuno indugiarsi; deve, tuttavia, ancora una volta, essere denunciata l'eccessiva lentezza, con la quale si svolgono i dibattimenti (in special modo, quelli con un elevato numero di imputati) per l'estrema difficoltà di procedere alla raccolta delle prove, anche a causa delle già lamentate carenze strutturali. Tutto ciò incide negativamente anche sul momento organizzativo degli uffici, perché provoca la necessità di costituire per uno stesso processo due collegi, uno titolare e l'altro supplente, ugualmente impegnato al pari del primo, per far fronte ad eventuali impedimenti senza correre il rischio di mandare a vuoto il lavoro istruttorio di mesi.

Unanimemente positivo è il giudizio dei Procuratori Generali sulle modifiche apportate al codice negli anni scorsi e sui ripetuti interventi, demolitori o interpretativi, della Corte costituzionale, concernenti il potenziamento dei poteri

del pubblico ministero e l'utilizzabilità di taluni atti da lui assunti nel corso delle indagini preliminari o di prove formate in altri processi.

Questo graduale processo di revisione (che taluno ha tacciato persino di tradimento) dell'impianto originario del codice e talune pronunce, che sono apparse ispirate ad una concezione riduttiva del principio della parità delle armi fra accusa e difesa, hanno stimolato una notevole schiera di studiosi e il ceto dei difensori a porre in termini drastici la questione del riequilibrio della posizione delle parti nel procedimento penale.

Ad un tema così complesso ed incandescente non si addice questa sede, anche perché non sarebbe dato affrontarlo in modo appagante. Il tema si riconnette intimamente alle forti polemiche che si sono accese intorno alla problematica relativa alla privazione della libertà delle persone sottoposte ad indagine. I Procuratori Generali sono dell'avviso che l'attuale assetto normativo sia improntato ad un soddisfacente bilanciamento fra le esigenze di difesa sociale e di genuinità nell'acquisizione del materiale probatorio da una parte e le garanzie individuali dall'altra; e paventano l'introduzione di modifiche che, restringendo gli spazi di discrezionalità del giudice e sostituendo al criterio prognostico quello diagnostico in ordine alla sussistenza delle esigenze cautelari, finiscano per pregiudicare le stesse finalità del processo penale.

Certamente il ricorso alle misure coercitive — in particolare, a quella più grave della custodia in carcere — costituendo una *extrema ratio*, non deve risolversi in un'espiazione anticipata della pena, non deve automaticamente sanzionare il silenzio dell'indagato e non può perseguire il fine di indurre l'imputato a fornire, mediante la confessione, la prova della commissione del fatto delittuoso per cui si procede ovvero

elementi su fatti ancora ignoti al titolare dell'azione penale e ricercati in via esplorativa; nel contempo il giudice deve valutare con prudenza ed equilibrio le richieste del pubblico ministero, senza abdicare alla funzione di controllo e di garanzia che in materia gli è stata attribuita dal legislatore.

Non sono mancate neppure quest'anno segnalazioni di disfunzioni e proposte di modifiche del codice di rito penale.

Permangono generalizzate le lamentele per la compressione dei termini di durata delle indagini preliminari e per la macchinosità del meccanismo di proroga, nonché — nonostante la modifica dell'art. 425 c. p. p. di cui alla L. 8 aprile 1993, n. 103 — per la scarsa funzione di filtro che continua ad avere l'udienza preliminare, anche a causa dei limitati poteri del giudice e della esigua consistenza degli organici; va, tuttavia, valutata con la massima cautela la proposta, avanzata da più parti, di eliminare tale udienza anche nei procedimenti per reati di competenza del Tribunale o della Corte di assise. Assai avvertita è la necessità di una riforma della disciplina dell'accesso dell'indagato al registro delle notizie di reato, che nell'anno appena decorso ha dato origine a vivaci contrasti tra organi inquirenti e classe forense, sfociati anche in manifestazioni di protesta (mentre sarebbe auspicabile, per tentare di attenuare il peso dei problemi che travagliano la giustizia penale, instaurare e mantenere un clima di concordia e di collaborazione fra Magistratura ed Avvocatura),

L'informazione di garanzia — come l'esperienza purtroppo insegna — ha ormai visto deprecabilmente ridotta ai minimi termini la sua originaria funzione, che era quella di tutelare l'indagato, consentendogli il tempestivo apprestamento di una strategia difensiva. È, perciò, impellente l'esigenza di evitare che un istituto introdotto a scopo di garan-

zia — a causa dell'abnorme pubblicità, della falsa concezione ormai penetrata nell'opinione pubblica e di interessate strumentalizzazioni — finisce per arrecare all'indagato un pregiudizio irreparabile. In tale ottica si è mosso il Governo con il d. d. l. n. 1033 del 26 luglio 1994, attualmente in discussione presso la Camera dei Deputati.

Sempre più pressante si leva, infine, la richiesta di una radicale revisione del procedimento davanti al pretore. Il formalismo e la macchinosità di alcuni strumenti processuali del nuovo sistema sono ritenuti eccessivi per tale procedimento (la cui durata, come s'è detto, ha raggiunto ormai livelli intollerabili in un paese civile), specie per tante figure di reati di minor rilievo, che appesantiscono il lavoro giudiziario senza un concreto « ritorno » in termini di giustizia sostanziale.

c) Funzionalità dei procedimenti speciali.

Un modesto, generalizzato aumento (più significativo nelle regioni settentrionali : ad es., presso il Tribunale di Torino il patteggiamento ha raggiunto il livello record del 70%) del numero dei procedimenti definiti con i giudizi speciali introdotti dal nuovo codice (in particolare, il giudizio abbreviato e l'applicazione di pena su concorde richiesta delle parti) non può far tacere che il ricorso a tali riti continua ad essere del tutto insufficiente e si verifica, in prevalenza, nei casi in cui il giudizio ordinario non presenterebbe soverchie difficoltà (in quanto l'imputato è reo confesso o è raggiunto da prove inconfutabili). È praticamente fallita la finalità di deflazione affidata dal legislatore al loro impiego, per riservare il giudizio ordinario ai procedimenti particolarmente complessi meritevoli di passare alla verifica dibattimentale.

Abbandonato l'astratto ideologismo dello schema processuale unico, la vera speranza di successo del sistema processuale vigente, in cui il dibattimento è concepito come luogo privilegiato di formazione della prova, risiede nella sua capacità di definire la maggior parte dei procedimenti con riti semplificati, come dimostra l'esperienza di altri paesi, mentre presso di noi essi (segnatamente il giudizio abbreviato) hanno un'incidenza marginale.

Il loro insufficiente radicamento è dovuto, in via principale, all'impossibilità di definire celermente i procedimenti che pervengono al dibattimento, sicché appare più conveniente all'imputato affrontare un giudizio ordinario, che con i suoi tempi dilatati potrebbe per lui rivelarsi più vantaggioso di una rapida condanna, sia pure a pena ridotta. L'eccessiva durata dei dibattimenti viene così ad essere, paradossalmente, causa ed effetto del limitato ricorso ai giudizi speciali.

La propensione degli imputati, già segnalata nelle precedenti Relazioni, a chiedere il c. d. patteggiamento solo all'atto dell'apertura del dibattimento riduce ulteriormente gli effetti di assorbimento della definizione degli affari penali ad opera del procedimento in questione e incide in maniera negativa sull'organizzazione del lavoro, non consentendo una equilibrata formazione dei ruoli di udienza. Per ovviare a tale inconveniente è stata sollecitata una riforma che si muova nell'alternativa dell'anticipazione del termine finale per la richiesta di pena concordata ovvero della manifesta convenienza di una sua tempestiva formulazione. Agli stessi fini numerosi Procuratori Generali tornano a sollecitare un adeguato aumento dei limiti di pena entro i quali il patteggiamento può trovare applicazione, previa modifica, se del caso, dell'art. 445 comma 1 c. p. p., che esclude l'applicabilità di pene accessorie.

Positivi effetti sul procedimento in esame e su quello per decreto (tuttora in parte vanificato da un elevatissimo numero di opposizioni) ha avuto il D. L. 14 giugno 1993, n. 187, convertito dalla L. 12 agosto 1993, n. 296, che ha modificato l'art. 53 della L. 24 novembre 1981, n. 689, ampliando l'ambito di applicabilità delle sanzioni sostitutive ed ha abrogato l'art. 54 della stessa legge, facendo venir meno la preclusione della sostituzione in relazione alle pene inflitte per reati di competenza del tribunale.

Ancora limitata, nella definizione dei giudizi di appello, è l'incidenza dello speciale procedimento previsto dall'art. 599 c. p. p.; diffusa è l'opinione che il ripristino dell'originaria formulazione dell'articolo, che ne renda possibile l'applicazione anche nel caso in cui il gravame verta sulla responsabilità, non precluso dalla sentenza n. 435/90 della Consulta che ha dichiarato incostituzionale il comma 4 per eccesso di delega, potrebbe risultare assai utile per alleviare la gravosa situazione in cui versano le Corti di appello.

In questo panorama, caratterizzato prevalentemente da zone d'ombra, pochi sono i segnali positivi: di uno di questi si parlerà di qui a poco, in sede di ragguaglio sulla situazione della Corte di Cassazione.

Andamento della criminalità.

Le Relazioni dei Procuratori Generali non segnalano variazioni particolarmente rilevanti nell'andamento della criminalità, se si eccettua una contrazione del numero complessivo dei reati denunciati.

1) Terrorismo.

Nel periodo considerato non si sono avute manifestazioni di rilievo del terrorismo politico, grazie anche alla preziosa azione di prevenzione degli apparati di sicurezza dello Stato ; tuttavia, stando a talune indicazioni, esso continua a costituire una minaccia latente che richiede una continua vigilanza da parte di tutti gli organi preposti.

Le frange più estreme del terrorismo di matrice marxista-leninista non hanno mancato di segnalare la loro persistente presenza con azioni eversive, anche se di basso profilo, e con i consueti slogan anticapitalistici ed antimperialistici. In questo contesto è da inquadrare l'attentato del 10 gennaio 1994 compiuto a Roma contro la sede del *Nato Defence College*, rivendicato dai « nuclei comunisti combattenti », che ha riproposto all'attenzione quell'area dell'eversione romana nel cui ambito si muovono ex-brigatisti tuttora in contatto con latitanti all'estero, fautori di una ripresa della lotta armata nel nostro Paese.

Particolarmente significativa è stata, poi, la diffusione, nell'aprile scorso di un documento a firma « cellula comunista per la costituzione del partito comunista combattente », con il quale veniva auspicata la creazione di un partito rivoluzionario capace di aggregare tutte le componenti ancora disponibili alla lotta armata, al fine di combattere il nuovo quadro politico emerso dalle elezioni di marzo.

Ad una matrice anarchica viene attribuita, con tutte le cautele del caso, la campagna di attentati incendiari verificatasi contro una nota catena di grandi magazzini e contro obiettivi della società cui essi fanno capo.

L'estrema destra eversiva non ha dato segni di una possibile ripresa di attività terroristiche o anti-istituzionali ;

mentre preoccupano i legami tra singoli ex-appartenenti a gruppi ad essa riconducibili, operanti nel passato, ed ambienti del crimine organizzato, attivi, soprattutto, nel traffico di sostanze stupefacenti e nel commercio illegale di armi e di materiale strategico.

In questa stessa area può essere collocato il movimento, degli « skinheads », gruppi di giovani più o meno emarginati pronti ad attivarsi sulla spinta di parole d'ordine rozze quanto violente. Data l'estrema influenzabilità di alcuni soggetti, unita alla giovane età ed al debole livello culturale, è sempre possibile una strumentalizzazione di alcuni di questi gruppi per finalità terroristiche o eversive, anche se appare difficile, allo stato, immaginare obiettivi diversi da quelli che finora ne hanno caratterizzato l'attività.

Non si sono registrati nel 1994 nel territorio dello Stato attentati, che abbiano coinvolto cittadini o beni italiani, riconducibili a matrice internazionale; ma otto cittadini italiani sono rimasti vittime di attentati terroristici in Algeria: i sette marinai trucidati nel porto di Jijel il 7 luglio 1994 ed il tecnico assassinato il 18 ottobre successivo presso il pozzo petrolifero di Khenkhela. Molti segnali indicano che il fondamentalismo islamico, del quale i nostri concittadini sono rimasti vittime, è presente e svolge un'intensa attività ideologica e propagandistica anche in Italia, soprattutto in quelle città nelle quali vi è una consistente presenza di studenti stranieri provenienti dai paesi arabi.

2) Mafia, camorra, criminalità organizzata.

Non vi sono state nel 1994 manifestazioni clamorose della criminalità organizzata, mentre sono proseguiti gli arresti di appartenenti, anche di rilievo, alle più pericolose organizza-

zioni criminose da lungo tempo latitanti (recentissimo è quello di Michelangelo La Barbera, sospettato di essere coinvolto anche nella strage di Capaci ed in gravi episodi delittuosi del passato non recente). La vigorosa azione di contrasto posta in essere in questi ultimi anni da tutte le istituzioni dello Stato e gli indubbi successi conseguiti hanno evidentemente costretto tali organizzazioni a vivere una fase di attesa nella ricerca di nuove strategie atte a compensare i duri colpi subiti. Ciò, peraltro, non significa che mafia, camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita ed altri gruppi criminali consimili non abbiano fatto sentire la loro presenza nei territori in cui tradizionalmente operano (ma, come segnalano numerosi Procuratori Generali, anche in altri, soprattutto in Lombardia, Piemonte ed Emilia, nei quali hanno trasferito i loro interessi, spesso stringendo legami con esponenti della delinquenza locale), dedicandosi alle usuali attività delittuose: traffico di sostanze stupefacenti, estorsioni, contrabbando, usura, realizzazione di lavori pubblici, previa stipula di accordi con funzionari, pubblici amministratori ed esponenti del mondo politico corrotti. È proseguita una sistematica opera di intimidazione nei confronti di tutti coloro che, anche soltanto con l'esempio o con la parola (come molti religiosi), intendono suscitare sentimenti di sana reazione nella società civile.

L'attività di recupero del prestigio perduto e dell'aureola di invincibilità incrinata dall'arresto di molti capi storici costituisce in questo momento uno degli impegni preminenti di tali organizzazioni, segnatamente della mafia, nei cui confronti, anche a seguito delle reazioni suscitate dalle stragi di Capaci e di via D'Amelio, più incisiva è stata l'azione di contrasto. Sostanzialmente nella stessa direzione si muove la strategia volta ad eliminare (financo ad opera dello stesso nucleo fa-

miliare di appartenenza, come è avvenuto per Enrico Incongnito, trucidato dal fratello), intimidire e delegittimare i collaboratori di giustizia e ad ottenere un'attenuazione del rigoroso regime carcerario cui sono sottoposti i loro appartenenti detenuti, che, da un lato, è all'origine di molti «pentimenti», dall'altro, ha reciso ogni canale di comunicazione con i «capi» arrestati.

Ad avviso pressoché unanime dei Procuratori Generali l'opera dei c. d. pentiti si è rivelata decisiva — per le ragioni più volte evidenziate anche in questa sede — ai fini di un'efficace azione di contrasto nei confronti delle più pericolose forme di delinquenza organizzata.

Anche nell'ultimo anno le dichiarazioni dei pentiti hanno consentito di far luce su gravissimi episodi criminosi e di riaprire indagini su fatti per i quali erano intervenute sentenze di non doversi procedere o archiviazioni. Non potendo postularsi una regola — valida in via assoluta — di attendibilità ovvero di inattendibilità di tali dichiarazioni, a parte i sospetti suscitati da quelle espresse (per dir così) «ratealmente», è in ogni caso forte l'esigenza che la magistratura le valuti con il massimo rigore critico e proceda ad una puntuale ricerca dei riscontri obiettivi, al fine di scongiurare il rischio di depistaggi e calunnie (anche nei confronti di magistrati e di appartenenti alle Forze dell'Ordine).

Relativamente al regime carcerario, la sua attenuazione nei confronti degli esponenti della criminalità organizzata potrebbe essere interpretata come un cedimento dello Stato; incondizionato consenso viene, quindi, manifestato nei confronti della prevista proroga, fino alla soglia del terzo millennio, dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, che contribuisce a recidere il rapporto tra i criminali più pericolosi e il loro clan.

Come si è detto nella Relazione dello scorso anno, gli indubbi successi conseguiti negli ultimi tempi non debbono far indulgere, nell'impegno della Magistratura, delle Forze dell'Ordine e ditutte le istituzioni interessate, a facili ottimismo o a cadute di tensione che in questo momento potrebbero essere estremamente dannosi soprattutto ove si consideri che le associazioni criminali che imperversano in talune regioni del nostro Meridione hanno sempre manifestato una eccezionale capacità di reazione e di recupero. In particolare, vi sono precisi segnali che la mafia siciliana (nei cui confronti, come s'è detto, più vigorosa è stata l'azione di contrasto e sono stati assestati, forse, i colpi più incisivi, ma non solo essa) stia cercando di ampliare l'ambito internazionale della sua sfera di attività mediante l'instaurazione di stretti rapporti con la pericolosa mafia russa, rapidamente affermata nei territori appartenenti all'ex-Unione Sovietica ed ai Paesi dell'Europa orientale, in aggiunta a quelli preesistenti con la criminalità organizzata delle Americhe e del Medio ed Estremo Oriente. La persistente presenza di tali organizzazioni, oltre che in settori delle libere professioni e del mondo economico, in seno alle stesse istituzioni, è testimoniata dai procedimenti penali iniziati a carico di amministratori corrotti e di esponenti politici e delle pubbliche istituzioni, molti dei quali, peraltro, in attesa delle verifiche dibattimentali, nonché dallo scioglimento di un numero considerevole di consigli comunali, sospettati di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, ai sensi della legge n. 55 del 1990, la cui operatività è ulteriormente migliorata a seguito delle modifiche introdotte con il D. L. 20 dicembre 1993, n. 529, convertito dalla L. 11 febbraio 1994, n. 108.

Occorre un ulteriore, decisivo potenziamento di tutti gli strumenti, normativi e non, necessari per proseguire, con

immutata determinazione, la lotta alla criminalità organizzata. Uno dei mezzi più efficaci di contrasto è senza dubbio quello volto a colpire gli interessi economici degli appartenenti a tali organizzazioni non solo mediante il sequestro e la confisca dei beni di illecita provenienza (che hanno trovato un ulteriore strumento operativo nel D. L. 20 giugno 1994 n. 399, convertito dalla L. 8 agosto 1994, n. 501), ma anche, e soprattutto, impedendo operazioni di riciclaggio, che costituiscono l'indispensabile presupposto per l'utilizzo dei proventi dei reati.

In questo settore, a livello interno, si è avuto un rafforzamento dell'apparato repressivo con la nuova formulazione degli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c. p., ad opera della L. 9 agosto 1993, n. 328 (tuttora, peraltro, i Procuratori Generali lamentano una scarsa collaborazione degli istituti di credito in tema di segnalazione delle operazioni bancarie e di movimentazione sospetta di capitali). Ma un'efficace lotta alle più pericolose forme di criminalità organizzata ha scarse speranze di successo senza un'adeguata collaborazione a livello internazionale. Gli stretti vincoli esistenti tra gruppi delinquenziali operanti nei vari continenti (legati da interessi connessi al traffico della droga o al commercio clandestino di armi ed altro materiale strategico) e la facilità con la quale è possibile spostare ingenti capitali da un mercato finanziario all'altro rendono necessario il coinvolgimento in essa non solo dei Paesi nei quali tali organizzazioni agiscono, ma anche di quelli nei quali si trovano i c. d. « paradisi fiscali ».

In questo campo positivi risultati si attendono dall'entrata in vigore, avvenuta per l'Italia il 1° maggio 1994, della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990, finora, purtroppo, ratificata da un numero assai limitato

di Stati. Occorre, poi, operare intensamente per una maggiore omogeneizzazione della normativa sostanziale degli Stati interessati al fenomeno e per una più stretta collaborazione degli organi investigativi e giudiziari che nei vari Paesi si occupano di esso, anche allo scopo di disporre del maggior quantitativo possibile di informazioni. Con tali finalità si è opportunamente mosso il nostro Paese nel corso della recente Conferenza dell'O.N.U. sulla criminalità organizzata che, non senza significato, si è tenuta a Napoli, capoluogo di una regione in cui, come scrive il Procuratore Generale di quella città, « si registra la più alta concentrazione di malavita organizzata d'Europa », che « condiziona pesantemente le attività economiche e produttive ».

Va, comunque, rilevato che la risposta giudiziaria ai fenomeni in esame sarà sempre parziale ed insufficiente; solo una tempestiva rimozione delle cause economico-sociali che hanno determinato la nascita delle organizzazioni criminali e ne hanno agevolato la diffusione fino a farle apparire un vero e proprio contropotere, nonché un'intensa opera di sensibilizzazione volta a destare coscienze rimaste troppo a lungo sopite potrà dare un contributo decisivo al loro sradicamento dalle zone del Paese in cui sono più attivamente presenti

3) La Direzione Nazionale Antimafia.

Un crescente ed incisivo ruolo nella strategia della lotta alla criminalità organizzata ha svolto, nel suo secondo anno di vita, la Direzione Nazionale Antimafia, che ha costituito un punto di riferimento sicuro per una visione complessiva ed approfondita del fenomeno, imprescindibile presupposto, secondo la felice intuizione di Giovanni Falcone, per un'azione

di contrasto efficace, che non può prescindere dall'impiego e dalla valorizzazione delle specifiche esperienze maturate dagli uffici del pubblico ministero nelle diverse realtà geografiche, culturali e socio-economiche del Paese.

Nello svolgimento dell'attività di coordinamento e di impulso particolarmente utile si è rivelato l'istituto della applicazione di magistrati della Direzione Nazionale alle Procure — specialmente dell'Italia meridionale — che svolgono gravose indagini per fatti di criminalità organizzata. Tali applicazioni non hanno assunto il significato di un puro e semplice rafforzamento delle strutture impegnate nella lotta contro la criminalità organizzata, ma sono valse a potenziare le funzioni di impulso attribuite dal legislatore al nuovo organo e ad agevolare il processo di permanente scambio di conoscenze tra uffici chiamati a contrastare attività delittuose che superano gli ambiti meramente locali. Questo risultato è reso possibile anche dall'entrata in funzione di un sistema di informatizzazione, che consente di attingere ad una massa enorme di dati.

La funzione di coordinamento è stata assicurata dalla sistematica presenza nelle varie Direzioni Distrettuali di magistrati della Direzione Nazionale con il compito di trasmettere informazioni relative allo svolgimento di indagini interessanti anche altri uffici; e di creare in tal modo le condizioni per livelli sempre più affinati di collaborazione sull'intero territorio nazionale. Preziosa si è rivelata l'attività di coordinamento svolta dalla Direzione Nazionale nello svolgimento delle indagini di competenza delle Procure di Milano, di Firenze e di Roma sugli attentati che nella primavera-estate del 1993 sono stati compiuti in quelle città; e in ordine ai quali sono stati raggiunti risultati che fanno bene sperare in ulteriori, positivi sviluppi.

L'impegno della Direzione Nazionale si è, altresì, rivolto al fenomeno del riciclaggio del denaro proveniente da reato : dati processuali scarsamente significativi sul versante del singolo procedimento sono suscettibili di assumere una diversa valenza e fornire utili spunti investigativi se valutati a livello pluridistrettuale. Particolarmente intenso e proficuo è stato, in tale settore, il lavoro svolto dall'Ufficio a livello internazionale, finalizzato ad ottenere una sempre più intensa collaborazione dei Paesi stranieri, specialmente di quelli dell'Est europeo che sembrano essere divenuti, dopo i rivolgimenti politici del 1989, fertile terreno di espansione della criminalità organizzata nel campo degli investimenti che celano operazioni di riciclaggio.

4) Reati contro la Pubblica Amministrazione.

La quasi totalità dei Procuratori Generali segnala un aumento considerevole delle indagini per reati contro la pubblica amministrazione (segnatamente corruzione e concussione), dovuto non soltanto ad un rinnovato attivismo degli organi inquirenti in questo settore, ma anche al maturare di condizioni economico-sociali e politiche, che, da un lato, hanno reso non più sopportabili dal sistema i costi del malfare e, dall'altro, hanno incrinato il rapporto di solidarietà instauratosi tra i protagonisti delle vicende delittuose.

La capillare diffusione del fenomeno corruttivo, che ha coinvolto settori del mondo politico, economico ed imprenditoriale, esponenti dell'apparato burocratico dello Stato e degli enti pubblici e financo appartenenti alle Forze dell'Ordine, ai servizi di sicurezza ed alla Magistratura (pur se le necessarie verifiche dibattimentali sono tuttora limitate) ha destato vi-

vissimo allarme, preoccupazione e indignato sconcerto nell'opinione pubblica ed ha determinato effetti indotti che sono andati molto al di là dell'azione investigativa anche per la risonanza che le stesse hanno avuto nei mezzi di comunicazione nazionali ed internazionali e nello stesso sistema economico. Pur nella consapevolezza che fenomeni siffatti non sono esclusivi del nostro Paese, non può non rilevarsi che in Italia hanno assunto dimensioni di una tale vastità — anche per i collegamenti che in taluni casi sono emersi con esponenti della criminalità organizzata — da superare ogni più pessimistica previsione. Quando l'azione di accertamento potrà ritenersi conclusa — ma tale momento non appare vicino — e sarà possibile tracciare un bilancio sereno ed obiettivo di quanto accaduto, s'imporrà l'emanazione di norme intese a modificare *funditus* la disciplina che attualmente regola l'azione amministrativa, rendendo più efficaci e penetranti i controlli. In tale prospettiva intendono muoversi la L. 14 gennaio 1994, n. 20, che ha modificato il sistema dei controlli della Corte dei Conti, e la L. 11 febbraio 1994, n. 109, che ha dettato una nuova normativa in materia di lavori pubblici.

Assai vivace è stato, nell'anno appena decorso, il dibattito sugli strumenti tecnici, sostanziali e processuali, più idonei per l'uscita da « tangentopoli ». Se questa non è la sede, né l'occasione per proporre soluzioni legislative che secondo il nostro ordinamento costituzionale sono di esclusiva competenza del Parlamento ; ho, tuttavia, il dovere di registrare la pressoché unanime contrarietà dei Procuratori Generali alla creazione di modelli procedimentali speciali, volti a realizzare inammissibili privilegi a favore di soggetti nei cui confronti l'indignazione popolare è tanto incoercibile, da sconfinare, a volte, in un inammissibile giustizialismo. È, inoltre, vista con sfavore l'introduzione di cause di non punibilità legate

ad una confessione-delazione, che potrebbe dare origine a vendette tra giudicabili.

5) Uso di sostanze stupefacenti.

Ancora centrale nel panorama della criminalità resta il problema della droga, rispetto al quale i Procuratori Generali, assieme alla progressiva diffusione, denunciano i legami sempre più stretti con la criminalità organizzata, interna ed internazionale, ma anche con altre, meno gravi, forme di delinquenza.

Il traffico delle sostanze stupefacenti è ormai monopolio di potenti organizzazioni criminali, con ingenti disponibilità finanziarie, provenienti anche da altre attività delittuose, quali, ad esempio, il commercio clandestino delle armi, favorito nel nostro Paese dalle guerre che insanguinano i vicini territori della Ex-Jugoslavia. Tali organizzazioni, di natura mafiosa, anche quando operano in territori lontani da quelli di elezione, hanno instaurato rapporti di intensa collaborazione sia con la malavita dei paesi produttori di droga (sudamericani ed orientali) sia con quelli in cui più intenso è il consumo; il nostro Paese, infatti, è divenuto luogo di raffinazione e di smistamento della droga.

In questo contesto sarebbe vano riporre speranze nei risultati di un'opera di contrasto, seppure decisa, affidata solo alle Forze dell'Ordine e alla Magistratura. La vastità e la rilevanza del fenomeno impongono anche in questo settore una stretta collaborazione fra gli Stati, che non sia limitata all'assistenza giudiziaria in materia di prove o di estradizione dei responsabili, ma si traduca in una più incisiva azione comune di contrasto, alla base della quale vi deve essere una

forte determinazione politica, con tendenziale omogeneità di disciplina normativa.

L'esito del *referendum* del 18 aprile 1993, per effetto del quale non è più punibile la detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti, ha determinato una riduzione dei procedimenti per fatti di droga, ma, nel contempo, ha ridotto la possibilità di un'adeguata repressione del piccolo spaccio per le difficoltà connesse all'accertamento dell'effettiva destinazione della sostanza detenuta.

Non va sottovalutata, infine, la funzione criminogena svolta dalle sostanze in questione: è, purtroppo, esperienza quotidiana delle nostre città che molti delitti contro la vita e il patrimonio — e non si tratta solo di furti, ma anche di rapine — nonché vere e proprie tragedie familiari, sono ricollegabili all'uso della droga. Si aggiunga che — com'è noto — la quasi totalità dei cosiddetti piccoli spacciatori viene reclutata dalle organizzazioni criminali fra i consumatori, per la maggior parte dei quali lo spaccio costituisce l'unico mezzo per soddisfare i propri bisogni.

6) Delitti di maggior allarme sociale.

Il numero degli omicidi volontari e dei tentati omicidi resta elevato, ma non presenta variazioni rilevanti; va, tuttavia, constatata con soddisfazione la consistente riduzione degli omicidi in due zone ad elevata presenza mafiosa, i distretti di Catania e di Caltanissetta.

In considerevole aumento sono, invece, le aggressioni al patrimonio realizzate mediante delitti che ledono anche la libertà e l'incolumità individuali (rapina ed estorsione); mentre viene segnalata una lieve flessione dei furti denunciati

che, se non costituiscono manifestazioni di elevata capacità criminale, arrecano un notevole turbamento alla tranquillità della vita quotidiana e restano nella quasi totalità impuniti (96,8%), al pari, d'altro canto, delle rapine (83,7%).

Diffusa permane in tutto il Paese, ma soprattutto nelle immediate vicinanze delle grandi città e nelle zone a vocazione turistica (il che dimostra che non si può parlare di « abusivismo di necessità »), l'aggressione al territorio, che non è estranea ai devastanti effetti prodotti da pur eccezionali calamità naturali. L'edificazione selvaggia che è all'origine del fenomeno ha le sue concause nelle carenze degli enti locali rispetto all'elaborazione di una politica del territorio che ne assicuri uno sviluppo ordinato ed armonico; nei ritardi a volte intollerabili, con i quali detti enti rilasciano le necessarie concessioni; nella certezza che le sanzioni penali e amministrative resteranno inapplicate (rarissimi sono i casi di demolizione ai sensi dell'art. 7 della L. 28 febbraio 1985, n. 47) e, infine, nella speranza del sopravvenire di una sanatoria.

Merita di essere ancora una volta segnalata la situazione di degrado ambientale in cui versano il territorio, i corsi d'acqua e i mari che circondano l'Italia, testimoniata dai numerosi procedimenti penali iniziati per reati connessi all'inquinamento. Anche in questo settore, come è stato già evidenziato nella Relazione dello scorso anno, decisiva è l'attività degli enti locali, sia in funzione preventiva e di controllo, sia nella realizzazione di discariche pubbliche e di opere necessarie per lo smaltimento dei rifiuti, spesso contrastate dalle resistenze delle popolazioni locali.

Recenti episodi, anche tragici, hanno richiamato l'attenzione sul fenomeno dell'usura, che presenta una capillare diffusione in tutto il Paese, ma in talune zone è divenuto una



vera e propria piaga sociale, capace di sconvolgere il corretto andamento di interi settori economici e di essere all'origine della commissione di ulteriori e più gravi reati. Vi è il fondato sospetto che la fenomenologia emersa sia tuttora assai contenuta e che, oltre a coinvolgere persone insospettabili, rappresenti (come ha evidenziato anche la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia) uno dei canali attraverso i quali la criminalità organizzata, dietro il paravento di anonime società finanziarie e di intermediazione, cresciute in talune regioni in misura anomala, ricicla denaro sporco e fa il suo ingresso nel mondo della economia « pulita », impossessandosi delle aziende illecitamente finanziate e assumendo la gestione delle relative attività. Ne consegue, altresì, un'alterazione del libero mercato per l'impossibilità delle imprese sane di reggere il confronto con imprese che possono godere di fonti di finanziamento illecite.

Quanto mai opportuna, quindi, è stata l'iniziativa del Governo (d. d. l. n. 1242, Camera dei Deputati) e di alcuni parlamentari (proposte di legge n. 332, 653, 953, 1081 e 1221, Camera dei Deputati) volta ad introdurre disposizioni dirette ad agevolare la repressione di questa grave manifestazione di criminalità.

In costante aumento è il numero dei procedimenti per reati societari e di bancarotta. Come segnala il Procuratore Generale di Milano tale tipo di criminalità ha subito negli ultimi anni una profonda trasformazione, legata essenzialmente alle modificazioni intervenute nei mercati finanziari con l'introduzione delle moderne tecnologie informatiche, che hanno favorito la circolazione dei capitali in un mercato che è, ormai, mondiale. Sono emerse, così, manifestazioni criminose legate alla speculazione finanziaria per la repressione delle quali non esistono adeguati strumenti sostanziali e pro-

cessuali, gli artt. 2621, cod. civ. e 216 della legge fallimentare cui più frequentemente in questi casi si è fatto ricorso, hanno rivelato la loro inadeguatezza, non essendo in grado di coprire tutta la gamma di comportamenti illeciti posti in essere, a parte la loro difficile adattabilità alle esigenze di snellezza del nuovo codice di rito.

Sempre elevato è il numero delle violazioni delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro, sintomo preoccupante dell'indifferenza per la vita e l'incolumità altrui, e, nelle zone del Paese a maggiore vocazione agricola, delle frodi ai danni della Comunità Economica Europea in tema di aiuti alla produzione agricola, verso i quali si è rivolto l'interesse anche della criminalità organizzata, principalmente in quelle regioni in cui più attiva è la sua presenza.

7) Aspetti criminogeni dell'attuale flusso immigratorio.

Permangono le difficoltà di un effettivo controllo del fenomeno immigratorio in quanto è tuttora intenso l'arrivo nel nostro Paese di extracomunitari, provenienti soprattutto dai paesi del nord Africa e dell'est europeo, attratti dal miraggio di migliori condizioni di vita e di più facili guadagni. Questo massiccio ed indiscriminato flusso immigratorio è fonte di viva preoccupazione per i responsabili dell'ordine pubblico, giacché — specie nelle zone in cui è più consistente e concentrata la presenza di stranieri — non possono sottovalutarsi la difficoltà di una pacifica convivenza con le popolazioni locali ed il rischio di pericolose pulsioni xenofobe. È sufficiente ricordare in proposito le vicende, che hanno avuto vasta risonanza anche a livello nazionale, del c. d. ghetto di Villa Literno, nel quale circa duemila persone vi-

vevano in condizioni di degrado intollerabili per un paese civile.

La situazione degli immigrati continua ad essere molto precaria sotto il duplice aspetto di un adeguato collocamento lavorativo e della possibilità di alloggio. Le misere condizioni di vita, la mancanza di stabili prospettive, le difficoltà di inserimento in un ambiente sociale e culturale diverso da quello di origine, oltre ad esporre gli immigrati all'altrui sfruttamento ed all'altrui ricatto, costituiscono un fattore criminogeno ad alto rischio sul quale è opportuno soffermare maggiormente l'attenzione, non bastando il rilievo che molti di essi si dedicano ai lavori più umili che ormai i nostri concittadini rifiutano. Da quasi tutte le Procure Generali provengono segnalazioni di un sempre maggiore coinvolgimento di stranieri, la cui presenza è elevata anche negli istituti di pena, in fatti criminosi di notevole gravità: non solo furti, ma anche rapine, lesioni personali, omicidi (più frequenti questi ultimi fra appartenenti allo stesso gruppo etnico o, comunque, fra immigrati), reati connessi al traffico delle sostanze stupefacenti ed alla prostituzione (fenomeno, quest'ultimo, che, soprattutto nelle grandi città ed in alcune zone del Paese, è ormai dominato dagli immigrati ed ha assunto dimensioni preoccupanti anche per la salute pubblica).

Scarsi risultati sul piano di una più rigorosa applicazione della normativa vigente in tema di regolamentazione dell'immigrazione hanno avuto le modifiche al D. L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito dalla L. 28 febbraio 1990, n. 49, apportate con D. L. 14 giugno 1993, n. 189, convertito dalla L. 12 agosto 1993, n. 286, sia perché pochi si sono avvalsi dell'istituto della « espulsione volontaria », sia perché è tuttora assai difficile dare esecuzione ai provvedimenti di espulsione dei clandestini di cui è persino difficile l'identificazione,

mentre le autorità consolari straniere non sempre prestano la necessaria collaborazione.

8) La criminalità minorile.

I dati sulla criminalità minorile non presentano variazioni degne di rilievo. La crisi della condizione giovanile — per le ragioni comunemente note e più volte analizzate negli anni precedenti — fa sì che un sempre maggior numero di adolescenti viva in uno stato di confusione e di sconcerto con piena disponibilità al passaggio dall'accettazione di sacrifici alla prospettiva del facile guadagno mediante attività illecite. La natura dei più frequenti fatti delittuosi, i luoghi ove vengono realizzati e le stesse modalità di realizzazione — unitamente alla considerazione che molti dei minori devianti vivono in ambienti degradati dal punto di vista sociale, familiare ed urbanistico — fanno ritenere che una più puntuale messa in opera di interventi di prevenzione da parte di adeguate strutture assistenziali favorirebbe la riduzione dei fattori di rischio ed il recupero di molti giovani alle regole della civile convivenza. Opportunamente, quindi, con la L. 27 luglio 1994, n. 465 si è provveduto a rifinanziare la L. 19 luglio 1991, n. 216, che prevede iniziative a favore di minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose.

Il campo di azione prevalente della criminalità minorile resta quello dei reati contro il patrimonio — in particolare il furto — in cui sono molto spesso coinvolti giovani nomadi ed extracomunitari — utilizzati non di rado da adulti del gruppo di appartenenza. Il diffondersi anche tra i giovanissimi dell'uso della droga ha comportato un notevole aumento del numero di minori anche non imputabili implicati in attività

di spaccio, dei quali i congiunti si avvalgono quali « corrieri » locali.

Il considerevole numero degli omicidi volontari evidenzia l'aumentato tasso di aggressività dei minori, che è, altresì, alla base degli episodi di violenza, anche sessuale, di gruppo che tanta indignazione hanno suscitato nell'opinione pubblica. Desta la massima preoccupazione il coinvolgimento di minori in reati associativi o a questi collegati, segnalato in particolare dai Procuratori Generali delle zone in cui è più attiva la presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso. Ancora più grave appare il fenomeno ove si rifletta che le ragioni profonde di questo coinvolgimento sembrano da ricercare non tanto in costrizioni che i giovani vengono a subire dagli adulti o in situazioni di grave necessità, quanto piuttosto nella capacità di suggestione che il mondo del crimine è capace di esercitare, con l'ostentazione delle sue ricchezze e del suo potere, sì da indurre ragazzi fragili e non sorretti da solide impostazioni educative della famiglia e della scuola, entrambe travagliate da una crisi profonda, a guardare alla figura del criminale adulto come ad un modello positivo.

L'ordinamento penitenziario.

Sempre al centro dell'attenzione sono le problematiche relative all'esecuzione della pena, che secondo molti, come si è avuto occasione di rilevare negli anni scorsi, non segue con la necessaria tempestività e certezza alla condanna, il che ne attenua la funzione preventiva e retributiva.

A quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione si deve con rammarico constatare che il precetto di cui all'art. 27 sulla finalità rieducativa della pena, almeno per quel che concerne la fase esecutiva, è lungi dall'essere attuato.

L'osservazione scientifica della personalità del detenuto ed il trattamento individualizzato, solennemente proclamati dall'art. 13 dell'ord. penit., non hanno tuttora ricevuto adeguata attuazione per la carenza di strutture organizzative e di personale specializzato. Si aggiungano i problemi creati dal sovraffollamento degli istituti di pena, che non consente di dar vita ad attività lavorative, culturali e ricreative utili ad incentivare il processo di risocializzazione ed impone una promiscuità tra delinquenti primari e recidivi o esponenti della malavita organizzata estremamente dannosa per i primi. Questa situazione rende assai arduo il lavoro della magistratura di sorveglianza che non dispone di adeguati elementi di valutazione in vista dei provvedimenti di sua competenza, i quali presuppongono partecipazione all'opera di rieducazione e progressi nel processo di risocializzazione conseguenti ad un trattamento penitenziario individualizzato che difficilmente viene attuato.

In ordine al sovraffollamento carcerario va detto che la popolazione carceraria del nostro Paese è inferiore, in termini percentuali, rispetto a quella dei paesi più sviluppati (ad esempio, in Gran Bretagna è doppia e negli Stati Uniti d'America più che quadrupla). Alla sua origine vi è, invece, accanto alla difficoltà di soluzione dei problemi dell'edilizia carceraria (a Palermo il nuovo stabilimento carcerario è in costruzione da ventidue anni), la politica della chiusura di molte case circondariali e mandamentali, che ora si sarebbero rivelate di particolare utilità, soprattutto per l'espiazione di pene brevi.

Anche la polemica sulla massiccia presenza negli istituti di pena di detenuti non ancora condannati con sentenza definitiva deve essere in parte ridimensionata principalmente ove a suo fondamento sia posto il raffronto con realtà stra-

niere, che richiama l'esigenza di tener conto dei diversi metodi di elaborazione e classificazione dei dati statistici. In molti Paesi stranieri si classifica, infatti, come definitivo qualsiasi detenuto che abbia riportato una condanna, anche se solo in primo grado e sia in attesa del giudizio di appello, mentre il nostro sistema processuale riconosce tale posizione giuridica solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza, per il quale si richiedono, normalmente, almeno tre gradi di giurisdizione.

La giustizia civile.

Abbozzare un rendiconto dell'amministrazione della giustizia civile comporta la ripetizione di un rituale stanco e vuoto: se intendiamo sfuggire ai pietosi inganni, dobbiamo ammettere che il collasso della giustizia civile sembra aver toccato il punto di non ritorno, tanto che difficilmente è dato ipotizzare un'inversione di tendenza anche a voler porre mente e mano a drastici interventi normativi e ad assumere la responsabilità di soluzioni organizzative suggerite da congrui e illuminati progetti.

La realtà resta drammatica non solo per quel che consente di registrare in termini di abbandono dei diritti e di diniego di giustizia, ma anche per gli insopportabili costi sociali che la sfiducia dei cittadini e l'incertezza nei rapporti economici costringono a pagare.

Permane, ed in alcuni settori si accentua, lo squilibrio tra i procedimenti sopravvenuti e quelli esauriti; dall'ulteriore aumento delle pendenze che ne deriva e dal prolungamento degli inaccettabili tempi di trattazione risulta snaturata la stessa funzione del processo.

La decisione di agire o di resistere in giudizio è sempre più condizionata dalla previsione dei tempi del suo svolgimento ; si avanzano pretese anche infondate in vista di possibili future transazioni o si resiste in giudizio senza valide ragioni per differire nel tempo l'adempimento.

Aumentano le istanze di dichiarazione di fallimento ; e si accentua la cronica inidoneità delle procedure esecutive ad assicurare un'effettiva soddisfazione dei diritti.

Nel settore previdenziale alla gran mole dei procedimenti non è affatto estraneo il protrarsi di situazioni di incertezza derivanti da interventi in sede legislativa e giurisdizionale. In proposito, per evitare che sulla fase del giudizio si scarichino gravi tensioni sociali, appare indispensabile un attento coordinamento tra le risorse della finanza pubblica e la necessità di un sicuro quadro di riferimento.

Si punta sull'entrata in funzione del giudice di pace per alimentare la speranza di un apprezzabile recupero nel campo del contenzioso minore con i suoi riflessi sulla riduzione del carico degli altri organi giudiziari ; ma perché tale speranza non resti il frutto di un inguaribile ottimismo occorre l'azione simultanea di una serie di fattori, che vanno dal potenziamento delle strutture e delle risorse alla revisione della geografia giudiziaria, dalla restaurazione di un costume di correttezza che metta al bando inammissibili manovre dilatorie all'eliminazione delle sacche di colpevole negligenza e alla riduzione nei tempi morti per l'adempimento delle attività successive alla redazione delle sentenze, dalla introduzione di filtri conciliativi precontenziosi all'allargamento di quel vero e proprio collo di bottiglia che è il procedimento di esecuzione. Nel quadro di queste convergenti sinergie — che occorre mettere in moto se non si vuole mancare l'appuntamento con la nuova figura di giudice onorario — gli operatori della giusti-

zia (giudici, avvocati, personale ausiliario) riscatterebbero il loro senso di frustrazione per ritrovare a pieno il valore dell'utilità e della dignità del loro impegno.

Se guardiamo allo sfascio in atto non è lecito rifugiarsi dietro l'alibi dell'accresciuta litigiosità (portato fisiologico dell'articolata complessità dell'odierno assetto sociale e, per alcuni, com'è di ogni conflitto, capace di sprigionare un'energia in direzione dello sviluppo); e neppure è appagante il rilievo che la crisi della giustizia civile si presenta come un aspetto della crisi del sistema, trascendendo, per ciò stesso le pretese dei protagonisti del processo per assurgere al più alto livello dell'interesse della comunità intera e, quindi, delle autorità responsabili della gestione della cosa pubblica. La fondatezza di questo insieme di considerazioni non può far perdere di vista che il dissesto attuale mette in crisi il principio di uguaglianza sostanziale dei cittadini di fronte alla legge, specie se corrisponde al vero il rilievo che le imprese — soprattutto quelle di grandi dimensioni — disertano le aule di giustizia, propendendo per il ricorso alla soluzione arbitrale. D'altra parte, suscita riserve di varia indole la constatazione che sulla giustizia resa attraverso il processo ordinario predomina quella che prescinde dal contraddittorio, lo posticipa o in varia misura lo comprime, com'è proprio dei procedimenti monitori, cautelari, d'urgenza o svolti con rito camerale.

Un giudizio nettamente sfavorevole meritano le riforme che fungono da moltiplicatore di un contenzioso che non sempre ha dalla sua la corrispondenza ad un giustificato conflitto di interessi e ad una presumibile fondatezza della pretesa azionata. Il fenomeno si è registrato, almeno in parte, nel contenzioso della previdenza e del rapporto di lavoro con l'ente « Ferrovie dello Stato »; e avrà probabilmente

modo di manifestarsi con evidenza a seguito delle riforme in materia di pubblico impiego e di contenzioso tributario.

La Corte di Cassazione.

Nel periodo che va dal 30 novembre 1993 al 30 novembre 1994 la resa produttiva della Cassazione è stata molto elevata, come è sempre accaduto negli ultimi anni: sono stati, infatti, decisi 13.341 ricorsi civili (di cui 12.533 con sentenza) e 41.177 ricorsi penali (di cui 12.638 in udienza e 28.539 con ordinanza).

All'ordine di grandezza di queste cifre fa riscontro la preoccupante tendenza all'aumento dei ricorsi civili presentati in Cassazione: nel predetto periodo sono stati iscritti a ruolo 14.385 ricorsi; nei dodici mesi precedenti il numero dei ricorsi iscritti ammontava a 13.032 (la differenza esprime una percentuale di aumento delle sopravvenienze negli ultimi dodici mesi del 10,38%). Le accresciute sopravvenienze hanno comportato un aumento delle pendenze. Se si considerano i ricorsi da decidere (con esclusione, quindi, dei ricorsi già decisi, per i quali sono in corso le attività successive di redazione della relativa motivazione, di copia della minuta, di massimazione e di pubblicazione), alla data del 30 novembre 1994 i ricorsi erano 28.899 contro i 27.584 pendenti al 30 novembre 1993: si è avuto, quindi, un aumento della pendenza nella misura del 4,76%.

Tale carico di lavoro esige, per essere smaltito, un'attività biennale della Corte; ma atteso l'alto livello di produttività raggiunto dalla Cassazione negli anni recenti, non appare seriamente ipotizzabile la sua crescita, risultando difficoltoso anche solo il suo mantenimento nel tempo.

A meno che non si voglia ipotizzare un discutibile aumento dei magistrati, per accelerare i tempi del giudizio civile di cassazione — essendo pressochè impensabile, allo stato, agire nel senso della riduzione delle sopravvenienze — si potrebbe pensare ad un ampliamento dei casi di trattazione in camera di consiglio (ma si tratterebbe di un rimedio di modesta portata), mentre effetti contenuti dispiega il processo di revisione in termini riduttivi, da poco avviato dalla Corte intorno all'interpretazione dell'art. 111, comma 2 Cost.

Nel settore penale al 30 novembre 1994 era pendenti 15.003 ricorsi, con un aumento di 823 unità rispetto al 30 novembre 1993 (pari ad un incremento del 5,8%).

L'aumento è dipeso dall'elevato numero dei ricorsi sopravvenuti negli ultimi dodici mesi: in totale 42.140, cioè 4.180 ricorsi in più rispetto a quelli sopravvenuti nei precedenti dodici mesi (37.953), pari ad un incremento dell'11%. Non si può, dunque, ravvisare un diminuito impegno, dato che le pendenze sono cresciute in misura inferiore rispetto all'aumento delle sopravvenienze.

Va, in proposito, ricordato che un costante e impegnativo lavoro ha consentito la totale eliminazione dell'arretrato che si era andato accumulando nei tempi passati fino a toccare, nel dicembre 1986, la punta massima con 59.456 ricorsi.

È da rimarcare, con piena soddisfazione, che la durata media del giudizio penale in Cassazione è attualmente di circa quattro mesi; vale a dire che tra l'arrivo del ricorso e la sua trattazione intercorre nella maggior parte dei casi poco più del tempo strettamente necessario per gli adempimenti preparatori e gli avvisi dell'udienza.

Se sotto il profilo quantitativo la produzione della Cassazione registra una modestissima flessione con riguardo al settore civile, un osservatore obiettivo deve riconoscere che essa assolve con dignità la funzione nomofilattica commessale dall'ordinamento, pur nelle inevitabili difficoltà oggettive che non ne consentono il pieno dispiegamento. L'interesse, che le sue decisioni suscitano, si riconnette non solo alla loro rilevanza come principale espressione del diritto vivente, ma anche all'importanza che le questioni affrontate e i termini delle relative soluzioni rivestono sul terreno dell'elaborazione del sistema giuridico e dell'analisi degli istituti che lo costituiscono.

Qualche citazione fatta in via meramente esemplificativa giova alla conferma di questo giudizio complessivamente positivo.

In materia penale meritano una segnalazione, fra le tante, le decisioni concernenti :

1) la precisazione dei limiti entro i quali può ritenersi assolto, da parte del cittadino, il dovere di informazione della disciplina normativa di una determinata materia perchè rilevi, in deroga all'art. 5 cod. pen., l'ignoranza della legge penale (Sez. Un., 10 giugno 1994, Calzetta) ;

2) la conferma, nel caso di associazione a delinquere di tipo mafioso avente al vertice un organismo collegiale, delle corresponsabilità del componente di tale organismo per i delitti — fine di particolare importanza per la vita dell'organizzazione, commessi dai suoi componenti (Sez. I, 17 febbraio 1994, Brusca) ;

3) la configurabilità del concorso eventuale esterno nel delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso (Sez. Un. 5 ottobre 1994, Demitry, che ha risolto un contrasto di giurisprudenza) ;

4) la riaffermazione del principio, secondo cui il reato di violenza carnale può essere commesso anche nei confronti del coniuge, essendo sufficiente ad integrarlo l'approfittamento dello stato di prostrazione, angoscia, diminuita resistenza in cui la vittima, pur formalmente consenziente, è stata ridotta (Sez. III, 25 febbraio 1994, Ascari) ;

5) la nozione di « reato ministeriale » alla stregua del disposto dell'art. 96 Cost., nonché la natura giuridica e la competenza del collegio previsto dall'art. 7 dalla L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1 (Sez. Un., 20 luglio 1994, De Lorenzo) ;

6) i rapporti esistenti fra i vari mezzi, di impugnazione e non, che l'ordinamento appresta a favore del soggetto nei cui confronti sia adottata una misura cautelare e i limiti del c. d. « giudicato cautelare » (Sez. Un., 8 luglio 1994, Buffa).

Nella materia civile richiamano, fra le altre, una particolare attenzione le sentenze in tema di :

1) tardiva trascrizione del matrimonio concordatario a richiesta di uno solo dei contraenti (24 marzo 1994, n. 2893) ;

2) modifica consensuale degli accordi omologati in sede di separazione dei coniugi (22 gennaio 1994, n. 657) ;

3) attribuzione al principio di buona fede del ruolo di fonte di integrazione del contratto (20 aprile 1994, n. 3775);

4) limiti di responsabilità della banca nel servizio delle cassette di sicurezza (Sez. Un., 1° luglio 1994, n. 6226) ;

5) giurisdizione in tema di opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione emessa dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Sez. Un., 5 gennaio 1994, n. 52) ;

6) esclusione dalle questioni di competenza all'interno delle preture circondariali (10 febbraio 1994, n. 1374).

Problemi e attese dell'Avvocatura.

Onorando una consuetudine ormai triennale il Presidente del Consiglio Nazionale Forense mi ha fatto pervenire in questa occasione un messaggio che, prospettando le attese dell'Avvocatura, sottolinea come le vicende del 1994 — lungi dal registrare la soluzione dei problemi che rendono inefficiente ed obsoleto il funzionamento degli uffici giudiziari e che ci allontanano sempre più dalla realizzazione della certezza del diritto — hanno reso la crisi della giustizia terreno di scontro tra fazioni in lotta, provocando il crescente smarrimento dell'opinione pubblica, sempre più preoccupata per contestazioni, talora dai toni aggressivi ed inaccettabili, di provvedimenti giudiziari.

Per il C. N. F. i sospetti, le accuse, le intimidazioni, i personalismi impediscono il corretto confronto sui temi della tutela dei diritti dei cittadini.

Lo stesso Consiglio esprime la propria profonda convinzione in ordine alla necessità che tutta la vita politica e sociale italiana ritorni, in tempi brevissimi, ad una recuperata serenità, auspicando che quanti hanno compiti e funzioni pubbliche agiscano con obiettività, responsabilità, senso della misura, spirito di servizio, per il rispetto dei valori costituzionali e della legalità.

Solo attraverso la realizzazione di questo comune impegno — al quale ha spesso fatto ammonitore richiamo il Presidente della Repubblica — sarà possibile ripristinare un clima che consenta alle istituzioni di operare efficacemente e di affrontare con una visione organica i maggiori problemi della collettività nazionale, e in primo luogo quelli della giustizia, adottando le migliori soluzioni ordinamentali ed organizzative.

Gli avvocati — che si professano estimatori di tanti magistrati che su tutto il territorio nazionale compiono, in silenzio ed a prezzo di gravi sacrifici, il loro dovere, con effettiva indipendenza ed autonomia — hanno motivata fiducia nella volontà dei componenti dell'ordine giudiziario e del suo organo di autogoverno di contribuire a restaurare un corretto rapporto tra i poteri dello Stato, senza condizionamenti reciproci o conflitti devastanti. Poichè la terzietà dei giudici e la cultura della giurisdizione sono essenziali, in uno Stato di diritto, per l'effettivo esercizio della funzione difensiva, gli avvocati — consci delle loro responsabilità nei confronti dei cittadini — invocano ed esigono il rispetto di tali valori e sono pronti a denunziarne le violazioni, perchè siano efficacemente perseguite.

La disciplina dei magistrati.

Nel corso del 1994 l'azione disciplinare è stata promossa nei confronti di 119 magistrati.

Questo dato, in sé notevole, risulta ancora più significativo se si considera che esso consolida e accentua una tendenza manifestatasi nell'ultimo settennio, del quale supera sensibilmente la media.

Nello stesso periodo la sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ha pronunciato 52 provvedimenti sfavorevoli all'incolpato e 38 provvedimenti di tipo assolutorio, mentre 15 procedimenti si sono chiusi per cessata appartenenza dell'incolpato all'ordine giudiziario.

Dei ricorsi per cassazione proposti uno solo è stato accolto, mentre diciassette sono stati rigettati e cinque sono stati dichiarati inammissibili.

* * *

Se dovessi adottare lo schema degli anni precedenti, questo giro d'orizzonte sul panorama offerto dall'amministrazione della giustizia dovrebbe avere il suo punto di arrivo nella riflessione su taluni temi — inerenti ai rapporti istituzionali, alle riforme ordinamentali e alla deontologia dei magistrati — che trovano abbondante esca nelle vicende del 1994. In tal modo la Relazione — più che perseguire l'ambizioso disegno di contribuire al loro esame critico o di vedere accolte accorate esortazioni — darebbe testimonianza della consapevolezza nel relatore del suo ruolo, che non può esaurirsi in una asettica e disimpegnata elencazione di dati e di argomenti.

Ma un duplice ordine di motivi induce a seguire quest'anno una strada diversa. Il primo (e meno importante) si riconnette a ripetute esperienze personali, che più deludenti non potrebbero essere state, se è vero che molte delle posizioni assunte di volta in volta nelle Relazioni su argomenti di grande rilievo hanno dato luogo a singolari equivoci e persino ad incomprensibili capovolgimenti di significato fra i commentatori che in quanto, orientano l'opinione pubblica, dovrebbero osservare i precetti dell'attenzione e dell'obiettività nel dar conto delle opinioni altrui.

Qualche esempio farà uscire il discorso dagli enunciati generici.

A proposito del principio di obbligatorietà dell'azione penale ho precisato che esso trova alimento in valori di alta civiltà giuridica, quali la garanzia di legalità e la parità di trattamento dei cittadini nel processo penale. Ho ammesso — come qualunque osservatore di medio discernimento — che

la discrezionalità dell'esercizio e la facoltà di selezionare i vari casi, estromesse dal terreno dei principi, sono nei fatti imposte dall'impossibilità oggettiva di esaminarli contestualmente e nella loro totalità, con la conseguenza che l'arbitrio del titolare dell'azione penale, soppresso sul piano teorico, per il forzato gioco delle scelte e delle priorità può avere spazio nella pratica e ingenerare il sospetto di sollecitudini mirate, di inerzie strumentali o di manovre non esenti da finalità politiche.

Ma poichè non si tratta soltanto di privilegiare l'esigenza di legalità rispetto a quella di flessibilità dell'esercizio dell'azione penale (esigenza, quest'ultima, che, com'è noto, predomina in ordinamenti di democrazia avanzata); ma — molto più a fondo — si tratta di optare per una particolare configurazione dell'attività giurisdizionale e, al postutto, per un certo assetto costituzionale dell'ordine giudiziario, sembra miglior partito escogitare correttivi capaci di contenere gli effetti pratici negativi che scaturiscono dal precetto costituzionale dell'art. 112.

Il più grande sforzo esegetico non riesce a far comprendere come questo brano, testualmente ripreso dalla Relazione del 1989 (e ribadito in sintesi in quella del 1992), possa essere letto come una lancia spezzata a favore dell'eliminazione del principio di obbligatorietà, per di più suggerita dall'infamante proposito di compiacere o fiancheggiare un certo gruppo di notabili politici, ormai al tramonto.

Passando ad un argomento per più versi connesso, mi sono trovato incluso tra i fautori della separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, quando, viceversa, proprio a sostegno del principio di obbligatorietà dell'azione penale — nella Relazione del 1989 — mi è occorso di addurre l'esigenza di mantener fermi l'identità e il ruolo dei P. M.,

evitando più o meno accentuate forme di controllo della sua attività da parte del potere esecutivo o meccanismi di raccordo con questo. Ancora sul tema della modifica dell'ufficio del P. M., nel senso della diversificazione di tale organo dalla magistratura giudicante, pur nel quadro della garanzia della sua autonomia ed indipendenza, la Relazione del 1992 si fa carico di un allarme che non può essere fugato: esso nasce, per un verso, dalla prospettiva di un'alterazione dell'attuale architettura costituzionale relativa alla magistratura; e, per altro verso, induce a domandarsi in quale misura la separazione delle carriere possa giovare alla soddisfacente soluzione dei problemi che pure esistono con riguardo all'ufficio del P. M., o se, viceversa, questi non possano essere opportunamente risolti nell'ambito della riforma dell'ordinamento giudiziario, senza scindere l'unità di fondo e il comune patrimonio culturale di tutta la magistratura.

La testuale trascrizione di questi passaggi dovrebbe definitivamente convincere del loro errore gli interpreti schiavi dei loro pregiudizi o colpevolmente superficiali.

Per non appesantire oltre misura il discorso mi limiterò ad un ultimo esempio, imperniato sul vezzo del protagonismo di taluni magistrati, sul quale mi sono soffermato in quasi tutte le Relazioni, da quella del 1987 in poi, con accenti fortemente critici in quanto vi ho scorto una violazione del dovere funzionale di riserbo.

In materia ho sostenuto che la libertà di espressione del pensiero non può essere esercitata mettendo a repentaglio valori costituzionali di non minore rilievo, quali la credibilità delle istituzioni giudiziarie, la terzietà del giudice, la sua indipendenza da centri di potere palesi od occulti.

Per tutta risposta si è finto di credere che mi proponessi di stigmatizzare l'inevitabile notorietà che deriva dalla trat-

tazione di processi di grande rilievo, laddove il riferimento era all'evidenza diretto alle attività extraprocessuali di magistrati, che sembrano incapaci di resistere agli stimoli di un interventismo spesso sopra le righe.

Questo elenco di delusioni potrebbe continuare (non solo per ristabilire una identità culturale e istituzionale, gratuitamente adulterata ma) soprattutto per provare quanto sia diffusa la mancanza di volontà di ascolto, di comprensione e di dialogo.

Esiste, tuttavia, una seconda, ben più alta ragione che sconsiglia di ricordare e commentare una serie di rilevanti episodi che hanno travagliato la vita delle istituzioni giudiziarie nel 1994 : certe infelici esperienze del passato lasciano agevolmente prevedere che qualsiasi tipo di commento potrebbe provocare uno strascico di polemiche inutili, se non pretestuose. Conviene, dunque, imboccare la strada del silenzio, anche se costa il sacrificio dei convincimenti personali. Questa consapevole, sofferta astensione varrà — così spero — a dare un modesto contributo all'allentamento delle tensioni dell'ultimo scorcio dell'anno.

È stato autorevolmente rivolto ai magistrati il monito di dismettere l'orgogliosa venerazione delle proprie verità, di adottare il metodo del confronto pacato e costruttivo, di evitare ogni sconfinamento nei territori di altrui pertinenza, di uscire, insomma, da un pericoloso clima di divisione e di scontro.

Raccogliendo questo monito, che va nella direzione dell'interesse della comunità, Le chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1995.