

FERDINANDO ZUCCONI GALLI FONSECA

FRANCESCO BELLINI

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1995

BIBLIOTECA
CALE
DICA

IONI
ZIONE

50

ROMA, 18 GENNAIO 1996

FERDINANDO ZUCCONI GALLI FONSECA

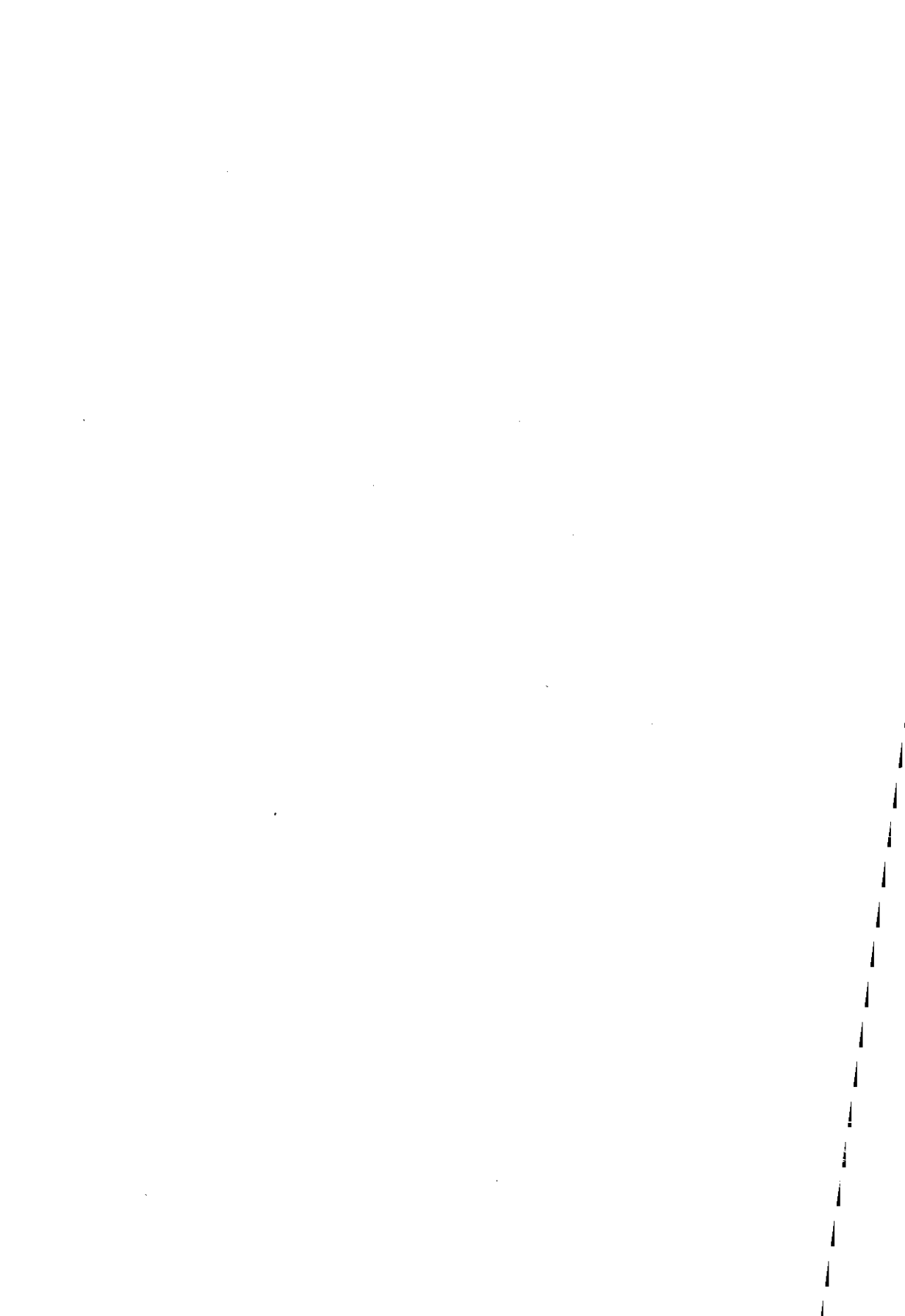
Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL'ANNO 1995

Roma, 18 Gennaio 1996



Signor Presidente,

rivolgo al Capo dello Stato il mio omaggio deferente e il mio ringraziamento per la Sua presenza, la quale oggi assume un rilievo particolare in rapporto alle tensioni che nel Paese perdurano attorno all'attività di giustizia, da quando essa ha prodotto effetti nella vita politica generale. A Lui esprimo gratitudine e apprezzamento per la pronta sensibilità con cui, di fronte ad un recente riacutizzarsi di quelle tensioni, ha ricordato i doveri di ognuno in un indirizzo di alto valore istituzionale. Il vivo ringraziamento si estende ai Presidenti delle Camere parlamentari, unitisi al Capo dello Stato in quell'indirizzo, e al Presidente del Consiglio dei ministri, oltre che per il discorso sullo stato della giustizia pronunciato in Parlamento il 15 novembre scorso, per la lucida programmazione delle cose da fare enunciata nel discorso del 9 gennaio.

Ringrazio per la loro partecipazione:

- Sua Eminenza il Cardinale Vicario di Sua Santità;
- il signor Vice Presidente del Senato;
- il signor Vice Presidente della Camera dei deputati;
- il signor Presidente del Consiglio dei Ministri;
- il signor Presidente della Corte costituzionale;
- i signori Ministri;
- i signori Giudici costituzionali;

il signor Vice Presidente e i signori Consiglieri del Consiglio Superiore della Magistratura;
i signori Presidenti delle Commissioni parlamentari;
il Sindaco di Roma;
i Capi delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine;
Tutte le Autorità civili, militari e religiose.

Rivolgo anche il mio caloroso saluto al Primo Presidente della Corte, che presiede per la prima volta quest'Assemblea.

In quest'aula è ancora vivissima la presenza di Antonio Brancaccio, che della Corte Suprema fu Primo Presidente per oltre otto anni, fino a pochi mesi prima della sua dolorosa scomparsa nell'agosto scorso, quando aveva da poco assunto le funzioni di Ministro degli Interni.

Rendo omaggio alla sua memoria col dare testimonianza dell'appassionato spirito di servizio con il quale egli esercitò le sue funzioni presidenziali esprimendo al vertice dell'istituzione giudiziaria il suo rigoroso senso dello Stato, affermato durante tutta la vita nei molti incarichi di alta responsabilità che ricoprì.

Amò il suo lavoro non per il prestigio che gliene derivava, o per l'eminenza della collocazione nella scala delle gerarchie pubbliche. Lo amò come strumento di realizzazione morale, di adempimento di dovere civico. Operò anche nella più elevata delle cariche giudiziarie senza enfasi e sfoggio, e certo non fu fra quei magistrati che secondo Calamandrei confondono la maestà della giustizia con la maestà della propria persona.

Quale presidente dei collegi giudicanti dimostrò un equilibrio ammirevole fra rigore giuridico e considerazione degli

interessi sottostanti alle norme, fra sapienza e umanità; sensibile alle esigenze dell'evoluzione giurisprudenziale, ma insieme custode rigoroso della coerenza e unità dell'interpretazione giuridica. A Lui, che dette nuovo impulso alla vita della Corte di Cassazione, va oggi il nostro reverente pensiero, e insieme con Lui ai Colleghi che ci hanno lasciati nell'ultimo anno: il presidente Giancarlo Montanari Visco e il consigliere Luigi Ragosta.

OSSERVAZIONI GENERALI

1. Non è facile, né confortante, parlare di giustizia quando nel Paese la legalità è ferita in ogni settore e ad ogni livello, quando il senso delle istituzioni è debole, la coscienza civica e la coscienza morale sembrano decadere sempre più, la criminalità non recede, e in alcune regioni impera nelle sue forme più pericolose; quando la corruzione invade molti degli apparati pubblici, ricorrenti sanatorie di illeciti manifestano l'impotenza dello Stato all'accertamento e alla repressione, e diseducano i cittadini al rispetto della legge; quando i controlli amministrativi sono fiacchi e insufficienti, le leggi sono troppe e farraginose, per lo più oscure e mal redatte.

La sfiducia che questo stato di cose genera negli italiani onesti, che non riescono a prevalere nel conformare la società, può trasformarsi in cedimento e lassismo, e produrre a sua volta nuova illegalità.

L'amministrazione della giustizia è anch'essa al centro di una spirale. L'inefficienza nel sanzionare i comportamenti

illeciti aumenta il loro numero; quest'aumento è causa di nuovo lavoro giudiziario, che produce intasamento e aggrava l'inefficienza. Le lentezze sono poi fonte di una domanda di giustizia aggiuntiva, quella che punta sui ritardi processuali per differire al massimo le decisioni finali. Parlo non solo del penale, ma anche del civile, dove gli adempimenti spontanei diminuiscono, e i processi spesso si fanno non per avere giustizia, ma per ritardarla.

Sono cose da tutti risapute. Ma occorre ripeterle, perché costituiscono purtroppo il quadro in cui questo resoconto si iscrive.

Fornirò tra poco dei ragguagli sullo stato dell'amministrazione giudiziaria nell'ultimo anno. Sarò però avaro di commenti, perché essi non potrebbero che sfociare ancora nelle stesse denunce, negli stessi appelli già tante volte ripetuti negli anni passati senza risultato, relativi alle carenze strutturali, alle insufficienze di bilancio, ai vuoti negli organi, alle riforme mancate, e così via.

Né mi è possibile dire cose nuove sulle cause generali dell'inefficienza della giustizia. Sulle quali del resto si deve pronunciare più il sociologo che il magistrato, poiché esse coincidono con quelle che pervadono il Paese rendendo inefficiente quasi tutta l'organizzazione pubblica. Per migliorare la quale, a quanto pare, la società italiana e la sua classe dirigente non sono state finora disposte ad un impegno vero, nonostante i danni gravi che l'inefficienza e il burocratismo infliggono alla convivenza civile.

Non riprodurrò dunque doglianze antiche, che il mio stesso predecessore ha ribadito con forza nelle relazioni che hanno preceduto quella di oggi. Cercherò invece di richiamare l'attenzione su questioni o settori di maggiore interesse e su

alcuni problemi specifici e più urgenti, sui quali a mio avviso può essere portato, se si vuole, un impegno fruttuoso, con la possibilità di pervenire in tempi brevi a soluzioni razionali, non complesse né costose.

2. Mi ricollego al tema dell'inefficienza per osservare che, a causa del tempo esorbitante che occorre per arrivare ai processi e alle sentenze, essa prolunga gli stati di incertezza; crea vuoti di informazione che in un modo o nell'altro sono riempiti secondo le leggi della comunicazione di massa; dilata l'immagine dei pubblici ministeri, i quali finiscono per apparire i protagonisti della giustizia penale; determina la divulgazione di atti che dovrebbero rimanere riservati e per effetto della pubblicità acquistano una portata diversa da quella effettiva; spinge a sovrapporre all'impersonalità degli uffici il personalismo di chi li ricopre, spesso con la condiscendenza compiaciuta di chi è sospinto alla ribalta; produce una sorta di contraddittorio anticipato fra accusa e difesa sugli schermi televisivi, che suggestiona emotivamente un'opinione pubblica impreparata e rischia di interferire nella serenità dei futuri giudizi. Insomma l'inefficienza contribuisce fortemente a determinare le tensioni che circondano oggi la giustizia e concorre a trasformarla in uno spettacolo. Spettacolo variegato, agitato, superficiale, irrispettoso della dignità delle persone, spesso tendenzioso, in cui compaiono magistrati, avvocati, incolpati, testimoni e commentatori.

Il dibattito che da qualche tempo è insorto intorno ai rapporti fra giustizia e politica, anche se ha le sue radici nella realtà storica di questi anni, finisce per riferirsi più a questo spettacolo distorsivo che alle realtà processuali.

Relativamente all'attuale dibattito io limiterò le mie considerazioni al comportamento dei magistrati, dopo aver

premessò, in linea generale, che la crisi che l'azione giudiziaria ha contribuito a determinare nel Paese non può nè deve coinvolgere la stessa giustizia, né ha ragione di toccare, ma deve semmai rafforzare nella coscienza civile, i canoni costituzionali ai quali la giustizia è soggetta, fra cui il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Resta ben fermo che la magistratura ha esercitato un ruolo positivo « per spezzare » — secondo le parole del Presidente del Consiglio in Parlamento — « una spirale di corruzione e mal governo che stava determinando silenziosamente, con la progressiva corruzione dei suoi principi, il collasso del regime democratico ».

Certo, è da augurarsi che quel ruolo, che alcuni definiscono non fisiologico, debba ridursi e possa infine cessare. Ma dev'essere chiaro che la patologia sta nell'oggetto dell'attività giudiziaria, non nell'attività stessa. Un rientro della giustizia da quella che impropriamente si definisce la sua supplenza potrà solo aversi quando diminuiranno le ragioni dei suoi interventi per effetto del risanamento da tutti auspicato, ad ottenere il quale occorre prima di tutto un rinnovato sistema dei controlli pubblici. In una parola, la politica deve riasquistare il suo primato sull'illecito, non sulla giustizia.

Vorrei anche dire che considero la c. d. uscita da Tangentopoli un problema anzitutto politico, nel quale non intendo interferire. Se dalle sedi competenti verranno alla Magistratura, come sarebbe consigliabile, sollecitazioni a fornire il suo contributo tecnico intorno alla normazione delle soluzioni prospettate, il contributo sarà dato.

Problema vicino ma di importanza minore perché non tocca la diffusa corruzione, e tuttavia attuale in quanto attiene al controllo penale dell'esercizio di funzioni pubbliche,

in particolare amministrative, è quello dell'opportunità che gli interventi giudiziari siano esercitabili entro un ambito di maggiore certezza per mezzo di una migliore specificazione di talune fattispecie penali, le quali peccano (talvolta per voluta scelta legislativa) di indeterminatezza e lasciano al controllo del giudice penale uno spazio non abbastanza definito.

Proprio una delle norme poste a tutela della moralità nella cosa pubblica, l'articolo 323 c. p., che con la previsione del reato di abuso di ufficio ha assorbito, oltre all'abuso innominato, i reati di interesse privato in atti d'ufficio e di peculato per distrazione, presenta una insufficiente tipicità dell'illecito, che rende incerta l'area della penalizzazione: il che da un lato crea il rischio di invasioni nel merito degli atti di amministrazione, con la conversione di mere illegittimità amministrative in illeciti penali dalla linea insicura, dall'altro lato dà incentivo alla presentazione di denunce per comportamenti soltanto sintomatici.

3. Passando al rapporto non fra giustizia e politica, ma fra politica e singoli magistrati, ribadisco il principio indiscusso che nell'esercizio delle sue funzioni il magistrato non deve lasciarsi indurre da motivazioni politiche. Aggiungo, parafrasando un autorevole monito, che se il magistrato non deve soltanto essere, ma anche apparire indipendente, ugualmente egli deve non solo non fare politica, ma neppure far credere che la faccia. Nel campo penale, in particolare, i suoi atti devono essere e apparire ispirati soltanto a ragioni strettamente inerenti al caso singolo, ossia intrapresi e portati a termine al fine esclusivo di perseguire singoli illeciti, senza che l'autore si senta investito di compiti generali di rinnovamento sociale.

Con il che l'attività dei magistrati non potrà in alcun modo essere iscritta fra le azioni politiche, e si avrà la riprova che il potere della magistratura non esiste come potere unitario, ma è diffuso e frazionato in capo ad ogni magistrato e affidato alla sua indipendenza, intollerante di collegamenti o combinazioni di iniziative.

A questo riguardo, come sa bene chi giudica con obiettività, va respinta ogni confusione fra la rilevanza politica esterna che l'attività dei magistrati può assumere, il che attiene agli effetti, e la pretesa natura politica di essa, che si vorrebbe desumere da quegli effetti.

Io credo di poter assicurare che il tasso di politicità della magistratura italiana è molto inferiore a quello che spesso si crede. Tuttavia mi rendo conto che questa credenza può avere trovato una parziale giustificazione nella sintonia con il sentimento popolare in cui la magistratura è venuta a trovarsi, una sintonia per essa rischiosa perché la fa oggetto di passioni politiche ed è all'origine dei tentativi di denigrazione e delittimazione a suo danno, che il Capo dello Stato e i Presidenti delle Camere hanno condannati «in quanto la credibilità della funzione giudiziaria e la fiducia dei cittadini nella sua imparzialità sono una garanzia assoluta e indispensabile della vita democratica».

Di qui il carattere di lesione istituzionale di molti degli attacchi che vengono portati con faciloneria contro la magistratura, anzi contro il sistema della giustizia in Italia.

Di fronte a tali attacchi, che a volte interferiscono nei processi e contro i quali non esistono in Italia le leggi protettive esistenti in altri Paesi, io rivendico la dignità dell'essere magistrati liberi e imparziali, che esercitano le proprie funzioni con totale indifferenza nei confronti degli schieramenti

politici contingenti, come chi è abituato a pensare in termini di politica difficilmente sa o vuole ammettere.

Nello stesso tempo richiamo i miei colleghi ai pericoli della popolarità, che può portarli, e più volte li ha portati, ad uscire dal riserbo e dalla compostezza, fino a diventare parti attive in polemiche coinvolgenti il loro ufficio. Di qui ad esporsi all'accusa di coinvolgimento politico il passo è breve, cosicché quei comportamenti, oltre che infrangere lo stile cui il magistrato è tenuto, costituiscono una colpevole imprudenza. Il commento pubblico di iniziative o provvedimenti del proprio ufficio non è consentito. Il fatto di volere rispondere a critiche ingiustificate può al massimo essere un'attenuante, così come il cedere alle comprensibili sollecitazioni del mondo dell'informazione, alle cui esigenze in linea di principio dovrebbero bastare le motivazioni degli atti di giustizia, e quando vi sia necessità di chiarimenti si dovrà fare ricorso a comunicazioni dell'ufficio, alla cui redazione potrà concorrere il magistrato che ha agito.

4. Per parte mia, rientra nei miei doveri vigilare che con riguardo al dovere di riserbo siano osservate dai magistrati le chiare raccomandazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, rimaste finora largamente inattuato. È questa una indicazione che desidero fornire nell'intento di dare trasparenza — come ho già incominciato a fare direttamente con i colleghi — ai criteri di esercizio delle mie responsabilità disciplinari, nei limiti in cui la legge me ne rimette la valutazione.

In generale, il magistrato deve dimostrare pieno dominio psicologico del proprio potere. Equilibrio e moderazione, sono per lui, non occorre dirlo, doveri basilari. Jattanza e avventatezza sono colpe.

Non bisogna dimenticare che la deontologia dei magistrati si connette alla rilevanza sociale della loro azione e all'incidenza di essa sui diritti primari dei cittadini: e dunque non può essere elaborata nelle strettoie di criteri corporativi, ma deve emergere dal confronto con il bisogno di giustizia della collettività e conformarsi al modello che nella sensibilità generale assume la figura del magistrato. In quest'ordine di idee anche il prestigio dell'ordine giudiziario, cui fa riferimento l'art. 18 della legge sulle guarentigie, non va inteso come qualificazione formale da utilizzare a difesa della categoria, ma piuttosto come il patrimonio di fiducia e di credibilità di cui la magistratura deve godere nella società, in quanto la sua azione sia improntata ai valori dell'imparzialità, della correttezza, della prudenza, della diligenza, della discrezione.

Il problema più delicato, perché tocca l'autonomia della funzione, è quello dei limiti di ammissibilità del sindacato disciplinare degli atti giudiziari considerati in sé stessi, la cui legittimità può essere oggetto soltanto di controllo processuale.

Determinante in proposito è l'interpretazione sistematica deducibile dalle norme sulla responsabilità civile dei magistrati (legge 13 aprile 1988, n. 117), in base alla quale si deve affermare che l'ordinamento è coerente con la coscienza collettiva quando rifiuta l'assoluta insindacabilità extraprocessuale dell'attività dei magistrati, cui debba fare riscontro una assoluta irresponsabilità per colpe anche gravi; quando non consente una generale franchigia relativamente a provvedimenti pur rientranti negli astratti schemi legali (e come tali non abnormi), se nelle sedi processuali si riscontri in concreto la totale inesistenza delle condizioni di legge e dei presupposti di fatto che le possono giustificare.

In sostanza va riconosciuto che il secondo comma dell'art. 101 della Costituzione, secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge, proclama non solo il principio di indipendenza, ma insieme il principio di legalità dell'attività giurisdizionale; e che la legge, nel perseguire il coordinamento dei due principi, può prevedere che le deviazioni più gravi dal principio di legalità siano sanzionate in via disciplinare, entro i limiti necessari a salvaguardare il principio di indipendenza: quindi con esclusione da responsabilità per l'attività di interpretazione della legge e di valutazione dei fatti, e in definitiva con la censurabilità dei soli atti che assumono carattere di arbitrarità.

All'infuori dell'attività funzionale, si può incorrere in responsabilità disciplinare per comportamenti altrimenti lesivi del prestigio della giustizia nel senso che ho detto sopra. Ma certo non ogni comportamento inopportuno, che pure dovrebbe essere preso in considerazione nella valutazione del magistrato ai fini dell'avanzamento in funzioni più elevate, può dar luogo a responsabilità disciplinare (anche se il Consiglio superiore può esaminare se ne sia derivata una caduta di prestigio in sede locale).

Così, in un caso recente, l'omissione di una opportuna cautela esplicativa poté produrre l'equivoco che vi fosse stata una minaccia alle libertà parlamentari (un equivoco che in verità il controllo delle norme avrebbe subito dissolto). Si deve esprimere rammarico, e anche deplorazione, per quel difetto di accortezza, ma esso non poteva giustificare, come ho ampiamente chiarito in un mio provvedimento, l'apertura di un procedimento disciplinare.

5. Qualche parola vorrei infine dedicare ad altro tema attuale, quello della separazione della carriera dei pubblici ministeri da quella dei giudici.

A me pare che molto più importante sia il problema di una adeguata preparazione degli uni e degli altri all'assunzione delle rispettive funzioni, cioè il problema della formazione e selezione ai fini dell'ingresso in carriera.

Che il sistema attuale sia insufficiente è da tutti riconosciuto. La selezione soltanto attraverso una prova di concorso, che oltre tutto ha gli inconvenienti di un concorso di massa (e che i bocciati possono ripetere addirittura quattro volte), non può bastare ad assicurare che siano immesse in magistratura persone che offrano tutte piena garanzia di capacità.

Una seria preselezione è assolutamente necessaria, tanto più nell'assenza di effettive selezioni successive per la progressione nelle funzioni. È perciò da auspicare l'istituzione di una scuola di formazione post-universitaria, che accolga giovani risultati meritevoli attraverso prove idonee e che dopo il superamento di corsi rigorosi conferisca il titolo di ammissione al concorso per uditore giudiziario. Una Scuola della magistratura, come patrocinata dal Consiglio superiore, o meglio, a mio modo di vedere, una Scuola superiore di formazione alle professioni legali, che accomuni inizialmente giovani da avviare in direzioni diverse secondo le preferenze che essi matureranno o le attitudini che riveleranno, nella quale — cosa della massima importanza — in loro si possa formare un comune substrato di conoscenze professionali e una comune consapevolezza dei valori istituzionali al cui servizio agiranno: il che potrà molto contribuire, oltre che alla migliore preparazione dei futuri magistrati e avvocati, anche al loro reciproco avvicinamento in una comunanza culturale e di formazione tecnica, base auspicabile di un futuro spirito di cooperazione.

Su questa base, e nell'ambito del disegno costituzionale

del pubblico ministero come magistrato indipendente appartenente all'ordine giudiziario, potrà anche esaminarsi se dopo l'inizio di una carriera comune non sia opportuno che giudici e pubblici ministeri prendano strade separate, senza la possibilità di passaggio dall'una all'altra funzione. Purché però sia disposto che, al fine di consolidare i pubblici ministeri nello spirito di imparzialità e di equilibrio richiesti dalla loro funzione, essi siano ammessi ad esercitarla solo dopo un approfondito e non breve tirocinio nelle funzioni di giudice in seno ad organi collegiali. Un progetto, questo, che a mio avviso può meglio di ogni altro soddisfare le esigenze che vengono indicate per giustificare la richiesta di una separazione delle carriere, tenendosi tuttavia conto che la commistione delle posizioni va anzitutto impedita sul piano processuale piuttosto che su quello dell'ordinamento giudiziario, evitandosi che il giudice possa essere in qualsiasi modo condizionato dalle esigenze dell'accusa.

In effetti è innanzi tutto il sistema processuale che deve scolpire la differenza tra i ruoli: tra il giudice e il pubblico ministero ma anche tra questo e la polizia giudiziaria. Perché è certo necessario che il giudice non si appiattisca, come usa dirsi, sul pubblico ministero, ma, è anche necessario che il pubblico ministero non si omologhi o si sostituisca alla polizia giudiziaria. Ferma restando la preminenza del pubblico ministero nella conduzione delle indagini, va riconosciuta la specificità dell'attività di polizia giudiziaria, che inopportuno è il vigente codice di rito, nell'impianto originario, aveva in parte sacrificato, con effetti, anche psicologici, non certo positivi; effetti non cessati del tutto neppure dopo le modificazioni apportate dall'art. 4 d. l. 8 giugno 1992, n. 306 (convertito dalla l. 7 agosto 1992, n. 356) alle disposizioni del codice concernenti le attività ad iniziativa della polizia giu-

diziaria, le quali ai fini del processo hanno sicuramente una funzione insostituibile, come ai vertici delle Forze di polizia è stato di recente sottolineato.

LA GIUSTIZIA PENALE

Il problema dell'effettività della pena.

1. In Italia il problema centrale della giustizia penale è il problema dell'effettività della pena.

L'incertezza che i colpevoli dei reati siano raggiunti da sanzione adeguata, e lo siano in tempi ragionevoli, dipende in parte da ragioni di diritto sostanziale, ma soprattutto da ritardi e carenze nell'applicazione e nell'esecuzione della pena.

Fra le prime ragioni sono da un lato la pratica nullificazione della recidiva, dall'altro la dilatazione dell'istituto della continuazione, con una forte riduzione dell'efficacia preventiva della pena. L'istituto del reato continuato, che a distanza di oltre 20 anni dalla modifica dell'art. 81 c. p. risente ancora di una carente disciplina normativa, è stato ulteriormente ampliato dal nuovo codice di procedura, che ne ha ammesso l'applicazione anche in sede esecutiva con il superamento del giudicato attraverso una delibazione del giudice dell'esecuzione, la quale, quando non è ispirata da mera indulgenza, incontra gravi difficoltà di accertamento e sfugge poi ad ogni controllo di merito, essendo la pronuncia impugnabile soltanto in Cassazione.

Mi faccio anche interprete delle preoccupazioni insorte per le difficoltà cui dà luogo il troppo facile ricorso alla reite-

razione, spesso con modificazioni, dei decreti-legge, che in alcune materie (come l'inquinamento idrico e i condoni urbanistici) ha generato una sconcertante variabilità delle norme da applicare e una conseguente casuale diversità delle decisioni secondo il tempo in cui sono emesse. L'uso del decreto legge in materia penale dà poi luogo al grave problema dell'applicazione dell'art. 2 del codice penale al regime più favorevole voluto dal governo, che è destinato a permanere nonostante l'esito negativo del controllo parlamentare: problema, questo, che perdura pur dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 1985 la quale — come si ritiene — riguarda la disciplina dei fatti commessi prima dei decreti-legge contenenti norme penali di favore, non quella dei fatti commessi durante il vigore provvisorio dei decreti.

La prima causa dell'aleatorietà dell'applicazione della pena sta nelle difficoltà della raccolta di elementi a corredo delle notizie di reato. Le cifre sono impressionanti. Gli autori della maggior parte degli illeciti oggetto di denuncia rimangono ignoti: addirittura quasi l'82% dei delitti nell'anno che va dal 1° luglio 1994 al 30 giugno 1995. A questa percentuale si aggiunge quella sconosciuta, e impossibile da stimare, degli illeciti che le vittime preferiscono subire senza portarli a conoscenza delle autorità.

La seconda causa di aleatorietà dell'applicazione delle pene risiede nelle disfunzioni processuali, a loro volta dipendenti sia dallo stato degli uffici e dalle condizioni di lavoro, sia da difetti della struttura normativa dei processi.

Vorrei premettere in proposito che non mi pare da condividere un'opinione alquanto diffusa intorno al rapporto fra efficienza e garantismo nel processo penale, secondo la quale

i due connotati sarebbero alternativi, o inversamente proporzionali: di tanto aumenterebbe l'efficienza del processo di quanto diminuisce il garantismo, e viceversa.

Bisogna considerare che le norme penali non hanno attuazione al di fuori della applicazione giudiziale, e dunque il sistema penale vive soltanto attraverso il processo.

Quando si sente contestare che il processo penale abbia finalità di difesa della società è facile opporre, come la migliore dottrina non ha mancato di fare, che la riparazione dell'illecito penale, a differenza dalla riparazione dell'illecito civile, è irrealizzabile senza la pronuncia del giudice.

Il processo penale è quindi per definizione strumento di difesa sociale, ma il riconoscimento di questa finalità non comporta, come alcuni affermano, opzioni antigarantiste. In verità, il processo più idoneo a provare la colpevolezza del reo è anche il più idoneo ad accertare la non colpevolezza dell'innocente. Il contraddittorio nel processo penale, questa conquista della civiltà giuridica moderna, che è il fondamento stesso della legittimazione del giudice a decidere, non soltanto assicura il rispetto della persona umana, ma è il metodo migliore per l'accertamento della verità, la quale ha molte più probabilità di emergere dal confronto delle opposte tesi che dalla ricerca unilaterale. Di qui l'essenzialità dell'esercizio della difesa come vera e propria funzione processuale, e non soltanto come mezzo di tutela della persona sottoposta al giudizio.

Una corretta tutela dei diritti della difesa non richiede dunque, e non giustifica, alcuna diminuzione dell'efficacia del processo. Al contrario il depotenziamento dell'attività di giustizia, che sembra il fine di alcune delle nostre norme, giova soltanto, esso sì, ai colpevoli e non favorisce affatto gli innocenti.

Va dunque tenuto per fermo che una giustizia penale efficiente non ha alcun bisogno di misure eccezionali, né di limitazioni delle garanzie processuali del diritto di difesa. A strumenti normativi eccezionali il legislatore deve ricorrere, come è ricorso nel nostro recente passato, soltanto per scongiurare rozzamente i perniciosi effetti dell'inefficienza del processo, non per migliorarne l'efficienza. È soprattutto la lunghezza dei tempi della giustizia, in parte dipendente dall'esistenza di norme che impediscono la linearità delle procedure, e invece le complicano e le appesantiscono senza utilità, è il prodursi di vuoti nella protezione contro la criminalità che costringono episodicamente, col carattere sussultorio che spesso assume la nostra legislazione, a misure tampone che con il modello di un processo ben funzionante nulla hanno a che fare.

Efficacia e garanzia nelle indagini preliminari.

2. Il rapporto fra efficacia delle procedure e garanzie della difesa non si pone in termini diversi nelle indagini preliminari.

Non occorre che io indugi nel ricordare la natura e la funzione processuale del pubblico ministero, dopo le chiare qualificazioni che ne ha date la Corte Costituzionale con le sentenze n. 88 del 1991, n. 462, 463 e 464 del 1993, e con la più recente e inequivocabile n. 420 del 1995, nelle quali il pubblico ministero è definito il titolare esclusivo dell'attività di indagine finalizzata all'esercizio obbligatorio dell'azione penale, che postula il requisito dell'indipendenza rispetto ad ogni altro potere, e il cui ruolo non è quello di mero accusa-

tore, ma di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato.

Definizioni che hanno messo fine a ogni questione circa il rapporto fra sistema di tipo accusatorio e obbligatorietà dell'azione penale, secondo taluno incompatibili, rendendo chiaro che il processo accusatorio non è necessariamente un processo dispositivo, in cui il pubblico ministero debba poter rinunciare all'esercizio dell'azione penale. In perfetta armonia con la Costituzione, il codice definisce inequivocabilmente il pubblico ministero come un magistrato indipendente e perciò vincolato a criteri di stretta legalità, che rendono naturale il controllo del giudice sulle sue richieste di archiviazione.

I poteri a lui conferiti ai fini della ricerca della verità devono essere bilanciati dall'attribuzione di idonee garanzie alla difesa, il cui apporto è essenziale anche nella fase delle indagini preliminari, perchè contribuisce a rendere più difficile l'errore. Non si tratta tuttavia di contemperare le esigenze di difesa sociale con le garanzie di difesa della persona, ma di perseguire le prime anche per mezzo delle seconde. La tutela individuale va assicurata garantendo la massima esplicazione della difesa di fronte all'accusa, non attraverso la compressione dei poteri di indagine del pubblico ministero. In una parola, non ha senso tutelare la difesa impedendo o rendendo più difficile l'individuazione e la condanna dei colpevoli.

Queste osservazioni molto semplici, ma non per tutti scontate, vogliono riferirsi anche alla recente legge dell'agosto scorso n. 332, della quale va certamente condiviso l'intento di accrescere la presenza della difesa e di valorizzare le indagini difensive, ma non invece la tendenza a limitare i poteri di indagine del pubblico ministero, come ad esempio è avvenuto con il divieto di interrogare prima del giudice la

persona in stato di custodia cautelare. Divieto che da un lato ritarda le indagini, e dall'altro, soprattutto nei casi in cui l'urgenza preme, rischia di trasformare in atto investigativo un interrogatorio — quello del giudice — che dovrebbe avere solo funzioni di garanzia, e di deprimere così quel ruolo di terzietà del giudice per le indagini preliminari che invece, come generalmente si ritiene, dovrebbe in vari modi essere potenziato.

Per quanto più specificamente concerne le indagini difensive, non può non osservarsi che al più deciso riconoscimento loro attribuito attraverso l'integrazione dell'art. 38 delle norme di attuazione al c. p. p. si è accompagnata una disciplina lacunosa per quanto concerne i poteri, le forme, la documentazione, l'utilizzazione: materie in cui non è opportuno lasciare così ampi spazi all'integrazione giurisprudenziale, con il rischio di reinnescare qualcuna delle tensioni che la legge n. 332 aveva voluto far cessare.

Il procedimento pretorile.

3. Le più gravi inefficienze della giustizia penale si producono nel processo davanti al pretore, sul quale la nuova ripartizione delle competenze fa gravare oltre l'80% degli affari. L'attuale situazione travalica la crisi e rasenta la paralisi. In una parola, il numero dei processi è tale che è impossibile farvi fronte.

Al fine di ridurlo, oltre che ribadire l'esigenza di una più estesa depenalizzazione, ritengo degne della massima attenzione due proposte avanzate in sede scientifica, le quali prevedono anzitutto l'introduzione di cause estintive dei reati

collegate all'esecuzione di obblighi di risarcimento, e in secondo luogo, secondo il modello tedesco, una speciale forma di archiviazione per mancanza di rilevanza lesiva del fatto, che il giudice dovrebbe disporre nel contraddittorio delle parti. Una formula, questa, che appare non incompatibile con l'art. 112 della Costituzione, essendo il legislatore ordinario libero di determinare i modi con cui delimitare l'ambito dei comportamenti penalmente rilevanti, in modo da renderne possibile l'effettiva repressione.

Analogamente dovrebbe essere ampliata l'area dei reati perseguibili a querela di parte, con la previsione di un'aggravante per la particolare gravità del fatto alla quale sia collegata la perseguibilità d'ufficio, salvo il potere del giudice di escluderla e dichiarare l'improcedibilità.

Con alcuni correttivi del rito, da tempo individuati, si può poi rimediare ai difetti vistosi che il procedimento pretorile ha rivelato fin dall'inizio dell'applicazione del nuovo codice.

Si tratta di disegnare un meccanismo processuale sufficientemente duttile, che si possa adattare sia ai numerosi reati di poco conto (cosiddetti reati bagatellari) sia ai reati non lievi, di cui pure il pretore è chiamato ad occuparsi e i quali a volte richiedono accertamenti complessi (si pensi agli omicidi colposi, in particolare per colpa professionale o per violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro).

È soprattutto rispetto ai reati di minor conto che sono emerse due esigenze: favorire la scelta dei riti speciali ed evitare attività dibattimentali defatiganti, non necessarie ai fini della decisione. Si è detto che l'oralità non va confusa con la « oralizzazione », e che il far ripetere ad un agente della polizia il contenuto del verbale di una contravvenzione si risolve molte volte in un inutile appesantimento.

Per evitare ciò il rimedio è semplice: esso consiste nel dare alle parti la facoltà di concordare l'utilizzabilità degli atti formati fuori del dibattimento.

In varie sedi è stato delineato un processo pretorile più snello dell'attuale, con una prima udienza che funzioni da filtro, serva per scegliere il rito e per individuare eventuali dati probatori controversi. In essa si dovrebbero concludere la maggior parte dei procedimenti in seguito a patteggiamento o a giudizio abbreviato, e si dovrebbero impostare i rimanenti con l'ammissione delle prove (da assumere in una udienza successiva) relative ad elementi non desumibili dagli atti delle indagini preliminari (o perché non acquisiti o perché sulla utilizzazione degli atti non c'è stato accordo).

Il lavoro dei pretori potrebbe poi essere molto alleggerito con una revisione della disciplina del decreto penale, che dovrebbe diventare alternativo al patteggiamento offrendo tutti i vantaggi di questo e qualcuno in più, in modo da rendere non più vantaggiose le opposizioni, che ora vengono spesso sollevate soltanto per ottenere l'applicazione di una pena patteggiata.

Un forte sollievo al dissesto della giustizia pretorile è infine atteso dall'auspicata attribuzione, finora rimandata, di una competenza penale al giudice di pace, che tutti i procuratori generali sollecitano. Purché siano però previste forme processuali semplici, le quali consentano di trattare i processi in modo rapido, valorizzando il contatto diretto fra giudice e parti e andando oltre le previsioni della delega di cui alla legge 11 novembre 1991, n. 334, decaduta dopo molte proroghe, che non dettava direttive univoche nel senso della semplificazione, e sembrava anzi precludere ad un processo analogo a quello pretorile.

I procedimenti speciali.

4. È ben noto che nella scarsa utilizzazione dei riti speciali — applicati in neppure il 20% dei casi, contro l'80% che si attendeva — risiede la causa principale della crisi del processo penale.

La causa prima di questo fallimento è certamente la diffusa opinione secondo cui è meglio procrastinare la definizione del processo nella speranza che intervengano provvedimenti di clemenza o altre cause estintive del reato (tanto che da parte di qualche procuratore generale è stata proposta una modifica dei termini di prescrizione dei reati) piuttosto che optare per procedimenti che si concludono rapidamente e con una sanzione, anche se ridotta, pressoché certa.

A parziale rimedio di tale stato di cose i procuratori generali sollecitano anzitutto la semplice misura di anticipare il termine finale per la richiesta del patteggiamento, in modo che sia impossibile presentarla, come avviene assai spesso, solo all'atto dell'apertura del dibattimento, con la vanificazione degli effetti deflattivi e con pregiudizio di una razionale formazione dei ruoli di udienza. Al fine di potenziare il ricorso al patteggiamento è poi suggerito un aumento della misura della pena che ne delimita l'ammissibilità, magari accompagnato da esclusioni oggettive.

Necessaria appare inoltre una riforma del giudizio abbreviato, il cui impianto originario è stato radicalmente modificato da successive dichiarazioni di illegittimità costituzionale, che hanno reso indilazionabile un intervento ricostruttivo. Lasciando inalterata la configurazione originaria del procedimento come giudizio allo stato degli atti, dovrebbe essere consentita un'integrazione probatoria solo se non com-

pressa o se resa necessaria dall'ingiustificata incompletezza delle indagini preliminari del p. m.

Parlando di procedimenti regolati da norme speciali, vorrei anche accennare ai problemi di notevole delicatezza che pone la disciplina dei reati ministeriali, sia con riguardo alle difficoltà di individuare il rito da seguire e delimitare con precisione l'ambito dei poteri spettanti al collegio speciale e al procuratore della Repubblica, sia per le complicazioni che derivano dalla *vis* attrattiva esercitata nei confronti delle persone che concorrono nel reato. I lati oscuri della disciplina e le difficoltà di coordinamento con le ordinarie norme processuali sono tali che per aspetti fondamentali del procedimento sono sostenibili, e sono state adottate dai giudici di merito, soluzioni diverse: soltanto alcune delle quali, com'è ovvio, potranno essere ritenute valide dalla Corte di cassazione, attraverso una scelta dalla quale potrà anche derivare la nullità di importanti procedimenti attualmente in corso.

Il quadro della criminalità.

5. Il quadro della criminalità indica anzitutto che fra il 1° luglio 1994 e il 30 giugno 1995 sono stati denunciati 2.806.542 delitti, con un aumento pari al 3,6%, di cui 1.707.177 furti.

Si è manifestata la tendenza ad una leggera diminuzione degli omicidi (2.751: diminuiti del 4,7%) delle rapine (48.055 : diminuite del 12,3%) e delle estorsioni (7.713: diminuite del 5,3%). Ha suscitato preoccupazione la ripresa dei sequestri di persona in Sardegna, taluni fortunatamente risolti con la liberazione degli ostaggi.

Soltanto del 18,9% dei delitti denunciati, come ho accennato, sono stati individuati gli autori. Una percentuale che sale, si fa per dire, al 39,6% per gli omicidi, ma scende al 14,2% per le rapine e al 2,7% per i furti. Come ho già detto, intorno alla quantità dei delitti non denunciati non vengono indicate cifre.

Per effetto della depenalizzazione, il numero delle contravvenzioni denunciate è inferiore a quello dei delitti: 1.958.384, pari al 41,1%.

Il quadro della risposta giudiziaria è il seguente: 3.621.021 procedimenti pendenti presso tutti gli uffici giudiziari del Paese, requirenti e giudicanti, al 30 giugno 1994; 9.315.119 procedimenti iscritti nei vari uffici nei 12 mesi successivi, dei quali 4.764.792 procedimenti nuovi, cioè affluiti alla procure della Repubblica.

Del totale di 12.936.140 procedimenti di cui gli uffici si sono occupati nell'anno, il numero complessivo delle pendenze presso ciascuno eliminate, anche con trasferimenti fra uffici requirenti e giudicanti e fra uffici giudicanti nei diversi momenti processuali, è stato di 9.013.149.

Si può ben capire quale quantità di atti e di carte abbia comportato il movimento di oltre 9 milioni di processi.

Il risultato finale effettivo di questo enorme movimento, ossia il totale delle definizioni finali dei procedimenti con provvedimenti di varia natura, non è però conoscibile, perché gli uffici statistici non forniscono il dato dei provvedimenti ultimi che esauriscono la vita del processo.

La vigorosa azione di contrasto con la quale tutte le istituzioni dello Stato hanno affrontato, dopo le stragi di Capaci e di Via d'Amelio, la mafia, la camorra e le altre forme di

criminalità organizzata, è proseguita con determinazione anche nell'anno decorso e costituisce il compito prioritario degli organi giudiziari e delle autorità di polizia che operano nelle regioni meridionali ed in Sicilia.

Nonostante i successi ottenuti in tale azione con l'arresto di capi ancora latitanti, l'individuazione di covi e la scoperta di depositi di armi, permane inalterata tutta la pericolosità di tali organizzazioni. Ciò è dovuto essenzialmente al loro profondo radicamento nel territorio — su cui in talune zone esercitano un controllo incontrastato — come dimostra la lunga catena di omicidi perpetrati nell'anno appena decorso, di cui sono rimasti vittima anche noti esponenti della classe forense.

Prezioso, ancora una volta, si è rivelato l'apporto dei collaboratori, i quali non solo hanno reso possibile l'arresto di capi storici delle associazioni criminose, latitanti da anni, e di riaprire le indagini su fatti remoti rimasti impuniti, ma hanno fornito anche elementi utili per comprendere i nuovi equilibri e gli assestamenti intervenuti all'interno delle varie organizzazioni a seguito dei successi conseguiti dalla magistratura e dalle forze dell'ordine con l'arresto e la condanna dei loro maggiori esponenti. È opinione unanime dei procuratori generali che dai contributi dei collaboratori non può prescindersi, poiché la conoscenza delle articolazioni della criminalità organizzata non può che provenire dal suo interno: fermo restando che le dichiarazioni dei pentiti, nella maggior parte dei casi responsabili di gravissimi delitti, debbono essere valutate con estremo rigore critico e sottoposte al controllo dei necessari riscontri oggettivi. La legislazione che li riguarda deve essere quindi mantenuta ferma, pur essendo auspicabili tutti gli interventi, suggeriti dall'esperienza, diretti a garantire la genuinità delle dichiarazioni e la inco-

lunità dei loro autori e dei familiari. Per sgombrare, poi, il campo da sospetti che non giovano all'amministrazione della giustizia, sarebbe auspicabile una netta separazione tra organi investigativi ed organi preposti alla tutela dei collaboratori, come avviene in altri Paesi.

Se le organizzazioni suddette sono presenti in maniera capillare nelle regioni più meridionali, quasi tutte le Procure generali segnalano la presenza nei loro territori di vere e proprie filiali, che alleandosi spesso con la malavita locale hanno esportato nelle zone più ricche del Paese i modelli criminali tipici delle zone di origine, dimostrando un'elevata flessibilità organizzativa ed una forte capacità di conversione alle opportunità offerte dallo sviluppo della società e delle tecnologie.

I settori in cui le organizzazioni criminali agiscono sono quelli ormai tradizionali: traffico di armi e di sostanze stupefacenti, in stretto collegamento con la più agguerrita delinquenza internazionale; contrabbando, usura, estorsioni, reati contro la pubblica amministrazione, prevalentemente legati alla realizzazione di opere pubbliche e allo smaltimento dei rifiuti.

È poi fondato il sospetto, che in taluni casi è certezza, di una sempre maggiore infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia reale del Paese. Spesso le ingenti risorse economiche di cui essa dispone sono utilizzate per la creazione di società finanziarie o per rilevare aziende in crisi, il che agevola il riciclaggio del danaro proveniente dalle attività illecite. Per colpire i proventi del crimine strumento utilissimo si è rivelato il sequestro (e la successiva confisca) dei beni appartenenti a persone sospettate di appartenere ad associazioni mafiose. Va però segnalata la necessità di razionalizzare e semplificare tutta la materia delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, anche con la redazione di

un testo unico: in modo da superare le incertezze normative, ridurre gli adempimenti burocratici e facilitare l'individuazione dei patrimoni di provenienza illecita.

Con particolare attenzione viene seguita la sempre più intensa espansione nel nostro Paese di consorterie criminali straniere, specie orientali, che operano prevalentemente nel traffico delle sostanze stupefacenti, in cui una posizione di rilievo sta assumendo la mafia cinese.

Assai utile nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata si è ancora rivelata la Direzione nazionale antimafia. La continuità dei collegamenti e dei flussi informativi che per il suo tramite è stata realizzata tra le procure distrettuali ha consentito da un lato di valorizzare le esperienze specifiche delle diverse realtà locali, dall'altro di avere una visione globale delle manifestazioni criminose, delle loro articolazioni e della mobilità delle varie associazioni nell'ambito del territorio nazionale, con l'ulteriore positivo effetto che si è realizzata una tendenziale omogeneità dei programmi investigativi di fronte a manifestazioni criminose di matrice unitaria.

Tali funzioni di impulso e di coordinamento, espressamente previste dall'art. 371-*bis* c. p. p., sono state attuate soprattutto facendo ricorso all'istituto dell'applicazione (utilizzato ben sessantotto volte, per complessivi millecinquecentosette giorni) alle Procure distrettuali dei magistrati della Direzione nazionale, il cui apporto alle indagini è stato sempre determinante.

Particolare attenzione è stata dedicata ai nuovi campi di azione della criminalità organizzata e ai suoi sempre più vasti collegamenti internazionali. In tali settori si è provveduto ad intensificare i rapporti con altre istituzioni dello Stato, come ad esempio la sezione antiriciclaggio dell'Ufficio

italiano cambi. Inoltre sono stati instaurati rapporti di collaborazione con gli uffici giudiziari di altri Paesi, nella consapevolezza che un'efficace lotta alle organizzazioni criminose non può oggi prescindere da un comune impegno di tutti gli Stati interessati.

A mio avviso, nonostante alcune possibili riserve prevalentemente teoriche, espresse anche in seno al Consiglio superiore della Magistratura, pragmatismo e razionalità consigliano di istituire entro tempi brevi, come da più parti richiesto, i Tribunali distrettuali antimafia — oggetto di un disegno di legge ministeriale non ancora presentato al Parlamento — al fine di soddisfare concrete esigenze di concentrazione di mezzi e di risorse, di valorizzazione di specifiche esperienze professionali, di tutela della sicurezza dei magistrati, dei detenuti e dei collaboratori di giustizia, e di decongestione degli uffici giudicanti non distrettuali.

Una forte incidenza nel panorama della criminalità hanno sempre l'uso e il traffico delle sostanze stupefacenti (con un aumento dei reati del 23%) che costituiscono uno dei settori in cui più massiccia è la presenza della delinquenza organizzata.

Poiché il nostro Paese è anche zona di passaggio e luogo di raffinazione delle materie prime provenienti dal Medio ed Estremo Oriente e dall'America latina, con stretti rapporti tra le organizzazioni criminali operanti in Italia e quelle che controllano la produzione, un'efficace opera di contrasto non può essere limitata nell'ambito del territorio nazionale, e richiederebbe una tendenziale omogeneità della disciplina normativa, che consenta di colpire gli interessi economici delle organizzazioni criminali oltre i confini dei Paesi in cui operano.

I procuratori generali e le Forze dell'ordine segnalano il costante progressivo coinvolgimento nel traffico di droga di stranieri extracomunitari, specialmente di origine magrebina, anche con funzioni di vertice nell'ambito di piccole, ma pericolose organizzazioni.

Sempre elevato è il numero dei delitti, principalmente contro il patrimonio, originati dall'uso delle sostanze stupefacenti.

Ancora diffusa è l'aggressione al territorio, perpetrata con una deturpante e spesso devastante edificazione senza regole. Ad essa concorrono le amministrazioni locali, con la loro inerzia nella elaborazione dei piani edificatori e nell'attuazione dei provvedimenti di demolizione di cui all'art. 7 della L. 28 febbraio 1985, n. 47.

I reati ambientali in genere sono tutti in sensibile crescita, con particolare riguardo alle discariche abusive.

In ulteriore crescita è l'usura, che secondo calcoli della Banca d'Italia ha avuto nell'anno 1993 un giro d'affari di ben quattromila miliardi. Il fenomeno ha una diffusione capillare in tutto il Paese, ed in talune zone è divenuto una vera piaga sociale, capace di pregiudicare interi settori economici e di porsi all'origine di ulteriori e più gravi reati. Sono coinvolte nell'usura persone insospettabili (molto spesso tra gli indagati compaiono dipendenti di istituti di credito) e vi è il fondato sospetto che essa rappresenti anche uno dei canali di riciclaggio del denaro al quale fa ricorso la criminalità organizzata, la quale in un primo tempo si impossessa degli immobili e delle aziende delle vittime e assume poi la gestione delle relative attività.

Gli strumenti finora disponibili per la prevenzione e la repressione dell'usura sono insufficienti. L'auspicata disciplina della materia non è ancora intervenuta, poiché il d. d. l. governativo n. 1242, presentato in data 17 settembre 1994 ed approvato dalla Camera dei Deputati l'11 ottobre successivo, è ancora all'esame del Senato.

Causa di sempre maggiore preoccupazione è la crescente presenza di stranieri provenienti da aree extracomunitarie. Le misere condizioni di vita in cui per lo più vivono e le difficoltà di inserimento in un ambiente sociale e culturale a loro estraneo li rende facile preda di organizzazioni criminali, non di rado controllate da altri connazionali che li utilizzano soprattutto nell'attività di spaccio di sostanze stupefacenti, nella prostituzione e, se minori, nella commissione di reati contro il patrimonio.

Tutto ciò crea problemi di ordine pubblico che preoccupano non poco le autorità preposte e genera nella popolazione pulsioni xenofobe estranee alla tradizione italiana, che rischiano di coinvolgere anche gli stranieri i quali svolgono onestamente gli umili lavori rifiutati dai nostri connazionali.

Il problema dell'immigrazione costituisce ormai una vera emergenza e come tale deve essere affrontato, da un lato promovendo accordi con gli stati di provenienza per limitare il flusso migratorio e sviluppare *in loco* occasioni di lavoro, dall'altro provvedendo ad una più rigorosa vigilanza delle frontiere, secondo gli impegni assunti dall'Italia con il trattato di Schengen. Si impone comunque un'efficace revisione della normativa sugli immigrati in modo da rendere più agevoli i controlli ed effettivi i provvedimenti che li riguardano, compresi quelli di espulsione, che attualmente restano nella maggior parte dei casi ineseguiti. Per il perseguimento di tali

finalità si è attivato il Governo con il recente d. l. 18 novembre 1995, n. 489, attualmente all'esame del Parlamento.

La criminalità minorile si è attestata, nel periodo considerato, sugli *standards* quantitativi degli anni precedenti. Tuttavia, le relazioni dei procuratori generali segnalano un preoccupante aumento dei casi di minori coinvolti in reati associativi ed in qualche caso in omicidi volontari (nel distretto di Catania l'aumento è stato addirittura del 350%) nonché una sempre più frequente loro utilizzazione nell'attività di piccolo spaccio di sostanze stupefacenti, fermo restando che il campo di azione privilegiato dei minori, soprattutto nomadi extracomunitari, è quello dei reati contro il patrimonio.

Gli strumenti a disposizione della giustizia minorile, pur nella varietà della loro articolazione, che giunge fino alla pronuncia di sentenze di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto o di estinzione del reato, anche il più grave, dopo un periodo positivo di prova, si rivelano inadeguati, perchè non accompagnati da idonei interventi rieducativi e di sostegno ad opera di strutture specializzate.

Nonostante le depenalizzazioni (attuata con leggi 24 novembre 1981, n. 689 e 28 dicembre 1993, n. 561 e 562), la concessione di amnistia per reati tributari (d. p. r. 20 gennaio 1992, n. 93) e le modifiche alla legge 7 agosto 1982, n. 516 apportate con legge 15 maggio 1991, n. 154, i procedimenti per reati finanziari continuano ad incidere in modo determinante sul carico degli uffici giudiziari, senza che all'enorme lavoro svolto corrispondano risultati utili ad una sostanziale repressione e prevenzione dei reati e all'incremento delle entrate dello Stato.

Infatti, trattandosi per lo più di contravvenzioni o di delitti non puniti con pena elevata, commessi da soggetti con buoni precedenti penali, in caso di condanna vengono sempre concessi i benefici di legge, e le uniche sanzioni di fatto applicate agli autori delle violazioni e da essi temute sono quelle amministrative.

Per contro i carichi di lavoro per i reati tributari, specie negli uffici giudiziari delle città che sono sede nei Centri di servizio delle imposte dirette, sono divenuti insostenibili. Se non si interviene in modo più radicale che nel passato con una nuova e più efficace depenalizzazione delle meno gravi violazioni finanziarie ancora costituenti reato, che incida immediatamente, e senza condizionamenti e vincoli connessi a complicati procedimenti di sanatoria, sulle pendenze e sulle sopravvenienze dei procedimenti, gli uffici giudiziari dovranno dedicarsi ancora per anni alla pressoché inutile definizione di numerosissimi processi per non gravi reati finanziari, anziché impiegare le forze disponibili a contrastare i reali fenomeni criminali, e, per restare nell'ambito della materia in esame, le frodi fiscali, attualmente poco perseguite.

Sento pertanto l'esigenza di patrocinare la depenalizzazione, con efficacia immediata e retroattiva, di tutti i reati previsti dalla L. 516/82, escluse le frodi fiscali di cui all'art. 4 della legge, e di tutte le contravvenzioni per violazione delle leggi finanziarie.

Questo quadro assai sommario dell'illiceità penale nel Paese non può chiudersi senza una dichiarazione di riconoscenza alle Forze dell'ordine, per il loro impegno nella prevenzione e repressione delle varie forme di criminalità: ribadendo l'auspicio che la loro professionalità, sempre più af-

finata, trovi normativamente e concretamente più intenso impiego.

L'esecuzione della pena.

6. La crisi dell'effettività della pena riguarda, come dicevo, anche l'esecuzione.

I procuratori generali denunciano il difetto di coordinamento fra la fase decisoria e la fase esecutiva, lamentando in primo luogo che possa essere evitata la reclusione in carcere con l'applicazione di istituti previsti dall'ordinamento penitenziario (in particolare con l'affidamento in prova al servizio sociale), vanificandosi così la commisurazione della pena detentiva da parte del giudice della cognizione, il quale la determina nella prospettiva della sua esecuzione in carcere.

Anche quando si procede alla esecuzione solo di rado il condannato espia la pena detentiva irrogata con la sentenza di condanna, consentendo i molteplici istituti previsti dalla legge penitenziaria (e la possibilità di cumularne i benefici) una sua consistente riduzione, che può giungere fino ad oltre un terzo (mesi quattro e giorni quindici di reclusione per ogni anno di detenzione espia).

Si aggiunga che alcuni istituti hanno subito uno snaturamento rispetto all'originaria impostazione della legge sull'ordinamento penitenziario del 26 luglio 1975, n. 354: è sufficiente ricordare le vicende dell'affidamento in prova al servizio sociale, che da misura applicabile solo per pene brevi e dopo un periodo di osservazione in carcere si è trasformata, per effetto di taluni interventi della Corte costituzionale e del legislatore (art. 14-bis d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella L. 7 agosto 1992, n. 356), in una mi-

sura applicabile anche prima dell'inizio della esecuzione, ove sia inflitta una pena non superiore a tre anni.

È dunque urgente una razionalizzazione dell'intero sistema dell'esecuzione penale in modo da restituire certezza alla pena, senza di che è vano fare affidamento sulla sua funzione preventiva: anzitutto ampliandosi i poteri del giudice della cognizione col riservargli la competenza ad applicare con la stessa sentenza di condanna le misure alternative che ora possono essere disposte dalla magistratura di sorveglianza, non si sa su quale base, ancora prima dell'inizio dell'esecuzione della pena. D'altro canto già oggi il giudice della cognizione può applicare, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, sanzioni sostitutive delle pene tradizionali, tra le quali ve n'è una, la semidetenzione, che sostanzialmente non si differenzia da una misura alternativa, la semilibertà, applicabile dalla magistratura di sorveglianza.

Una riforma nel senso auspicato (che potrebbe essere accompagnata anche dall'introduzione di nuovi tipi di sanzioni) contribuirebbe a conferire maggiore organicità all'intero sistema penale, riservando ai magistrati di sorveglianza gli interventi che incidono sulla esecuzione della pena già in atto all'interno degli istituti e sul trattamento penitenziario. Il che consentirebbe anche di ridurre l'enorme mole del loro lavoro, che per effetto dell'entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663, e del nuovo codice di procedura penale è più che triplicato, mentre l'organico della magistratura di sorveglianza determinato con la legge n. 354 del 1975 è rimasto sostanzialmente immutato.

La situazione carceraria.

7. La situazione carceraria denuncia in primo luogo la grave insufficienza edilizia degli istituti di pena, i quali accolgono una popolazione carceraria superiore di circa il 50% alla loro capacità ricettiva e pari, al 30 novembre 1995, a 48.227 detenuti. (Una popolazione peraltro percentualmente molto inferiore a quelle dei Paesi più sviluppati: è doppia in Gran Bretagna, addirittura quadrupla negli Stati Uniti). Il dato dimostra in quali condizioni disumane avviene la espiazione della pena in Italia. L'eccezionale sovraffollamento delle carceri rende pressoché impossibile, nonostante l'impegno del personale penitenziario, l'attuazione di un reale trattamento individuale, e quindi un'efficace opera di rieducazione. Esso costituisce inoltre un pericoloso fattore criminogeno, poiché non consente la separazione tra detenuti in attesa di giudizio e detenuti già condannati con sentenza definitiva, fra delinquenti primari o occasionali e delinquenti recidivi o appartenenti alla malavita organizzata, che approfittano di tale promiscuità per reclutare nuovi adepti.

Il sovraffollamento determina gravi problemi in ordine al mantenimento dell'ordine all'interno degli istituti, aggravati dalla presenza di un gran numero di tossicodipendenti (pari al 30% della popolazione carceraria) e di stranieri, che per difficoltà di comunicazione e diversità di costumi non riescono ad inserirsi agevolmente nella comunità carceraria. Il sovraffollamento acutizza inoltre i problemi di natura igienico-sanitaria (oggetto di speciale attenzione da parte del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ed ai quali negli ultimi anni sono state destinate ingenti risorse finanziarie), dovuti anche al diffondersi nelle carceri dell'infezione

di HIV (al 30 giugno 1995 era stata accertata in circa 2.500 detenuti) e dell'AIDS ed alla mancanza, in molti casi, di idonee strutture sanitarie.

Va quindi ribadita ancora una volta la necessità di affrontare con l'energia che la sua gravità impone il problema dell'edilizia carceraria, tenuto conto che è illusorio ricorrere a soluzioni normative che mediante un ulteriore ampliamento dei benefici penitenziari siano dirette a sfoltire il numero dei detenuti.

LA GIUSTIZIA CIVILE

La centralità assunta dai problemi inerenti all'amministrazione della giustizia penale non può indurre a dedicare minore attenzione alla giustizia civile, il cui quadro, com'è a tutti noto, è anch'esso desolante.

La litigiosità è in costante aumento, rilevandosi un incremento pressoché generalizzato del numero dei procedimenti sopravvenuti e di quelli pendenti, con conseguente ulteriore esasperazione dei tempi di trattazione.

La durata media dei giudizi di primo grado varia dai quasi due anni (616 giorni) dei processi pretorili ai tre anni e mezzo (1261 giorni) dei processi di tribunale.

Chi poi riesce ad ottenere una decisione definitiva deve iniziare un procedimento esecutivo complesso, irto di ostacoli e di esito incerto; dopo il quale, come avviene per gli sfratti, l'attuazione di sentenze esecutive può addirittura essere subordinata a provvedimenti amministrativi.

Questa patologia del sistema non solo è cronica, ma è sempre più grave, se si considera che negli ultimi dieci anni è sì aumentato notevolmente il numero dei procedimenti esauriti ogni anno (passati da 731.835 a 1.055.857) e delle sentenze emesse (da 295.033 a 411.575), ma ciononostante si è avuto il raddoppio delle cause pendenti, che ormai sfiorano i tre milioni.

Si spiega, pertanto, che alcuni procuratori generali abbiano espresso il timore che ci si stia ormai avviando verso l'estinzione della giurisdizione civile.

Per fortuna sembrano essere positive le prime notizie relative al funzionamento del giudice di pace, la cui introduzione è giudicata favorevolmente da tutti i procuratori generali, anche se unanime è la richiesta che gli uffici siano rapidamente dotati di nuove adeguate strutture materiali e personali, e anche se — soprattutto — le attese generali era rivolte verso un giudice più vicino ai cittadini, distribuito nelle grandi città in uffici più snelli e decentrati, un giudice non burocratizzato, chiamato a rendere giustizia in maniera ancora più semplificata.

I primi dati sull'attività appena intrapresa nei nuovi uffici, sebbene molto parziali, appaiono incoraggianti, poiché sembrano indicare che l'effetto di decongestionamento degli uffici giudiziari ordinari ha cominciato a realizzarsi.

Sono riuscito a raccogliere soltanto dati campione, ma sicuramente significativi perchè relativi ad uffici importanti come quelli di Roma.

Fra il 2 maggio 1995, data di entrata in vigore del giudice di pace, e la fine dell'anno sono stati iscritti al Tribunale di Roma circa 36.000 procedimenti contenziosi, di contro agli oltre 61.000 iscritti nello stesso periodo dell'anno precedente, con una diminuzione del 42%. (Per contro, nei primi

quattro mesi dell'anno, prima dell'istituzione del giudice di pace, i procedimenti erano aumentati rispetto al medesimo periodo del 1994).

Davanti al pretore civile di Roma i procedimenti sono aumentati nel 1995 in numero molto inferiore a quello perduto dal Tribunale, ossia del solo 7% rispetto al 1994: segno evidente che dopo l'istituzione del giudice di pace vi è stato un notevole trasferimento di lavoro da Tribunale e Pretura, insieme considerati, al giudice onorario, davanti al quale, relativamente alla sola città di Roma, sono stati iscritti fino al 31 dicembre 1995 25.000 procedimenti.

Tuttavia, vere conseguenze risanatrici non si avranno se non si provvederà con urgenza:

— a varare norme straordinarie temporanee che consentano una rapida definizione del vecchio contenzioso;

— a procedere, oltre che alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e all'introduzione del giudice civile unico di primo grado, a riequilibrare gli organici dei tribunali e delle preture, posto che per i primi vi sarà probabilmente una diminuzione dei processi civili di oltre il 50%, e per le seconde, all'opposto, un aumento anche superiore;

— ad eliminare le carenze di mezzi, di strutture, di personale ausiliario: carenze che, oltre ad impedire ai magistrati volenterosi di svolgere nel modo migliore il loro lavoro, spesso costituiscono per molti un comodo alibi per giustificare inefficienze e negligenze;

— a far sì che gli incarichi direttivi e semidirettivi vengano conferiti a magistrati capaci e motivati, non dando decisivo rilievo all'anzianità e valutando anche le doti organizzative;

— a rendere possibile — e a pretendere — un più decisivo controllo da parte dei capi degli uffici sulla qualità e quantità del lavoro dei giudici.

Segnalo infine un progressivo deterioramento della situazione per quanto riguarda le controversie in materia di lavoro, da imputare in gran parte all'attribuzione alla cognizione del giudice ordinario del contenzioso relativo ai rapporti di impiego dei dipendenti delle aziende pubbliche, in conseguenza della privatizzazione.

Alla trasformazione della natura del rapporto si è accompagnato l'insorgere di un ampio contenzioso di serie, con la proposizione contestuale di numerosissimi ricorsi simili che ha inciso pesantemente sulla funzionalità degli uffici giudiziari.

Sulla base di questa constatazione, non può non manifestarsi profonda preoccupazione per quanto potrà accadere in conseguenza della prevista attribuzione al giudice ordinario di gran parte del contenzioso del pubblico impiego, per il quale andrebbero ricercate nuove e diverse forme di soluzione in sede stragiudiziale, in collaborazione anche con le organizzazioni sindacali.

CIRCOSCRIZIONI GIUDIZIARIE E GIUDICE UNICO DI PRIMO GRADO

Tra le cause più gravi di disfunzione dell'amministrazione della giustizia, la più antica e mai rimossa, che coinvolge problemi di ordinamento giudiziario e di competenza, è l'irrazionalità del numero e della distribuzione degli uffici:

una irrazionalità che oggi, dopo l'istituzione delle preture circondariali, concerne essenzialmente i tribunali.

I 164 circondari dei tribunali italiani hanno caratteristiche molto diverse per estensione territoriale, per numero degli abitanti, per quantità e qualità del lavoro. A tribunali minimi si contrappongono i tribunali delle più grandi città, con dimensioni troppo grandi.

Il male è antico, e ugualmente antico è il fallimento di tutti i tentativi fatti per porvi rimedio, nonostante i ricorrenti impegni governativi. È da sperare che la riorganizzazione delle preture su base circondariale (L. 1 febbraio 1989, n. 30) possa costituire il prologo della più organica ristrutturazione preannunciata dall'art. 41 d. p. 22 settembre 1988, n. 449 (contenente le norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale) quando fa riferimento alla « data di entrata in vigore della legge di revisione delle circoscrizioni dei tribunali ordinari ».

Oggi, le modificazioni intervenute nelle competenze civili e penali del tribunale e del pretore rendono matura una riforma radicale che affronti in modo coordinato il problema delle circoscrizioni giudiziarie e il connesso problema dell'unificazione dei giudici di primo grado.

Il tribunale ha mutato fisionomia con la perdita di competenze di primo grado nel civile e di secondo grado nel penale. Parallelamente si è affermata la tendenza a valorizzare in primo grado il giudice monocratico, sia trasferendo competenze al pretore, come è avvenuto nel processo del lavoro e nel processo penale, attribuito ormai per l'80% al pretore, sia introducendo nel civile il tribunale monocratico accanto a quello collegiale. Il sistema ha così perso ogni razionalità, che può essergli restituita solo introducendo un giudice di

primo grado unico e monocratico, con le opportune riserve di collegialità.

L'unificazione di preture e tribunali — che sarebbe benefica per la giustizia italiana per molteplici ragioni (basti pensare ai vantaggi della concentrazione degli uffici e della scomparsa di molte questioni di competenza) — consentirebbe finalmente di affrontare con facilità la revisione della distribuzione degli uffici giudiziari, consentendo di vincere i campanilismi finora insormontabili e di pianificare un razionale dimensionamento e una ben diffusa distribuzione dell'unico giudice di primo grado nel territorio, anche mediante il frazionamento dei mal funzionanti uffici di troppo grandi dimensioni.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Se il quadro generale è preoccupante, esistono tuttavia luoghi in cui l'impegno degli uomini, nonostante le difficoltà, riesce ad essere produttivo.

Uno di questi è la Corte di cassazione, sovraccarica di lavoro, pletorica, frazionata, gravata di compiti che male s'accordano con la sua funzione unificatrice del diritto e persino col suo carattere di giudice di legittimità, e che tuttavia negli ultimi anni è riuscita con ammirevole sforzo a conseguire risultati che non sembravano prevedibili: la scomparsa dell'arretrato nel penale, una forte riduzione nel civile.

In pochi anni il numero delle sentenze é più che raddoppiato. La cifra delle sentenze civili raggiunta nel 1995 è stata di 13.162; delle sentenze penali di 42.970.

Nel penale, dall'arrivo del ricorso in cancelleria alla pronuncia della sentenza passano in media soltanto 113 giorni per le decisioni in camera di consiglio e 118 giorni per le decisioni in pubblica udienza.

Da segnalare con soddisfazione il perfetto funzionamento del Centro elettronico di documentazione, all'avanguardia nel mondo nel campo dell'informatica giuridica e giudiziaria, che fornisce alla Corte il suo prezioso ausilio tecnico ed è collegato con tutti gli uffici giudiziari e con moltissimi operatori del diritto di tutta Italia.

Questa, sul piano della produttività, è la risposta che la Cassazione italiana dà alla variegata, spesso impropria domanda di giustizia, quantitativamente dilagante, che le viene rivolta.

Sul piano della qualità il quadro è meno confortante, anche se non tutti gli addebiti che vengono fatti alla Corte, dall'uomo della strada e dai tecnici, sono fondati.

Anzitutto l'addebito di formalismo. La Cassazione sarebbe il signor K. dell'apologo moderno, che volendo dare forma rotonda ad una piccola pianta incominciò a lavorare di forbici; lavorò a lungo, puntigliosamente, e alla fine ottenne la forma rotonda, ma la pianta era scomparsa.

A questo proposito io distinguerei anzitutto tra interpretazione del diritto sostanziale, nella quale da tempo la Corte ha dato prova, soprattutto nel campo del diritto del lavoro, di essere profondamente sensibile ai valori sostanziali sottostanti alle norme, e interpretazione delle regole processuali: per dire però che anche queste, contrariamente a qualche opinione corrente, esprimono valori fondamentali dell'ordinamento e della convivenza civile, che sono quelli della tutela dei diritti di difesa, dell'uguaglianza di trattamento dei cit-

tadini, e in definitiva — non è male ricordarlo — della salvaguardia dall'arbitrio, quindi della libertà e della democrazia.

Con ciò non voglio negare che in qualche caso, molto più raro di quanto si creda, sarebbe stata possibile un'interpretazione che portasse alla conservazione invece che all'annullamento delle decisioni impugnate. Ma sta di fatto che, se per antiformalismo si deve intendere la salvaguardia della cosiddetta giustizia del caso singolo, alcuni annullamenti che hanno colpito l'opinione pubblica sono stati piuttosto il frutto di sostanziali sconfinamenti, attraverso la critica delle motivazioni, nel campo riservato al giudice di merito, proprio in un intento di giustizia del caso concreto.

Da un lato questa tendenza a scendere a valutazioni di merito, che emerge soprattutto nel penale, e d'altro lato l'elevato numero dei contrasti di giurisprudenza che continuano a prodursi, denunciano che la Cassazione non riesce ad assolvere compiutamente il proprio ruolo e fanno perdurare la sua crisi di qualità. La prima causa della quale, oltre che dall'esistenza di norme che si ispirano ad una concezione della Cassazione come giudice di terza istanza (così le norme del codice di procedura penale che invece dell'appello prevedono il ricorso per cassazione contro una molteplicità di decisioni che per lo più si prestano ad essere impugnate soltanto per difetto di motivazione, come ad esempio tanti dei provvedimenti della magistratura di sorveglianza), è costituita, com'è ben noto, dalla esorbitante quantità dei ricorsi, che ha originato un grande aumento del numero dei magistrati e dei colleghi e costringe a condizioni di lavoro poco coordinate.

Tuttavia, a condizionare l'attività della Corte non è soltanto la quantità, ma è anche la qualità dei ricorsi. Sulla Cassazione agisce la pressione di migliaia di avvocati abilitati all'esercizio professionale davanti alle giurisdizioni superiori

sulla sola base dell'anzianità, i quali svolgono la massima parte della loro professione davanti ai giudici di merito, non hanno dunque esperienza della tecnica del giudizio di legittimità e considerano per lo più il ricorso per cassazione come un'impugnazione davanti ad un giudice di terza istanza, dal quale tentano di ottenere un nuovo giudizio di fatto. Nel processo penale, l'art. 606 lett e) del nuovo codice ha voluto porre un argine a questo costume, ma le abitudini sono assai difficili da sradicare, e tutt'oggi si assiste ad una tensione continua fra il modo in cui i ricorsi vengono proposti e discussi e i limiti in cui possono essere presi in esame.

Questa tensione non è senza effetto sui magistrati della Cassazione, i quali anch'essi, dopo decenni di funzioni di merito, vengono trasferiti molte volte al giudizio di legittimità senza una specifica preparazione e senza selezione adeguata, rimanendo culturalmente sensibili, sotto l'ondata dei ricorsi con cui si tenta di ottenere la revisione del giudizio, alla giustizia di merito.

In tale situazione — in un sistema in cui per Costituzione il ricorso in Cassazione è sempre ammesso contro tutte le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, e in cui il controllo di legalità è concepito come rimedio ordinario che condiziona la definitività della sentenza di merito, cui è collegata la presunzione di non colpevolezza — l'attualità e modernità della Cassazione sono affidate alla sua capacità di realizzare il proprio ruolo, restituendo alla sua giurisprudenza la funzione essenziale di assicurare la certezza del diritto, e attraverso di essa l'effettività del principio di uguaglianza, compensando per quanto possibile le incertezze della legislazione a beneficio delle esigenze di chiarezza di una società di massa.

Senza attendere auspicati ma improbabili interventi le-

gislativi, la prassi di chi opera in Cassazione può molto per realizzare questa riappropriazione di ruolo.

Oltre che un migliore coordinamento della loro attività, serve nei magistrati un più forte sentimento istituzionale di far parte non dei singoli collegi ma dell'unico giudice-Cassazione, il quale può conquistarsi fiducia e credibilità nei cittadini solo se interpreta la legge in modo unitario e coerente; serve in essi una maggiore cultura del precedente giudiziario, che una volta formato con l'autorevolezza e la persuasività necessarie deve poi essere considerato nei futuri giudizi su casi simili come fonte del diritto vivente, che esaurisce la ragione del decidere: cosicché la motivazione *per relationem* diventi la norma quando sulla medesima questione non siano prospettati in contrario nuovi argomenti. Tutto ciò limiterebbe grandemente la maggiore delle disfunzioni della Cassazione, costituita dai contrasti di giurisprudenza, senza pregiudizio dei mutamenti fisiologici e meditati attraverso i quali si realizza l'evoluzione giurisprudenziale, qual è imposta da nuove esigenze di coerenza sistematica o dal mutare dei valori di fondo dell'ordinamento.

Una più acuta coscienza istituzionale e un maggiore allontanamento dalla *forma mentis* del giudizio di merito servirebbero nello stesso tempo a rimuovere o ridurre fortemente il secondo aspetto del distacco della Cassazione dal suo ruolo di Corte regolatrice, costituito dai travalicamenti nell'esame del fatto.

Si ritorna così all'esigenza, prima accennata, di assicurare una adeguata selezione dei magistrati da assegnare alle funzioni di legittimità, alla quale si unisce l'esigenza di dare attuazione all'art. 106 della Costituzione, facendo beneficiare la Corte di elevati apporti culturali esterni con la nomina a consigliere di Cassazione di giuristi e avvocati insigni.

Parallelamente, è necessario introdurre una vera abilitazione all'esercizio dell'avvocatura davanti alla giurisdizione di legittimità, sopprimendo l'ammissione legata al solo automatismo dell'anzianità, che equivale a non chiedere alcuna abilitazione, con i gravi inconvenienti che ho detti. Del resto il sistema attuale non sembra in linea con la Costituzione, la quale, subordinando nell'articolo citato la nomina di avvocati in Cassazione ai due distinti requisiti dei quindici anni di professione e dell'iscrizione negli albi delle giurisdizioni superiori, sembra escludere che ai fini di tale iscrizione possa bastare l'anzianità, ovvero che i due requisiti possano confondersi in uno solo, quello meno qualificante.

Una doppia riforma parallela nel senso che ho detto attuerebbe una convergenza istituzionale di Magistratura e Avvocatura verso un fine comune, che nel superamento dei rispettivi corporativismi assicurerebbe un migliore funzionamento della Corte di cassazione e quindi un beneficio alla collettività.

L'AVVOCATURA

Proprio all'Avvocatura desidero dedicare le mie parole conclusive, rendendo omaggio alla classe e alla funzione forense al di sopra delle tensioni che negli ultimi tempi l'Avvocatura ha vissuto e trasmesso al Paese.

Sono molto lieto di dare voce in questa sede alle gravi preoccupazioni sullo stato della giustizia comunicate, come già negli anni scorsi, dal Consiglio nazionale forense, e quest'anno anche dall'Organismo unitario dell'Avvocatura italiana.

Entrambi lamentano in particolare la mancata istituzione di sezioni stralcio per lo smaltimento di circa duemilionsettecentomila processi civili arretrati, istituzione che considerano indispensabile per sanare il disservizio attuale.

L'organismo unitario tiene a comunicare di avere elaborato un codice di autoregolazione al quale conformare in futuro le forme di protesta dell'Avvocatura. Il Consiglio nazionale formula due invocazioni che faccio mie con totale adesione: la prima, che l'Italia riacquisti, soprattutto in chi svolge funzioni e compiti pubblici, il più alto senso dello Stato; la seconda, che si stabilisca fra Avvocatura e Magistratura la stretta collaborazione che fra loro deve esistere, e a questo fine si apra tra le due categorie il dialogo che negli ultimi tempi è quasi sempre mancato, con la conseguenza di incomprensioni e contrapposizioni inutili e dannose, che avrebbero dovuto e potuto essere evitate a salvaguardia dei valori di cui Avvocatura e Magistratura sono custodi.

Parole che credo tutti debbano condividere, poiché Magistratura e Avvocatura sono partecipi di una comune responsabilità istituzionale, adempiendo la quale esse devono insieme riacquistare piena credibilità di fronte al Paese.

Un illustre avvocato si è chiesto perchè l'opinione pubblica non abbia reagito più intensamente di fronte alle recenti astensioni dalle udienze, alle migliaia di processi rinviati, alla sospensione totale della giurisprudenza civile, penale e amministrativa.

Probabilmente l'opinione pubblica non ha saputo apprezzare che alla via della comunicazione di una chiara protesta, esprimibile attraverso il forte segnale di brevi astensioni dalle udienze, sia stata preferita la via della pressione prolungata nei confronti delle istituzioni, attuata con un drammatico blocco della giustizia per settimane e mesi.

Secondo lo stesso avvocato le agitazioni hanno espresso il malessere di una popolazione eccedente di professionisti legali — quasi ottantamila su 56 milioni di abitanti — ma anche una loro crisi di identità culturale e sociale.

È questa identità culturale che l'Avvocatura deve recuperare, anche attraverso un riaccostamento istituzionale alla Magistratura, nella comune consapevolezza che i mali profondi della nostra giustizia non possono trovare rimedio se alle deprecabili contrapposizioni insorte non si sostituisce una collaborazione leale e profonda.

Ed io mi auguro che il ritrovamento di un pieno spirito di collaborazione fra Magistrati e Avvocati possa costituire il primo segno di una ripresa delle sorti della giustizia italiana.

Signor Presidente della Repubblica,

Signore e Signori,

« La giustizia » — scrisse il Grande Umanista — « è fatta come l'acqua, che quando è impedita del suo corso, o ella rompe ogni riparo e impedimento, o ella cresce tanto e 'ngrossa ch'ella sbocca di sopra ».

Nella realtà di oggi, possa la buona volontà di tutti noi togliere l'acqua dei nostri tempi dalla palude, e ridarle corso di ruscello; e, chissà, forse di fiume.

Con questo auspicio Le chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto nel nome del popolo italiano l'anno giudiziario 1996.