

FERDINANDO ZUCCONI GALLI FONSECA

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1996

TECA
LE
ICA

ONI
IONE

3

ROMA, 10 GENNAIO 1997

RMG-Vociferi 76

FERDINANDO ZUCCONI GALLI FONSECA

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL'ANNO 1996

Roma, 10 Gennaio 1997

Signor Primo Presidente,

rivolgo l'omaggio deferente e il ringraziamento dell'Assemblea al Capo dello Stato, la Cui presenza a questa inaugurazione, unitamente a quella di chi impersona le altre massime Istituzioni della Repubblica, esprime l'attenzione del Paese allo stato attuale della nostra giustizia. Un'attenzione fatta, io credo, di aspettative, ma certo anche di preoccupazione. La giustizia italiana non cessa infatti di esibire le sue deficienze di organizzazione e di attività, e insieme continua ad essere causa di tensioni e oggetto di dubbi, spinti fino a toccare — a mio avviso oltre il giusto e il reale, come cercherò di dire — la stessa fedeltà di una parte della Magistratura al fondamento liberale dello Stato democratico.

Ringrazio per la loro partecipazione:

Sua Eminenza il Cardinale Vicario di Sua Santità;

il signor Presidente del Senato;

il signor Presidente della Camera dei deputati;

il signor Presidente del Consiglio dei Ministri;

il signor Presidente Emerito 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.

OSSERVAZIONI GENERALI

Introduzione.

1. Dovendo dar conto dei mutamenti, o delle stagnazioni, prodottisi nell'amministrazione giudiziaria durante l'anno trascorso, credo di poter dire che all'interno della giustizia qualcosa si sta muovendo, qualche innovazione è diventata operante, si è manifestata una nuova vitalità progettuale.

Tuttavia la crisi complessiva non è regredita. Nonostante l'inizio di qualche reazione ai mali incancreniti che l'affliggono, il sistema giudiziario italiano non è capace di far fronte alla massa crescente del contenzioso civile e all'illegalità che pervade il Paese con la partecipazione di un gran numero di cittadini nella produzione di illeciti, a volte neppure riprovati (si pensi agli illeciti fiscali) dalla coscienza morale della società.

Pur essendo stati acquisiti meriti indubbi nel perseguire la criminalità maggiore, la giustizia minore sta scomparendo, nel penale e nel civile.

Invece che dare speranza e conforto, troppo spesso la giustizia italiana genera sofferenza. La sua funzione di forza stabilizzante e riparatrice, garante ed equilibratrice, troppo

spesso è smarrita nell'inefficienza. Il cittadino che attende invano la riparazione del torto subito non soffre soltanto la lesione del suo interesse: è in definitiva offeso nella sua stessa persona. Le vittime degli illeciti penali e civili, coloro che attendono per anni il riconoscimento delle loro ragioni o l'esecuzione di una sentenza o il risarcimento per via di giustizia della reputazione o dell'onore feriti, gli autori stessi dei reati, che rimangono troppo a lungo — come stigmatizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo — nell'incertezza della loro sorte e hanno la sofferenza aggiuntiva di scontare la pena dopo troppo tempo dalla commissione dell'illecito, tutti costoro non possono non concepire una sfiducia profonda verso la giustizia e lo Stato.

Vi è poi una sfiducia generata dallo stesso legislatore quando si pone in contraddizione con sé stesso: proclamando l'esecutività delle sentenze dei giudici civili ma rimandandone poi l'esecuzione; comminando sanzioni a chi evaderà le imposte ma offrendo poi condoni a chi le ha evase; prevedendo prima la demolizione poi dichiarando la legittimità di costruzioni abusive e lesive dell'ambiente. Ciò mina l'autorità dello Stato e della giustizia e, quel che è peggio, corrode il senso istituzionale dei cittadini e provoca guasti nel tessuto morale della società.

D'altra parte i compiti della giustizia sono in continua espansione, dilatati come in una forbice che verso il basso deve inseguire l'allargamento dell'illegalità in ogni settore, complice il difetto degli argini legislativi e amministrativi, e verso l'alto la crescente giurisdizionalizzazione dei rapporti, la tendenza sempre più diffusa della società contemporanea ad affidare al giudice la soluzione dei conflitti. Si pensi, per fare pochi esempi, al contenzioso giudiziario in materia di esercizio dei poteri del giudice di sorveglianza nell'esecu-

zione delle sanzioni penali, agli interventi del giudice nel diritto di famiglia, alla tutela degli interessi diffusi: quest'ultimo esempio è indicativo dell'assunzione da parte del giudice civile di compiti diversi dalla tradizionale risoluzione di dispute private, cui fa riscontro l'estensione della legittimazione ad agire, non più soltanto consentita a soggetti individuali per la tutela di loro diritti, ma concessa per il perseguimento di tutele collettive. (Per converso, la nostra giustizia amministrativa rimane affidata all'iniziativa dei titolari di interessi più spesso individuali, che da un lato provoca una forte crescita della domanda di intervento giudiziale, d'altro lato sfocia nella sanzione indifferenziata dell'annullamento degli atti amministrativi, spesso sproporzionata in eccesso rispetto agli scopi di tutela dello specifico interesse pubblico sovrastante).

La situazione contingente subirà ben presto un ulteriore aggravamento per effetto di due mutamenti legislativi, sulle cui conseguenze applicative la magistratura ha già espresso gravi preoccupazioni. Si tratta del riversamento sulla giurisdizione ordinaria di gran parte del contenzioso del pubblico impiego, e sulla Corte di cassazione di quella parte del contenzioso tributario che prima s'arrestava alla Commissione centrale delle imposte. Riforme che produrranno entrambe effetti paralizzanti se non saranno predisposte le misure necessarie a fronteggiarle.

Mi permetto di segnalare questi pericoli all'attenzione del ministro guardasigilli, perchè li inserisca in quella globale realistica considerazione dei problemi della giustizia della quale gli va dato riconoscimento e che gli ha fatto concepire e proporre un piano organico e concreto di riforme, il quale esce finalmente dalla logica del contingente per proiettarsi in un durevole futuro.

2. Le grandi cifre del rendiconto della giustizia relativo all'anno fra il 1° luglio 1995 e il 30 giugno 1996 sono le seguenti:

Sono stati denunciati 2.980.000 (1) delitti (con un aumento del 6,2%), dei quali 1.830.000 furti. Gli omicidi tentati e consumati sono stati 2.900 (+ 6,4%), le rapine 47.000 (—2%); le estorsioni 7.700 (— 0,15%). La quantità dei reati non denunciati non è conosciuta.

Sono rimasti ignoti gli autori del 97,4% dei furti (1.790.000), del 64% degli omicidi, dell'86% delle rapine, del 72,2% dei sequestri di persona: in totale dell'83,1% di tutti i delitti denunciati.

4.350.000 i procedimenti penali pendenti all'inizio del periodo, con un aumento del 12% rispetto all'anno precedente; 4.800.000 i procedimenti sopravvenuti. Sono stati emessi 8.900.000 provvedimenti di definizione nelle varie fasi procedurali, comprese le archiviazioni. Di contro a queste enormi cifre, spicca il numero dei passaggi in giudicato: 262.500. Un numero pari allo 0,30% dei provvedimenti emessi, che mi pare esprima bene quale sia nella nostra giustizia la distanza fra quantità di lavoro e risultati raggiunti.

Nel civile, su un carico totale di 4.900.000 processi nei vari gradi di giudizio, ne sono stati esauriti 1.350.000, con punte minime del 19,5% nei tribunali, e massime del 48,8% presso i giudici di pace (i quali dunque stanno già accumulando un forte arretrato). La durata media dei processi è di 1 anno e 8 mesi nelle preture, di quattro anni e mezzo nei tribunali, di tre anni nelle Corti d'appello. Nei primi sei mesi

(1) Le cifre maggiori sono arrotondate alle cinque di migliaia; le minori alle centinaia.

del 1996 le preture hanno definito col rito ordinario l'11,2% delle pendenze, col rito del lavoro il 13,5%.

3. Sono stati affacciati dubbi sulla correttezza istituzionale dell'attività giudiziaria, in particolare dei pubblici ministeri, rispetto alla politica.

In proposito vorrei fare due premesse:

La prima è che il problema istituzionale non può essere confuso con quello delle illegalità nelle quali l'attività dei pubblici ministeri possa essere incorsa nei singoli procedimenti. Con riferimento ai quali io non posso negare (anche se non sono in grado di darne conto *ex cognita causa*, non potendo compiere accertamenti capillari sui procedimenti stessi) che avventatezze, cadute di professionalità, insufficiente rispetto dei diritti della difesa e della persona, invadenze nella discrezionalità amministrativa ed eccessi di protagonismo si siano verificati e abbiano non a torto suscitato perplessità nella pubblica opinione: anche se ben maggiori sono stati i meriti della magistratura inquirente nel perseguire con efficacia l'accertamento della verità su fatti di corruzione e di criminalità organizzata.

La seconda premessa è che non intendo trattare della giustizia come oggetto di dibattito politico: dibattito nel quale, appunto perchè politico, non mi compete entrare; così come inevitabilmente politico è ogni tavolo in cui si voglia discutere dei rapporti fra politica e giustizia, e al quale dunque nessun magistrato, in quanto tale, dovrebbe sedersi.

Ho però il dovere di riferire se guardando dentro al sistema giudiziario si ritrovino effettivi riscontri alle preoccupazioni e agli allarmi che vengono sollevati sulla collocazione istituzionale assunta dalla magistratura penale, in partico-

lare inquirente. Ebbene, a me possono fare difetto i raffinati strumenti di analisi posseduti da eminenti cultori dell'osservazione sociale o politica: ma sta di fatto che la visione che a me appare non rivela una situazione di rischio istituzionale.

Mi limito ad alcune non originali notazioni riassuntive.

La premessa, ben nota, è che il potere dei magistrati è un potere diffuso, di cui sono titolari uffici distinti, per definizione indipendenti fra loro. Dunque un insieme di poteri individuali non comunicanti, nel cui esercizio attuale non si vedono programmazioni unitarie. Per di più, e per quanto possa valere, i magistrati come persone non hanno comunanza di ideologie, e le pluralità si moltiplicano con il moltiplicarsi degli uffici che intervengono nei vari gradi dei processi.

In verità, per quanto profondi essi siano stati e siano, gli effetti prodotti nella società da una giustizia che persegue la legalità non meritano i timori del costituzionalista, né del politologo. Oggettivamente la vastità degli effetti è dipesa e dipende dalla qualità e quantità delle condotte illecite perseguite. Non vi si vede all'origine una generale volontà invasiva di territori preclusi al magistrato, le cui illegittimità, quando le commette, rimangono pur sempre di ordine processuale, e nei rimedi processuali predisposti dal nostro ordinamento devono trovare sanzione.

L'allarmismo manifestato sembra poi smentito, se non altro, dal fatto che indagini penali sono state avviate da alcune procure della Repubblica nei confronti di magistrati di altre, fenomeno da cui l'opinione pubblica — pur rientrando esso nella fisiologia processuale — è rimasta comprensibilmente sconcertata, ma che dovrebbe rassicurare chi ha diagnosticato una compatta volontà dei pubblici ministeri nel travalicamento dei loro legittimi poteri.

La stessa cosiddetta supplenza di funzioni altrui, originata dall'esigenza di colmare il vuoto creato da una politica e un'amministrazione incapaci o inerti (tanto che secondo taluno dovrebbe parlarsi di delega, non di supplenza) non è certo una sostituzione nel potere supplito. Il vuoto di cui si parla, vuoto di regole e di azione amministrativa, è stato occupato non dalla giustizia, ma dall'illegalità non frenata, contro cui il magistrato penale è dovuto intervenire.

Non è invece infondato il rilievo di un'estensione eccessiva, anche per effetto dell'interpretazione giurisprudenziale, di alcune fattispecie o categorie di diritto sostanziale, con correlativa estensione delle ragioni di intervento della giustizia penale. Non credo però che possano destare preoccupazione istituzionale i caratteri dell'ordinamento penale, così come definiti dall'interpretazione giurisprudenziale, sui quali il legislatore può intervenire in ogni momento — come sta giustamente avvenendo per il reato di abuso di ufficio — con le opportune modificazioni normative.

Si deve poi sempre rammentare che i giudizi sul ruolo svolto nel Paese dalla magistratura penale non si basano soltanto sull'analisi delle condotte processuali, ma risentono delle tensioni, delle amplificazioni, della sovrapposizione di immagini e di giudizi, delle alterazioni inevitabili create dai mezzi di comunicazione di massa, in cui talora agiscono interessi che tendono a confondere la giustizia con la politica e la politica con la giustizia. È la cosiddetta giustizia spettacolo, anticipata rispetto alle decisioni dei giudici, frammentaria, confusa, basata su flussi non sempre limpidi di informazione, spesso provenienti da canali illeciti. Di questa confusa rappresentazione fanno anche parte manifestazioni di soggetti investiti di responsabilità processuali: esternazioni di magistrati che amano esibirsi e ricercare il consenso popo-

lare; difese televisive di avvocati; relazioni di polizia giudiziaria non contenute nei limiti dell'informativa di cui all'art. 347 c. p. p., con formulazioni di giudizi sulle responsabilità degli indagati non utilizzabili dai giudici, ma possibile oggetto di indebite divulgazioni.

Tutto ciò nasce dall'attrito fra i tempi troppo lunghi della giustizia e il bisogno insopprimibile d'informazione dell'opinione pubblica. La lentezza delle indagini e dei processi rendono inevitabile che la distribuzione delle notizie si incanali spesso per vie individuali e oscure, sicché è sempre più sentita l'esigenza di regolarne i modi sottraendola all'iniziativa, palese o nascosta, di singole persone e facendone un compito degli uffici, i quali dovranno responsabilmente, nel rispetto della legge e del diritto alla riservatezza, soddisfare il bisogno di informazione della società.

Giustizia e informazione.

4. Il tema dei rapporti fra giustizia e informazione racchiude purtroppo in sé un sottotema: quello dei rapporti fra singoli magistrati e informazione. Di fatto, la prassi dell'informazione sugli atti di giustizia non è dominata da regole, voglio dire dalle poche norme di legge in materia o da norme deontologiche, ma, nell'uno e nell'altro versante, da comportamenti incontrollati. Fra questi emerge il costume invalso in non pochi magistrati, soprattutto del pubblico ministero, di farsi essi stessi soggetti attivi di informazione.

Per i magistrati, oltre che per altri soggetti investiti di responsabilità pubbliche, si tratta di comportamenti talvolta illeciti. Per i giornalisti, credo che la libera ricerca dovrebbe

prevalere sull'affidarsi a fonti personali non lecite, dalle quali in qualche modo essi finiscono per dipendere.

La libertà di informazione e la tutela del processo penale, la libertà di cronaca e il rispetto della persona sono tutti valori garantiti dalla nostra Costituzione e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Quest'ultima ne regola anche il bilanciamento, stabilendo all'art. 10 che la libertà di manifestazione del pensiero, comprendente la libertà di cronaca, può essere sottoposta dalla legge a formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni, costituenti *misure necessarie in una società democratica* al fine di tutelare la reputazione e i diritti delle persone, di impedire la divulgazione di informazioni confidenziali, di garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario. La Corte europea dei diritti dell'uomo, interpretando la Convenzione, ha affermato che l'autorità e l'imparzialità della funzione giudiziaria sono pregiudicate dai processi paralleli celebrati nella comunicazione di massa invece che nelle aule di giustizia: la libertà di giudizio dei tribunali può infatti risulterne compromessa; l'opinione pubblica può prenderli per buoni al posto della verità accertata nei processi veri, perdendo fiducia nella giurisdizione.

In Italia, ogni norma diretta a equilibrare i due interessi viene solitamente giudicata dal giornalismo come indebitamente restrittiva, tale da mettere a rischio la libertà d'informazione e dunque la stessa democrazia. Ma, come s'è visto, è proprio per preservare l'assetto democratico della società che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo dichiara necessarie norme regolatrici della libertà di cronaca.

Nel prevalente costume giornalistico italiano, l'idea imperante è la seguente: la responsabilità della divulgazione appartiene ai soggetti pubblici che infrangono il segreto d'uf-

ficio: essi vanno perseguiti e puniti. Ma una notizia, comunque ottenuta o trapelata, soggetta o no alla segretezza, può e deve essere pubblicata.

Ebbene, non è dubbio che le prime gravi violazioni, le prime carenze di controllo e di punizione riguardino i soggetti investiti di una responsabilità pubblica. Il rigore va prima di tutto perseguito su questo versante, se necessario con l'inasprimento delle sanzioni penali; in ogni caso ponendo di fronte alla responsabilità disciplinare chi non esercita i poteri di vigilanza di cui è investito.

Ma non pare che la violazione dei doveri altrui possa esentare il giornalista dai propri. Il suo comportamento medio è invece quello di cui si può trarre esempio dal resoconto di un pubblico ministero, che qui voglio riportare.

Nella delicatissima fase della ricezione, fra infinite cautele, delle prime confidenze di un criminale della mafia, un trafiletto che compare sulla stampa dà notizia che il boss tal dei tali sta collaborando e se ne sentiranno delle belle. La raccolta delle confidenze si fa immediatamente difficilissima. Una quarantina di affiliati che erano tenuti sotto controllo si dileguano; forse alcuni scompaiono per sempre.

Il giornalista, interpellato, dichiara: «La notizia era vera, io rispondo solo di questo. L'ho controllata, la pubblico».

Ci si domanda se con questo modo di coltivare la libertà di cronaca si può credere di servire la società, quella stessa che soffre sotto la delinquenza organizzata, quella cui appartengono i servitori dello Stato che fra mille difficoltà e mille rischi la combattono; se all'etica del giornalismo può veramente essere indifferente che la pubblicazione di una notizia vera ma illecitamente trapelata possa provocare il fallimento di importanti indagini e mettere in pericolo l'incolumità delle persone. Ci si domanda se il giornalista suddetto abbia ra-

gione di esibire l'orgoglio professionale di chi rende in modo neutrale un pubblico servizio.

Si tratta dunque di intendersi, su un piano di ragionevolezza e, se possibile, di civismo, nel presupposto che la tutela dell'informazione e la tutela della giustizia sono entrambe garanzie di libertà.

La Repubblica italiana non è liberticida. Il segreto di Stato è regolato da precise norme, dirette ad evitarne pretestuose dilatazioni o distorsioni, ed è costruito processualmente non più come divieto all'autorità giudiziaria di porre a pubblici dipendenti domande sui segreti politici e militari, ma come obbligo del teste di astenersi dal deporre, sottoposto alla conferma del presidente del Consiglio dei ministri.

Le norme a tutela del processo sono limitate, e certo non travalicano la soglia prefigurata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La disciplina del segreto delle indagini penali introdotta dal nuovo codice, molto meno rigorosa che in passato, è modellata sulle esigenze dell'informazione. Il segreto non va oltre il momento in cui l'imputato possa avere conoscenza degli atti, e comunque non oltre la chiusura delle indagini, salvo un limitato potere di segretazione successiva del pubblico ministero; il divieto di pubblicazione di alcuni atti non coperti dal segreto non riguarda il loro contenuto; la violazione del segreto è punita solo se compiuta da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, e rimane invece priva di specifica sanzione se compiuta da soggetti privi delle dette qualità, in particolare dai difensori; la pubblicazione di atti non pubblicabili (fra i quali quelli soggetti a segreto) è punita solo come contravvenzione con la pena dell'arresto fino a trenta giorni o dell'ammenda da 100.000 a 500.000 lire, rivelatasi del tutto inadeguata.

Il segreto professionale dei giornalisti ha trovato tutela nel nuovo codice di procedura penale (art. 200, 3° comma), relativamente alle fonti da cui essi hanno avuto « notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della loro professione », con il solo limite dell'obbligo di rivelare la fonte quando l'identificazione ne è necessaria per accertare la veridicità delle notizie, e queste « sono indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede ».

In linea di diritto è da dubitare che si possa considerare notizia « di carattere fiduciario », la cui diffusione va preservata attraverso la fiducia riposta nel giornalista e la cui fonte merita la protezione dell'anonimato, una notizia di cui la legge proibisce la pubblicazione. Si può anche dubitare, *in radice*, che costituisca giuridicamente esercizio della professione di giornalista, protetta dalla legge, un'attività *contra legem*, come acquisire e pubblicare notizie la cui divulgazione è vietata. In questi casi, come si vede nella cronaca di tutti i giorni, l'anonimato della fonte serve in realtà ad impedire l'accertamento della responsabilità penale di chi ha rivelato la notizia segreta.

Il quesito da porsi è se l'ordinamento dei giornalisti possa vivere come corpo separato nell'ordinamento dello Stato; se la qualificazione dell'attività di informazione come attività d'interesse pubblico possa prescindere dalle norme che, a tutela di altri interessi costituzionali, definiscono l'ambito della libertà di cronaca, proibendo che una notizia sia diffusa per difendere un valore considerato prevalente. Si vuol dire, in altre parole, che se una norma conforme alla Costituzione esige la riservatezza di una notizia, non può esistere un opposto interesse pubblico (e tanto meno un diritto professionale) alla divulgazione.

Insomma, le valutazioni dell'ordinamento sono unitarie: in

esso — sempre che la legge stessa non ponga eccezioni — non c'è posto per separatismi giuridici. Non può esserci neppure posto, coerentemente, per una doppia morale: quella della fedeltà alla legge e quella, diversa, da valere per i giornalisti.

Ma in Italia ciò è molto poco sentito, e per nulla praticato.

Lascio la parola, a mio conforto, a un noto e illustre giornalista, che di recente ha scritto testualmente: « In Italia. . . vige la legge della giungla . . . A partire dall'avviso di garanzia, anzi ancora prima, i giornali scrivono sul malcapitato, oggetto di un procedimento giudiziario, tutto quel che vogliono . . . Cominciano i magistrati, e gli avvocati, a diffondere anonimamente indiscrezioni . . . I giornalisti giudiziari, che hanno un filo diretto con questo o quel procuratore al palazzo di giustizia, le raccolgono e le pubblicano, possibilmente amplificando. Le reputazioni vanno in frantumi ». « Occorrono » — conclude — « norme per impedire che la libertà di informazione degeneri in un giuoco al massacro, e calpesti i diritti dell'individuo, altrettanto sacri quanto il diritto di cronaca ».

La convinzione della necessità di nuovi interventi legislativi si va estendendo, accompagnata dalla generale consapevolezza dell'insufficienza di un codice etico per correggere il malcostume imperante, coinvolgente, come ho detto, anche soggetti investiti di responsabilità pubbliche.

Il Parlamento, approvando la recente legge sulla raccolta e sull'impiego dei dati personali, ha dettato una disciplina fondamentale per la tutela delle libertà e della dignità delle persone.

Il ministro guardasigilli ha predisposto un disegno di legge che va incontro ad uno dei bisogni più urgenti: quello della tutela della riservatezza dei terzi estranei al processo.

Il problema si è posto per nomi e fatti di terzi, oggetto di intercettazioni telefoniche o ambientali. Mezzo d'accertamento che, anche se necessario, costituisce pur sempre una grave invasione della sfera privata protetta dall'art. 15 della Costituzione e al quale dunque si deve far ricorso con estrema cautela, valutando con rigore l'esistenza dei presupposti ai quali la legge le subordina e applicando senza allargamenti le garanzie relative ai tempi e ai modi d'esecuzione: in particolare la prescrizione per cui soltanto ricorrendo eccezionali ragioni d'urgenza e se sono insufficienti o inadeguati gli impianti di cui deve essere dotata ogni Procura della Repubblica ne è permesso il compimento mediante impianti di pubblico servizio o in dotazione alla polizia giudiziaria. È necessario che la deroga prevista dal legislatore sia adeguatamente motivata con riferimento a situazioni assolutamente contingenti e non si traduca in una prassi diffusa, che farebbe venir meno le condizioni stabilite a tutela della riservatezza delle persone.

Il disegno di legge governativo vuole mettere riparo a una norma, frutto di un recente ondeggiamento legislativo, che dispone il deposito, con cessazione del segreto, del contenuto integrale delle intercettazioni, compreso tutto ciò che non serve al processo, prima ancora che il giudice disponga lo stralcio del materiale di cui è vietata l'utilizzazione: dopo di che la strada alla generale divulgazione è aperta anche relativamente alle comunicazioni inviolabili dei terzi, come di recente è avvenuto.

Stato della magistratura.

5. La magistratura italiana sta entrando in una stagione di transizione. Sente crescere su di sé la sfiducia dei cittadini

e ne trae ragione di riflessione e di autocritica, che la spingono fuori da chiusure corporative. Non risparmiata neanche essa dalla vergogna della corruzione, ne avverte tutta l'umiliazione, e s'avvede che la carenza di sufficienti controlli ha permesso ad alcuni disonesti di rimanere annidati a lungo nelle sue file.

La magistratura si rende ormai conto dei riflessi negativi del forte consenso popolare che ha sorretto la giustizia penale nel settore più esposto alle emozioni popolari ed anche a reazioni interessate, le une e le altre ampliate dalle comunicazioni di massa. È consapevole che nell'organizzazione e nell'azione della giustizia non deve interferire la pluralità delle correnti della magistratura associata, sorte come strumenti di dibattito ideale da comporre in una sintesi unitaria, l'esistenza delle quali si presta ad interpretazioni negative da parte dell'opinione pubblica, che vede in essa pericoli di parzialità. Considera indebita e rischiosa la ricerca del consenso popolare — alla quale ancora indulge qualche pubblico ministero — su singole operazioni di giustizia, o peggio sull'operato di magistrati individuati come persone. Sa anche di non avere bisogno di consenso politico, inteso come favore di parte e, inversamente, di non dover temere l'avversione o il ritiro del consenso dell'una o dell'altra parte politica, che nulla possono su magistrati consapevoli e degni della propria indipendenza.

A questo proposito vorrei osservare che va corretta anche l'opinione di chi troppo facilmente ravvisa un rischio di invadenza politica nel controllo esplicito attraverso le ispezioni ministeriali, le quali, se mantenute nel solco istituzionale, non possono significare interferenza nell'attività giudiziaria. Un magistrato indipendente che ha la coscienza di fare il proprio dovere non può paventare da una normale attività

ispettiva alcuna « delegittimazione ». Le manifestazioni di timore o di insofferenza contro l'esercizio del potere ispettivo possono invece suscitare sconcerto, o ingiustificato allarme, nell'opinione pubblica.

Voglio in proposito ricordare che una delle prime azioni disciplinari da me proposte riguardò proprio le dichiarazioni di un magistrato che aveva accusato un ministro di usare il suo potere ispettivo per tentare di fermare l'attività inquirente dei magistrati dell'ufficio ispezionato. L'addebito disciplinare fu di aver diffuso nell'opinione pubblica il dubbio che ai magistrati non basti opporre il proprio fermo e indipendente comportamento professionale per resistere a supposte invadenze del potere esecutivo.

Tuttavia la giustizia, come ogni istituzione, è sorretta e alimentata dal credito che la società le attribuisce. La magistratura è consapevole che per recuperare l'integrale fiducia dei cittadini occorre un suo rinnovamento interno, necessario per ritrovare consonanza con la sensibilità collettiva. La quale richiede che l'indipendenza stessa dei magistrati, la loro insindacabilità esterna, le guarentigie di cui essi godono siano bilanciate all'interno dell'ordine giudiziario da un forte rigore, che faccia seguito alla lunga stagione in cui la tendenza opposta ha prevalso nell'amministrazione della giustizia come in quasi tutti gli altri settori dello Stato, primo fra tutti la Scuola.

Le aspettative di un ritrovato rigore, sempre più forti all'esterno e all'interno della magistratura, e alle quali ha cominciato a rispondere il ministro guardasigilli con suoi disegni di legge, s'appuntano ad una più severa selezione per l'ingresso in magistratura; alla successiva rigorosa valutazione della professionalità dei magistrati; alle regole di una più puntuale disciplina e al regime delle incompatibilità per-

sonali; ad un uso più efficace dei poteri di direzione e di vigilanza da parte dei capi degli uffici — alla cui responsabilità hanno fatto riferimento il 10 dicembre scorso il Presidente della Repubblica e i Presidenti delle Camere — e in particolare di direzione delle procure della Repubblica secondo i principi enunciati dalle Sezioni unite di questa Corte con la sentenza n. 12339 del 1992; infine alla cessazione degli eccessi di esternazione pubblica dei magistrati con riferimento ai loro atti.

La formazione dei magistrati.

6. La pericolosa insufficienza dell'attuale sistema di ingresso in magistratura, attraverso il quale giovani provvisti soltanto di preparazione teorica, non sempre di buon livello, spesso provenienti da esperienze scolastiche culturalmente e civicamente poco formative, acquistano attraverso l'alea di una sola prova funzioni di grande responsabilità, è da tempo proclamata.

Si sta perciò traducendo in programmi normativi, contenuti in vari progetti, l'urgenza di istituire una Scuola professionale postuniversitaria, propedeutica al concorso d'ammissione in magistratura.

Da parte mia ribadisco la preferenza, già espressa nella precedente relazione, per una Scuola superiore di formazione multiprofessionale, nella quale possano meglio maturare e precisarsi le diverse vocazioni e in cui i giovani incomincino a conoscere e confrontare esperienze professionali diverse, aperte anche al mondo giuridico europeo; ma nella quale soprattutto essi diventino partecipi di una sola cultura istituzionale, da

cui dovranno continuare ad essere accomunati anche quando opereranno in campi diversi.

Si oppone che il grande numero di aspiranti alla professione forense sarebbe di ostacolo all'istituzione di un'unica scuola per avvocati, magistrati e notai. Probabilmente la difficoltà potrebbe essere superata rendendo adeguatamente selettive le prove di ammissione alla Scuola, perchè servano da iniziale contenimento all'abnorme crescita del numero degli avvocati in Italia; e, se questa impostazione si rivelasse troppo drastica, prevedendo che per gli avvocati la frequenza della Scuola con esito favorevole sia condizione per l'abilitazione all'esercizio professionale davanti alle giurisdizioni superiori, non più conseguibile per mera anzianità.

La valutazione della professionalità dei magistrati.

7. Si diffonde sempre più anche la consapevolezza che una delle cause delle disfunzioni della magistratura è la mancanza di sufficienti verifiche della laboriosità e della capacità del magistrato nel corso della sua vita professionale, priva anche di stimoli al miglioramento per il sostanziale automatismo dei passaggi di qualifica.

Il mutato atteggiamento della magistratura a questo riguardo è espresso in recenti documenti dell'associazione nazionale della categoria, in cui si rileva « lo scarto abnorme oggi esistente tra dover essere ed essere », si lamenta che « il sistema dell'autogoverno mostra nel momento della valutazione e selezione dei magistrati il punto di maggiore debolezza, si riconosce l'importanza dei compiti di vigilanza dei dirigenti degli uffici, contro i quali — si dice — « vi è stata nel passato molta demagogia ».

Anche in questa materia il ministro guardasigilli ha avuto il merito di approntare in tempi rapidi un disegno di legge, ora all'esame del Parlamento, di cui vanno segnalati la severità dei criteri ispiratori, la previsione che la valutazione delle capacità professionali sia operata anche sulla base degli atti e provvedimenti formati dal magistrato, il divieto di destinazione a funzioni requirenti prima che sia stata conseguita una prima valutazione positiva nell'esercizio di funzioni giudicanti. Si può invece avere qualche dubbio sull'affidamento ai consigli giudiziari, così come ora strutturati, dello specifico compito supplementare di valutare i provvedimenti.

La responsabilità disciplinare.

8. A dare migliore funzionalità al regime della responsabilità disciplinare è diretto il disegno di legge governativo presentato al Senato l'11 settembre scorso, che va incontro alla tendenza di prevedere illeciti disciplinari tipici in luogo dell'attuale formula generale, secondo la quale costituisce illecito ogni violazione dei doveri d'ufficio e ogni condotta compromissoria della fiducia del magistrato o lesiva del prestigio dell'ordine.

La maggiore certezza giuridica, rendendo meno controvertibile il ricorso al procedimento disciplinare relativamente a molte fattispecie e inducendo nei magistrati una maggiore consapevolezza dei loro doveri, varrà certo a determinare un positivo effetto di prevenzione.

Il Governo non ha tuttavia perseguito la tipizzazione assoluta degli illeciti propria del diritto penale, ma ha elencato i doveri inerenti alle funzioni di magistrato e nell'ambito

di ognuno ha individuato alcune principali fattispecie di illecito, lasciando poi sopravvivere — attraverso clausole terminali di salvaguardia — la possibilità di perseguire comportamenti non specificamente descritti, lesivi dei generali doveri di volta in volta considerati. Ugualmente ha previsto come illeciti alcuni comportamenti esterni all'esercizio delle funzioni, dichiarando poi illecito ogni altro comportamento, tenuto in pubblico, idoneo a compromettere in modo grave la credibilità della funzione giudiziaria.

È questa una scelta che muove certo dalla riconosciuta impossibilità di racchiudere in previsioni specifiche tutti i possibili modi di violazione dei doveri dei magistrati, con la conseguente inutilità e pericolosità di una normazione casistica destinata a creare vuoti anziché colmarli, e a lasciare dunque senza sanzione comportamenti riprovati dalla sensibilità deontologica della categoria o anche dalla valutazione sociale (2). Ma soprattutto essa tiene in conto che prima interprete e custode dell'etica della magistratura è la stessa categoria dei magistrati, come avviene per tutti gli ordini professionali di interesse pubblico e come di recente è stato riconosciuto dallo stesso legislatore, che con il d. legisl. 23 dicembre 1993, n. 546, ha considerato di rilevanza generale la formazione di un codice deontologico da parte dell'associazione dei magistrati, o in via sostitutiva dallo stesso organo di autogoverno. Meritava dunque di essere salvaguardata la tradizione della formazione endogena delle regole di comportamento, non costringendo per intero la disciplina dei

(2) Previsioni insufficienti, che rischiano di lasciare senza sanzioni esternazioni riprovevoli, sono quelle relative alla disciplina del riserbo (art. 2 lett. e e 3 lett. d), riferito da un lato ad un indefinito dovere di riservatezza sui propri affari giudiziari, dall'altro a manifestazioni di consenso o dissenso su procedimenti in corso condotti da altri, ma solo subordinatamente ad una loro idoneità, di problematico accertamento, a condizionare l'altrui libertà di decisione.

magistrati in una regolazione eteronoma e tassativa e conservando spazio, al di là dei ristretti schemi del positivismo giuridico, alla formazione giurisprudenziale del diritto, tanto più plausibile in quanto attuata da organi interni: Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura e Sezioni unite della Corte di cassazione.

La tipizzazione assoluta degli illeciti avrebbe inoltre dovuto indurre all'obbligatorietà dell'azione disciplinare, in contrasto con la previsione costituzionale che affida alla discrezionalità politica del ministro la proposizione dell'azione. Si giustifica per questa ragione anche il rigetto dell'idea, da taluno patrocinata, dell'obbligatorietà dell'azione del solo procuratore generale, che svuoterebbe di contenuto la discrezionalità ministeriale.

Sul piano delle valutazioni tecniche del disegno di legge, vorrei rilevare che lo scopo della misura cautelare della sospensione dal servizio è frustrato dalla previsione (art. 19) che l'incolpato possa paralizzarla in modo automatico (anziché, semmai, per effetto di un provvedimento del giudice *ad quem*) impugnandola per cassazione.

Il disegno di legge detta anche il regime delle incompatibilità, del quale meritano apprezzamento le norme sui limiti di eleggibilità a cariche politiche e quella (art. 37) secondo la quale lo *status* del magistrato comprende il suo temporaneo difetto di legittimazione ad assumere incarichi conferitigli dal Governo e altre amministrazioni pubbliche anche dopo il collocamento a riposo (al massimo per due anni nel caso di collocamento a riposo anticipato), così riducendosi il pericolo che l'attività dei magistrati sia condizionata, o messa a frutto, in vista di benefici futuri.

Qualche rilievo ritengo infine di esporre a proposito dei rapporti fra l'azione disciplinare e l'attuazione dell'art. 2 della

legge delle guarentigie sulla cosiddetta incompatibilità ambientale dei magistrati che per qualsiasi causa, anche indipendente da loro colpa, non possono nella sede che occupano amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario: norma ora sostanzialmente riprodotta nell'art. 29 del disegno di legge ministeriale sotto la rubrica « Destinazione ad altre funzioni o trasferimento ad altra sede per incompatibilità o per inettitudine », con la sostituzione della credibilità della funzione al prestigio dell'ordine, e con l'aggiunta della destinazione ad altre funzioni dei dirigenti inadonei all'incarico.

Nella prassi del Consiglio superiore l'istituto ha subito un'evoluzione estensiva. Da misura oggettiva di garanzia del buon funzionamento della giustizia, adottata nei confronti del magistrato che anche se non è in colpa non può assicurare il prestigio della giustizia, esso ha finito per assumere spesso la funzione di misura sanzionatoria, adottata nei confronti del magistrato che è venuto a trovarsi per sua colpa nella detta condizione.

Si è così creata la categoria del « paradisciplinare », con procedimento modellato sul procedimento disciplinare, la cui finalità è ormai generalmente percepita come sostanzialmente disciplinare sia all'interno sia all'esterno della magistratura, nonostante la sua natura di procedimento amministrativo svincolato dalla regola *ne procedat iudex ex officio* (salvo i rarissimi casi di richiesta del ministro della giustizia) e con accentramento dei poteri di azione, indagine e decisione in capo ad uno stesso soggetto.

In un primo tempo il Consiglio (deliberazione del 5 dicembre 1972) si preoccupò di regolare i rapporti fra la procedura di trasferimento e l'azione disciplinare, disponendo che la prima fosse sospesa nel caso di inizio di procedimento di-

disciplinare. Ma successivamente esso adottò l'orientamento opposto, stabilendo che l'applicazione dell'art. 2 non può essere arrestata dalla proposizione dell'azione disciplinare, poichè risponde ad una funzione necessaria e del tutto autonoma rispetto alla disciplina dei magistrati.

Per conseguenza il Consiglio è divenuto organo propulsore e decidente di procedure di trasferimento applicate a fatti disciplinarmente rilevanti, le quali possono precedere o accompagnarsi al processo disciplinare relativo ai fatti stessi. (Ma nella maggior parte dei casi il procedimento disciplinare non viene promosso, perchè tenderebbe a sovrapporre in modo non equo un'altra sanzione a quella del trasferimento d'ufficio, certo più grave di alcune di quelle previste dal sistema di disciplina).

Da ciò derivano alcuni gravi inconvenienti, che qui mi limito ad elencare.

Il magistrato trasferito per colpa è sottratto alle garanzie del processo giurisdizionale, pur essendo assoggettato ad una punizione.

Il decreto di esecuzione della deliberazione di trasferimento è soggetto a ricorso al giudice amministrativo, che esercita un sindacato sull'esercizio della discrezionalità (Cons. Stato, sez. IV, 11 ottobre 1988, n. 786), anziché alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Si determina di fatto una compressione del potere disciplinare, con situazione di disagio istituzionale del procuratore generale della Cassazione, che deve partecipare alle decisioni del Consiglio quale suo membro di diritto ed è nel contempo titolare dell'azione disciplinare.

Quel che più conta, si determinano sostanziali sovrapposizioni di funzioni dei membri del Consiglio che fanno parte della Sezione disciplinare, i quali nel caso di promo-

zione dell'azione vengono a conoscere per due volte degli stessi fatti, la prima in sede amministrativa, la seconda in sede giurisdizionale. Sovrapposizione che può dar luogo a situazioni di incompatibilità in relazione ai principi affermati di recente dalla Corte costituzionale per il processo penale (soprattutto, da ultimo, con la sentenza n. 371 del 2 novembre 1996, la quale ha esteso l'incompatibilità ai casi in cui il giudice abbia espresso anche in un diverso procedimento e incidentalmente valutazioni di merito sulla responsabilità relativa agli stessi fatti). Per questa ragione acquistano rilievo proposte di riforma del Consiglio, avanzate da più parti, con la previsione di una Sezione disciplinare composta di membri del Consiglio superiore investiti della sola funzione giurisdizionale.

Ma a prescindere dalle soluzioni *de jure condendo* che possono toccare la struttura stessa del Consiglio superiore, sembra opportuno ridurre in concreto il bisogno di ricorso alle procedure di trasferimento d'ufficio ampliando i poteri cautelari nel giudizio disciplinare, mediante una norma — da introdurre in via di urgenza — la quale preveda che in caso di azione disciplinare possa essere subito richiesta e disposta la misura cautelare del trasferimento di sede o di funzione.

LA GIUSTIZIA PENALE

La giustizia minore.

1. Può sembrare paradossale, ma la giustizia penale ha raggiunto risultati di rilievo proprio nei settori in cui è più

difficile conseguirli e dove in passato non venivano conseguiti: la criminalità organizzata e la corruzione elevata a sistema.

Per contro, come ho prima accennato, l'inefficienza rappresenta la paralisi nella giustizia minore. Si attende ora che l'unificazione del giudice di primo grado, finalmente all'esame del Parlamento, con la conseguente unificazione degli uffici di pretura e di tribunale e delle relative procure, con la concentrazione del personale e l'eliminazione delle questioni di competenza, apporti i benefici di un'organizzazione più razionale.

Tuttavia bisognerà ancora cercare di ridurre il flusso insostenibile dei processi per i reati minori. Una più estesa depenalizzazione è il primo strumento da utilizzare (anche se le opposizioni contro le sanzioni amministrative potranno riversarsi con effetti negativi sulla giustizia civile) prima di tutto con riferimento alle violazioni tributarie formali, che costituiscono quasi il 40% dell'intero carico penale delle procure presso i tribunali e lasciano impuniti illeciti ben più gravi. Ma credo che occorrerebbe anche considerare, come detto nella relazione precedente, sia la possibilità di ricorrere all'archiviazione quando il fatto viene riconosciuto, nel contraddittorio delle parti, di minima rilevanza lesiva, sia l'ampliamento dell'area dei reati perseguibili su querela di parte, prevedendo però la perseguibilità d'ufficio in presenza di una particolare gravità del fatto.

Un sensibile sollievo alla giustizia pretorile è atteso dall'attribuzione di competenza penale ai giudici di pace, ora oggetto di un disegno di legge delega presentato alla Camera, secondo il quale i reati, anche quelli per cui ora è prevista una pena detentiva, saranno puniti con pena pecuniaria, e nei casi più gravi o di recidiva con sanzioni alternative alla

detenzione. È da accogliere con favore la previsione, ben più ampia che in passato e che costituisce un passo significativo nella direzione di una maggiore flessibilità del sistema penale, di sanzioni non tradizionali, come la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività o altre forme di lavoro sostitutivo, per le quali è affidata al giudice una relativa discrezionalità di specificazione. Sono anche da approvare la previsione della non punibilità se il danno è esiguo o è stato risarcito; quella correlativa (auspicata nella relazione precedente) dell'estinzione del reato se il danno è stato riparato; infine quella della massima semplificazione delle forme processuali.

Alcune delle regole semplificative da prevedere in attuazione della delega dovrebbero essere comuni anche al procedimento davanti al futuro giudice unico, relativamente ai reati minori devoluti alla cognizione monocratica: un'esigenza alla quale fin da ora vuole corrispondere il progetto di riforma del rito pretorile divulgato pochi giorni fa dal ministro guardasigilli, che prevede un sistema semplificato di formazione della prova basato sull'accordo delle parti e una udienza di comparizione in cui il pretore definisce i procedimenti per i quali vi è richiesta di riti alternativi e procede subito al dibattimento in forma semplificata quando le parti si siano accordate sull'uso degli atti di indagine preliminare.

La criminalità organizzata.

2. L'azione contro la criminalità organizzata suscita, sul piano del metodo, tre problemi principali, che sono quelli del ricorso ai c. d. pentiti, delle incolpazioni per il cosiddetto

concorso esterno nelle associazioni criminali, del collegamento fra magistratura inquirente e forze di polizia. Su di essi si è accentrata recentemente una preoccupata attenzione.

I termini del problema dei collaboratori di giustizia sono a tutti noti. All'esperienza incontestabile, su cui tutti i procuratori generali continuano a concordare, dell'efficacia determinante dei loro contributi per l'accertamento della verità in ambienti dominati dall'omertà e dal terrore, s'accompagna una sempre più preoccupata consapevolezza dei rischi ch'essi comportano.

Le rivelazioni dei collaboratori, quando si è potuto trovarne riscontri sicuri, hanno minato dall'interno le organizzazioni criminose, distruggendone il mito dell'impenetrabilità. Altri membri delle organizzazioni, messi in difficoltà dalle confessioni dei pentiti, si inducono spesso a collaborare subito dopo la cattura (così ad esempio è avvenuto con i più stretti collaboratori del mafioso Leoluca Bagarella). È stata possibile l'individuazione di numerosi soggetti contigui alle organizzazioni. Sono stati raggiunti arsenali di armi e di esplosivi. È stato possibile comprendere i nuovi assestamenti interni delle associazioni dopo l'arresto di molti dei capi.

La mafia siciliana tenta di reagire soprattutto in tre modi: creando compartimenti separati nelle proprie strutture e limitando la circolazione delle informazioni all'interno delle cosche; tentando di inquinare le indagini in corso con l'infiltrazione di falsi pentiti, utilizzati anche per capire i meccanismi di protezione dei collaboratori; vendicandosi sui parenti dei collaboratori o isolandoli da loro con la costrizione a dissociarsene pubblicamente.

Per converso, si manifesta sempre più forte l'esigenza di assoggettare il trattamento dei pentiti a regole più rigorose:



da un lato non eccedendo nella concessione di vantaggi, d'altro lato restringendo i criteri selettivi per il riconoscimento della qualifica di collaborante in modo che essa sia riservata a chi ha dato un contributo decisivo.

Nel contempo si sa bene che la valutazione delle rivelazioni dev'essere rigorosissima, ed è proprio questo il terreno in cui più alta ed equilibrata dev'essere la professionalità dei magistrati. È inoltre assolutamente da scongiurare che attorno alle cose dette dai pentiti durante le indagini si creino dibattiti nei mezzi di comunicazione prima che nelle aule di giustizia, con anticipazioni che creano disorientamento nell'opinione pubblica e mettono in pericolo la stessa collaborazione e la vita delle persone.

Il concorso nei reati associativi, impropriamente chiamato concorso esterno, è stato considerato una creazione giurisprudenziale, che avrebbe permesso di allargare l'ambito della punibilità e addirittura di infrangere il carattere individuale della responsabilità penale. Sono così sorte, in ambienti tecnici e non tecnici, preoccupazioni improprie, anche se talvolta giustificate da applicazioni dilatatrici da parte degli organi dell'accusa.

In realtà, il cosiddetto concorso esterno non è altro che il comune concorso nel reato da parte di chi partecipa ad esso senza porne in essere la condotta tipica. Quando la condotta tipica consiste nel « far parte » di un'associazione delinquenziale, una logica e coerente applicazione della disposizione generale di cui all'art. 110 cod. pen. impone che sia ravvisato il concorso nelle condotte atipiche di chi, con piena consapevolezza e volontà, dà un contributo apprezzabile alla vita o al consolidamento dell'associazione senza essere inserito nella struttura associativa, intendendo questa come com-

posta da soggetti che vi rivestono un preciso ruolo in forza di una distribuzione di compiti. Ne sono esempi la fornitura di armi od esplosivi, la sistematica collaborazione tecnico-finanziaria, la messa a disposizione dei covi.

Certo, il contributo causale agli scopi dell'associazione apportato dal concorrente dev'essere valutato con rigore. Solo così possono essere contrastate le critiche — riecheggiate anche in un recente dibattito — di chi sostiene che il concorso possa servire ad allargare l'area delle condotte punibili e a consentire un più ampio ricorso al regime processuale differenziato previsto per il delitto di cui all'art. 416 *bis* cod. pen., del quale è comunque auspicabile un rapido superamento.

Il collegamento fra magistratura inquirente e forze di polizia rientra nella previsione costituzionale, che assegna al pubblico ministero la diretta disponibilità della polizia giudiziaria come strumento dell'effettività della sua indipendenza, a garanzia che le sue iniziative non dipendano dalle indagini di una polizia interamente controllata dal potere esecutivo.

In questa prospettiva, i timori che da quel collegamento nasca un potere illiberale e non legalitario, ingiustificati in astratto, potrebbero solo trarre conferma da una slealtà istituzionale del pubblico ministero che lo porti a uscire dal proprio ruolo. Ruolo che relativamente all'azione contro le associazioni criminali va però valutato tenendo conto della necessità — se si vuole che quell'azione possa avere efficacia — di una previa comprensione globale dei loro ramificati meccanismi organizzativi e operativi, e dunque di una strategia allargata delle indagini.

Del resto, stabilire un'equazione fra il timore dell'esistenza di un potere inquirente incontrollato e l'esigenza di sottoporlo a controlli esterni porterebbe ad assoggettare il

pubblico ministero, oltre il disegno costituzionale, al potere esecutivo e lo collocherebbe, allora sì, fuori del ruolo di stretta legalità, con effettiva commistione di funzioni di giustizia e funzioni di polizia.

Devo qui dire che, contrariamente ai timori espressi, è proprio nella lotta contro la criminalità organizzata che gli organi della polizia giudiziaria hanno particolarmente dimostrato la loro lealtà istituzionale, operando in piena sintonia con il pubblico ministero cui spetta dirigerne le indagini. Il contributo della loro professionalità sempre più raffinata, la quale si esplica in settori disparati che richiedono spesso cognizioni specialistiche e sofisticate apparecchiature tecniche, è decisivo ed encomiabile per l'impegno e lo spirito di sacrificio che vi sono profusi.

Per questo impegno costante, faticoso, logorante, svolto con grande abnegazione e spirito di servizio, che giunge talvolta fino al sacrificio della vita, noi tutti dobbiamo esprimere la nostra riconoscenza di cittadini, ed io il meritato ringraziamento della magistratura italiana.

In tema di criminalità organizzata è opportuno infine segnalare:

— che si è rivelata pericolosa la norma secondo cui la sospensione dei termini di custodia cautelare non si applica ai coimputati che non hanno dato causa a sospensione o a rinvii del processo e chiedono lo stralcio, giacchè il gioco combinato e strumentale di stralci e rinvii può creare difficoltà nella gestione del processo e provocare la scadenza dei termini di custodia cautelare;

— che occorrerebbe, a fini di speditezza, ampliare le ipotesi di separazione dei processi, e anche individuare in

quali casi la presenza dell'imputato alle udienze dibattimentali possa non essere necessaria;

— che ai fini del calcolo dei termini di custodia potrebbe prevedersi un termine complessivo per il giudizio di merito, rendendo flessibile il termine previsto per il primo grado;

— che si impone la rapida approvazione del disegno di legge n. 1845 presentato dal Governo l'11 luglio scorso (la cui discussione non è però ancora iniziata) diretto ad evitare gravi rallentamenti nella celebrazione dei processi col ricorso, mediante collegamenti audiovisivi, al c. d. dibattimento a distanza, il quale potrà meglio garantire la sicurezza delle persone, evitare continue traduzioni degli imputati, superare le difficoltà di più dibattimenti contestuali;

— che a quest'ultimo fine sarebbe anche opportuno, raccogliendo una proposta del Consiglio superiore, stabilire un calendario centrale delle udienze dei processi in cui sono coinvolti gli stessi imputati, il quale potrebbe essere realizzato con l'ausilio della Direzione nazionale antimafia, d'intesa con gli uffici locali.

A quattro anni dalla sua istituzione, deve ribadirsi che la Direzione nazionale antimafia merita il giudizio positivo già espresso l'anno passato. Le sue funzioni di coordinamento e di impulso nelle investigazioni sempre più si confermano utili ai fini di una efficace azione di contrasto della criminalità organizzata. Il coordinamento unitario, sistematico e continuo delle attività investigative, svolto mediante collegamenti ed attivazione di flussi informatici tra le varie procure distrettuali, è valso non solo ad evitare interferenze e sovrapposizioni di iniziative, ma anche a rimuovere insufficienze derivanti da ottiche locali, garantendo un'imposta-

zione omogenea delle indagini, proprio per questo più efficace e incisiva.

La funzione di impulso, nello spirito della previsione dell'art. 371 *bis* C. p. p., è consistita, oltre che nel frequente ricorso allo strumento del colloquio investigativo (consentito in forza dell'art. 16 della legge 7 agosto 1992, n. 356), nell'impiego di applicazioni temporanee di magistrati della Direzione nazionale e delle Direzioni distrettuali.

Le dimensioni sovranazionali della delinquenza mafiosa hanno poi determinato un forte impegno anche sul piano internazionale, al fine di promuovere nuove forme di collaborazione fra le magistrature inquirenti. Sono stati in tale prospettiva coltivati rapporti con uffici ed organi investigativi stranieri, che hanno già consentito un proficuo scambio di informazioni investigative e giudiziarie.

È segnalata la prosecuzione, pur tra notevoli difficoltà di ordine tecnico, della realizzazione del progetto di un sistema informatico centrale, mediante un archivio di informazioni il cui nucleo sarà costituito dai dati provenienti dalle indagini di 26 procure distrettuali, con una banca di dati al centro e banche locali presso ciascuna procura distrettuale.

La corruzione.

3. L'effetto di palingenesi che all'azione giudiziaria contro la corruzione di politici e pubblici amministratori è stato attribuito da gran parte dell'opinione pubblica, ed anche da improvvide dichiarazioni di qualche magistrato del pubblico ministero, era illusorio oltre che indebito.

Il recente rapporto noto come rapporto dei « Tre saggi » nominati dal Presidente della Camera, offre l'analisi di quanto

radicate ed estese fossero e siano le cause della corruzione nell'amministrazione pubblica, assurta spesso a regola generale, tanto che i casi scoperti dall'inchiesta « Mani pulite » rappresentano solo una parte di una patologia ben più ampia: una corruzione come compravendita di potere, inserita in un sistema di estesi interventi pubblici nell'economia e alimentata dai mali endemici della vita amministrativa italiana, che sono l'inefficienza, la confusione normativa, l'inidoneità dei controlli a verificare la conformità degli atti all'interesse pubblico, il lassismo disciplinare (il rapporto citato ci informa che il numero dei procedimenti disciplinari è perfino inferiore a quello dei procedimenti penali per reati commessi dai dipendenti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni).

L'azione della giustizia ha certo avuto il grande merito di mettere a nudo vasti ambiti di corruzione ad ogni livello, prima nascosti. Ma l'opera, com'è ben noto, rischia di restare incompiuta e vanificata se non si portano a termine in tempi rapidi i processi.

Le prospettive per il futuro.

4. È questa la difficile prova con la quale si deve confrontare la giustizia penale italiana, che esige un impegno di politica giudiziaria capace di ridurre l'inefficienza del sistema. A questo scopo sembrano porsi su un piano di concreto realismo i progetti appena comunicati dal ministro guardasigilli, che, ispirati ai lavori della Commissione per la revisione del codice di procedura penale presieduta dal Prof. Conso, tendono a incrementare l'applicazione dei riti alternativi al dibattimento: in un primo luogo introducendo una forma di

patteggiamento allargato ai reati per i quali può essere applicata una pena non superiore a tre anni di reclusione (anche per effetto dell'attenuante, che funge da incentivo, della riparazione pecuniaria dell'interesse pubblico leso), i cui tratti distintivi sono la previsione che l'imputato ammetta, anche se non come condizione necessaria, i fatti contestatigli e la natura di condanna della sentenza che accoglie la richiesta, con la quale possono essere applicate misure di sicurezza e soprattutto pene accessorie, e decise le domande della parte civile; in secondo luogo facilitando il ricorso al giudizio abbreviato, con la previsione che la definibilità allo stato degli atti possa essere conseguita anche mediante una non complessa integrazione probatoria da parte dell'imputato o la sua ammissione dei fatti contestati.

L'intento a cui queste innovazioni si ispirano, che è quello di raggiungere in modo rapido la verità a prezzo di una riduzione delle pene detentive e puntando piuttosto sulle pene accessorie e sulla riparazione dei danni, si iscrive in un'apprezzabile politica del diritto, che favorisce il tempestivo raggiungimento della certezza rinunciando alla rigida irrogazione di più pesanti carcerazioni.

Tuttavia, è attraverso la valorizzazione del contraddittorio, come garanzia di corretta formazione della conoscenza del giudice, che deve passare ogni sforzo di dare piena efficienza al processo penale: per un verso attraverso le semplificazioni procedurali consentite da un corretto e leale rapporto fra le parti, che dev'essere anche alla base del conferimento di maggiore fiducia e più ampi poteri al giudice nella conduzione del processo; per altro verso mediante un miglioramento del costume, che faccia considerare rilevanti sul piano dell'etica professionale i comportamenti con cui si eludono o strumentalizzano le garanzie del contraddittorio (in

primo luogo quelli con cui si trasferisce la contesa fuori del processo e in particolare negli organi di informazione, sottraendola alle regole destinate a garantire la parità delle parti e la correttezza metodologica dell'accertamento).

In quest'ambito concettuale si pone l'esigenza di assicurare un maggiore equilibrio fra accusa e difesa, soprattutto conferendo a quest'ultima il potere di compiere sue investigazioni nel corso delle indagini del pubblico ministero, presentandone direttamente il risultato al giudice per le indagini preliminari: a tale esigenza ha corrisposto il Governo con un disegno di legge presentato alla Camera, che sembra dare adeguata risposta ad una delle più pressanti richieste dell'avvocatura. Di certo la progettata disciplina comporta un aumento delle responsabilità del difensore: sarà quindi necessario un rigoroso rispetto delle regole di deontologia professionale, intorno al quale dovrà esercitarsi l'attento controllo degli ordini forensi.

La criminalità minorile.

5. Frequenti e gravi sono i motivi di preoccupazione per la criminalità dei minori, aumentata in un anno del 7,3% con 27.200 minori denunciati e 2.600 condanne pronunciate. Da ripetute vicende emerge come tanti giovanissimi vengano sempre più spesso utilizzati per la commissione di delitti dalle organizzazioni criminali, che sfruttano la non punibilità penale dei minori di quattordici anni. Non può dunque sorprendere che le cronache offrano di frequente il racconto di delitti commessi da infradiciottenni, che sembrano replicare meccanicamente gli esempi efferati degli adulti.

Su questo mondo dolente, i cui personaggi in realtà sono vittime anche quando appaiono protagonisti, dovrebbero dirigersi l'attenzione e la sollecitudine di tutti, nella consapevolezza che gli interventi repressivi, ad un certo punto ineluttabili, giungono quando i danni maggiori sono stati fatti e possono persino produrne di nuovi.

Assicurare l'effettività delle previsioni costituzionali riguardanti l'assistenza, l'educazione e l'istruzione dei giovani, dentro e fuori la famiglia, dev'essere impegno prioritario dello Stato.

La droga.

6. Di straordinaria gravità, dimostrata dai dati giudiziari e penitenziari, permangono l'uso di sostanze stupefacenti e il connesso traffico illecito. Basti pensare che nel corso del 1995 sono pervenuti alla Corte di cassazione oltre 5.700 ricorsi relativi a reati in materia di droga, e quasi 4.600 ne sono pervenuti da gennaio a ottobre 1996. Ancor più significativi risultano i dati relativi alle carceri, con 16.500 persone (pari al 34% della popolazione penitenziaria) che al 30 giugno 1996 risultavano detenute per violazione dell'art. 73 della legge sugli stupefacenti, e 14.200 (pari al 29,4%) che risultavano tossicodipendenti. In sostanza, circa un terzo delle persone sottoposte a custodia cautelare in carcere e a pena detentiva sono coinvolte nel problema della droga.

Questi dati dimostrano che tutto ciò che si è cercato di fare in questi anni, sul piano sia della repressione sia della prevenzione e della riabilitazione, è risultato inadeguato.

Il danno esiziale che deriva agli individui e alla società dall'uso degli stupefacenti e la funzione di moltiplicatore che

il traffico illecito svolge nei confronti di una serie di attività criminose impongono di affrontare col massimo impegno, in un'ottica internazionale, la verifica delle politiche che si sono finora adottate e la ricerca di più efficaci mezzi di intervento. Da questa sede non possono venire suggerimenti, ma sembra che si debbano rimeditare scelte, criteri e principi che hanno caratterizzato l'opera svolta in questo settore, basata su impostazioni quasi esclusivamente repressive: dalla prevenzione della tossicomania, la cui funzione è essenziale e che andrebbe risolutamente intensificata, alla repressione del traffico, alla cura e riabilitazione dei tossicodipendenti. Nulla di ciò che può servire a contrastare il fenomeno va tralasciato, considerando da un lato l'esigenza di diminuire sofferenze e danni per coloro che già sono condizionati dall'uso degli stupefacenti, d'altro lato la necessità di ridurre l'enorme potere economico che il traffico degli stupefacenti fornisce alla grande criminalità, rendendo sempre più arduo contenerla.

La situazione carceraria.

7. Il numero dei detenuti si mantiene intorno a 50.000, con prevalenza dei condannati (56%) rispetto agli imputati. Permangono gravi problemi di sovraffollamento, essendo 39.000 i posti disponibili.

I suicidi sono fortunatamente in diminuzione, certo anche per effetto dell'iniziativa dell'amministrazione penitenziaria di sottoporre i condannati a colloqui con psicologi fin dall'ingresso in carcere, iniziando senza ritardo l'osservazione penitenziaria.

Nel primo semestre del 1996 un incremento del 28% nel

numero dei condannati ha comportato l'ammissione alle misure alternative di 12.616 detenuti.

I compiti sempre più onerosi della magistratura di sorveglianza e l'urgenza di definire nuove procedure riguardanti l'esecuzione della pena impongono rimedi adeguati. Una soluzione da porre allo studio appare quella di attribuire allo stesso giudice della cognizione, in sede di determinazione della pena, la competenza a valutare la concedibilità delle misure alternative, tenendo conto dei dati sulla capacità a delinquere di condannati emersi durante il processo e utilizzati a sensi dell'art. 133 c. p.: dati a volte più specifici di quelli acquisiti fuori del processo senza alcuna osservazione dei soggetti, come avviene nell'affidamento in prova al servizio sociale prima dell'inizio della pena.

La determinazione nella sentenza delle modalità di esecuzione della pena, con eventuale ammissione ad una misura alternativa, dovrebbe non soltanto provocare un effetto deflattivo sui procedimenti di sorveglianza, ma anche costituire un incentivo a fruire dei riti speciali per la definizione del processo.

Proprio nei processi definiti con patteggiamento e con rito abbreviato sarebbe opportuno poter stabilire già con la sentenza l'ammissione all'affidamento in prova al servizio sociale, che è attualmente la misura più richiesta (con un incremento del 48% nel primo semestre del 1996).

LA GIUSTIZIA CIVILE

I dati forniti dai procuratori generali sulla giustizia civile denunciano un ulteriore aggravamento dei già intollerabili

bili tempi di trattazione delle controversie, pur se può cogliersi qualche primo effetto positivo della definitiva entrata in vigore delle riforme approvate dal Parlamento all'inizio degli anni '90.

L'entrata in funzione dei giudici di pace ha cominciato a determinare, almeno in alcuni distretti, effetti deflattivi sui flussi dei procedimenti di primo grado davanti alle preture e ai tribunali, così compensando in parte l'incremento delle sopravvenienze presso le preture dovuto al corrispondente ampliamento della loro competenza.

Qualche perplessità è stata sollevata in ordine alla capacità professionale dei giudici di pace. Si segnalano inoltre gli effetti negativi delle diffuse applicazioni presso gli uffici dei giudici di pace di personale degli altri uffici giudiziari, reso necessario dalla mancata preventiva predisposizione di autonome strutture.

In linea generale, superate alcune iniziali diffidenze, la domanda di giustizia rivolta ai giudici di pace si va ampliando, tanto che oggi, considerando che la pendenza ha ormai superato centomila procedimenti, si profila la necessità di un potenziamento dei nuovi uffici, anche in vista della prossima attribuzione di una competenza penale.

Sotto altro aspetto, soltanto lo stralcio dei procedimenti pendenti poteva consentire una effettiva applicazione e sperimentazione dei nuovi istituti processuali introdotti con la riforma del 1990. Ma la definizione dei procedimenti assegnati alle sezioni stralcio non avviene finora in tempi accettabili. Si attende dunque l'auspicato intervento del legislatore, con l'approvazione di uno dei disegni di legge pendenti in Parlamento.

Quanto alla ricordata riforma del rito, è ancora presto per esprimere una attendibile valutazione.

Un giudizio positivo può finora manifestarsi soltanto per alcuni aspetti:

— la significativa riduzione dei ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione, non più utilizzabili con finalità soltanto dilatorie;

— la tendenza, almeno in alcuni distretti, alla riduzione degli appelli contro le sentenze di primo grado provvisoriamente esecutive *ex lege*;

— la più adeguata trattazione dei procedimenti cautelari.

A quest'ultimo proposito è da mettere in rilievo come il ricorso ai procedimenti per ingiunzione e cautelari si stia sempre più affermando come il solo mezzo per ottenere una tutela giudiziaria tempestiva. Correlativamente, si consolida nella giurisprudenza di alcuni importanti uffici giudiziari la tendenza ad una interpretazione estensiva delle relative condizioni di ammissibilità.

È doveroso, infine, richiamare l'attenzione su quanto potrà accadere nelle materie del lavoro e della previdenza e assistenza obbligatorie.

Alla attuata trasformazione e privatizzazione di alcuni importanti settori della pubblica amministrazione si è accompagnato un rilevantissimo contenzioso davanti ai giudici del lavoro, che ha inciso in modo grave sul funzionamento degli uffici. Nel settore previdenziale e assistenziale, le incertezze di una legislazione in continua evoluzione, il sovrapporsi delle decisioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, gli inconvenienti della decretazione d'urgenza, unitamente, in alcuni casi, all'inerzia degli istituti previdenziali, hanno dato luogo ad un anomalo contenzioso di dimensioni imprevedibili.

Si tratta in entrambe le ipotesi di controversie « di serie » che possono paralizzare il funzionamento degli uffici (esse danno luogo a oltre il 30% dei processi civili in Cassazione) e la cui episodica definizione si risolve spesso in ingiustificate disparità di trattamento per il solo fatto che le decisioni intervengono in tempi diversi.

Un importante contributo alla riduzione del contenzioso sarebbe dato — oltre che da una maggiore diffusione dell'arbitrato istituzionalizzato — dall'estensione dei metodi, ben conosciuti in altri Paesi, di composizione amichevole o di risoluzione non contenziosa delle controversie. Sono i cosiddetti modi alternativi di soluzione delle liti, che occorrerebbe cercare di introdurre, accanto ai pochi già esistenti, almeno in alcuni settori della litigiosità.

Da segnalare infine il recentissimo schema di disegno di legge approntato dal Guardasigilli per l'introduzione del procedimento sommario non cautelare, adottabile su istanza di parte o anche d'ufficio se non siano stati richiesti mezzi istruttori, e per l'estensione del procedimento in camera di consiglio in Corte di cassazione ai casi in cui siano manifeste l'infondatezza dei motivi o la fondatezza del ricorso.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Nel panorama della giustizia italiana, la Corte di cassazione continua ad esprimere un forte impegno produttivo, anche se insufficiente a fronteggiare il flusso dei ricorsi e nonostante le difficoltà ch'essa incontra nella sua funzione unificatrice del diritto, contrastata da molteplici fattori — alcuni

dei quali endogeni — che la sospingono verso il differente ruolo di giudice di terza istanza e sui quali mi sono intrattenuto nella relazione precedente.

I dati numerici dell'attività svolta nell'ultimo anno (dal 1° dicembre 1995 al 30 novembre 1996) sono i seguenti:

Nel civile, del carico complessivo di 51.000 ricorsi (fra ereditati dall'anno precedente e sopraggiunti) ne sono stati decisi 14.400, con un residuo di oltre 36.000. Esclusi quelli risolti con sentenze di regolamento o ordinanze, i ricorsi accolti sono stati il 39%, i rigettati o dichiarati inammissibili o improcedibili il 61%.

Nel penale, in cui rispetto all'anno precedente si è registrato un aumento delle sopravvenienze del 12%, del carico di 59.800 ricorsi (fra ereditati e sopraggiunti) ne sono stati decisi 40.800, con un residuo di 19.000. I ricorsi accolti sono stati soltanto il 23,7%, i disattesi il 76,3%, dei quali addirittura il 51% dichiarati inammissibili.

Queste cifre non soltanto esprimono la mole di lavoro alla quale la Corte è assoggettata, ma la dicono lunga sulla facilità con cui in Italia si ricorre al supremo giudice di legittimità.

Corte di cassazione e Procura generale, uffici che dovrebbero essere istituzionalmente in grado di sciogliere in tempi brevi i problemi interpretativi di un ordinamento giuridico sempre più complesso e contraddittorio, vedono invece le loro energie per lo più impegnate in una *routine* giudiziaria, nella quale le esigenze concrete dei casi singoli inevitabilmente prevalgono.

Il giudizio di cassazione, da strumento di chiarificazione e di unità del diritto, quindi di semplificazione e riduzione del contenzioso, è in grande misura ridotto ad una causa di ritardo delle procedure, che grava sul funzionamento com-

plessivo della giustizia italiana. Detto in breve, la conversione di fatto della Cassazione italiana in un giudice di terza istanza, nell'intento illusorio di perseguire un migliore accertamento dei fatti passando per una terza fase tendenzialmente di merito, è una deviazione che il Paese non si può permettere. La disfunzione del giudizio di cassazione causa inammissibili ritardi nella definizione dei processi (che spesso provocano la prescrizione dei reati) e impedisce l'effetto positivo che il corretto e pronto esercizio della funzione di legittimità produrrebbe sulla funzionalità degli uffici di merito, con il contenimento dei contrasti interpretativi e la conseguente riduzione delle tensioni e delle conflittualità.

A determinare questo stato di cose non è estranea la tendenza del legislatore a prevedere il ricorso per cassazione, talvolta come unico rimedio, contro provvedimenti la cui natura rende difficile configurarvi dei vizi di legittimità e avverso i quali le parti sono indotte a tentare, il più delle volte in modo avventato, la denuncia del vizio di mancanza di motivazione.

Cito come esempi, tra i provvedimenti penali:

le ordinanze che dichiarano inammissibili le istanze di ricusazione;

le ordinanze con cui è integrata la motivazione insufficiente delle sentenze;

le ordinanze che respingono la richiesta di restituzione in termini;

i decreti di sequestro preventivo, se la parte preferisce non chiedere il riesame;

le ordinanze che provvedono sulla restituzione di cose sottoposte a sequestro probatorio;

le ordinanze che decidono su questioni concernenti i certificati del casellario giudiziario;

le ordinanze del magistrato di sorveglianza in materia di qualifiche lavorative, mercede, remunerazione dei detenuti;

le ordinanze del giudice pretorile delle indagini preliminari in tema di convalida degli atti del questore con cui si ingiunge alle persone alle quali è fatto divieto di frequentare gli stadi di presentarsi negli uffici di polizia negli orari delle manifestazioni sportive.

L'elenco è ben più lungo, ed è riprodotto fra gli allegati.

Vorrei tuttavia ribadire che la prima condizione per l'assolvimento del ruolo di nomofilachia della Corte è l'adeguatezza professionale dei magistrati e degli avvocati che in essa operano, la quale richiede un pieno distacco dalla *formae mentis* del giudizio di merito.

Quanto ai magistrati, l'accertamento, con mezzi e procedimenti adeguati, dell'idoneità al giudizio di legittimità dovrà essere inclusa fra le valutazioni della professionalità da compiere non solo con cadenza periodica, ma anche ai fini dell'assegnazione delle funzioni specifiche, secondo gli intenti del disegno di legge approvato in materia dal Governo, il cui articolo 3 prevede che la capacità, oltre che alla preparazione giuridica, sia anche riferita (secondo una definizione probabilmente migliorabile) « alle metodologie di analisi delle questioni da risolvere ».

Un arricchimento qualitativo della Cassazione ci si deve poi attendere dall'attuazione dell'art. 106 della Costituzione, anch'essa oggetto di un recente disegno di legge governativo, grazie alla quale la Corte potrebbe giovare di elevati apporti esterni: ma a condizione che la scelta di professori e avvo-

cati da nominare consiglieri sia fatta con valutazione rigorosa del carattere « insigne » dei meriti, che secondo l'articolo citato essi devono possedere.

Mi permetto di dubitare che con tale requisito s'accordi la previsione del disegno di legge secondo la quale i meriti insigni voluti dalla Costituzione dovrebbero in sostanza identificarsi con elementi molto meno qualificanti come « ricchezza di esperienza professionale » o « particolari meriti scientifici »; e ugualmente la previsione che riserva ai nominandi un quarto dei posti di consigliere che si rendono annualmente vacanti per collocamento in quiescenza (sia pure col limite complessivo di un decimo dell'organico), nell'ottimistico presupposto che meriti veramente insigni possano essere posseduti da un numero di persone tale da coprire ogni anno un corrispondente numero di vacanze. Sembrerebbe, invece, più conforme allo spirito della norma costituzionale la nomina in soprannumero di un ristretto ma indeterminato numero di personalità eminenti, entro un limite prefissato: senza di che la nomina esterna rischia di diventare uno stabile congegno burocratico destinato a immettere annualmente in Cassazione esperienze professionali di buona, ma non rara qualità.

Si noti poi che l'attuale disciplina dell'abilitazione all'esercizio dell'avvocatura davanti alle giurisdizioni superiori sostanzialmente cancella per gli avvocati il requisito dell'iscrizione negli albi speciali, che l'art. 106 della Costituzione esige insieme all'altro dei quindici anni di esercizio professionale e che ora viene invece a confondersi con quest'ultimo, divenuto di per sé sufficiente a conseguire l'iscrizione.

Il che, da un lato, come ho detto l'anno passato, fa fortemente dubitare che l'abilitazione a esercitare davanti alla Cassazione conseguita per mera anzianità sia in armonia con

la Costituzione, la quale concepisce l'abilitazione, indicata con riferimento all'iscrizione nell'albo speciale, come una qualifica distinta dall'anzianità; d'altro lato suggerisce che la legge con cui verrà data attuazione all'art. 106 della Costituzione — se non vorrà porsi in probabile contrasto con la norma costituzionale — dovrà riservare la nomina a consigliere di cassazione ad avvocati insigni che siano iscritti all'albo speciale non in base alla mera anzianità, ma per aver superato l'apposito esame.

È anche vivamente da auspicare, per ridare piena dignità alla funzione degli avvocati in Cassazione e per contrastare le disfunzioni sopradette, che il superamento dell'esame rimanga la sola via — come già in passato — per accedere al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori. Ma le attuali tendenze legislative vanno in direzione opposta, essendosi addirittura recentemente prevista la riduzione dell'anzianità richiesta da 15 a 12 anni, con una norma di cui non è facile individuare l'interesse pubblico che la giustifichi, ma di cui è invece non nascosta l'ispirazione corporativa.

Da ultimo una menzione riservata a questa Procura generale, per dire che essa risente ancor più della Corte delle condizioni di lavoro descritte, poichè il suo organico, già di per sé inadeguato alle esigenze istituzionali primarie, si dimostra sempre più insufficiente a sostenere anche il peso dei procedimenti disciplinari (nelle tre fasi dell'esame preliminare, dell'istruttoria e del dibattimento davanti al Consiglio superiore), il cui numero è in continua espansione, soprattutto dopo l'improvvido assoggettamento dei giudici di pace allo stesso procedimento disciplinare degli appartenenti all'ordine giudiziario, con pesante aggravio anche della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura.

In tale situazione, già si profila e si porrà ben presto in forma stringente il quesito se sia concretamente possibile il contributo di studio e di proposta della Procura generale, tradizionalmente di alto livello, in tutti gli affari civili e penali trattati dalla Corte di cassazione, e se non si debba invece limitare il motivato intervento del pubblico ministero ai soli casi in cui esso appaia funzionale ai compiti di nomofilachia della Corte.

L'AVVOCATURA

Riservo la mia conclusione all'Avvocatura italiana, senza il cui concorso è errato e vano affrontare i problemi della giustizia.

Non è dubbio che le qualità professionali e culturali dell'avvocatura e della magistratura tendono ad assestarsi ad un medesimo livello nonostante la loro diversa composizione numerica, che per l'avvocatura sta raggiungendo — a quanto di recente si è appreso — il numero abnorme di centomila professionisti, dei quali addirittura venticinquemila abilitati a patrocinare in Cassazione. Un numero che rende difficile un'elevata qualità professionale media, e contribuisce, inutile nascondarlo, a dilatare il contenzioso giudiziario, soprattutto in presenza di un sistema di impugnazioni articolato come il nostro, al quale si ricorre in modo molto poco selettivo. Un numero che rende acuta l'esigenza di un effettivo rigore nella qualificazione e nell'etica professionale, allo stesso modo che s'è detto per i magistrati.

Il Consiglio Nazionale forense e l'Organismo unitario dell'Avvocatura italiana mi hanno fatto pervenire, com'è ormai

consuetudine, dei loro documenti, fra cui le risoluzioni del recentissimo Convegno di Pescara, contenenti le proposte essenziali della classe forense: che sono lieto, anche perchè mi appaiono degne in grandissima parte di piena adesione, di portare all'attenzione di questa assemblea.

L'Avvocatura propone:

— una revisione delle circoscrizioni non coincidente con la semplice soppressione degli uffici giudiziari che si ritengono inutili, ma che dovrà tener conto delle esigenze specifiche del territorio, tendere all'ampliamento di uffici minori al fine di decongestionare gli uffici maggiori, essere comunque preceduta dall'attuazione e sperimentazione del giudice unico di primo grado, i cui uffici dovrebbero di regola essere collocati nelle sedi delle attuali preture;

— una migliore articolazione delle norme sulle sezioni stralcio civili, che utilizzi l'esperienza degli avvocati mediante il temporaneo impiego di un buon numero di loro con funzioni di magistrati onorari, ausiliari della magistratura ordinaria per lo smaltimento del lavoro arretrato;

— l'unificazione dei riti del processo civile;

— una depenalizzazione non concepita soltanto come rimedio all'emergenza con fini deflattivi, ma conseguente ad una attenta valutazione degli interessi protetti;

— l'introduzione dell'improcedibilità per irrilevanza del fatto, l'estensione della procedibilità su querela, la previsione del risarcimento del danno come causa estintiva del reato;

— il riconoscimento del danno morale anche se prodotto da illecito soltanto civile;

— la riforma della legge professionale forense, attesa da oltre cinquant'anni, e in ogni caso l'approvazione urgente di

norme assai più rigorose per la formazione e l'accesso alla professione degli aspiranti avvocati, possibilmente con procedure accentrate che pongano fine alle attuali inammissibili disparità di valutazione, per le quali all'esame di procuratore legale sono promossi in alcuni distretti più del 90%, e in altri distretti neppure il 30% dei candidati.

In tema di separazione delle carriere dei magistrati inquirenti e giudicanti le posizioni dell'Avvocatura non sembrano univoche, passandosi da richieste di revisione costituzionale a istanze limitate — conformemente all'impostazione annunciata dal ministro guardasigilli — ad una diversa disciplina del passaggio dall'una all'altra funzione. Nella relazione precedente, come ora mi permetto di ribadire, io affermai l'esigenza che l'attribuzione delle funzioni inquirenti sia sempre preceduta da una non breve esperienza nell'esercizio di funzioni giudicanti collegiali, indispensabile per l'affinamento delle qualità professionali necessarie al pubblico ministero: l'equilibrio, la ponderazione, il distacco, la consapevolezza che la verità può essere raggiunta soltanto attraverso il contraddittorio, quindi nel pieno rispetto dei diritti della difesa. Dopo di che l'assetto ordinamentale delle funzioni, ferma la posizione costituzionale del pubblico ministero, può essere regolato al di fuori di rigide contrapposizioni.

Così come al di là di contrapposizioni e incomprensioni devono finalmente ristabilirsi i rapporti fra Avvocatura e Magistratura.

Ai fini del superamento di ogni rigidità corporativa, io auspico che si instauri sul piano culturale e progettuale una vera collaborazione, finora mancata, fra le Rappresentanze associative delle due categorie, la quale possa contribuire alla corretta impostazione dei tanti problemi di politica giu-

diziaria da risolvere, e sul piano della quotidianità all'ordinato adempimento dei compiti rispettivi.

Signor Presidente della Repubblica,

Signore e Signori,

il traguardo di una giustizia che operi in armonia con la coscienza civile del Paese, che non sia oggetto di tensioni politiche, che raccolga la piena fiducia dei cittadini e riesca a giudicare in tempi brevi non è facile né vicino. La magistratura italiana dovrà dimostrarsi capace di perseguirlo con l'alta responsabilità che le deriva dalla sua indipendenza, con l'autorevolezza dell'imparzialità, con impegno silenzioso e unitario, memore dell'ammonimento del filosofo contemporaneo:

« Le Istituzioni sono come le fortezze: utili soltanto se la guarnigione è buona ».

Le chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto nel nome del popolo italiano il nuovo Anno Giudiziario.

