

ANTONIO LA TORRE

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1998

TECA
LE
ICA

ONI
IONE

7

57

ROMA, 9 GENNAIO 1999

ANTONIO LA TORRE

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

CFIV 013561

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1998

Roma, 9 Gennaio 1999



ERRATA-CORRIGE

pag. 34, ultimo rigo, il punto è sostituito dalla **virgola**

pag. 42, ottavo rigo, al posto di strutturati leggasi **strutturato**

pag. 51, quattordicesimo rigo, al posto di scrupolo, leggasi **scrupoli**

pag. 54, primo rigo, secondo capoverso, al posto di realta leggasi **realtà**

pag. 67, secondo rigo, al posto di consetirà leggasi **consentirà**

pag. 68, diciottesimo rigo, al posto di: più frequente leggasi **più di frequente**

pag. 71, quinto rigo, secondo capoverso, al posto di giudici leggasi **giudizi**

pag. 87, sedicesimo rigo, primo capoverso, al posto di entrambi leggasi **entrambi**

INDICE

ESORDIO

	<i>Pag.</i>
Saluti e ringraziamenti	7

OSSERVAZIONI GENERALI

1. Premessa: fra dati «contabili» e realtà sociale	8
2. La crisi della giustizia e le sue cause.....	11
3. I rimedi: tra riforme già sperimentate e «vitalità progettuale». Il Giudice di pace	13
4. Il giudice «unico» di primo grado: a) come «ufficio giudiziario».	15
5. b) come «organo giudicante»	19
6. Segue: il giudice monocratico nel ramo penale	20
7. La professionalità del magistrato	25
8. L'imparzialità del magistrato	29
9. La deontologia e la responsabilità disciplinare del magistrato	31
10. Il procedimento disciplinare	33

LA GIUSTIZIA PENALE

1. Cenni statistici	35
2. Dalla micro delinquenza alla criminalità organizzata	37
3. La Direzione Nazionale Antimafia	40
4. Il fenomeno della corruzione	42

	<i>Pag.</i>
5. La droga	45
6. L'usura	47
7. La violenza sessuale	48
8. La criminalità minorile	50
9. Delitti contro la personalità dello Stato	52
10. Abusivismo edilizio, inquinamento ambientale e altri reati (frodi comunitarie; bancarotta; infortuni sul lavoro).....	54
11. L'immigrazione clandestina: aspetti criminogeni	56
12. L'estradizione	59
13. La situazione carceraria	61

LA GIUSTIZIA CIVILE

1. Cenni statistici	64
2. Innovazioni processuali e ordinamentali: a) la riforma del co- dice di rito	67
3. Segue b) Giudice di pace e «giudice unico» di primo grado...	69
4. Segue c) Le «Sezioni stralcio»	70

LA CORTE DI CASSAZIONE

1. I nuovi compiti: a) nel contenzioso del lavoro	72
2. Segue: b) nel settore tributario.....	76
3. La Cassazione fra «ipertrofia » e «nomofilachia»	78
4. L'apparato informatico	82
5. La chiamata di professori e avvocati all'ufficio di consigliere di Cassazione	84

L'AVVOCATURA

Avvocatura e Magistratura: due facce della stessa medaglia.....	86
---	----

EPILOGO

I 50 anni della Costituzione: Giustizia e dignità della persona umana 88

INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE 93

- 1. Materia civile 95
- 2. Materia penale 109
- 3. Materia penitenziaria 127

ESORDIO

Signor Primo Presidente,

nel prendere la parola in questa solenne adunanza — che è pur sempre una udienza celebrata in un'aula di giustizia, davanti al Popolo — mi rivolgo anzitutto a chi, del Popolo, è la massima e più emblematica espressione, rendendo con animo grato il deferente omaggio al Capo dello Stato: come Presidente della Repubblica e come Primo Magistrato, col cuore ancora «in toga», Egli onora due volte quest'Assemblea.

Ci arricchisce poi la presenza delle più alte autorità istituzionali, che ringrazio sentitamente per la loro ambita e graditissima partecipazione:

Sua Eminenza Reverendissima il Cardinale Vicario di Sua Santità;

il Signor Vice Presidente del Senato;

il Signor Presidente della Camera dei deputati;

il Signor Vice Presidente del Consiglio dei Ministri;

il Signor Presidente della Corte costituzionale;

i Signori Ministri e in particolare il Ministro Guardasigilli;

i Signori Giudici costituzionali;

il Signor Vice Presidente e i Signori Consiglieri del Consiglio Superiore della Magistratura;

i Signori Presidenti delle Commissioni parlamentari;

i Signori Ambasciatori;

i Signori rappresentanti della Classe Forense;

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

Ma sento pure il bisogno di estendere il più caloroso ringraziamento a tutti i presenti, con o senza segni distintivi: a Voi tutti — intendo — quali cittadini, perché ciascuno di voi è frammento e simbolo di quella sovranità popolare che è la sola fonte di legittimazione — diretta o indiretta — di qualsiasi potere.

Ecco perché, al di là di ogni retorica di circostanza, la Vostra presenza assume quasi il significato di un controllo democratico sull'amministrazione della giustizia. Ed ecco perché io, non senza la trepidazione di chi è chiamato al *reddé rationem*, mi rivolgo a Voi come un Procuratore Generale al suo Sovrano, che fuor di metafora è la *Res publica*: con la stessa umiltà, ma anche con la stessa fierezza di chi sa che, per servire veramente e imparzialmente «tutti», non si può essere al servizio di «nessuno» in particolare.

OSSERVAZIONI GENERALI

1. *Premessa.*

Per chi è chiamato al rendiconto annuale sull'amministrazione della giustizia si presenta il grave imbarazzo di una scelta di campo fra due distinte opzioni metodologiche. La prima offre il comodo approccio di una visione, per così

dire, burocratica e a corto raggio: forse apprezzabile dal punto di vista «contabile», ma di certo deludente per i risultati negativi del bilancio e, soprattutto, inappagante per l'assenza di una chiarificatrice chiave di lettura. L'altra opzione invita all'arduo tentativo di scrutare la sottesa realtà sociale che, nel bene e nel male, si rispecchia nel diritto: se non si guarda al fondo inquieto di questa realtà, cercando di coglierne i segreti risvolti e le linee emergenti, rimane solo la sconsolata ma superficiale constatazione di una crisi senza rimedi.

Per attenuare l'impatto con i dati che verrò poi ad esporre, bisogna allora partire dalla realtà sociale del nostro Paese, che è quanto mai complessa perché agitata dai freni di una evoluzione che definirei «asimmetrica»: intendendo per tale la crescita simultanea di valori e bisogni disomogenei, ai quali, a loro volta, si legano tensioni e aspirazioni non sempre conciliabili fra loro e a volte contrastanti.

Ciò che sembra confusamente emergere, e in più direzioni, è la ricerca di una nuova dimensione della persona umana che, però, stenta a modellarsi fra le diverse e spesso opposte sollecitazioni. È un processo in divenire che oscilla: fra Essere ed Avere; fra individuo e famiglia; fra anguste separatezze e solidarietà di più largo respiro; fra precarietà e sicurezza; fra Libertà e Autorità. Di qui una serie di sofferenze e graduate inclinazioni fra il benessere materiale e il progresso civile, fra l'economia di mercato e i pubblici interventi, tra il riconoscimento dei diritti costituiti e la spinta a tutelare i soggetti più deboli, fra il trionfo delle conquiste scientifiche e il timore del loro impiego. Esempolari, in quest'ultimo senso, sono da un lato le ormai inarrestabili conquiste dell'informatica anche nel settore giudiziario e, dal-

l'altro, gli angoscianti problemi che già si prospettano sul tema delle manipolazioni genetiche nel campo umano.

A ciò si aggiunga che le legittime aspirazioni a migliori traguardi di vita sono contaminate e a volte soverchiate dal culto di una «soggettività» troppo chiusa negli umori dell'egoismo individuale: il pur fecondo pluralismo di idee, che dovrebbe educare all'etica della tolleranza, abbandona spesso la via del sereno confronto per imboccare la scorciatoia della rissa corporativa; con il corretto metodo democratico in campo politico e con la leale competizione fra imprese in campo economico convivono, purtroppo, forme di lotta più o meno insidiose e talora violente per la conquista ad ogni costo di posizioni dominanti e prevaricatrici; accanto all'avvertita necessità di maggiori controlli sull'esercizio del potere, pubblico e privato, si registra la crescente insofferenza di chi deve subirli. E da una sempre più diffusa propensione alla illegalità si trascorre fatalmente a forme anche gravi di criminalità.

In questo scenario, già dominato dall'incertezza sul piano sociale e quindi legislativo, sarebbe auspicabile ma è utopistico immaginare che tutto si plachi nel versante giudiziario; laddove, al contrario, il quadro si complica perché è proprio qui che ogni contraddizione è destinata ad acuirsi nell'urto di molteplici e contrastanti attese.

Ecco perché, di questa premessa, occorre tener conto per predisporre l'animo non già alla rassegnazione, ma ad una più pacata valutazione del bilancio che vengo ora a presentarVi. E se le poste passive prevalgono su quelle attive, sia di conforto il pensiero che in quanti operano nel o per il settore giudiziario, ai diversi livelli di responsabilità, è costante l'impegno e sempre più viva la tensione ideale al miglioramento del servizio. Di ciò, del resto, è prova il vasto

e variegato piano di riforme programmate o in corso di attuazione, di natura procedimentale e ordinamentale, di cui si dirà.

2. *La crisi della giustizia e le sue cause.*

A parte le specificità locali e settoriali, la situazione complessiva della giustizia, quale risulta dalle relazioni dei Procuratori Generali presso le Corti d'appello, si caratterizza essenzialmente per il forte e a volte fortissimo divario di tempo che, all'esito definitivo del giudizio, separa la domanda dalla risposta giurisdizionale. In non pochi casi, infatti, questa giunge con tale ritardo che: *a)* nel ramo civile, non risponde più all'interesse originario delle parti, risolvendosi così in una sorta di denegata giustizia; *b)* nel ramo penale, porta alla prescrizione del reato, vanificando così la potestà punitiva dello Stato; *c)* nell'un caso e nell'altro espone il Governo italiano, per la disfunzione del servizio, alle frequenti condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Le cause di tali disfunzioni, solo di rado imputabili a singoli magistrati, sono generalmente ravvisate in una serie di carenze: di strutture, di strumenti normativi e di organico. A proposito del quale non si manca di sottolineare, da parte di distretti periferici (specialmente Sicilia e Calabria), la eccessiva rapidità di rotazione del personale, soprattutto dei magistrati (in buona parte uditori), sicché per quegli uffici, dopo un breve periodo di relativo funzionamento e proprio quando le esperienze professionali acquisite consentirebbero un più efficace contributo, si ripropone la scoperta di organico che era stata faticosamente eliminata.

Né certo è estraneo all'aumento generalizzato del contenzioso, sempre meno fronteggiabile con le risorse umane

e materiali disponibili, la tendenza alla «giustiziabilità» di tanti rapporti intersoggettivi — persino di quelli un tempo riservati alla sfera domestica, familiare, scolastica — che crea una perniciosa vocazione alla conflittualità. Di qui lo sbocco alla sede giurisdizionale, che vede così accrescere di continuo le sue funzioni in modo non corrispondente alle inadeguate strutture.

In tutte le relazioni, poi, è costante la denuncia del sostanziale fallimento del «nuovo» processo penale che, nel suo impianto complessivo e per lo scarso ricorso ai riti alternativi, si è rivelato inidoneo a conferire all'amministrazione della giustizia quella snellezza e incisività vagheggiata dalla illusoria speranza che aveva accompagnato il varo del nuovo codice di rito, entrato in vigore nel 1989.

Ma fra le cause di disfunzione la più grave — come già rilevato in precedenti relazioni — è forse quella concernente la obsoleta e anacronistica rete di circoscrizioni giudiziarie, sia per l'eccessivo numero di uffici che per la loro dislocazione territoriale.

V'è da dire al riguardo che il numero degli uffici giudiziari ha toccato la punta più alta con la recente istituzione del Giudice di pace, che, proprio perché ha cominciato ad operare in coesistenza col Conciliatore (in via di esaurimento), con la Pretura e col Tribunale, ha rivelato il paradosso di ben quattro uffici giudiziari di primo grado (situazione non riscontrabile in nessuna parte del mondo); ma ciò, in compenso, ha contribuito a imprimere un'accelerazione alla riforma tendente a unificare Pretura e Tribunale in un unico ufficio. Del che si dirà fra breve. È opportuno intanto valutare i risultati di questi primi tre anni di attività del Giudice di pace.

3. I rimedi: tra riforme già sperimentate e vitalità progettuale. Il Giudice di pace.

Nelle incerte previsioni della vigilia il giudizio prognostico sulla riuscita di questa nuova figura di giudice, inserita nell'apparato giudiziario con una competenza limitata alla materia civile, ma di contenuto tutt'altro che trascurabile, oscillava fra i due opposti poli dell'ottimismo e del pessimismo: la fiduciosa speranza di alcuni, contraddetta dalla infausta prognosi di altri, era temperata dalla cauta attesa di quanti preferivano rinviare il responso alla prova dei fatti. Vi era, da un lato, la riserva circa l'idoneità, per così dire «antropologica», delle persone chiamate a svolgere la funzione sulla base di titoli di generica affidabilità e con procedure di reclutamento serie ma non rigorosamente selettive; dall'altro, e più concretamente, gravava il timore che le sentenze del giudice di pace, se impugnate in alta percentuale, avrebbero poi riversato sulla magistratura togata, in grado di appello, il carico di affari toltoli in primo grado, rendendo così illusorio, se non addirittura ingannevole, il beneficio dell'iniziale alleggerimento di contenzioso. Ebbene, ad oltre tre anni dall'entrata in funzione del giudice di pace, posso dire con soddisfazione che la previsione ottimistica è risultata vincente. L'ufficio del giudice di pace, malgrado le iniziali difficoltà d'impianto e le carenze di personale ausiliario, è ormai una realtà ben radicata nel territorio nazionale; i magistrati addetti, che una recente sentenza della Cassazione (S. U. 9.11.1998 n. 11272) qualifica «giudici onorari», hanno intrapreso il loro compito con entusiasmo e, malgrado l'assai modesta indennità, continuano a svolgerlo con encomiabile impegno e adeguata professionalità; inoltre — ed è quel che più conta — la percentuale delle sentenze impu-

gnate tende a mantenersi su livelli tanto contenuti (mediamente al di sotto del 10%) da garantire l'auspicata diminuzione del contenzioso per la parte sottratta alla magistratura togata. Anche in questo senso è concorde la valutazione positiva espressa dai Procuratori Generali, i quali non mancano di sottolineare l'effetto deflattivo, già in atto, sui flussi dei procedimenti di primo grado dinanzi alle Preture ed ai Tribunali.

L'esperimento, insomma, è pienamente riuscito e, di questo successo, ritengo qui doveroso attribuire pieno merito a quanti, senza indossare la toga, si sono conformati con saggezza ed equilibrio all'abito mentale del magistrato.

La fiducia che i giudici di pace hanno acquisito nell'esercizio della giurisdizione di competenza è un dato che, per un verso, rassicura e per altro verso induce ad assecondare l'auspicio, da tutti formulato e in aderenza del resto a un già enunciato programma, di estendere quanto prima a tale organo la competenza in materia penale, limitata naturalmente a reati di minore offensività sociale, in modo da fruire del conseguente effetto deflattivo anche in tale ramo della giurisdizione. Al riguardo è stato già da tempo presentato, e se ne attende il varo in sede parlamentare, un disegno di legge del Ministro della giustizia favorevolmente accolto: esso attribuisce al giudice di pace la competenza per illeciti penali di secondario rilievo, prevedendo la facoltà di irrogare, di norma, solo pene pecuniarie, salva, nei casi più gravi, l'applicazione di sanzioni più afflittive, ma di carattere non detentivo, come la prestazione di attività non retribuite a favore della collettività e altre forme di lavoro sostitutivo. Va rilevato che tali sanzioni verrebbero applicate direttamente e non in sostituzione di una pena detentiva, il che

viene considerato un passo significativo nella direzione di una maggiore flessibilità del sistema penale.

Questo disegno di legge, unitamente a quello (già approvato: L. 4 maggio 1998 n. 133) diretto a facilitare con opportuni incentivi la copertura dei posti nelle sedi disagiate, va inquadrato nel più vasto programma di riforme — in cui si è visto non a torto un segno di «vitalità progettuale» — che comprende fra l'altro l'incremento dei riti alternativi con un ampliamento dell'area del patteggiamento, nonché la depenalizzazione dei reati minori, ossia di una serie di illeciti (per esempio l'emissione di assegni a vuoto) che anche nella coscienza sociale non appaiono più meritevoli della sanzione criminale, potendo essere più efficacemente perseguiti con una diversa tipologia di sanzioni, come quelle di tipo riparatorio o interdittivo. Tutte queste misure, se tempestivamente attuate in coerenza con la riforma — di ormai prossima entrata in vigore — del giudice unico di primo grado, varrebbero a propiziare l'effettivo decollo di tale riforma, contribuendo nell'insieme a un recupero di efficienza dell'amministrazione della giustizia.

4. Il giudice unico di primo grado; a) come «ufficio giudiziario».

E veniamo alla riforma del «giudice unico di primo grado» che, su legge delega del 16 luglio 1997 n. 254, è stata attuata col d. lgs. 19 febbraio 1998 n. 51 e di cui è prossima l'entrata in vigore. Per avere un'idea dell'importanza di questa riforma e misurare le aspettative di rinnovamento ad essa legate, basti pensare che se ne è parlato come «dell'evento istituzionale cui si assegna la capacità di rendere efficiente la struttura della giustizia».

Fra il tono un po' enfatico di questa definizione e lo scetticismo di chi ne predice *ante litteram* il fallimento, la prudenza della vigilia consiglia un atteggiamento intermedio: tanto lontano da trionfalismi di maniera quanto da cupi e gratuiti pessimismi.

Un chiarimento anzitutto s'impone, a scanso di equivoci, sul piano lessicale. Quando si dice «giudice unico», l'espressione va intesa in due ben distinti significati:

a) nel senso di «*ufficio giudiziario*», per significare che, a parte il giudice di pace, non ve n'è altro in primo grado fuorché il Tribunale, restando in esso incorporato il personale e il contenzioso della soppressa Pretura;

b) oppure nel senso di «*organo giudicante*» monocratico (come è il pretore e, in parte, nel ramo civile anche il tribunale dopo la riforma del c.p.c. del 1990), anziché collegiale (come finora giudica sempre il tribunale nel ramo penale e, in buona parte, nel ramo civile).

Or è certo che nel primo dei due significati la riforma era necessaria e ineludibile. Ciò in quanto — come già accennato — l'istituzione del giudice di pace, in sé utile, ma inserito in un sistema di coesistenza con altri tre uffici giudiziari di primo grado (conciliatore, pretore, tribunale), aveva denunciato, accrescendola, l'assurdità di un apparato giudiziario elefantico: ingestibile dal punto di vista organizzativo; macchinoso dal punto di vista ordinamentale e processuale; complessivamente dannoso per il servizio.

Tanto di ciò sono fermamente convinto — e solo per darne prova mi permetto un'autocitazione — che già nella conferenza di servizio del 13 novembre 1990, convocata dal C.S.M. per iniziativa dell'allora Presidente della Repubblica (v. suppl. al n. 46 dei Quaderni del C.S.M.), fui tra i primi

— allora *vox clamantis in deserto* — a sostenere la necessità di unificare Pretura e Tribunale in un unico ufficio giudiziario di prima istanza. Non mancai allora di far presente quali vantaggi ne sarebbero derivati, specularmente agli inconvenienti eliminati, sia sotto il profilo giurisdizionale che sotto quello amministrativo-organizzativo. Sotto il primo aspetto: *a)* semplificazione e unificazione delle procedure; *b)* eliminazione dell'inutile contenzioso in ordine alle questioni di competenza; *c)* concentrazione presso la Corte d'appello dei giudizi di seconda istanza (oggi irrazionalmente suddivisi fra la Corte e i tribunali del distretto); *d)* soppressione (conseguenziale all'abolizione della pretura) dell'anomala diarchia di Procure nell'ambito del medesimo circondario. Sotto il secondo aspetto: *a)* riduzione di oltre metà degli attuali uffici giudiziari e una loro risistemazione — fra sedi centrali e sezioni distaccate di tribunale — su uno standard di tendenziale omogeneità; *b)* una più equilibrata ripartizione del volume di affari e dei livelli di produttività fra tutte le unità del personale giudiziario; *c)* una maggiore scioltezza nei rapporti gestionali e di vigilanza riguardanti gli uffici giudiziari del distretto. In definitiva: *d)* un apparato giudiziario più agile ed armonico nella sua organicità, dispiegato su scala nazionale in una rete di circa 500 uffici (fra tribunali e sezioni distaccate) costituenti i nuclei fondamentali del sistema; *e)* completato e integrato dal «sottosistema» costituito dai giudici di pace, destinati grosso modo ad assumere la funzione sociale che fu un tempo assolta — come avamposto di giustizia — dal pretore mandamentale.

Queste, in sintesi, le motivazioni della proposta che già nel 1990 mi ero permesso timidamente di avanzare. E l'idea, che allora sembrava peregrina, ha fatto tanta strada da diventare ora — con ben più ampia e approfondita articola-

zione — legge dello Stato (d. lgs. n. 51 del 1998 cit., contenente ben 247 articoli e le tabelle che indicano le sedi e le sezioni distaccate dei tribunali).

L'assetto ordinamentale che nasce dalla riforma può essere così delineato: *a)* soppresso l'ufficio del pretore, le relative competenze sono trasferite al tribunale ordinario (art. 1) che, con o senza sezioni distaccate (art. 15, modificativo dell'art. 48 bis Ord. giud.), diventa pertanto l'unico ad esercitare la giurisdizione in primo grado, a parte il giudice di pace delle cui sentenze giudica in grado d'appello (art. 9); *b)* analogamente, soppresso l'ufficio del P. M. presso la pretura, le relative funzioni sono trasferite al P.M. presso il tribunale ordinario (art. 2) che — a parte il settore minore — diventa pertanto l'unico organo requirente del circondario (art. 20); *c)* i magistrati già assegnati ai due uffici soppressi entrano di diritto nell'organico di quelli incorporanti, ossia tribunale e corrispondente procura (art. 34), la quale assorbe anche le sezioni di polizia giudiziaria delle sopresse procure pretorili (art. 41).

In termini di razionalizzazione complessiva del servizio i benefici derivanti da questo nuovo assetto sono molteplici. Mi limito a indicarne alcuni: *a)* l'ufficio giudiziario unico di primo grado, assommando la totalità degli affari prima ripartiti fra pretura e tribunale ed escludendo perciò la possibilità di ogni questione di competenza (anche in sede di regolamento), elimina in radice questa non trascurabile aliquota di contenzioso, processualmente defatigante e socialmente inutile; *b)* la concentrazione di tutte le risorse umane e materiali sotto un solo centro direzionale ne consente una più equilibrata e meno dispersiva utilizzazione; *c)* l'appartenza del personale ad un ufficio unico è la premessa ottimale per una più sciolta mobilità dei magistrati all'interno del cir-

condario, potendo essi svolgere fungibilmente le loro funzioni sia presso la sede centrale che presso le sezioni distaccate (art. 15, *sub* art. 48 - *sexies*); *d*) l'esistenza di una sola procura della Repubblica (presso il tribunale), in luogo della diarchia precedente, è un dato sicuramente positivo anche per la unitarietà di indirizzo che potrà così presiedere all'attività della polizia giudiziaria all'interno del circondario.

Tutto bene, dunque, per quanto riguarda il primo significato di «giudice unico» cioè come «ufficio giudiziario», anche se — come è noto — resta ancora aperto il problema riguardante i cinque grandi tribunali metropolitani (Torino, Milano, Roma, Napoli, Palermo).

5. b) come «organo giudicante».

Più complesso invece è il discorso relativo al secondo significato di giudice unico, cioè come «organo giudicante», monocratico o collegiale.

Una volta decisa la fusione dei due uffici giudiziari in uno solo, incorporando la pretura nel tribunale, la cosa più semplice sarebbe stata quella di diversificare la composizione dell'unico organo giudicante, come monocratico o collegiale, riproducendo la situazione preesistente: nel senso cioè che, per gli affari già di competenza del pretore, avrebbe giudicato monocraticamente e, per gli altri, collegialmente. E questo, difatti, era il proposito originario, risultante nel d.d.l. delega ministeriale del 1996; che però, durante l'iter parlamentare, mutò decisamente rotta in direzione più marcatamente monocratica. Già nel ramo civile un messaggio significativo in tal senso vi era stato con la legge (26 novembre 1990 n. 353) che, novellando il c.p.c., ha introdotto il

giudice monocratico di tribunale; quanto poi al ramo penale, il legislatore delegante (l. n. 254 del 1997), superata l'idea che al singolo magistrato si addice solo la giustizia minore, ha modificato il disegno governativo privilegiando decisamente il modello monocratico in entrambi i rami.

Ed è appunto in conformità ai criteri direttivi della legge delega, che nel decreto lgs. delegato (n. 51 del 1998) il giudice unico di primo grado, nel senso di «tribunale che giudica in composizione monocratica», è diventata la regola, mentre la composizione collegiale costituisce ormai l'eccezione riservata a casi tassativamente previsti. Così nel *ramo civile* (art. 56, che inserisce nel c.p.c. gli artt. 50 *bis*, *ter* e *quater*), come in quello *penale* (art. 169, che inserisce nel c.p.p. gli artt. 33 *bis*, *ter*, *quater*): qui, appunto la regola è che il tribunale giudica in composizione monocratica in tutti i casi esclusi dalla riserva di collegialità, che sono soltanto quelli concernenti un novero ben determinato di delitti, espressamente previsti dalla legge, e inoltre «*i delitti previsti con la pena della reclusione superiore nel massimo a venti anni*».

6. *Segue.*

Fino a questa soglia, dunque, può giungere il potere punitivo di un singolo magistrato.

La consistente estensione dell'area dei reati attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica pone un problema di ordine processuale particolarmente delicato, poiché in tal modo si ha un notevole ampliamento dei casi per i quali non è prevista l'udienza preliminare, che non esiste nel procedimento pretorile, le cui norme — per espressa disposizione della legge delega — si applicano

ai procedimenti attribuiti alla cognizione del giudice monocratico.

Pur nella consapevolezza della non praticabilità di una sistematica e generalizzata estensione dell'udienza preliminare, non può essere ignorata la necessità di meccanismi processuali volti a recuperare, almeno per i più gravi reati attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica, quello snodo che è costituito dall'udienza preliminare: non solo come momento di garanzia e contraddittorio per un giusto processo, ma anche come «filtro» finalizzato alla stessa funzionalità del sistema. Ciò infatti consentirebbe di contenere in limiti accettabili il numero dei processi che pervengono al dibattimento, dato che l'udienza preliminare e l'intervento del giudice potrebbero, da un lato, agevolare il ricorso ai giudizi speciali (patteggiamento e giudizio abbreviato), dall'altro consentire la definizione del processo con una sentenza di non luogo a procedere.

La conferma di quanto dico viene dai dati statistici relativi al primo quinquennio di applicazione del nuovo codice di procedura penale: nei procedimenti di competenza del tribunale e della corte di assise la percentuale di accoglimento, da parte del giudice dell'udienza preliminare, delle richieste di rinvio a giudizio formulate dal P. M. è stata solo del 49,6%, a fronte del 21,7% di sentenze di non luogo a procedere e del 27,7% di procedimenti definiti con il patteggiamento e col giudizio abbreviato (per il residuo 1,1% vi è stata sentenza di incompetenza). Ciò significa che se non vi fosse stata tale udienza, nella quale sono stati definiti circa la metà dei procedimenti per i quali è stata promossa l'azione penale, questi sarebbero tutti pervenuti a giudizio, con conseguenze ingolfanti sull'attività dei tribunali e delle corti di assise e sui tempi della loro definizione. E non v'è motivo

per escludere che un analogo esito deflattivo debba avere l'udienza preliminare anche per i procedimenti attribuiti alla cognizione del nuovo organo monocratico. In caso contrario è ragionevole temere che, malgrado ed anzi a causa del giudice unico, la disfunzione finirà per aggravarsi ulteriormente per il considerevole aumento dei processi che giungono, senza alcun filtro, alla fase dibattimentale, la quale in molte sedi giudiziarie viene già fissata ben oltre l'anno 2000.

Del paventato rischio, del resto, hanno mostrato piena consapevolezza sia il Governo, che in data 3 marzo 1998 ha presentato il d.d.l. n. 4625/C (contenente anche altre norme dirette a ridurre il carico di lavoro degli uffici giudiziari, come quella che introduce anche nel procedimento a carico dei maggiorenni una causa di improcedibilità per «irrilevanza del fatto»), sia le forze politiche con varie proposte di legge: l'uno e le altre confluiti, con altre iniziative legislative già avviate in precedenza, in un testo (progetti di legge n. 411 ed abbinati) elaborato nel maggio del 1998 dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

Al riguardo è da precisare che, mentre il d.d.l. governativo prevedeva per i procedimenti davanti al tribunale in composizione monocratica aventi ad oggetto delitti puniti con pena superiore nel massimo a quattro anni l'udienza preliminare a richiesta, il testo elaborato dalla Commissione Giustizia è di più ampia portata. Esso prevede la soppressione dell'udienza preliminare e la introduzione, per tutti i reati, di un'udienza «predibattimentale» alla quale si perviene a seguito della emissione del decreto di citazione a giudizio da parte del pubblico ministero. Tale udienza dovrebbe quindi svolgersi per tutte le ipotesi di reato per le quali il P.M. esercita l'azione penale; è nettamente distinta

dalle udienze dibattimentali (deve essere tenuta da un giudice persona fisica diversa) ed è caratterizzata da un vistoso aumento dei poteri dell'attuale GUP; il giudice dell'udienza predibattimentale, infatti, oltre ai poteri decisori di quest'ultimo, ha anche poteri di tipo istruttorio, come quello di decidere sull'ammissione delle prove da assumere in dibattimento.

È dubbio, tuttavia, che con tale proposta possano essere raggiunti i risultati perseguiti. Sembra, infatti, scarsamente funzionale la scelta di un modello processuale unico sia per il rito collegiale che per quello monocratico, poiché sussistono incontestabili esigenze di economia processuale che inducono a mantenere un procedimento a struttura più semplice per i reati meno gravi. L'enorme mole di lavoro destinato a riversarsi sul giudice dell'udienza predibattimentale favorirebbe una gestione «burocratica» degli affari penali, con ulteriore limitazione della funzione di filtro che ad essa si vorrebbe attribuire. Tutto ciò sarebbe estremamente dannoso sia per il «sistema giustizia» sia per coloro nei cui confronti viene esercitata l'azione penale, che vedrebbero ridursi gli spazi per una definizione del processo prima di affrontare un pubblico giudizio. E non minori perplessità suscita, anche sotto il profilo concettuale, la già ricordata scissione fra il giudice che ammette ed il giudice che acquisisce e valuta la prova.

Forse merita di essere ripresa l'idea, contenuta nel d.d.l. governativo, dell'udienza preliminare a richiesta. Certo è che il punto nevralgico dell'intera problematica, da cui dipende in larga misura lo stesso successo della manovra, sta nell'amplessissima sfera di competenza penale attribuita al giudice unico in composizione monocratica.

Due infatti sono le incognite che, in sede di previsione, sembra legittimo prospettare. La prima è legata al dubbio che, per i reati più gravi di quelli già «pretorili» e per i quali quindi maggiore è l'ansia delle parti interessate, la mancanza di collegialità, con la minore garanzia di una ponderata decisione, possa da un lato sovraesporre la persona del giudicante e, dall'altro, indebolire il tasso di fiducia verso l'amministrazione della giustizia. Di qui l'esigenza di un correttivo, come appunto sarebbe il «filtro» dell'udienza preliminare o altro tipo di verifica giurisdizionale, che valga per un verso a rompere l'isolamento del giudicante e, per altro verso, a compensare con tale garanzia quella perduta per l'assenza di collegialità. La seconda incognita, in certo senso antitetica alla prima, nasce dalla preoccupazione che, di fronte a una massa esorbitante di affari penali, quel filtro o non è possibile o non è funzionale. E di qui l'esigenza, che va ancora una volta ribadita, di provvedere tempestivamente ad energiche misure di sfortimento del contenzioso penale: togliendo alla magistratura togata tutto il carico «bagattellare» che è trasferibile al giudice di pace; eliminando *tout court* dalla sfera del diritto penale, mediante una radicale opera di depenalizzazione, tutte le fattispecie sfornite di un apprezzabile grado di offensività sociale.

La strada, insomma, da seguire — né altra ne vedo — è quella di abbandonare l'ormai anacronistica visione del «Diritto penale massimo», che mira cioè ad allungare di continuo il catalogo dei comportamenti da reprimere con la sanzione criminale: è un congegno elefantiacco, che ben poco davvero si addice alle odierne vedute e tale, oltre tutto, da congestionare con la sua obesità lo stesso funzionamento della macchina giudiziaria. Molto meglio il più snello strumento del «Diritto penale minimo», che riserva

il suo intervento alla tutela di quei valori, veramente primari, di cui l'ordinamento non tollera l'offesa senza reagire con la più grave delle sanzioni. Ed il passaggio obbligato sta in un vasto programma di «depenalizzazione»: in teoria da tutti auspicato, ma in pratica più spesso rinviato che attuato, quando non addirittura sconfessato dalla controtendenza «panpenalistica» a criminalizzare comportamenti che, già per loro natura e comunque più razionalmente, andrebbero collocati nel novero degli illeciti civili o amministrativi.

7. La professionalità del magistrato.

La vitalità progettuale di cui ho finora parlato e le incisive riforme in via di attuazione, che esigono per la loro riuscita la forte coesione di plurimi impegni, richiamano *in primis* il tema della preparazione professionale. È il presupposto tecnico del corretto esercizio della funzione giudiziaria, e tanto più lo è da quando questa ha visto progressivamente dilatare i suoi vecchi confini ponendo nuovi problemi alla Magistratura e imponendo nuove responsabilità al magistrato, anche a livello culturale.

In proposito è doveroso riconoscere che, soprattutto negli ultimi anni, il C.S.M. ha avvertito in modo crescente questa esigenza, curando sempre i corsi per il tirocinio degli uditori giudiziari ed organizzando spesso qualificati incontri di studio e seminari di aggiornamento; ma da ultimo si è prodigato in modo tanto pregnante in tale direzione da istituzionalizzare il compito del «tirocinio e della formazione professionale» costituendo a tal fine, nel 1996, la IX Commissione, che si avvale anche di un Comitato

scientifico (composto da magistrati e docenti universitari) con il quale il legame è già saldo e proficuo. Si è dato così un forte impulso, sia in senso quantitativo che qualitativo, all'attività già svolta ma incrementata nei comparti di competenza, quali: *i corsi per il tirocinio degli uditori* (compresi quello presso il benemerito CED della Corte di Cassazione, all'avanguardia nel settore «informatico»); *gli incontri di studio* anche a livello decentrato, nonché i corsi di *aggiornamento* e di *specializzazione* dei magistrati già in servizio, al fine di valorizzarne e potenziarne di continuo, fin dall'inizio, la formazione professionale; non senza curare sul piano editoriale, con una collana che ha già superato i cento volumi, la documentazione dei lavori svolti (relazioni e interventi).

Gli argomenti trattati, sempre di alto spessore culturale, non sono mai disgiunti dall'interesse professionale dell'operatore del diritto e, talora, specificamente finalizzati a facilitare l'approccio a tematiche nuove di tipo ordinamentale, che richiedono anche iniziative sul piano operativo e organizzativo. Fra gli esempi più recenti ricordo l'incontro di studio, svoltosi a Tivoli, sul funzionamento delle «Sezioni stralcio»: assai utile sia per consentire un prezioso confronto fra gli addetti ai lavori sui problemi connessi al varo di questa pure importante riforma, sia per preparare una serie di successivi seminari, aperti a magistrati togati e onorari, in tutti i distretti. Ma merita anche una particolare menzione la recente apertura di seminari alla partecipazione degli avvocati: essa prefigura in via sperimentale quella formazione che, oltre ad esaltare la comune cultura della giurisdizione, è alla base della «scuola di specializzazione - post universitaria — per le professioni legali» (magistratura, avvocatura e notariato) da

poco introdotta nel nostro ordinamento (d. lgs. 17 novembre 1997 n. 398, art. 16) ed alla cui frequenza, con il conseguimento del relativo diploma, sarà subordinato l'accesso al concorso per uditore giudiziario (art. 6).

A parte questa iniziativa e tante altre ancora più perfezionate in programma per l'anno in corso, è un dato confortante che, in numero sempre crescente, i magistrati italiani cercano e trovano nelle attività di formazione organizzate dal C.S.M. uno strumento di affinamento della propria professionalità: basti pensare che nell'anno 1998 hanno frequentato gli incontri di studio ben 4152 sugli 8455 in servizio, pari circa al 50%, cioè poco meno dei colleghi francesi che, nello stesso periodo, sono stati ammessi ai seminari della ben nota *Ecole Nationale de la Magistrature*.

Di tutto ciò è doveroso dare atto al Consiglio Superiore che, nella consapevolezza del suo alto ruolo di organo di autogoverno della Magistratura, sta svolgendo con eccellenti risultati un'opera doppiamente meritoria: per un verso, di utile supplenza rispetto a quella «Scuola superiore» tante volte preannunciata e mai attuata; per altro verso, di prudente anticipazione rispetto ai problemi che potranno diventare quanto prima attuali con riferimento alla recente iniziativa legislativa promossa dal governo in tema di «valutazione di professionalità dei magistrati».

Vale la pena in proposito di chiedersi se, e come, il tipo di professionalità che si addice allo *status* di magistrato abbia influito sulla metodologia, per così dire, didattica dell'attività di formazione promossa dal Consiglio Superiore.

Ebbene basta consultare la documentazione editoriale dei lavori — ma per chi vi ha partecipato soccorre l'esperienza diretta — per rendersi conto che non si tratta di attività puramente accademica, pur se di questa serba il

rigore di metodo; né si tratta di attività meramente conoscitiva, pur valorizzando di questa la concretezza dei dati. È qualcosa che, pur contenendo questi due elementi, li supera e li compone in un superiore particolare modulo di «formazione professionale»: particolare perché rivolto non a persone da indottrinare secondo scelte imposte da altri, ma a coloro che, essendo chiamati a svolgere una funzione soggetta soltanto alla legge, debbono preservare la loro indipendenza di giudizio anche da condizionamenti culturali. Non potrebbe essere più eloquente al riguardo il passo contenuto nella delibera istitutiva della IX Commissione, laddove si legge che la formazione professionale dei magistrati «è diretta, oltre che all'acquisizione delle necessarie capacità tecniche, anche a suscitare consapevolezza dei termini culturali del problema, dei valori sottesi ad ogni scelta operativa, al libero confronto ed al reciproco approfondimento tra i rispettivi orientamenti, proprio *al fine di rendere consapevole l'esercizio dell'autonomia di ciascuno*».

Autonomia, certo, nel senso di non far dipendere il proprio giudizio dal beneplacito altrui, come si conviene al giudice; ma anche nel senso di rispettare l'opinione altrui, come si conviene ad uno spirito autenticamente laico, che è del vero giudice. Così è perché «Laicità» è l'esatto contrario del dogmatismo: laicità significa onesta adesione a un'idea senza restarne succube e senza escludere l'onestà di chi non la condivide; significa apertura al dialogo con la disponibilità a mettere in discussione le proprie certezze senza mai convertirle in convinzioni fanatiche; significa sofferta ricerca della verità nella luce del dibattito e non nel culto narcisistico del proprio Io; significa severo impegno morale, tanto lontano dal comodo compromesso quanto dal moralismo arcigno e bigotto.

È questa la religiosità laica del magistrato ed è in essa il più sicuro segno della sua imparzialità; senza la quale tutto il resto è vano.

8. *L'imparzialità del magistrato.*

Sul concetto di «imparzialità» bisogna bene intendersi; la parola, infatti, copre un campo semantico molto vasto, entro il quale trovano posto sfumature di significato quanto mai variegate. Imparziale si può dire pure del cronista, ma senza pretendere nulla di più di una rappresentazione dei fatti non falsificata; si dice anche dello storico, ma solo nel senso di obiettività scientifica; si dice bene dell'esaminatore, quando valuta i candidati senza favoritismi. E si può ancora ricordare, con maggiore approssimazione al nostro tema, che, in base all'art. 97 Cost., i pubblici uffici sono organizzati per legge in modo da assicurare «il buon andamento» (prima) e «l'imparzialità» (dopo) «dell'amministrazione».

Ebbene, il massimo d'imparzialità che si spera da chiunque altro è meno del minimo di quanto, non senza ragione, si esige dal giudice. Egli, proprio perché collocato *inter partes* e come tale impegnato ma indifferente all'esito della lite, deve necessariamente essere, oltre che apparire, equidistante dall'una e dall'altra, in ciò consistendo quella rigorosa «terzietà» che lo rende *super partes* e, solo essa, gli merita il titolo di giudice.

Questo requisito della «terzietà» non si addice — è vero — al magistrato del P.M. che, quale organo dell'accusa, esercita l'azione penale nell'interesse dello Stato e, almeno dialetticamente, è parte anch'egli, sia pure *sui generis*. Ma

proprio perché il compito di promotore di giustizia da lui svolto, pur richiedendo il più grande impegno, esclude al tempo stesso accanimenti persecutori che siano dettati da faziosità o pregiudizi ideologici e, tanto meno, tollera coinvolgimenti personali (reali o apparenti), ma anzi lo obbliga persino a svolgere accertamenti «a favore della persona sottoposta alle indagini» (art. 358 c.p.p.), rimane in questo senso fermo e ineludibile, anche per lui, l'abito mentale e comportamentale dell'imparzialità, che è un imperioso dovere per tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario.

Desidero ribadire con forza l'essenzialità di tale attributo, trattandosi di una caratteristica istituzionale che è legata alla stessa nozione di autonomia del corpo giudiziario. Lo si comprende sol a riflettere che l'indipendenza della Magistratura dall'Esecutivo è un bene tanto prezioso quanto vulnerabile (e non solo dall'esterno): è prezioso, in quanto precondizione irrinunciabile per l'esercizio della giurisdizione, che è funzione neutrale e non attività politica, né da questa è condizionabile; d'altra parte, però, è vulnerabile, in quanto, costituendo una deroga al principio democratico del necessario collegamento fra potere e rappresentanza popolare, l'indipendenza non potrebbe sussistere, né a lungo mantenersi, senza un contrappeso idoneo a colmare quel deficit di democrazia. Ed a fornire questo contrappeso provvede, appunto, la presunzione di imparzialità, che diventa così, essa sola, il presupposto legittimante di un potere che, non essendo soggetto alle regole della responsabilità democratica, deve necessariamente trarre forza dalla fiducia nella sua neutralità: il vuoto, altrimenti, non sarebbe colmato. È stato detto, esattamente, che «l'autonomia della magistratura è indispensabile per garantire l'imparzialità nei confronti di tutti i cittadini e di ogni potere costituito, ivi



incluso il potere politico». Ma non meno vale e forse ancor più la reciproca, e cioè che *l'imparzialità del magistrato è condizione indispensabile per garantire e preservare l'autonomia della magistratura*. Insomma: l'*indipendenza* del magistrato sarebbe un ingiustificato privilegio senza il costo della *imparzialità*; ed è un debito che non si salda, ma nasce con il superamento del concorso e si paga durante tutta la vita professionale.

Ecco perché si risolve in un vero e proprio attentato alla indipendenza della Magistratura, minandone la credibilità di cui essa si nutre, ogni comportamento del magistrato che «in ufficio o fuori» si ponga in contrasto con la divisa e l'immagine stessa della imparzialità.

9. La deontologia e la responsabilità disciplinare del magistrato.

Certo, non ogni caduta di stile implica violazione delle regole di deontologia, non potendo un modello ideale essere irrigidito al suo più alto livello; né un diritto di libertà, come quello di manifestazione del pensiero, può essere compreso al punto da privarne il magistrato, cittadino anch'egli. E neppure, d'altra parte, è pensabile di assoggettarlo *de plano* a responsabilità disciplinare per gli errori che compie nell'esercizio della funzione giudiziaria — emendabili in via endoprocedurale, secondo l'ordine istituzionale delle competenze — senza, questa volta, incidere sulla indipendenza della funzione stessa.

Questi problemi, in effetti, sono fra i più delicati e ricorrenti nella materia disciplinare. Ma l'orientamento della giurisprudenza, confermato anche di recente dalle Sezioni Unite di questa Corte, risulta ben delineato, quanto meno

sulle enunciazioni di principio, circa la sussistenza e i limiti dell'intervento disciplinare a carico del magistrato quando egli, con riferimento ai tre punti sopra indicati, «*manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole dalla fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario*» (è questa la clausola generale — contenuta nell'art. 18 legge sulle guarentigie n. 511 del 1946 — alla cui stregua va valutata la rilevanza disciplinare del fatto). In particolare:

a) tanto la mancanza ai doveri d'ufficio quanto la reprobabile condotta possono dar luogo a responsabilità disciplinare del magistrato, se il fatto addebitatogli si riflette sulla sua credibilità o sul prestigio dell'ordine giudiziario (S.U. 30 luglio 1998 n. 7476). Anche il comportamento tenuto al di fuori dell'ufficio fa parte della considerazione e della fiducia di cui il magistrato deve godere, per cui non può essere esclusa la rilevanza disciplinare di forme di esercizio di un suo diritto quando esse, per le specifiche modalità d'attuazione, assumono carattere di iattanza e contenuto vessatorio della sfera altrui (S. U. 16 gennaio 1998 n. 358);

b) l'ordinamento non comprime nel magistrato la libertà di manifestare le proprie opinioni, ma ne vieta l'esercizio anomalo, ossia l'abuso, che si ha quando risultano lesi altri e non meno rilevanti valori costituzionali, come quelli desumibili dagli artt. 101 e 104 Cost., che impongono ai magistrati di essere imparziali e indipendenti: ciò vale non solo con specifico riferimento al corretto esercizio delle funzioni giurisdizionali, ma anche come regola di deontologia, al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro *indipendenza e imparzialità* (S.U. 12 ottobre 1998 n. 10.618);

c) l'insindacabilità dei provvedimenti giurisdizionali, al di fuori della sede processuale, è la regola; questa tuttavia subisce una eccezione, e si può dar luogo a responsabilità disciplinare del magistrato, quando l'erroneità del provvedimento dipende da scarso impegno e insufficiente ponderazione o da approssimazione e difettosa diligenza, ovvero quando sia il risultato di un comportamento del tutto arbitrario, poiché in tali casi si incide negativamente sul prestigio dell'ordine giudiziario (S.U. 24 febbraio 1997 n. 1670; 13 settembre 1997 n. 9092; 10 novembre 1998 n. 11.276).

Si tratta, come ognuno vede, di criteri di massima abbastanza flessibili che, in difetto di una più dettagliata normativa, lasciano in pratica larghi spazi d'incertezza di fronte a una casistica molto varia e diversificata nelle modalità fattuali. Il che, fra l'altro, è un segno del più marcato rilievo assunto dalla disciplina giudiziaria in questi ultimi anni.

10. *Il procedimento disciplinare.*

Il vero è che il procedimento disciplinare si è progressivamente caricato di valenze improprie: sia perché gli altri strumenti offerti dall'ordinamento sono del tutto inadeguati al controllo del buon comportamento dei magistrati; sia perché la vicenda disciplinare sconta spesso le tensioni che, per le ragioni più varie, possono investire questo o quell'ufficio giudiziario.

L'impegno della Procura Generale su questo fronte è evidenziato dal rapporto tra numero delle azioni disciplinari svolte e numero dei magistrati (ordinari e giudici di pace) in servizio. Su poche migliaia di appartenenti all'ordine giudiziario le azioni disciplinari promosse nell'anno 1998 sono

state 116, delle quali 56 ad iniziativa del sig. Ministro di Grazia e Giustizia, ed hanno riguardato complessivamente 128 magistrati.

La Sezione disciplinare del C.S.M. ha emesso nello stesso anno 115 sentenze di assoluzione o proscioglimento e 30 di condanna, tra le quali una alla rimozione.

In questa situazione sarebbe forse, più che opportuno, necessario trovare un migliore punto di equilibrio tra accusa e difesa nel procedimento disciplinare, superando le vecchie regole ispirate a corporativa riservatezza (art. 34 R.D. 31 maggio 1946 n. 511) ed ammettendo anche in sede di trattazione orale dinanzi al C.S.M. quella difesa professionale, che già la Procura Generale ammette nella fase istruttoria in applicazione dell'art. 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo (L. 4 maggio 1955 n. 848). Non dobbiamo e non possiamo dimenticare che il problema della difesa in giudizio, anche in sede disciplinare, non è solamente un problema di idoneità tecnica — certamente non mancante all'incolpato né al magistrato suo difensore — ma è anche e soprattutto un problema di assistenza da parte di un difensore totalmente libero da soggezioni rispetto all'organo giudicante, quale non è e non può essere il difensore magistrato, a sua volta esposto sotto vari profili al sindacato del P.G. e del C.S.M.

Purtroppo il disegno di legge sulla riforma della disciplina giudiziaria sembra segnare il passo in Parlamento. Quasi ogni legislatura ha conosciuto tentativi di risolvere il non facile problema della tipizzazione degli illeciti disciplinari. I tentativi non sono mai giunti a buon fine, nonostante la più ampia convergenza sui testi proposti, nella diffusa consapevolezza della necessità di soddisfare da un lato una esigenza di maggior garanzia per i magistrati tutti e di assicurare, dall'altro, uno stabile e chiaro orientamento per le

iniziative disciplinari, limitando il soggettivismo delle relative scelte e degli stessi giudizi.

Difficoltà operative permangono anche a causa del regime transitorio (art. 17 d. lgs. 28 luglio 1989 n. 273 e successive proroghe), che tiene ben fermi — a distanza di più di nove anni dalla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale — i rinvii della normativa disciplinare al codice di rito abrogato, che continua qui a sopravvivere. E non si tratta solamente di una disarmonia formale dell'ordinamento, ma di una fonte di inconvenienti notevoli per la difficoltà di utilizzare vecchie formule in una realtà per molti aspetti mutata. Si pensi — ad esempio — alla rilevanza disciplinare della sottoposizione del magistrato a «procedimento penale» ed al diverso significato che tale espressione ha assunto con l'entrata in vigore del nuovo codice di rito (come le Sezioni Unite hanno avuto più volte occasione di rilevare).

LA GIUSTIZIA PENALE

1. *Cenni statistici.*

Nell'anno di riferimento è stata denunciata la commissione di **2.782.592** delitti (con una riduzione del 5%), di cui 1.504.577 furti, con una contrazione del 12,2% rispetto al corrispondente periodo precedente.

<i>Omicidi tentati e consumati</i>	.	2.906	+	1.7%
<i>Rapine</i>	51.543	+	8.9%
<i>Estorsioni</i>	7.670	+	1.6%

Sequestri di persona

a scopo di rapina o estorsione 150 + 57.8%;

Violenza sessuale 3.713 + 11%;

Rimane molto alta (intorno al 95%) la percentuale dei furti i cui responsabili rimangono *ignoti*; rispetto ai rimanenti delitti tale percentuale scende considerevolmente, attestandosi intorno al 50%.

Tale calcolo, peraltro, non tiene conto delle *contravvenzioni*, i cui dati non sono oggetto di rilevazione da parte dell'ISTAT; si può solo notare che in materia contravvenzionale la percentuale degli ignoti è sicuramente molto bassa, dato che per tali reati vi è, di solito, contestualità fra accertamento ed individuazione dei responsabili.

Quanto al *movimento dei procedimenti penali*, si registrano i seguenti dati:

Procedimenti pendenti presso tutti gli organi giudiziari del Paese alla data del 30 giugno 1998: **5.274.733**, con un aumento rispetto al periodo precedente del 13,5%. Da segnalare un aumento delle pendenze del 17,8% presso le procure circondariali, del 30,7% presso gli uffici G.I.P. delle preture e del 16,9% presso le corti di assise.

Procedimenti sopravvenuti presso tutti gli uffici giudiziari del Paese nel periodo 1 luglio 1997 - 30 giugno 1998: **9.016.718** (—1,1%). Di questi 4.574.147 sono quelli sopravvenuti presso le procure della Repubblica, i quali, quindi, possono essere considerati i *nuovi procedimenti* sopravvenuti nel periodo considerato.

Procedimenti esauriti presso tutti gli uffici giudiziari del Paese nel periodo 1 luglio 1997 - 30 giugno 1998: **8.439.087**, con una diminuzione del 6% rispetto ai procedimenti esauriti

nel periodo precedente. Da segnalare il decremento della produttività degli uffici G.I.P. ($-7,2\%$ G.I.P. pretura e $-15,4\%$ G.I.P. tribunale) e delle procure della Repubblica presso le preture; il maggior incremento di produttività è stato quello della Corte di cassazione ($+11,7\%$).

Il miglior rapporto carico-esauriti è quello degli uffici G.I.P. presso le preture ($76,7\%$), subito dopo vengono la Cassazione con il $69,7\%$ e le procure presso i tribunali con il $68,7\%$.

Per quanto riguarda la *durata media* dei procedimenti nella fase dibattimentale, si registrano i seguenti dati: un ulteriore aumento per le Corti di assise (da 296 a **337** giorni); un aumento modesto per i Tribunali (da 398 a **401** giorni); una apprezzabile diminuzione per i giudizi di appello (per le Corti di appello da 647 a **558** giorni; per le Sezioni minorrenni delle Corti di appello da 291 a **236** giorni; per le Corti di assise di appello da 284 a **247** giorni).

2. Dalla microdelinquenza alla criminalità organizzata.

La linea di tendenza che emerge dalle relazioni dei Procuratori Generali è ancora una volta nel senso di un incremento del numero complessivo dei delitti, ed in particolare dei reati contro il patrimonio anche mediante violenza e minaccia.

Va segnalato in particolare il dato di un notevole aumento degli omicidi in alcuni distretti (Cagliari, Firenze, Bologna, Reggio Calabria), mentre non sono significativamente aumentati nei distretti della Sicilia, ed anzi nel distretto di Palermo si registra un pur lieve decremento (da 156 a 148).

In qualche relazione, tra i delitti di maggior allarme, viene segnalato anche il forte incremento della c.d. *micro-criminalità*, anch'essa ormai considerata fenomeno tale da ferire profondamente il tessuto sociale, turbato nella stessa quotidianità della vita. Il fenomeno desta maggiore preoccupazione proprio nei distretti esenti da gravi forme di criminalità e, quindi, meno adusati a convivere con la delinquenza. Ed è ancor più preoccupante che la grandissima maggioranza dei furti (settore privilegiato dalla delinquenza c.d. minore) rimane impunita, tanto che spesso tali reati non sono più neppure denunciati.

Ma, passando dalla micro alla macro delinquenza, il fenomeno più inquietante resta sempre quello della criminalità organizzata (mafia, camorra ecc.) che, lungi dal placarsi, continua a penetrare nel settore economico, specie degli appalti e dei servizi, talora sostituendosi ai titolari di imprese con atti di violenza (estorsione e usura). L'azione di contrasto è gravemente ostacolata dal fatto che tali organizzazioni sono radicate nel tessuto sociale dei luoghi in cui allignano, generando collusioni e connivenze di ogni tipo.

Si riesce in parte a far breccia solo con l'apporto dei c.d. collaboratori di giustizia, dei quali viene ribadita la grande utilità, ma al tempo stesso, considerandone il costante aumento e denunciate le numerose degenerazioni del sistema, viene sottolineata l'esigenza di una nuova complessiva regolamentazione della materia. In proposito esiste un d.d.l. governativo, ancora all'esame del Parlamento, ispirato a tre principi guida: distinzione del momento premiale da quello tutorio; selezione qualitativa dei collaboratori; garanzia di piena trasparenza nella gestione processuale degli stessi. Esso prevede inoltre: a) la limitazione delle misure protettive a chi fornisca un contributo indispensabile per il processo

e solo per i reati previsti dall'art. 51, comma 3 *bis* c.p.p.; b) la limitazione del periodo di tempo entro il quale il collaboratore, custodito in regime sufficientemente impermeabile dovrà riferire sui fatti più importanti conosciuti (il che varrà anche a far acquisire carattere di maggiore genuinità alle dichiarazioni rese); c) l'obbligo di indicare anche i proventi patrimoniali dei delitti commessi, i quali saranno oggetto di sequestro e confisca (e ciò potrà aprire nuove piste investigative sul riciclaggio ed impiego di denari «sporchi»); d) l'esigenza che anche il collaboratore sconti almeno una parte della pena che gli è stata inflitta, prima di poter fruire dei benefici penitenziari; e) l'assunzione esplicita dell'obbligo di sottoporsi all'esame nel dibattimento, in caso di rifiuto venendo aboliti i colloqui investigativi e revocato il contratto di protezione.

Giudizio positivo viene generalmente espresso sulla legge n. 11 del 7 gennaio 1998, che ha disciplinato la partecipazione al procedimento a distanza mediante *videocollegamento* estendendolo agli imputati non collaboranti. Il ricorso alla c.d. videoconferenza, sebbene non del tutto conforme all'esigenza dell'immediato e reale contatto con l'imputato (sostituito dall'immagine televisiva), produce tuttavia effetti vantaggiosi, non solo sotto il profilo di un più accelerato svolgimento dei processi di mafia (generalmente di lunga durata), ma anche in termini di risparmio dei costi connessi alla traduzione dei detenuti, di miglioramento delle condizioni di sicurezza, di maggiore osservanza del regime carcerario differenziato. Quanto al superamento delle difficoltà connesse alla contestuale celebrazione di più dibattimenti nei confronti di uno stesso imputato, v'è chi segnala anche l'opportunità di attuare la preannunciata modifica legislativa che trasforma il diritto dell'imputato a presenziare al dibatti-

mento, durante la fase della discussione, in facoltà di scelta in caso di contemporaneo svolgimento di più dibattimenti. Ma la soluzione proposta suscita qualche dubbio di costituzionalità (ex art. 24 Cost.) per il sacrificio del diritto di difesa dell'imputato in tutti gli altri dibattimenti ai quali egli non può presenziare a causa della forzata scelta a lui imposta.

Continua poi ad essere segnalata con allarme la sempre più forte presenza nel Paese di organizzazioni criminali straniere operanti soprattutto nel settore del traffico di droga e dell'immigrazione clandestina nonché dello sfruttamento della prostituzione e della mano d'opera, le quali hanno potuto stabilire buoni rapporti con la malavita nazionale.

3. La Direzione Nazionale Antimafia.

Tale ufficio, operativo ormai da sei anni, prosegue efficacemente nella sua attività di coordinamento ed impulso in materia di criminalità organizzata, confermando sul piano dei risultati il giudizio prognostico favorevole che ne determinò la costituzione.

Gli elementi principali di novità che hanno caratterizzato l'attività della D.N.A. nell'arco temporale di riferimento consistono:

a) quanto al *modello organizzativo*: nella istituzione, con provvedimento del procuratore nazionale antimafia in data 13 dicembre 1997, del *Servizio sequestri di persona a scopo di estorsione*, componenti i sostituti delegati a svolgere le funzioni di collegamento investigativo con i distretti (Milano, Reggio Calabria e Cagliari) ove il fenomeno più fre-

quentemente si manifesta. Il servizio è stato costituito allo scopo di studiare il fenomeno e predisporre le misure per la migliore realizzazione del collegamento delle attività relative alla prevenzione e repressione dei sequestri estorsivi. L'attività svolta è stata proficua, come si dà atto nella stessa relazione approvata dalla Commissione Parlamentare Antimafia, con un comitato della quale il Servizio ha collaborato;

b) quanto *all'attività*: nello svolgimento di un'intensa opera di cooperazione, non solo con la D.I.A. ed i servizi centrali, ma anche con altri organi istituzionali (tra cui i Ministeri di Grazia e Giustizia, degli Esteri e del Tesoro, la stessa Commissione Parlamentare Antimafia, il S.E.C.I.T., il C.S.M.). Magistrati dell'ufficio sono stati inseriti in gruppi di lavoro e comitati costituiti per la lotta a fenomeni delinquenziali interni ed internazionali o hanno comunque dato il loro contributo mediante audizioni sulla base della approfondita ed aggiornata conoscenza maturata anche a livello internazionale (per i rapporti instaurati con gli organi del P. M. di numerosi altri Paesi);

c) nello svolgimento di indagini conoscitive nei settori degli insediamenti portuali di Gioia Tauro (ove è forte il pericolo di infiltrazioni mafiose), del contrabbando di tabacchi lavorati esteri (importante per le interconnessioni tra mafia campana e pugliese ed organizzazioni criminali straniere interessate), della criminalità albanese (ormai insediata in Italia in forma organizzata, ed interessata allo sfruttamento della prostituzione ma anche al traffico di droga, di armi e di esseri umani), delle attività di ricostruzione in zone colpite da eventi naturali (in relazione all'inserimento di imprese gestite più o meno direttamente da gruppi mafiosi nelle procedure di assegnazione delle opere della ricostruzione);

d) nello svolgimento di una intensa attività di coordinamento con le direzioni distrettuali antimafia, tra l'altro in relazione alla ricerca di latitanti «importanti» come Provenzano Bernardo ed i due evasi dall'aula «bunker» di Salerno.

Proficua ed ampia risulta poi l'attività propria dei sette dipartimenti in cui l'ufficio, sin dal gennaio 1997, risulta strutturati (Mafia, Ndrangheta, Sacra Corona Unita; Camorra; Nuove Mafie; Studi e documentazione; Affari Internazionali; Tecnico-informatico), e dei due Servizi, l'uno relativo alle «Misure di prevenzione patrimoniali» e l'altro alla «Segnalazione delle operazioni sospette», pure costituiti nel corso dell'anno passato.

Particolare efficienza dimostra il sistema informativo della D.N.A., che ha consentito l'acquisizione di un ampio patrimonio di dati conoscitivi, in considerevole incremento nel periodo in riferimento. Strumento indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni primarie dell'Ufficio, esso consente quella visione d'insieme dei fenomeni delinquenziali da cui trarre gli elementi da riversare alle procure distrettuali, in quanto utili per lo svolgimento di singole e specifiche indagini.

4. Il fenomeno della corruzione.

Il fenomeno della corruttela amministrativa e politica, anche se non presenta le manifestazioni eclatanti di qualche anno fa, è ancora ben lontano dall'essere sconfitto o, quanto meno, riportato entro limiti di fisiologica tollerabilità. Segnala in particolare il Procuratore Generale di Milano che, mentre appaiono in netta flessione la concussione e la corru-

zione nel campo degli appalti pubblici, essendo state in gran parte debellate grazie alle indagini c.d. «mani pulite», non sembra invece aver subito alcun contraccolpo ogni altro tipo di corruzione. Rileva, anzi, che da alcuni recenti episodi si trae la convinzione che, allorquando in certe amministrazioni vi siano funzionari o pubblici amministratori infedeli, nulla risulta cambiato rispetto al passato, se non nel senso di una maggiore prudenza o di più raffinati espedienti per neutralizzare le eventuali iniziative dell'autorità giudiziaria. Ma le difficoltà che questa incontra, unitamente alla maggiore visibilità alla quale così è sovraesposta, trova causa nella persistente inoperatività dei controlli interni alla stessa amministrazione, mentre è piuttosto raro il ricorso al procedimento disciplinare, che viene considerato più una conseguenza eventuale del procedimento penale anziché — come dovrebbe essere — uno strumento di difesa preventiva e di valorizzazione del prestigio della Pubblica Amministrazione. Tutto, in tal modo, continua ad essere affidato allo strumento penale che, per sua natura, dovrebbe invece intervenire solo come *extrema ratio* e in situazioni di patologia sociale, se l'organismo in cui il male alligna attivasse i suoi anticorpi. Il che, in sostanza, perpetua la forzata assunzione di improprie responsabilità suppletive, da parte dell'Autorità giudiziaria, a fronte di problematiche riguardanti *in primis* altri organi istituzionali, ai quali invero spetterebbe attivarsi al fine di eliminare *ex ante* le cause che, rendendo possibili comportamenti illeciti, portano allo sperpero di pubblico danaro e alla prevaricazione degli interessi generali della collettività.

Bisogna per la verità riconoscere che il grave problema non è solo italiano: ha ormai dimensioni mondiali e, anzi, la tendenza alla c.d. globalizzazione del mercato, che vede

ormai molte imprese variamente collegate fra loro a livello transnazionale, denuncia l'angustia di prospettive di soluzione che non siano sorrette da più vaste ed energiche iniziative. Ciò è emerso chiaramente dalla «conferenza internazionale anticorruzione» svoltasi a Lima, nel settembre 1997, con la partecipazione di ben 93 Paesi di tutti i continenti. Ma nella stessa direzione vanno anche: la «Convenzione anticorruzione» stipulata il 26 maggio 1997 dagli Stati membri dell'UE e la coeva «Raccomandazione» del Consiglio dei Ministri della stessa UE sulle misure politiche contro la corruzione. In questi consessi internazionali è maturata la consapevolezza che la lotta alla corruzione, la quale mina le stesse basi della democrazia, non può avvenire solo a livello giudiziario e quindi sul piano repressivo, ma deve essere finalizzata, essenzialmente, alla sua prevenzione; che, inoltre, date la dimensione internazionale dell'economia e la facilità di movimento di persone e cose, un'efficace azione di contrasto non può prescindere da accordi internazionali volti a promuovere la omogeneizzazione delle legislazioni e ad agevolare la cooperazione fra Stati.

Anche sul piano interno, del resto, si è manifestato negli ultimi tempi un rinnovato interesse del mondo politico per il problema; e le molteplici iniziative già avviate lo dimostrano. A parte la Commissione di studio Minervini e il Comitato di studio Cassese, istituiti rispettivamente da autorità governative e parlamentari, presso la Camera dei Deputati è stata costituita una «Commissione speciale» per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la repressione e la prevenzione dei fenomeni di corruzione, la quale ha già elaborato e sottoposto all'assemblea quattro differenti proposte di legge. In esse fra l'altro si prevede: *a)* la istituzione di una «Autorità garante»; *b)* disposizioni per la «trasparenza

dell'attività politica e amministrativa»; c) norme di diritto sostanziale finalizzate a individuare i fatti di corruzione e di illecito finanziamento dei partiti; d) altre norme dirette al sequestro e alla confisca dei profitti conseguiti dai condannati per delitti contro la P.A.; e) disposizioni più precise in ordine al rapporto tra sentenza penale e procedimento disciplinare a carico dei pubblici dipendenti.

Si tratta in conclusione di un pacchetto articolato di proposte che si muovono su vari livelli e con differenti finalità, le quali, seppure necessitanti di ulteriori approfondimenti e perfezionamenti, sono idonee, se non a risolvere, a contenere entro ambiti fisiologici il grave problema della corruzione politico-amministrativa.

5. La droga.

La diffusione delle sostanze stupefacenti continua ad essere denunciata come uno dei problemi sociali e criminali più gravi del Paese: sia per le deleterie conseguenze che il traffico e l'uso della droga producono; sia perché è questo uno dei principali terreni di elezione della criminalità organizzata e, ora, anche di quella degli extracomunitari, in ciò favoriti dalla immigrazione clandestina.

Ulteriore motivo di preoccupazione è dato dal fatto che il territorio italiano, oltre che attraversato dal losco traffico, è divenuto anche luogo di raffinazione e di smistamento della materia prima proveniente dai paesi produttori. Il che amplia le dimensioni del fenomeno perché istituisce o rinsalda legami fra la malavita nazionale e quella che controlla la produzione; e proprio ciò rafforza il convincimento che una efficace opera di contrasto, come del resto già previsto, debba essere affidata ad una strategia

coordinata a livello di comunità internazionale. Meglio ancora, se in questa strategia si vuole risalire alle radici, sono le misure dissuasive e preventive praticabili sui siti di produzione, come per esempio gli opportuni incentivi per la riconversione delle colture di sostanze droganti.

In atto, comunque, l'azione repressiva, malgrado l'impegno profuso dalle forze di polizia e i pur buoni risultati conseguiti, incontra gravi ostacoli nella capillarità della rete organizzativa del traffico. Da questa rete ben protetta, anzi, lo spacciatore trae suggerimenti per escogitare sempre nuove tecniche fraudolente al fine di eludere il controllo o scansare la punibilità con apparenze ingannevoli (come per esempio quella del frazionamento in piccole bustine ciascuna delle quali, isolatamente presa, contiene una dose con «quantità» drogante insufficiente): ma la tesi del «reato impossibile», che in tal modo s'intendeva guadagnare, è stata respinta da una recente sentenza della Cassazione a Sezioni Unite (21 settembre 1998 Kremi).

Le difficoltà, inoltre, che incontra l'azione di contrasto sono aggravate dalla sopravvenuta *abrogatio criminis* della detenzione di droga per uso personale. Senza di ciò voler dare alcun giudizio negativo, resta tuttavia il fatto che la circolazione della droga ne risulta inevitabilmente favorita, riducendo nel contempo la possibilità di controllare il c.d. piccolo spaccio, che in molti casi può trovare la giustificazione, non facilmente verificabile, dell'uso personale.

La constatazione, poi, che la stragrande maggioranza dei procedimenti penali in materia riguarda la «manovalanza», costituita da spacciatori al minuto ed essi stessi, spesso, tossicodipendenti o extracomunitari senza lavoro, non lascia per ora molte speranze ad una efficace repressione del triste fenomeno.

6. *L'usura.*

La pratica dell'usura non risparmia alcuna zona del Paese e costituisce uno dei settori elettivi della criminalità mafiosa, che se ne avvale come strumento di riciclaggio.

La norma incriminatrice dell'usura (art. 644 c.p.) è stata di recente riveduta dalla legge 7 marzo 1996 n. 109 e su di essa viene generalmente espresso un giudizio favorevole, anche se l'effettiva incidenza delle innovazioni introdotte potrà essere valutata solo dopo un più congruo periodo di esperienza applicativa. Si attribuisce comunque una notevole efficacia deterrente alla disposizione (ora inserita all'ultimo comma dell'art. 644 c. p.) che prevede la confisca, pure nel caso di patteggiamento, non solo dei beni costituenti il prezzo e il profitto del reato, ma anche delle somme di denaro o delle altre utilità per un importo pari al valore degli interessi e degli altri vantaggi e compensi usurari. In modo ugualmente positivo è giudicata la norma — richiamata dall'art. 6 della legge — che consente di incidere sull'intero patrimonio dell'usuraio nei casi in cui egli non sia in grado di fornire giustificazione circa la provenienza dei beni o la loro sproporzione rispetto al reddito dichiarato. Non si manca in proposito di sottolineare che, attraverso la pratica dell'usura, la camorra e la mafia finiscono per appropriarsi dell'impresa: o estromettendone del tutto l'originario titolare o, molto più frequentemente, asservendolo, non senza sfruttare l'omertà derivante dalla complicità, che assai spesso forzatamente si determina, negli affari illeciti.

7. La violenza sessuale.

Desti notevole preoccupazione l'aumentato numero dei delitti di violenza sessuale, anche, purtroppo, nell'ambito familiare.

È noto che la recente legge 15 febbraio 1996 n. 66 («Norme sulla violenza sessuale»), in accoglimento di istanze culturali da tempo avanzate e dopo un laborioso iter parlamentare, ha profondamente innovato la materia, fin dal suo inquadramento giuridico. Ha infatti abrogato il capo del codice penale contenente le diverse fattispecie criminose contro la «libertà sessuale» (artt. 519-526), già previste sotto il titolo dei «delitti contro la moralità pubblica e il buon costume», sostituendole con un'unica fattispecie delittuosa, denominata «violenza sessuale» e articolata in più disposizioni (art. 609 *bis-decies*), inserita ora fra i delitti contro la «libertà personale» sotto il titolo dei «delitti contro la persona» e più precisamente fra quelli contro la «libertà personale».

Non si hanno ancora dati sufficienti per confermare la maggiore efficacia preventiva e repressiva della innovazione legislativa, che però comincia già a penetrare nella coscienza comune: sia per un diverso approccio, da parte dell'opinione pubblica e delle stesse vittime, alla valutazione di questi fatti delittuosi, adesso considerati più come attentati alla libertà della persona umana che come oscuri episodi del riserbo sessuale; sia per la più vigile attenzione da parte degli organi istituzionali. Sotto il primo profilo è da registrare come sempre più numerosi siano i casi che non si esita ora a portare a conoscenza dell'autorità giudiziaria, superando le remore prima frapposte da un malinteso senso di pudore

che tendeva piuttosto a nasconderli o a rimuoverli: il che forse induce a ritenere che la maggiore incidenza statistica di tali reati dipenda dal fatto che, fra i tanti anche prima commessi, è aumentato ora il numero di quelli che vengono denunciati. Sotto il secondo profilo, poi, si avverte l'accresciuto impegno degli organi dello Stato preposti all'attività preventiva e repressiva in questo settore, tanto che in alcuni uffici di Procura sono state istituite sezioni specializzate della polizia giudiziaria per l'accertamento dei reati sessuali; e sono anche operanti le strutture sociali destinate a fornire assistenza alla vittima minorenni (v. art. 609 *decies* c.p.).

La violenza sessuale, che anche fra adulti è regressione dell'uomo alla sfera degli istinti animali, suscita disgustosa repulsione quando coinvolge l'indifesa innocenza del mondo infantile. Qui lo squarcio di una drammatica realtà, in gran parte ignorata e insospettabile, è stato aperto negli ultimi anni, rivelando tutto il suo squallore, da sconcertanti episodi verificatisi in Italia e all'estero. Parlo della triste e trista pratica della «pedofilia», con le sue aberranti manifestazioni non solo di violenza, ma, soprattutto, di sfruttamento dei minori nelle più svariate forme, fra cui spiccano la prostituzione, la pornografia ed il c.d. turismo sessuale, di cui, purtroppo, l'Italia è uno dei maggiori «produttori». Della necessità di reprimere con severità tali manifestazioni criminali si è reso sensibile interprete il legislatore, il quale con la recente legge 3 agosto 1998 n. 269 ha introdotto nel codice penale cinque nuove figure criminose, oltre a nuove circostanze del reato e pene accessorie. Si tratta dei seguenti delitti: *prostituzione minorile* (art. 600 *bis*); *pornografia minorile* (art. 600-*ter*); *detenzione di materiale pornografico* (art. 600-*quater*); *iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile* (art. 600 *quinqües*); e *tratta di minori*

(art. 601 comma 1, come modificato dall'art. 9 della suddetta legge), contro i quali sono stati apprestati idonei strumenti di contrasto.

A tale intervento sul piano sostanziale si sono accompagnati, sempre ad opera della L. n. 269/98, interventi sul piano processuale e sull'attività di informazione, coordinamento e contrasto delle forze di polizia.

Le innovazioni più rilevanti sul piano processuale sono: a) l'*arresto obbligatorio in flagranza* — con la conseguente possibilità di procedere a giudizio direttissimo — per le nuove fattispecie criminose di prostituzione minorile (art. 600 *bis*), di pornografia minorile (art. 600 *ter*, comma 1 e 2) e d'iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile; b) per la pornografia minorile (art. 600 *ter*) è ammessa l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche (art. 266 c.p.p., lett. f *bis*). Inoltre, in analogia a quanto già disposto dalla L. n. 66/1996; c) maggiore possibilità di ricorso all'*incidente probatorio*; d) celebrazione del *dibattimento a porte aperte*, salvo diversa richiesta della persona offesa.

La legge, in effetti, è ben congegnata; essa inoltre offre gli idonei strumenti per contrastare, in sede preventiva e repressiva, una così turpe pratica delittuosa. Si confida pertanto che potrà dare buoni risultati.

8. *La criminalità minorile.*

La ripugnanza che il minore vittima suscita versa l'adulto che ne abusa si converte in forte preoccupazione verso il minore che delinque. Anche questa è una realtà del mondo criminale.

Sebbene le statistiche indichino un lieve decremento nel numero dei minorenni denunciati, le relazioni dei Procuratori Generali, invece, segnalano l'aggravarsi del fenomeno criminoso minorile: sia in senso quantitativo; sia — quel che è più grave — in senso qualitativo. Al riguardo, infatti, si registra una crescita di capacità a delinquere di minori, che ormai non sono più soltanto utilizzati per la consumazione dei furti o per il piccolo spaccio di sostanze stupefacenti, ma arruolati per associazioni a delinquere di tipo mafioso o finalizzato allo spaccio di droga e, addirittura, usati dalle cosche criminali per la perpetrazione di efferati omicidi. Una degenerazione davvero inquietante, che solo in parte trova causa nelle situazioni di grave indigenza familiare o nello stato di soggezione ad adulti senza scrupolo; più spesso agisce sui minori la forza suggestiva che il mondo del crimine è capace di esprimere soprattutto con la lusinga del forte e rapido guadagno, così che la figura del delinquente adulto e di successo finisce col presentarsi, per i giovani, come un modello da imitare.

Le risposte dell'ordinamento penale si sono finora rivelate ben poco idonee a fronteggiare il fenomeno della delinquenza minorile, non solo sotto l'aspetto repressivo, ma neppure al fine del recupero dei soggetti devianti. In particolare si è rivelato del tutto platonico e privo di utilità l'istituto dell'*accompagnamento* nei propri uffici, da parte della polizia giudiziaria, del minore colto in flagranza di delitto non colposo (punibile con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni) per poi consegnarlo ai genitori (anche per la negatività che contrassegna lo stesso ambiente familiare); tanto che se ne propone l'abrogazione.

Ma anche gli stessi strumenti di recupero previsti dalla normativa generale e specifica, quali la sospensione del

processo, la declaratoria di non rilevanza del fatto, il perdono giudiziale, l'affidamento al servizio sociale nella fase esecutiva ed altri possibili benefici, sono risultati in realtà di modesta efficacia, essendo stati previsti per fronteggiare soprattutto ipotesi di devianze contingenti o di fragilità soggettive, non legate a condizionamenti ambientali e sociali.

9. *Delitti contro la personalità dello Stato.*

Nel periodo di riferimento non risultano significative manifestazioni di terrorismo politico. Ma, con toni di viva e preoccupata attenzione, il Procuratore Generale di Venezia segnala un ritorno di vicende giudiziarie per delitti contro la personalità dello Stato ad ispirazione indipendentista e anche secessionistica.

Si osserva infatti che i comportamenti in cui si esprimono queste nuove forme di illegalità, sembrano sostenuti da una forte carica emotiva di tipo vittimistico e rivendicativo, che, se destinata ad accrescersi, potrebbe dare esito a forme clamorose di criminalità diffusa. Il Veneto, del resto, è stato il territorio in cui tali manifestazioni di illegalità e, in taluni casi, di aperta violazione della norma penale, hanno avuto preoccupanti sviluppi, anche senza raggiungere il clamore dei noti fatti del 1997: la c.d. impresa del campanile di S. Marco (processualmente definita con un patteggiamento in appello in data 27 aprile 1998). Si indicano, infatti, una moltitudine di espressioni pur minori di piena adesione al progetto secessionistico, che, travalicando il limite della legittima manifestazione di pensiero, hanno dato corpo a concrete condotte in contrasto con la legge penale, notevolmente

impegnando le autorità giudiziarie del distretto. Non manca peraltro il P.G. di Venezia di porre in evidenza la diversa valutazione di pericolosità dei movimenti di marca secessionistica proveniente dal Procuratore della Repubblica di Treviso, il quale, avendo riguardo ai fatti delinquenziali accaduti nel circondario di competenza, li considera sostanzialmente incapaci di arrecare serio nocimento alla sicurezza pubblica, essendosi le condotte da lui accertate risolte in qualche eccesso verbale ed in dimostrazioni sostanzialmente inoffensive.

Alquanto diverse le segnalazioni che provengono dal Procuratore Generale del Piemonte. Egli rammenta le indagini preliminari in corso presso la procura della Repubblica di Torino per gli «attentati in Valle di Susa», da ricondurre ad opposizione al progetto dell'alta velocità ferroviaria ed aventi ad oggetto macchinari e cantieri per il sondaggio del terreno in vista della costruzione della progettata linea ferrata; ricorda inoltre l'arresto, sia pure per altri fatti (tra cui l'incendio ed il furto nella casa comunale di Caprie) di tre persone appartenenti ad una associazione intesa con carattere sovversivo, i «dupi grigi», rivendicante gli attentati di cui sopra. In relazione a tali fatti furono eseguite anche perquisizioni presso alcuni c.d. «centri sociali». Si trae spunto da queste vicende e da quelle che ne seguirono (manifestazioni di piazza violente a seguito del suicidio di due dei tre arrestati, spedizioni di plichi dal contenuto esplosivo, sicuramente capaci di ledere, a vari rappresentanti delle istituzioni e dell'informazione) per porre in guardia rispetto alle attività di tali «centri», pur ritenendo di non potersi ancora, allo stato, trarne giudizi sulla reale portata eversiva, o meno, dei medesimi.

10. Abusivismo edilizio, inquinamento ambientale e altri reati (frodi comunitarie; bancarotta; infortuni sul lavoro).

Il fenomeno dell'*abusivismo edilizio* è quello che maggiormente impegna l'azione delle Procure circondariali; ma con risultati, ahimé, assai deludenti. La sua repressione, infatti, è spesso vanificata dal sopravvenire del breve termine di prescrizione previsto per le contravvenzioni, favorita peraltro dallo stato d'ingolfamento in cui versano quegli uffici giudiziari. Si aggiunga che le ricorrenti sanatorie in materia producono gli effetti di una sorta di amnistia impropria; quando poi sono disposte mediante decreti legge più volte reiterati e alla fine non convertiti, o convertiti con radicali modificazioni, si vengono a creare situazioni di incertezza interpretativa e disuguaglianza di trattamento. Tutto ciò, in ogni caso, complica l'attività d'indagine, dovendosi fra l'altro accertare l'epoca di costruzione dell'opera abusiva ai fini della condonabilità o meno dell'illecito. Col risultato, nell'insieme, di una ridotta efficacia preventiva della sanzione penale, che a volte sembra trovare nella sanatoria a pagamento il preferito surrogato di un prelievo fiscale improprio.

Anche in questa materia, in realta, bisognerebbe risalire alle origini, rimuovendo le cause da cui trae incentivo la speculazione edilizia, e cioè le errate scelte urbanistiche e il cattivo governo del territorio.

I fenomeni di *inquinamento ambientale* continuano a destare allarme per le conseguenze negative sulla salute pubblica. Con particolare riferimento alle discariche abusive viene denunciata da più parti l'inerzia, da parte delle pubbliche amministrazioni competenti, nell'elaborare i piani di

smaltimento e raccolta differenziata dei rifiuti, pur previsti dal d. lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi).

Con riguardo poi all'inquinamento delle acque, si sottolinea in alcune relazioni la negativa incidenza della legge n. 172 del 17 maggio 1995, la quale, depenalizzando le ipotesi di superamento dei limiti di tollerabilità degli scarichi provenienti da insediamenti civili e da pubbliche fognature, ha sottratto alla sanzione penale anche fonti di inquinamento di significativa gravità, fra l'altro non più consentendo l'impiego della misura cautelare del sequestro, che induceva l'indagato ad adeguare il proprio insediamento alle prescrizioni tecniche dettate dalla normativa vigente.

Si mantiene in quantità stazionaria il numero delle *frodi comunitarie* in tema di aiuti alla produzione agricola; ma esse, specialmente dopo che dalle Sezioni Unite della Cassazione sono state giuridicamente inquadrate nella fattispecie di reato prevista dall'art. 640 *bis* c.p. («truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche»), possono essere accertate entro un più ampio termine di prescrizione e trovare una più congrua risposta punitiva.

Alle ben note difficoltà in cui versano l'economia ed il commercio viene ricollegato l'incremento dei reati di *banca-rotta e societari*, in relazione ai quali viene segnalata la difficoltà che incontrano i Tribunali nella fase del giudizio, trattandosi di materia ove il fatto può essere accertato più sulla base della analitica ricostruzione delle situazioni contabili che attraverso prove orali.

Sempre elevato risulta il numero delle violazioni delle norme sulla prevenzione degli *infortuni sul lavoro* e dei reati di omicidio e lesioni colpose ad esse connessi, sicché non è

dato ancora verificare gli effetti benefici, che pure sono prefigurabili in relazione all'entrata in vigore delle nuove disposizioni di sicurezza introdotte dal d. lgs. n. 626/94.

II. *L'immigrazione clandestina: aspetti criminogeni.*

Il fenomeno della immigrazione eufemisticamente definita «clandestina» — ma così massiva e palese da presentarsi piuttosto come una «invasione continua» — non ha risparmiato il nostro Paese, che anzi è fra i più esposti in Europa a questa nuova forma di aggressione «disarmata». Disarmata, ma pervicace, incontenibile e, in definitiva, vincente con la forza della povertà disperata, che accresce la difficoltà di fronteggiarla: sembra davvero di assistere a una sorta di colonialismo all'inverso che, per Nèmesi storica, si abbatte come contrappasso sulle ex Potenze coloniali.

Si tratta tuttavia di una invasione che, non potendo essere respinta per ragioni umanitarie con totali e intransigenti chiusure, può e deve essere invece razionalmente disciplinata: in primo luogo a livello legislativo, non senza gli opportuni coordinamenti in sede comunitaria e internazionale. Ed è per l'appunto quanto è stato fatto con la recente legge 6 marzo 1998 n. 50 («Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») che, unitamente al d. lgs. del 25 luglio 1998 n. 286 (riguardante i cittadini extracomunitari), si conforma ai principi del Trattato di Schengen.

Per la sua organica articolazione e per l'apertura alla cooperazione fra Stati anche non europei, questa nuova normativa è senza dubbio di grande importanza. Ma deve fare i conti con gli aspetti criminogeni del fenomeno, che sono ormai di gravità e dimensioni preoccupanti.

Le misere condizioni di vita e la mancanza di lavoro rende i clandestini facile preda delle organizzazioni criminali, non di rado controllate da altri stranieri, spesso connazionali, che li utilizzano soprattutto nell'attività di spaccio di sostanze stupefacenti, nella prostituzione e, se minori, nella commissione di reati contro il patrimonio. Molto spesso, peraltro, gli immigrati clandestini hanno essi stessi dato vita a nuovi nuclei di criminalità organizzata, talora con una rete di connivenza o di espliciti accordi di spartizione con la malavita organizzata nazionale.

Già per l'ordine pubblico, notevoli sono i problemi che ne derivano. Viene al riguardo segnalato da più parti che la legge, stando almeno alla normativa precedente al 1998, non permette di realizzare un effettivo controllo né una adeguata repressione delle situazioni di irregolarità, soprattutto perché di difficile applicazione proprio nella procedura per la concreta espulsione degli indesiderabili. A parte, infatti, la difficoltà oggettiva di una esatta identificazione degli stranieri extracomunitari, che frequentemente sono privi di documenti e forniscono dati di dubbia veridicità (con tutte le complicazioni che ciò comporta poi in sede processuale e per l'esecuzione di eventuale condanna), le maggiori carenze si manifestano nella fase esecutiva del provvedimento di espulsione. Ciò per l'impossibilità di controllare costantemente lo straniero irregolare nei giorni intercorrenti tra l'intimazione di abbandonare il territorio dello Stato e l'esecutività del relativo provvedimento, in quanto in tale lasso di tempo l'extracomunitario tende a far perdere le proprie tracce e facilmente ci riesce. Peraltro l'accompagnamento coattivo può essere disposto solo in pochissimi casi, occorrendo il concorso di talune circostanze, quali la disponibilità pressoché immediata di un mezzo di trasporto diretto al Paese

di origine e la collaborazione delle autorità diplomatiche di quello Stato per il rilascio del nulla-osta.

D'altra parte le uniche espulsioni ancorate a decisioni dell'Autorità giudiziaria, di cui all'art. 8, c. 1, del d.l. n. 187/1993 (convertito nella legge 296/1993) trovano scarsissima applicazione per condanne medio-brevi: ciò sia in relazione alla frequente mancanza di documenti di identità dell'imputato, sia per libera scelta del medesimo, che preferisce soffrire la detenzione nel territorio italiano piuttosto che affrontare il rientro nel Paese di appartenenza.

Tutto ciò — ripeto — viene segnalato con riferimento alla normativa precedente alla legge n. 50 del 1998. Sugli effetti di quest'ultima legge alcune relazioni ritengono ancora prematuro pronunciarsi, mentre in qualche altra si fa presente che anch'essa risente della situazione di quasi impossibilità di corretta identificazione dello straniero privo di documenti. Ciò accade: sia in tema di difficoltà di attivare il provvedimento amministrativo di espulsione previsto dall'art. 11 della legge (che infatti non pare obiettivamente realizzabile senza la provvisoria custodia del soggetto nei centri di permanenza — non ancora istituiti — indicati nelle fasi esecutive dell'espulsione di cui all'art. 12); sia riguardo all'applicazione della misura della espulsione come sanzione sostitutiva alla detenzione, nei casi indicati dall'art. 14, proprio per la difficoltà legata all'incertezza circa i dati anagrafici dell'imputato.

A me sembra comunque che la nuova legge, pur se perfettibile, segni un netto progresso nella regolamentazione di una materia assai complessa, dai contorni ancora incerti e — aperta com'è ad esiti imponderabili — quanto mai gravida di implicazioni. Fra le quali era qui doveroso sottolineare il risvolto criminale. Esso comunque è uno dei fattori che non

può restare estraneo, come dato conoscitivo, a quel documento programmatico sulle politiche migratorie che, con cadenza triennale, deve essere predisposto dal Presidente del Consiglio in base all'art. 3 della legge.

Credo che questo sia uno dei settori in cui si rivela opportuno, se non necessario, il coordinamento fra autorità governativa e amministrazione della giustizia.

12. *L'estradizione.*

Un altro tipo di coordinamento istituzionale, peraltro codificato, è quello che opera in materia di estradizione. Qui è sempre di attualità il problema del bilanciamento tra due principi fondamentali: ossia il principio *personalista*, che fa perno sui diritti fondamentali della persona umana, ed il principio *internazionalista*, impostato sull'apertura verso la comunità internazionale, con particolare riferimento alla cooperazione in materia penale.

Al riguardo, la nostra Carta costituzionale sembra incline a privilegiare il primo principio, avendo sancito il divieto di estradizione per reati politici (nei confronti dello straniero e del cittadino, rispettivamente, negli artt. 10, comma 3, e 26, comma 2, Cost.), cioè per quella categoria di reati che sono commessi per affermare nell'ordinamento straniero i valori di democrazia e libertà tutelati dalla Costituzione italiana.

E del suddetto orientamento, di sacrificio cioè del valore della cooperazione internazionale quando sono in gioco valori fondamentali della Costituzione (ma che pure trovano significativa enunciazione nella stessa «Dichiarazione universale dei diritti umani», adottata il 10 dicembre 1948

dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite), è stata fatta puntuale applicazione dalla Corte Costituzionale, anche di recente (sent. n. 223 del 1996).

La Consulta, ribadendo quanto in precedenza già affermato (sent. n. 54 del 1979) — e cioè che «il concorso, da parte dello Stato italiano, all'esecuzione di pene che, in nessuna ipotesi e per nessun reato, potrebbero essere inflitte in Italia nel tempo di pace, è di per sè lesivo della Costituzione» —, ha dichiarato l'illegittimità del secondo comma dell'art. 698 c.p.p., relativo all'extradizione per reati puniti nello Stato estero con la pena di morte. E ciò perché la garanzia assoluta riconosciuta dall'art. 27, comma 4, Cost., non è assicurata dalla formula delle «sufficienti assicurazioni» che tale pena non sarà eseguita (come previsto dalla citata norma del codice di rito), alla cui valutazione, quanto ad affidabilità e ad effettività, devono provvedere, caso per caso, l'autorità giudiziaria ed il Ministro di Grazia e Giustizia nel procedimento di extradizione, che — come è noto — è a struttura «mista».

In sostanza, il giudice costituzionale ha voluto porre in luce che il nostro ordinamento non consente di considerare l'extradando come il mero oggetto di un accordo tra Stati. Criterio, questo, al quale sembra attenersi la giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. Sez. VI, 24 febbraio 1998 ric. Mehanovic).

Quanto poi alla struttura mista del procedimento di extradizione, deve essere ben chiaro che questa «non può essere concessa senza la decisione della Corte d'appello», alla quale appunto la legge affida la garanzia giurisdizionale dell'extradando (art. 701 c.p.p. n. 1); mentre, se la decisione è favorevole, essa non obbliga il Ministro a concedere l'extradizione (art. 701 n. 3 e art. 708), trattandosi a questo punto

di una scelta politica e, come tale, riservata esclusivamente all'autorità politica.

13. La situazione carceraria.

Le rilevazioni statistiche indicano che il numero dei detenuti appare sostanzialmente stazionario rispetto al 1997, dato che alla data del 30 settembre 1998 la popolazione carceraria era di **49.323** unità, contro 49.872 dell'anno precedente: con una prevalenza dei condannati (29.613) rispetto agli imputati (22.710). In lieve ma costante aumento i detenuti stranieri, in particolare extracomunitari, passati da 10.996 a 12.238. Stazionario ma non certo meno preoccupante per la elevatezza del dato percentuale, il numero di tossicodipendenti che ammonta al 30% della popolazione carceraria, a cui va aggiunto il 3,80% di detenuti affetti da HIV e AIDS.

La c.d. legge Simeone (27 maggio 1998 n. 165) non ha prodotto lo «svuotamento» che molti speravano ed altri invece temevano. Se è vero, infatti, che inizialmente (nei primi due mesi) si è avuta la riduzione di circa 2.000 unità, è pur vero — come si è accennato — che al 30 settembre 1998 si è tornati alla consistenza numerica dell'anno precedente.

Vale la pena di precisare che con la legge Simeone, modificativa dell'art. 656 c.p.p. («esecuzione della pena detentiva»), sono state introdotte, fra l'altro, due significative innovazioni. Per le pene non superiori a tre anni di reclusione, l'ordine di carcerazione viene emesso, ma ne è sospesa con decreto l'esecuzione; entrambi i provvedimenti sono consegnati al condannato, il quale ha trenta giorni di tempo per chiedere l'affidamento in prova al servizio sociale o la

detenzione domiciliare o l'ammissione al regime della semi-libertà. Inoltre, qualora il soggetto si trovi, al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, agli arresti domiciliari, il pubblico ministero, sempre che si tratti di condanne alle pene suddette, sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette gli atti al tribunale di sorveglianza per l'eventuale applicazione della misura alternativa della detenzione domiciliare.

Tale riforma, che pure è stata oggetto di qualche riserva critica, appare condivisibile in quanto con essa si è inteso evitare un'inutile esperienza carceraria a soggetti che si trovano nelle condizioni di spiare la pena inflitta (o quella residua) secondo le modalità meno afflittive previste dal vigente ordinamento penitenziario. Essa, inoltre, segna un primo passo verso la razionalizzazione dell'intero sistema dell'esecuzione penale, che risulterebbe semplificato — e col vantaggio fra l'altro di ridurre l'eccessivo carico della magistratura di sorveglianza — attribuendo al giudice della cognizione la competenza, in ordine all'applicazione delle misure alternative, all'atto in cui viene pronunciata la sentenza di condanna.

Ma, passando dal piano formale a quello sostanziale e dei valori di vita, è desolante constatare che la situazione carceraria — malgrado ogni lodevole impegno profuso dall'Amministrazione penitenziaria — rimane in uno stato di cronica insufficienza. Lo è dal punto di vista strutturale e a livello organizzativo: sia per carenza di personale specializzato, sia soprattutto per il sovraffollamento rispetto alle capacità recettive di gran lunga inferiori. E lo è, di conseguenza, dal punto di vista funzionale: la precarietà di tali condizioni, infatti, rende praticamente impossibile avviare in modo appena adeguato quelle attività lavorative, cultu-

rali e ricreative che sarebbero necessarie per incentivare il processo di socializzazione e di rieducazione pur imposte dal dettato costituzionale (art. 27); né consente di svolgere seriamente quella osservazione scientifica della personalità del detenuto e del trattamento individualizzato, pur solennemente proclamati dall'art. 13 dell'Ordinamento penitenziario. A ciò si aggiunga la situazione di invivibilità rappresentata dall'alta percentuale di detenuti tossicodipendenti e affetti da gravi malattie infettive: situazione che, oltre ad essere drammatica per i pericoli di contagi nascenti dalla promiscuità, è difficilmente fronteggiabile per la deficienza di strutture sanitarie rispondenti allo scopo. Ed è una deficienza tanto più avvertita da quando, con riferimento ai detenuti affetti da quelle patologie, la Corte Costituzionale, con le sentenze n. 438 e 439 del 1995, ha dichiarato illegittime le norme che non ne consentivano la restrizione in carcere nei casi di incompatibilità presunta. Né certo è estraneo alle cause del sovraffollamento, costituendone anzi una cospicua fonte di alimentazione, il frequente ricorso alla custodia cautelare in carcere, il quale diventa così uno strumento «polifunzionale».

La verità è che la situazione carceraria italiana resta un problema insolubile finché non si scioglia il nodo di una palese aporia: quella cioè di considerare il carcere come luogo, al tempo stesso, di «pena» e di «custodia», mentre si tratta di due funzioni non solo diverse ma, per più aspetti, incompatibili l'una con l'altra. La pena infatti è «castigo», da infliggere al «condannato» che deve pagare il fio dell'accertata colpa e serve ad emendarlo; la «custodia», invece, risponde solo all'esigenza processuale di evitare che un «imputato» — del quale non è provata né presunta la colpevolezza — possa inquinare le prove o fuggire o delinquere.

Come può, in verità, la medesima struttura essere preposta contemporaneamente a due funzioni così diverse e inconciliabili? Tanto ciò è vero che lo stesso ordinamento penitenziario (legge 354/1975) si dà cura non solo di proclamare solennemente che «il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva» (art. 1), ma di promettere che «è assicurata la separazione degli imputati dai condannati» (art. 14).

Si tratta, certo, di norme giuridiche cogenti e non di semplice galateo di buone maniere. Ma la domanda è: nelle condizioni precarie di un carcere congestionato è possibile, con tutta la buona volontà di chi vi è preposto, osservare davvero queste fondamentali regole di civiltà giuridica? O non è più realistico immaginare che la differenza fra «condannato» e «imputato» (anche in attesa del giudizio di primo grado) finisca per scadere al rango di oziosa sottigliezza?

Non so rispondere alla domanda, ma la ripropongo per una riflessione da tutti, credo, condivisa: se il carcere è luogo di afflizione e di emenda per il colpevole, esso non può né deve servire per affliggere chi colpevole ancora non è, e si presume, anzi che non lo sia.

LA GIUSTIZIA CIVILE

1. *Cenni statistici.*

I dati relativi all'andamento della giustizia civile presentano, quest'anno, uno scenario non molto chiaro o, almeno, con qualche segno di non sicura interpretazione.

Sullo sfondo rimane sempre la crisi strutturale e funzionale dell'apparato giudiziario, che è la nota ormai costante delle relazioni annuali; ma a questa costante si accompagnano alcune varianti, non tutte negative e, alcune, per certi versi contraddittorie.

Negativo, per esempio, è il dato relativo all'alto tasso di litigiosità, rappresentato da ben **1.451.833** nuove cause iniziate nel periodo di riferimento; positivo invece il dato relativo alla produttività del sistema, che è complessivamente aumentato, con punte massime di incremento alla base e al vertice del sistema: più 21,9% per i giudici di pace; più 16,9% per la Corte di Cassazione. In ciò vi è una coerenza, perché vuol dire che all'accresciuta richiesta corrisponde una maggiore resa; ma vi è anche una contraddizione perché, sommandosi le nuove richieste alle vecchie pendenze, il carico, malgrado la maggiore resa, non diminuisce. E difatti l'aumentata produttività non è bastata ad assorbire quantità significative di arretrato; con la conseguenza che le pendenze di fine periodo si sono mantenute ai livelli esorbitanti di più di **3.200.000** cause in primo grado, di quasi **266.000** in appello e più di **42.000** in Cassazione.

Si pensi che in questa Corte l'afflusso dei nuovi ricorsi è aumentato di ben il 29%, passando da 14.810 a **20.742** e, in tal modo, superando per la prima volta nella storia il tetto dei 20.000 procedimenti. È una cifra imponente, tanto più se si considera la delicatezza delle questioni di diritto portate al giudizio di legittimità; né può dirsi che la Corte, a fronte dell'aumentato fabbisogno, non abbia intensificato il suo sforzo produttivo se si considera l'elevatissimo numero dei ricorsi definiti, passati da 14.080 a **16.465**, che però — malgrado anch'esso senza precedenti — ha potuto

soltanto mitigare, senza escluderlo, l'aumento della pendenza finale.

Anche per quanto riguarda la «durata media» di una controversia civile, la rilevazione statistica presenta luci ed ombre. Confortante è certo il fatto che questa durata sia diminuita in primo grado, sebbene di poco, nei Tribunali (da 1.458 a **1.368** giorni) e un po' di più nelle Corti d'appello (da 1.368 a **1.144** giorni; meno però in secondo grado: da 1.018 a **928** giorni); mentre non lo è il dato relativo alle Preture, che, se registra un aumento di durata lieve per le cause ordinarie e di lavoro (rispettivamente da 752 a **798** e da 608 a **615**), ne indica una maggiore per le cause previdenziali (da 956 a **1.022**).

V'è da dire in verità che, per la parte migliorativa, determinante è stato l'apporto del giudice di pace, che ha assorbito una quota del contenzioso già della magistratura togata ed ha anche propiziato una quota di domanda giudiziaria che, in precedenza, restava inespressa e senza sbocchi. Senonché l'apporto del giudice di pace, già tutto in attivo perché senza carico di partenza, comincia ora a sopportare i suoi costi in termini quantitativi, allineandosi così ai tratti negativi del sistema e pagando a sue spese il vantaggio che ha fatto conseguire alla giustizia togata. Di qui, in controtendenza, il peggioramento del dato concernente la «durata media» della controversia davanti al giudice di pace, che difatti è aumentata da 200 a **241** giorni. È un aumento che, in sé, potrebbe sembrare di scarsa rilevanza, poiché una durata di otto mesi per definire una controversia civile è senz'altro accettabile, se non addirittura soddisfacente; ma esso diventa sintomatico di una tendenza peggiorativa perché denuncia, anche per quell'ufficio minore, la formazione di un carico arretrato, con l'aumento delle pen-

denze di fine periodo da 185.000 a **238.000**. E v'è da prevedere che un tale incremento non conseterà di difendere, neppure nel breve periodo, la media attuale.

Ma anche questa notazione, che sembra adombrare previsioni peggiorative se vista nella limitata ottica del giudice di pace, trova in realtà la sua contropartita nel grande vantaggio che dall'opera di questo nuovo giudice è rifluito sul sistema giudiziario nel suo insieme, risultando in definitiva un cospicuo saldo attivo.

Lo conferma il numero notevole dei procedimenti sopravvenuti (n. **348.500** con un incremento del 12,7% rispetto al precedente periodo) che costituisce ormai quasi un quarto dell'intera sopravvenienza civile in primo grado. E poiché il numero dei procedimenti esauriti sfiora il 90% di quelli sopravvenuti, non si può non trarre un giudizio positivo sull'istituto, unitamente all'auspicio di un impegno ancor maggiore da parte degli organi competenti in sede di reclutamento, formazione e aggiornamento professionale.

2. Innovazioni processuali e ordinamentali: a) la riforma del codice di rito.

Certo è che, dopo un troppo lungo periodo di stagnante rassegnazione, l'amministrazione giudiziaria sta vivendo una stagione nuova, fatta di attese e propositi di rinnovamento compendiabili in quella «vitalità progettuale» di cui prima si diceva.

È una vitalità che, nel settore civile, ha preso avvio con la legge 26 novembre 1990 n. 353, recante «*provvedimenti urgenti per il processo civile*», della cui applicazione

v'è ormai abbastanza esperienza per darne un giudizio sulla base di quanto segnalato dai vari distretti.

Questa riforma, che ha novellato il c.p.c., ha uno dei punti più caratterizzanti nel procedimento cautelare, il quale infatti ha trovato largo e crescente favore nella prassi, anche perché facilitato dalla disciplina unitaria dell'istituto e dalla previsione della reclamabilità del provvedimento cautelare, ancorché di rigetto (v. Corte cost. 20 giugno 1994 n. 254). E tuttavia non si manca di rilevare, talora con toni allarmati, che la utilizzata previsione di un ampio ventaglio di procedure urgenti finisce col privilegiare oltre misura tali forme di rito sommario rispetto all'ordinario giudizio di cognizione, accentuando quella opinabile «sommarrizzazione» del processo che finisce inevitabilmente con l'allungare i tempi di definizione del giudizio di cognizione ordinario. Con l'ulteriore effetto di «rimbalzo» che tempi lunghi richiederanno gli stessi riti abbreviati, essendo i giudici chiamati sempre più frequente a pronunciarsi su questioni delicate e complesse, oggetto di decisioni quasi sempre assoggettate a reclamo.

Un altro punto davvero innovativo della riforma, apprezzato senza riserve per i suoi effetti deflattivi sulla pendenza, è quello riguardante la provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado: al che si ascrive, almeno in parte, la pur timida flessione della sopravvenienza degli appelli.

Altre disposizioni invece non hanno, almeno finora, incontrato molto successo: così gli artt. 186 *bis*, *ter*, e *quater* c.p.c. che danno al giudice istruttore il potere di emettere — fino alla precisazione delle conclusioni — ordinanza di condanna al pagamento di somme non contestate. Così pure l'art. 183 c.p.c. (come modificato dalla l. 20 ottobre 1995 n. 534) sulla «prima udienza di trattazione», a causa della

generale riluttanza delle parti alla comparizione personale e al tentativo di conciliazione.

3. Segue: b) Giudice di pace e « giudice unico » di primo grado.

Si è già detto in generale di queste due nuove figure di organi giudiziari: inedito il primo, ma ormai collaudato da oltre tre anni di attività; nato il secondo dalla fusione di due antichi uffici (pretura e tribunale) e che si appresta ad operare dalla data del prossimo 2 giugno.

Qui è opportuno aggiungere, quanto al giudice di pace, che, sull'ormai organico inserimento nel sistema della giustizia civile e sui risultati positivi dell'opera fin qui svolta, unanime è l'apprezzamento che si trova espresso — pur se con varietà di toni e sfumature — da parte dei Procuratori Generali. Parimenti concorde è l'uspicio che a questo giudice onorario venga restituita la competenza, inizialmente attribuitagli dal legislatore, sulla opposizione alle ingiunzioni per sanzioni amministrative: coerente, del resto, col pure auspicato disegno di dotarlo quanto prima di competenza nella materia penale « minore ».

Sul giudice unico, che rappresenta ancora una incognita, la prognosi è tendenzialmente favorevole in ordine alle sue potenzialità di strumento idoneo a rigenerare l'efficienza della giustizia civile e, però, con qualche riserva. Una è nel senso che la riforma non deve risolversi in una pura e semplice « sommatoria » dei due uffici (pretura e tribunale), ma deve essere, per un verso, supportata da una riorganizzazione generale e ben articolata dei servizi (non senza i costi a tal fine occorrenti) e, per altro verso, coordinata con una

coerente revisione della geografia giudiziaria. Si osserva poi che l'avvento del giudice unico, se concorrerà alla diminuzione della pendenza, e dei tempi dei processi civili di primo grado, produrrà anche un sicuro aggravio del lavoro delle Corti d'appello. Ciò in considerazione del fatto che queste saranno competenti a giudicare in secondo grado anche le cause di lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria e dovranno operare in formazione collegiale senz'alcuna possibilità di delega (neppure per l'assunzione delle prove testimoniali).

Il rilievo non è di poco conto ed assume un peso ancora maggiore, se si pensa che sta per abbattersi sulla giurisdizione ordinaria tutto il contenzioso, già appartenente ai TAR, dipendente dalla privatizzazione del pubblico impiego: ciò addosserà sul giudice del lavoro, cui è stata devoluta la cognizione delle relative controversie, una enorme massa di affari, che finirà, sommandosi con quello del giudice unico, con l'aggravare di conseguenza i ruoli delle Corti d'appello.

4. Segue: c) le «Sezioni stralcio».

Va da sé che, quanto più aumentano i compiti assegnati a un servizio — fermo restando l'organico del personale — tanto più si affossa il carico dell'arretrato e tanto più remota diventa la speranza di smaltirlo. Con l'aggravante, oltre tutto, che, dovendosi spartire l'impegno fra il vecchio e il nuovo, si ottiene il risultato di complicare il problema senza risolverlo, rendendo così irrimediabile la disfunzione della giustizia.

È in questa prospettiva che va collocata — e va compresa nella logica «a male estremo, estremo rimedio» — la

riforma varata con la legge 22 luglio 1997 n. 276, recante «*Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari*». Questa legge dichiara apertamente il suo scopo dicendo, all'art. 1, che «ha per oggetto la definizione dei procedimenti civili pendenti davanti al tribunale alla data del 30 aprile 1995»; e, «con l'obiettivo di darvi luogo nel tempo massimo di cinque anni», stabilisce che si procederà alla nomina di «giudici onorari aggregati» (nel numero di mille), da reclutare fra avvocati e docenti universitari e magistrati a riposo.

Si tratta di una soluzione di emergenza, concepita per eliminare o almeno fronteggiare con nuove risorse umane il dissesto, altrimenti irreparabile, della giustizia civile; ma è rispettosa del dettato costituzionale, che «ammette la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli» (art. 106 Cost., comma 2).

Sulla bontà di questa scelta e sulla previsione dei suoi risultati, le opinioni concordano nel sottolineare le difficoltà organizzative e ordinamentali: a cominciare dal reclutamento dei G.O.A., che in verità si sta rivelando stentato e con larghi vuoti. Divergono invece i giudici sulla concreta capacità delle Sezioni-stralcio di assolvere il compito, loro affidato, di smaltire il vecchio contenzioso civile nei cinque anni previsti dalla legge.

In particolare, alle previsioni negative fondate sul fatto che le Sezioni stralcio si troveranno a gestire, e per di più da giudici monocratici di non ancora sperimentata professionalità specifica, l'intero contenzioso civile pendente alla data del 30 aprile 1995, e dibattendosi tra difficoltà organizzative di ogni tipo (fra cui strutture e personale ausiliario), si oppone la previsione tendenzialmente ottimistica ma mi-

noritaria di chi, confidando su un organico pressoché completo, conta che la pendenza sarà smaltita in tempi relativamente brevi. Ed è questa la speranza che deve sostenerci, facendo prevalere l'ottimismo della volontà sul pessimismo della ragione.

LA CORTE DI CASSAZIONE

1. *I nuovi compiti: a) nel contenzioso del lavoro.*

Se le riforme di cui ho parlato con riferimento alla giurisdizione di merito toccano, sia pure di riflesso, anche la Corte di Cassazione, *solo* questa invece, è destinataria di due importanti provvedimenti legislativi che, accrescendone notevolmente i compiti, ne metteranno a dura prova la capacità di resistenza.

Il primo, riguardante il contenzioso del lavoro, incide sulla Cassazione a due livelli: uno indiretto, nel senso che essa in sede di legittimità risentirà dell'aggravio che, a loro volta, i giudici di prima e di seconda istanza subiranno per l'ampliata sfera di cognizione riservata, in questo settore, alla giurisdizione ordinaria. Alludo a quella recente riforma che, deviando da una consolidata tradizione legislativa, ha tolto al giudice amministrativo tutte le controversie (salvo rare eccezioni) riguardanti i rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, per devolverle al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, comprese quelle relative a comportamenti antisindacali delle stesse amministrazioni (art. 68 d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, come sostituito dall'art. 29 d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, commi 1-3).

È una scelta legislativa che certamente avrà le sue buone ragioni, non esclusa forse quella di facilitare l'accesso a una giustizia localmente più vicina: ma se essa — come il giudice del lavoro — è già col carico attuale tanto ingolfata da non potere dare l'attesa risposta prima di due anni (in media), con la certezza di ben più lunghi ritardi a carico gonfiato, bisogna riconoscere che il secondario vantaggio ottenuto in termini di «spazio» si paga a caro prezzo in termini di «tempo» e, fra l'altro, anche a danno dei vecchi utenti.

Ma c'è un punto, in questo contesto legislativo, che riguarda in modo specifico il giudizio di legittimità, laddove si ammette che *«il ricorso per cassazione può essere proposto anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali»* del pubblico impiego (art. 68 cit., comma 5). Il che consente alla Corte di Cassazione — finora chiamata solo a interpretare «norme di diritto» (art. 360 n. 3 c.p.c.) e non già clausole contrattuali — ad estendere il suo sindacato, nel senso che, sempre sulla base degli accertamenti di fatto compiuti dal giudice del merito, ha il poterdovere di esaminare, essa stessa, la clausola controversa e darne la corretta interpretazione, non diversamente di come avviene per le norme di diritto. Si è in presenza anche in tal caso di una disposizione che, rispetto alla concezione tradizionale del giudizio di legittimità, è di evidente rottura, ma questa volta l'innovazione ha dalla sua più di una ragione che la giustifica. V'è anzitutto da notare che se, dal punto di vista formale, anche un accordo collettivo nazionale è un contratto e, come tale, si differenzia dalla norma di legge, che è fonte del diritto, dal punto di vista sostanziale questa differenza sfuma, fino ad apparire in qualche caso persino falsa: un accordo collettivo nazionale, che detta regole nel mondo del lavoro per decine o centinaia di migliaia di desti-

natari, ha una «effettività» di *norma agendi* molto più incisiva di una qualsiasi leggina. Col rigoroso discrimine sinora osservato si è impedito il formarsi di interpretazioni uniformi intorno a importanti clausole di tali accordi, suscettibili così di diverse e opposte applicazioni e tutte omologate dalla Cassazione; un fenomeno, questo, socialmente sconcertante e, però, giuridicamente del tutto fisiologico poiché, dal controllo ordinario di legittimità esula l'interpretazione del contratto, che è affidata esclusivamente alla fase di merito, così da non consentire neppure la configurabilità di un contrasto di giurisprudenza in seno alla Corte di Cassazione.

Si è inteso in tal modo porre un argine al pericolo di una anarchia interpretativa. E l'esigenza di uniformità, che solo il giudice di legittimità può garantire, è tanto più avvertita nel lavoro pubblico poiché in questo settore le relative controversie assumono un più accentuato rilievo collettivo.

Una innovazione, dunque, che appare opportuna sul piano razionale ed accettabile sul piano sistematico, anche se non priva di costi aggiuntivi sulla già gravata Cassazione per l'estensione della sua sfera d'indagine. In questa infatti è ora compreso un altro motivo di ricorso, che in pratica si aggiunge a quelli elencati nell'art. 360 c.p.c., ancorché la differenza fra contratti e norme giuridiche non sia del tutto cancellata, non potendo operare il principio «*iura novit curia*» e dovendo quindi il ricorrente produrre il testo contrattuale già vagliato dal giudice di merito.

Un'altra norma assolutamente innovativa, che sulla Corte incide in modo ancora più diretto ed esclusivo, è quella concernente «*l'accertamento pregiudiziale sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti collettivi*» (art. 68 bis d. legs. cit.). Qui le stesse ragioni di fondo cui si ispira la

norma appena illustrata hanno consigliato di adottare un particolare strumento processuale, volto essenzialmente a recuperare la dimensione collettiva della controversia ed a raggiungere, in tempi brevi, l'uniformità degli indirizzi applicativi. Si tratta, in sintesi, di un meccanismo che prende avvio da una controversia individuale allorché si ponga la «pregiudiziale interpretativa»: se non interviene un accordo fra le parti (Aran e Associazioni sindacali stipulanti) per la «interpretazione autentica», il giudice decide sulla sola questione pregiudiziale con sentenza impugnabile esclusivamente col ricorso immediato davanti alla Corte di Cassazione. E quando questa decide, la sua pronuncia è vincolante non solo per il giudice *a quo*, ma parzialmente lo è anche in ogni altro processo avente per oggetto la stessa questione, nel senso che ogni altro giudice o si conforma al *decisum* della Corte di Cassazione, ovvero, «se non ritiene di uniformarsi alla pronuncia della Corte», è obbligato a riattivare il meccanismo dell'accertamento pregiudiziale che porta alla rimessione della stessa questione alla Corte.

Lo scopo, com'è evidente, è quello di semplificare ed omogeneizzare tutti i processi che presentano analoghe questioni in tema di interpretazione dei contratti collettivi; con l'obiettivo, altrettanto evidente, di contenere al massimo il contenzioso (che si prevede straripante) quasi a compenso del maggior carico di cui saranno gravati i giudici del lavoro. Ed è anche originale lo strumento prescelto, che sembra in parte ispirarsi al modello di giudizio che l'art. 177 del Trattato istitutivo della C.E. prevede per la rimessione della questione pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Ma ancora una volta il prezzo da pagare è messo sul conto della Corte di Cassazione.

2. Segue b) nel settore tributario.

Un'altra importante riforma è quella sul contenzioso tributario (d. lgs. 31 dicembre 1992 n. 545, operativo dall'aprile 1996), che, pur non essendo propriamente compresa nell'ambito giudiziario in senso stretto, ha coinvolto in pieno la Corte di Cassazione, collocandola al vertice della giurisdizione speciale tributaria. In base alla nuova disciplina, infatti, contro le sentenze delle Commissioni tributarie regionali è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., mentre è stato abolito il terzo grado di merito già alternativamente proponibile alla Corte d'appello e alla Commissione tributaria centrale. Questa, però, è stata conservata in vita fino all'esaurimento delle controversie pendenti, che sono in atto non meno di 350.000, mentre la resa media annua è di circa 8.000 decisioni, per cui l'attività *in prorogatio* è destinata a protrarsi ancora per molti anni.

Vediamo ora quali sono le conseguenze pratiche di questo assetto normativo sull'attività della Corte di Cassazione e, precisamente, della Prima Sezione civile che ha fra le sue competenze anche la materia tributaria. Ebbene il numero dei ricorsi pervenuti nei primi dieci mesi del 1998 si è più che triplicato ed è destinato a subire un forte incremento, poiché ai ricorsi contro le decisioni della Commissione Centrale e delle Corti d'appello (per materie residue), che già costituiscono una aliquota ragguardevole (30%) dell'intero carico di competenza della Prima Sezione (comprendente altre materie di grande rilievo), vanno aggiunti quelli contro le ventuno Commissioni tributarie regionali, le quali — pur avendo funzionato a pieno regime solo dalla seconda metà del 1997 — hanno deciso in tale anno oltre duecentomila appelli. Pertanto ad assumere prudenzialmente questa cifra

come indicativa di una produzione media valida ancora per qualche anno e presumere ottimisticamente che venga impugnato per cassazione solo il 2% di dette pronunzie, occorre prevedere un maggiore flusso di ricorsi non inferiore a 4.000 ogni anno. In effetti, alla data del 30 novembre 1998, erano pendenti alla Prima Sezione, in materia tributaria, 4.210 ricorsi, dei quali ben 3.172 presentati nel solo anno 1998 contro sentenze delle Commissioni tributarie regionali.

Orbene, se si considera che, durante lo stesso periodo, i ricorsi pendenti davanti alla Prima Sezione per tutte le altre materie di sua competenza (comprendenti fra l'altro: Persone e famiglia; Diritto commerciale, fallimentare, societario; Diritto amministrativo; Diritto internazionale e comunitario; Espropriazioni per p.u.; Contenzioso elettorale, ecc.) erano in numero complessivamente inferiore, si ha un'idea di quale sia già il tasso di sperequazione fra la «parte» che cresce e il «tutto» che, nel confronto, regredisce. E si intuisce chiaramente quanto sia destinato ad aumentare nel tempo, anche a breve termine, un siffatto squilibrio, che è così perverso da sconvolgere il funzionamento della Sezione fino a disarticolarne la stessa struttura.

A ciò si aggiunga che il contenzioso tributario, specialmente in sede di legittimità, è tutt'altro che rutinario: sia per l'alto grado di specialità della materia; sia per l'incessante ritmo di produzione normativa, che investe questo settore con modifiche ed innovazioni spesso suggerite da manovre contingenti di prelievo fiscale o indotte da fonti comunitarie; sia, infine, per l'estrema eterogeneità delle decisioni impugunate, che pervengono in Cassazione da una moltitudine di Commissioni regionali di varia composizione e di non sempre collaudata professionalità. E tutto ciò, lungi dal fare di questo contenzioso una componente marginale o

trascurabile dell'attività della Sezione, ne assorbe al contrario una parte già preponderante e, quanto prima, dominante; inoltre consiglia di affidare i relativi ricorsi a magistrati particolarmente esperti nella disciplina. Ciò infatti, per un verso, assicura una maggiore produttività e, per altro verso, attenua il rischio di decisioni contrastanti, consentendo così alla Corte di Cassazione di svolgere adeguatamente la sua funzione nomofilattica, che è particolarmente importante per il carattere di massa del contenzioso fiscale. Ma è chiaro che le energie umane occorrenti a tal fine non possono essere utilizzate se non a discapito di altro ramo del servizio.

Certo è che non si tratta di una emergenza temporanea, ma di una vera e propria crisi strutturale: non molto diversa, per certi aspetti, da quella che negli anni '70 portò alla istituzione della Sezione Lavoro.

È infatti probabile, e sembra anzi opportuno sotto il profilo organizzativo-istituzionale, che anche per le controversie tributarie si dovrà al più presto istituire in Cassazione una apposita Sezione; cosa del resto che è prevista in un disegno di legge del Ministero delle Finanze ed è generalmente auspicata dagli operatori del settore.

Resta il fatto, comunque, che questo nuovo fronte di attività chiama in causa *esclusivamente* la Corte di Cassazione, essendone affrancato tutto il resto dell'apparato giudiziario.

3. La Cassazione fra «ipertrofia» e «nomofilachia».

Quando, di fronte a queste prospettive, penso all'enorme mole di attività che già oggi svolge la Cassazione, mi domando che cosa essa è, o dovrebbe essere, nell'assetto ordinamentale italiano. E la risposta viene dall'art. 65 Ord.

giud.: «*La Corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni*». Una funzione, dunque, di suprema garanzia di legittimità, che del resto è autorevolmente confermata dall'art. 111 della Costituzione. Ma v'è da chiedersi a quale prezzo questa funzione, che attiene alla dimensione «qualitativa», sia conciliabile con i problemi che affliggono la Corte nella dimensione «quantitativa».

Tutta la problematica può essere ricondotta a due sole parole: «Ipertrofia», che denuncia l'aspetto quantitativo; «Nomofilachia», che evoca la perfezione qualitativa. E sono due parole, la prima delle quali mette in crisi la seconda.

Ipertrofia è il termine più appropriato per descrivere la crescente e impressionante dilatazione di tutti gli indici numerici legati alla struttura ed alla funzione del massimo organo giurisdizionale italiano. A parte la consistenza del personale giudiziario e amministrativo, che col migliaio di unità raggiunge oggi la popolazione di un Comune, basta segnalare questi dati: è sorta e si è progressivamente ampliata la Sezione lavoro, in aggiunta alle tre Sezioni civili, fino a diventare la più numerosa di tutte; le Sezioni penali sono aumentate nel tempo da tre a sei e con ritmi di lavoro incalzanti; l'incremento vertiginoso del contenzioso ha comportato e comporta uno sforzo produttivo che non potrebbe trovare esito più eloquente nella resa annua di ben 14.000 sentenze civili (dalle 3.000 degli anni '60) e di quasi 50.000 decisioni penali. È una enormità per qualsiasi ufficio giudiziario; ma è certamente una anomalia, al limite del patologico, per una Corte Suprema, non essendovene altra al mondo che, in termini quantitativi, possa reggere il confronto.

E la *Nomofilachia*? L'interrogativo è quasi provocatorio, poiché assicurare in un simile contesto «l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale» sembra, più che una sfida, impresa quasi disperata. Eppure, malgrado tutto, la Corte ha accolto la sfida e, senza smemoranti abbandoni, ha tenuto fede al suo primario compito istituzionale, non perdendo mai di vista il bene supremo della certezza del diritto: un valore che, essendo fra l'altro legato col principio costituzionale dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, deve essere ad ogni costo salvaguardato e, per quanto possibile, anche in tempi di volubilità normativa e disomogeneità sociale. Un compito difficile, certo, e tanto più arduo in tempi segnati quant'altri mai da incertezze di valori e oscillazioni di scelte legate alla instabilità legislativa, delle quali è indice rivelatore la molteplicità dei messaggi normativi, non di rado lacunosi o contraddittori, che si rincorrono e si sovrappongono. Ma l'inquieto dinamismo giuridico, che è poi il riflesso delle metamorfosi sociali, trae da tempo alimento da una serie di fattori mutanti. Il primo dei quali mi sembra di dover scorgere nella perdita centralità dei codici, a causa del tumultuoso proliferare di leggi speciali che hanno via via occupato larghi spazi al loro esterno e, più spesso, in posizione derogatoria o conflittuale anziché complementare: è il fenomeno della c.d. «decodificazione», che meglio non potrebbe esprimere il senso di smarrimento di fronte alla caduta di già acquisite certezze. A ciò si aggiunga la pluralità delle fonti di produzione del diritto, non più soltanto statale, ma anche regionale e sempre più sovranazionale, come quello di provenienza comunitaria. E poi tante altre variabili che hanno finito per fare dell'interprete un «giurista dell'effimero», costretto non di rado a tessere faticosamente trame

concettuali destinate a disfarsi il giorno dopo. Né meno agitato è stato l'andamento del processo penale che, partendo da un modello inquisitorio puro, qual era il codice del '30, poi attenuato dal '55 in poi con innesti garantisti, è passato nell' '88 a un codice il cui impianto tendenzialmente accusatorio, già «*ab origine*» segnato dalle ambiguità di una non ben definita fisionomia, è calato nell'ordinamento come un corpo dominato da più anime e con un volto quanto mai cangiante. Variegate prassi operative si sono poi intrecciate con parziali aggiustamenti legislativi e ritocchi di ortopedia costituzionale: in una continua altalena fra stabilità ed emergenza, oscillante dalla spinta verso più nette posizioni accusatorie alla contropinta verso arretramenti di tipo inquisitorio.

Non mancano per vero i contrasti di giurisprudenza. E come potrebbero mancare in un quadro segnato da tante incertezze? Ci sono purtroppo i contrasti, ma è anche bene che ci siano perché salutari fermenti di vita per l'evoluzione del diritto, come per il progresso di ogni settore della conoscenza umana. L'importante è che essi siano affrontati, approfonditi, dibattuti e, prima o poi, superati con l'intervento risolutivo delle Sezioni Unite. E queste Sezioni Unite sono composte da magistrati delle cui eccelse doti, professionali e morali, sento qui il dovere di rendere pubblicamente diretta e ammirata testimonianza. Ecco perché non vale lo scetticismo di chi si compiace di fermare l'occhio critico sul momento del contrasto, dimenticando oltre tutto che la verità sgorga dalla dialettica dei contrari e che, quanto più ardua e opinabile appare la soluzione di un problema, tanto più alto e sofferto è il costo della certezza del diritto. Vale invece constatare come, nonostante l'ipertrofica produzione, la Corte riesca ancora a svolgere la funzione di «*nomofilachia*»

restando nel Paese il più importante centro di elaborazione del diritto sul piano giurisprudenziale. Giova semmai chiedersi come risulti possibile, malgrado tutto, conciliare «ipertrofia» e «nomofilachia». Sarebbe certo impossibile immaginarlo, senza lo sforzo congiunto di tutte le componenti della Corte — anche ovviamente a livello amministrativo — dotate di sicura professionalità e animate dal più alto senso del dovere, collegate fra loro attraverso un reticolo organizzativo che, seppure perfettibile come tutte le cose umane, è abbastanza ben congegnato in tutte le sue molteplici articolazioni. E non mi soffermo sui particolari, se non per limitarmi a ricordare: il lavoro di selezione e accorpamento dei ricorsi svolto dall'ufficio «spoglio» operante in ogni Sezione, sotto la direzione del rispettivo presidente; le pregevoli relazioni e le puntuali segnalazioni di contrasto provenienti dall'Ufficio del Massimario; l'efficientissimo apparato informativo che trova il suo punto di forza nel C.E.D., oggi all'avanguardia nel mondo. Ed ometto il resto.

4. *L'apparato informatico.*

La Corte di Cassazione da oltre 25 anni è all'avanguardia nel campo dell'informatica giuridica con il proprio C.E.D. (Centro Elettronico di Documentazione), filiazione dell'Ufficio del Massimario, che fornisce un servizio pubblico di riconosciuta e sperimentata utilità, mettendo a disposizione (non solo dei magistrati ma anche di tutte le categorie professionali interessate) una vastissima documentazione legislativa, giurisprudenziale e dottrinale.

Grazie all'alto livello tecnico raggiunto nel settore, il C.E.D. ha ricevuto l'incarico di coordinare la preselezione informatica per il concorso notarile: è stata realizzata una

sala con 166 terminali collegati in rete; le prove di preselezione iniziate il 23 novembre 1998 si sono concluse, in modo impeccabile, il successivo 22 dicembre. E questa realizzazione, unica nel suo genere, consentirà ora, a seguito di una intervenuta modifica legislativa, di svolgere nella stessa sede la preselezione informatica relativa al concorso per uditore giudiziario.

La Corte di Cassazione è in prima fila tra gli uffici giudiziari anche per l'applicazione dell'informatica alla gestione del processo e al lavoro dei magistrati; applicazione che ha avuto un ulteriore impulso con la costituzione di un Ufficio (Ufficio Sistemi Informativi) le cui funzioni sono specificamente destinate a quello scopo.

Tutto lo sviluppo del processo civile e penale della Cassazione, dal momento in cui perviene il ricorso fino alla pubblicazione della sentenza, è gestito da un sistema automatizzato. Esso ha molteplici funzionalità: *a*) alcune sono di ausilio al lavoro delle cancellerie, rendendone più snella ed efficiente l'attività; *b*) altre sono di supporto all'attività del magistrato, soprattutto per l'individuazione, catalogazione, spoglio e accorpamento dei ricorsi; *c*) altre, infine contribuiscono alla trasparenza del processo mettendo a disposizione del pubblico, in modo immediato e completo, le informazioni utili e le copie di atti. Tutti gli uffici giudiziari, attraverso un collegamento telematico, e il pubblico, tramite uno sportello informatizzato, sono in grado di conoscere lo stato del ricorso per cassazione in tutti i passaggi procedurali. Inoltre è in corso di completamento un importante progetto per realizzare una rete locale che collega tutti gli uffici del Palazzo di Giustizia, che a sua volta sarà collegata entro il prossimo anno alla rete unitaria dell'Amministrazione della giustizia.

Circa 300 magistrati della Corte di Cassazione e della Procura Generale lavorano utilizzando *personal computers* portatili forniti dall'Ufficio, con tutti gli strumenti necessari per la consultazione di banche dati. Lo stesso Ufficio Sistemi Informativi ha prodotto 3 CD-ROM contenenti le sentenze civili e penali della Corte di Cassazione e le sentenze della Corte Costituzionale, unitamente alle massime, alle relazioni dell'Ufficio del Massimario ed ai riferimenti alle note di commento della dottrina. Il prodotto è stato talmente apprezzato che il Ministero di Grazia e Giustizia lo ha distribuito in oltre 4.000 copie ai magistrati di tutti gli Uffici giudiziari.

Gli archivi informatizzati della giurisprudenza della Corte Suprema sono costantemente e prontamente aggiornati in modo da consentire la più ampia e più rapida diffusione della conoscenza delle decisioni assunte.

5. La chiamata di professori e avvocati all'ufficio di consigliere di Cassazione.

Merita qui di essere ricordata, non senza compiacimento, la recente legge 5 agosto 1998 n. 303, intitolata: «*Nomina di professori universitari e avvocati all'ufficio di consigliere di cassazione, in attuazione dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione*».

È la chiamata per «meriti insigni», che l'art. 2, co. 2, della legge esplicita con questa formula: «persona che, per particolari meriti scientifici o per la ricchezza dell'esperienza professionale, possa apportare alla giurisdizione di legittimità un contributo di elevata qualificazione professionale». Ed aggiunge che «a tal fine, costituiscono parametri di va-

lutazione gli atti processuali, le pubblicazioni, le relazioni svolte in occasione della partecipazione a convegni».

Ritengo sia questo il punto focale della valutazione spettante al C.S.M., il quale intanto, con lodevole sollecitudine, in data 10 dicembre 1998 ha messo a concorso n. 6 posti di consigliere della Corte di Cassazione e, nel rispetto del limite proporzionale previsto dall'art. 1 della legge («numero non superiore ad un decimo dei posti previsti nell'organico»), ne ha riservato due alla nuova categoria dei chiamati per «meriti insigni».

Questa particolare e rigorosa qualificazione, che il Costituente non ha prescritto neppure per la nomina a giudice della Corte costituzionale, sottolinea il requisito della capacità tecnico-giuridico correlata alle competenze proprie della Corte di Cassazione, alla quale, come giudice supremo di legittimità, spetta, appunto, assicurare l'esatta interpretazione delle norme dell'ordinamento; il che impone di configurare in modo autonomo la funzione di legittimità.

Questa legge doveva essere ricordata non soltanto per l'attuazione, troppo a lungo ritardata, di una norma costituzionale, ma soprattutto per il significato emblematico che proprio qui, in quest'aula, essa assume. È in quest'aula, infatti, che si svolgono ogni anno, dal 1991, i «seminari» organizzati dalla Prima Presidenza in collaborazione con la Facoltà giuridica dell'Università «La Sapienza» e con il Consiglio dell'Ordine forense. Le relazioni di ogni seminario, sempre su argomenti di comune interesse professionale e ad alta valenza formativa, sono tre, svolte rispettivamente da un magistrato, da un professore e da un avvocato. Ebbene questa «triade», che compendia l'esperienza giuridica delle categorie fondamentali degli «interpreti del diritto — ossia Magistratura, Università e Avvocatura — non potrebbe

trovare una sede più adatta dell'aula delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. È questo infatti il luogo in cui le tre componenti si incontrano per elaborare insieme, ognuna nel suo diverso ruolo, la giurisprudenza che si forma attraverso la «distillazione» dei principi di diritto: un'attività ermeneutica che la Corte non potrebbe svolgere nella sua pienezza senza l'apporto dialettico del Foro e senza il sostegno teorico della Dottrina. Il potersi ora valere della ricchezza culturale di queste due componenti, in un più stretto e solido legame di intelligenze, non può che essere motivo di sincero compiacimento.

Non per niente il giurista romano ammoniva che l'interpretazione del diritto abbisogna della «*aucltoritas prudentium*» e della «*disputatio fori*».

L'AVVOCATURA

Proprio questa «*disputatio fori*» vengo ora a rievocare nel rivolgermi in modo più diretto e specifico all'Avvocatura, anzi all'*advocatus*: cioè a colui che è «chiamato in aiuto» del litigante o dell'accusato, ma che — al livello più nobile della professione — non disgiunge mai la sua opera della *pietas* per l'avversario, dalla *bona fides* verso l'istituzione e dal rispetto di quella superiore etica di impegno civile che considera anche il giudicante un uomo bisognoso di aiuto, come un amico che vuole essere orientato e onestamente convinto, non come un nemico da vincere ad ogni costo.

Sono temi, in realtà, che sullo sfondo dell'ormai lungo discorso erano già impliciti e, almeno in tre punti, in modo

abbastanza visibile: quando ho accennato ai corsi di formazione che il C.S.M. ha aperto di recente anche agli avvocati, per sottolinearne la vocazione alla comune cultura della giurisdizione; quando poi ho formulato l'auspicio di vederli ammessi alla difesa del magistrato inquisito in sede disciplinare, per riconoscere il valore insostituibile che va accreditato al patrocinio del libero foro; quando, infine, ho parlato dell'avvocato che grazie ai «meriti insigni» si trasforma in giudice di cassazione, per esaltare in questa metamorfosi la fungibilità della Toga.

Ma, al di là di questi spunti, desidero adesso rendere più esplicito il pensiero che li anima, perché risulti chiaro un mio fermissimo convincimento, radicato del resto nel principio cardine dell'etica processuale. Esso può riassumersi in tre proposizioni, brevi ma perentorie come comandamenti: 1) non v'è istanza che si possa proporre a un giudice senza la presenza e il contraddittorio dell'altra parte; 2) non v'è giudizio che possa razionalmente formarsi senza avere prima ascoltato la parola della difesa, che la nostra Costituzione proclama «diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento»; 3) non v'è sentenza che possa appagare il senso di giustizia se essa si allontana da quel fragilissimo, ma preziosissimo, punto di equilibrio fra l'autorità del giudice e la libertà dell'avvocato. Questi due valori non sono contrapposti, né sovrapponibili, ma complementari l'uno all'altro ed entrambi coesenziali all'esercizio della giurisdizione; non si può privilegiare l'uno a scapito dell'altro senza che l'autorità trasmodi in arbitrio o la libertà in licenza; essi si salvano o si perdono insieme secondo che si mantenga o si rompa quell'equilibrio.

Ecco perché io non trascuro l'occasione che mi offre questa solenne adunanza per rivolgermi contemporaneamente

al giudice e all'avvocato, con ciò intendendo onorare la pari dignità e responsabilità dei rispettivi ruoli che, per usare un'immagine a me cara, rappresentano le due facce della stessa medaglia. Scalfite l'una o l'altra delle due facce e l'immagine risulterà deturpata; sfregiatele entrambe e la medaglia della Giustizia sarà scacciata dalla vile moneta del baratto o della prevaricazione di oscuri e sinistri poteri.

Entro certi limiti la dialettica processuale, anche la più vivace, è salutare fermento di vita nella lotta per il diritto. Ma se al di là di questi limiti, malintesi e incomprensioni giungono fino all'apparenza dello scontro che divide, valga sempre a placare gli animi il comune dovere che unisce nel segno della giustizia. A volte la consapevolezza della totalità si acquista solo di fronte alla ferita che lacera: ed è allora che l'energia unificante deve imporsi sulle spinte disgregatrici.

EPILOGO

Signor Presidente della Repubblica,

Signore e Signori.

Se l'anno che si è appena concluso non aspira a particolari trofei celebrativi, evoca però la ricorrenza di un evento che non può passare sotto silenzio: sono trascorsi 50 anni da quando è entrata in vigore la Costituzione della Repubblica.

Nella storia del nostro Paese fu un avvenimento di straordinaria importanza, di quelli che segnano una svolta epocale: non solo perchè si tratta della prima, vera Carta Costituzionale dell'Italia Unita, fin allora retta dal preuni-

tario Statuto Albertino del 1848; ma anche e soprattutto perché con essa si è riedificato lo Stato sulle fondamenta delle riconquistate libertà democratiche. Essa è il Vangelo laico della nostra società e, come tutti i vangeli, richiede in primo luogo una professione di fede e il sincero apostolato di quanti, credendo negli alti ideali scolpiti nelle tavole della suprema Legge, sono chiamati — ciascuno nel proprio ambito — a farli penetrare nella coscienza per trasformarli in stile di vita.

La libertà, l'uguaglianza, l'elevazione della dignità umana nei diritti ma anche nei doveri, il più stretto e solidale legame fra il singolo e la comunità: ecco alcuni di quei grandi ideali, che da noi attendono non di essere fruiti come grazioso dono, ma di essere incarnati nel quotidiano impegno.

In un recente incontro ufficiale fra il Capo della Cristianità e il Capo dello Stato Italiano è stato detto con nobilissime parole: «dalla *Rerum novarum* alla *Centesimus Annus* quanta assonanza con i principi della nostra Carta Costituzionale, che si fonda *sulla dignità della persona umana*!»

È vero, signor Presidente. È questo il valore centrale dell'ordinamento, intorno al quale tutti gli altri ruotano: esso rifulge di luce propria in buona parte dei principi dettati dalla Costituzione, che nel resto ne è permeata. E chiunque opera nel consorzio civile non deve mai dimenticarlo: tanto più e soprattutto se amministra giustizia. Se c'è una istituzione legata con nodi indissolubili all'intera società, e in modo così totalizzante che nessuno dei consociati può dirsi ad essa estraneo, questa è proprio la Giustizia. Indossare una toga non è necessario e neppure sufficiente per servirla, perché la Giustizia, prima di essere ogni altra cosa, è categoria

dello spirito e regola di vita per ciascuno di noi: essa è presente ovunque ogni uomo, venendo in rapporto con altri uomini, è chiamato a moderare il proprio egoismo nel rispetto della vita e della dignità altrui. E ciò che si richiede in chi è chiamato a giudicare non altro è se non le antiche virtù che, da sempre, sono connaturate ad una così ardua funzione. Vale a dire: l'indipendenza, l'imparzialità ma, prima di tutte, l'*umiltà*, senza la quale la giustizia dell'uomo non è più umana e, forse, non è neanche giustizia.

Ciò vuol dire che la fermezza nell'adempimento del proprio dovere non va mai disgiunta dalla misura di chi, ogni giorno, deve farsi perdonare la superbia di avere scelto un mestiere che, contravvenendo all'evangelico «*noli iudicare*», lo fa giudice dei propri simili; *ciò vuol dire* che ogni indagine giudiziaria va condotta col più scrupoloso riguardo per i diritti delle parti e per chi, come avvocato, li difende nell'esercizio del suo indefettibile ministero; *ciò vuol dire* che l'autorità riconosciuta alla funzione è trasferibile alla persona del giudice se e quanto egli sarà riuscito ad accreditarla nella stima altrui, e in una diuturna conquista che non è mai definitivo appannaggio; *ciò vuol dire* che l'uso legittimo del «potere» — parola così carica di ambigui sottintesi — esclude l'arroganza del padrone, perché il potere è sempre e soltanto «servizio», mai diritto.

È questo l'atteggiamento mentale di chi sente, nel momento del giudizio, la *pietas* dei latini, la *caritas* del cristiano, la lealtà del laico, la coscienza democratica del *civis*. Tante varianti lessicali per esprimere un concetto solo, che è il sentimento di autentico rispetto per il prossimo: cioè il sapere sempre scorgere nel proprio simile, al di là delle differenze di rango o di censo ed anche se in ceppi o sotto accusa,

la sostanza umana che lo fa uguale a noi. Solo allora, amico o no che sia il volto del giudicabile, il giudice potrà maturare la giusta sentenza ed emetterla con animo sereno: tanto lontano dalla cedevole indulgenza quanto dalla tronfia alterigia.

Con questi sentimenti, Vi chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 1999.

