

ANTONIO LA TORRE

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL'ANNO 1999

Roma, 12 Gennaio 2000



INDICE

ESORDIO

1. Saluti e ringraziamenti pag. 7

OSSERVAZIONI GENERALI

1. Premessa: il significato della odierna cerimonia pag. 8
2. La relazione sull'amministrazione della giustizia:
fra dati giudiziari e "formante legislativo" " 9
3. Il "formante legislativo" in dimensione nazionale
e sopranazionale " 10
4. La moneta unica europea " 14
5. Il quadro delle riforme in corso " 18
6. Il Giudice di pace: in generale " 19
7. Segue: modifiche ordinamentali e competenza
penale " 20
8. Il Giudice unico di primo grado (nel ramo penale) " 23
9. I Tribunali metropolitani " 27
10. Diritto penale minimo e depenalizzazione " 30
11. Il procedimento disciplinare " 32

LA GIUSTIZIA PENALE

1. I dati statistici pag. 35
2. L'aggressione della criminalità e l'inadeguata
risposta degli strumenti processuali " 37
3. Maxiprocessi e criminalità organizzata " 40

4. Immigrazione clandestina e criminalità internazionale	pag.	47
5. Collaboratori di giustizia e misure di prevenzione ”	”	52
6. La Direzione Nazionale Antimafia	”	57
7. Criminalità economica e reati contro la P.A.	”	60
8. Reati con matrice politica	”	62
9. Le altre manifestazioni criminose: premessa	”	65
10. Omicidi, rapine, sequestri di persona	”	66
11. Reati in materia di stupefacenti	”	67
12. Violenza sessuale e pornografia	”	68
13. Usura	”	69
14. Frodi comunitarie; reati ambientali e urbanistici; infrazioni tributarie	”	70
15. Criminalità informatica	”	72
16. Criminalità comune e minore	”	74
17. La criminalità minorile	”	75
18. Esecuzione penale; magistratura di sorveglianza; benefici penitenziari	”	80

LA GIUSTIZIA CIVILE

1. I dati statistici	pag.	84
2. Il Gindice unico	”	86
3. GOA e Sezioni stralcio	”	88
4. La giustizia italiana di fronte all'Europa: le condanne	”	90
5. Segue: sotto il controllo del Consiglio d'Europa	”	92
6. Segue: quale incognita?	”	94
7. Segue: quali rimedi?	”	96
8. Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie: premessa	”	99
9. Segue: tipologia	”	101

LA CORTE DI CASSAZIONE

1. I dati statistici a confronto: <i>a)</i> nel ramo penale .	pag. 106
2. Segue: <i>b)</i> nel ramo civile	” 108
3. La Corte di Cassazione alla ricerca di una smarrita identità	” 110
4. L'Assemblea generale del 23 aprile 1999	” 112
5. La proposta di revisione dell'art. 111 Costituzione	” 114
6. I rimedi attuabili con legge ordinaria	” 116
7. Misure organizzative interne: l'istituzione della Sezione tributaria	” 118
8. L'attività della Sezione lavoro	” 119
9. I Servizi informatici	” 121
10. I primi tre Consiglieri di Cassazione provenienti dall'Università e dal Foro	” 122

L'AVVOCATURA

1. Ruolo dell'Avvocatura ed evoluzione del diritto	pag. 124
--	----------

EPILOGO

1. Il tramonto del XX Secolo e del II Millennio dell'era cristiana	pag. 128
---	----------

APPENDICE 1 (Consiglio d'Europa)

1. Testo della risoluzione	pag. 135
2. Traduzione italiana (non ufficiale)	” 143
3. Tavole statistiche	” 150

APPENDICE 2
(Adunanza generale della Corte di Cassazione)

1. Risoluzione approvata pag. 155

INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE

1. Materia civile pag. 163
2. Materia penale ” 177
3. Materia penitenziaria ” 193

ESORDIO

Signor Primo Presidente,

nel volgere lo sguardo all'eletto pubblico, al quale porgo il più cordiale benvenuto, sento anzitutto il dovere di rendere con animo grato il più deferente omaggio al Signor Presidente della Repubblica, la cui presenza onora questa assemblea conferendole un significato che non potrebbe essere più alto. Quale massima carica dello Stato, in cui risplende il nitore della Sua biografia, Ella, Signor Presidente, è il primo custode dei valori morali della Nazione: di quella Nazione che, pur nella straordinaria ricchezza delle sue diversità regionali, era già nel cuore del Popolo italiano – in nome del quale le sentenze sono pronunciate – assai prima che la Costituzione della Repubblica la proclamasse “una e indivisibile”.

Con non minore riguardo porgo un grato saluto a Sua Eccellenza Reverendissima il rappresentante di Sua Santità, che più che mai nell'anno del Giubileo è il “testimone della speranza” e per tutti gli uomini della terra, cristiani o no.

Ci arricchisce poi la presenza di eminenti Personalità istituzionali, che ringrazio sentitamente per la loro ambita e graditissima partecipazione: un ringraziamento particolare ai Signori Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati che, attraverso le rispettive Assemblee, rappresentano emblematicamente la sovranità popolare che è la fonte di legittimazione di ogni potere.

Calorosi saluti e ringraziamenti a tutte le altre Autorità

civili, militari e religiose; ai Capi delle Forze armate e delle Forze dell'ordine; ai rappresentanti del Libero Foro che, insieme all'Avvocatura dello Stato, fornisce l'indispensabile nutrimento all'evoluzione della giurisprudenza.

Né escludo dal più rispettoso saluto nessuno dei presenti poiché tutti, in quanto cittadini, hanno uguale diritto al servizio che la Magistratura è chiamata a rendere.

OSSERVAZIONI GENERALI

1. *Premessa: il significato della odierna cerimonia.*

Esattamente cento anni fa il mio lontano predecessore, Oronzo QUARTA, iniziava il suo discorso con parole che mi sembrano ancora oggi valide e che perciò mi permetterò di rileggere:

“ L'inaugurazione del nuovo anno giudiziario si svolge con una solennità che potrà essere argomento di apprezzamenti diversi; ma stimo non possa da nessuno disconoscersi ch'essa riveli un senso profondo della missione altissima della giustizia e della imprescindibile necessità che i servitori di essa si elevino sempre alle più pure ed alte idealità del diritto con l'animo sgombro da ogni estranea preoccupazione, né tracotante né timido, nella faticosa ricerca del vero e nell'imparziale proclamazione del giusto”.

È vero. Quanto alla solennità, dirò che anche l'aspetto cerimoniale ha la sua importanza perché ogni liturgia ha i suoi riti ed ogni rito si consuma nella consapevolezza di una fede, reli-

giosa o laica che sia: il nostro incontro intende rinnovare il patto di fedeltà alla Legge, per ammonirci che ogni deviazione è tradimento e che il tradimento è sacrilegio. Tanto più vale ricordarlo in quest'aula, che è dominata dalla figura maestosa di Giustiniano, glorificato da Dante con i famosi versi "*Cesare fui e son Giustiniano, che trassi dalle leggi il troppo e il vano*"; a lui infatti si deve quell'insigne monumento della civiltà umana che è il *Corpus iuris civilis* del VI secolo d.C., cioè la *summa* giuridica alla quale tutti i legislatori si sarebbero poi ispirati e con la stessa venerazione tributata, sul versante religioso, alle "Sacre scritture".

Quanto poi allo spirito di "servizio" e non alla smania del "potere" di chi è chiamato a giudicare i suoi simili, con animo "né tracotante né timido", dirò che senza questo abito mentale l'uomo-giudice ha già fallito il suo compito: un compito che si misura soprattutto nel diuturno impegno volto a ridurre il più possibile la distanza, ahimè incolmabile, fra la giustizia quale sublime ideale e la giustizia come affaticante, conflittuale, dolorosa prassi. È in questa leale e costante tensione che si legittima il potere dovere del giudice. Ed è per questo — come diceva Lessing — che se un dio benefico, racchiudendo in una mano la verità e nell'altra le virtù necessarie per scoprirla, chiedesse: "Quale delle due mani debbo aprire?" bisognerebbe rispondere senza esitazione: "La seconda", perché è lì che l'uomo può e deve cimentarsi.

2. *La relazione sull'amministrazione della giustizia: fra dati giudiziari e "formante legislativo".*

Quanto arduo sia oggi l'esercizio di questa virtù, chiunque è in grado di comprendere, pensando al grado d'incertezza

delle regole sulle quali dovrebbe fondarsi un sereno confronto fra l'Uomo e la Legge. Se esse fossero certe, come lo sono i precetti che esprimono in norme chiare e durature valori da tutti accettati, quel confronto sarebbe agevole, come lo è un giudizio che può fondarsi su criteri certi e stabili. E basterebbe dar conto dei dati di statistica giudiziaria per esaurire la relazione sull'amministrazione della giustizia, dato che questa ha per oggetto, appunto, l'esercizio della giurisdizione quale si realizza in base al diritto vigente. Il fatto è che questo, da anni, è quanto mai mutevole a causa della instabilità legislativa, a sua volta determinata dalle profonde trasformazioni sociali e dalle conseguenti incertezze che — fra *nova et vetera* — incidono sui valori condivisi. Donde la ricerca di sempre nuovi equilibri. Il pendolo oscilla da un corpo normativo resistente nel tessuto, ma disgregato in più punti, a un corteo di volenterose iniziative che, quando scendono dal limbo di una tormentata progettualità, o allargano, modificandolo, il panorama legislativo o lanciano la sfida di radicali riforme, che però sono tutte da verificare sul vivo della esperienza giuridica. Si comprende, allora, che di tale esperienza non si può fare un bilancio, né basta rifarsi ai dati dell'attività giudiziaria, senza collegare l'una e l'altra al *formante legislativo*. Del quale, pertanto, bisogna dar conto.

3. Il “*formante legislativo*” in dimensione nazionale e sopranazionale.

Sul piano del “*formante legislativo*” l'anno appena decorso è stato particolarmente fecondo e, dando quasi l'impressione di uno di quei grandi esami di coscienza con i quali una comunità si interroga sul suo passato per progettare un migliore avvenire, sarà forse ricordato come la prova generale di una sorta di

palingenesi del Diritto. Si direbbe che viviamo la vigilia di una rifondazione, com'è proprio di ogni passaggio epocale fortemente segnato dal bisogno di rigenerare il patto sociale: ossia la tavola dei valori e le regole dello stare insieme.

Non a caso parlo di “tavola dei valori”, che sono i principi fondamentali su cui si regge una civile convivenza: per parlarne mi basta ricordare che è stato possibile il varo di una importante riforma costituzionale — quella sul “giusto processo” — durante una stagione politica non certo incline a propensioni unanimistiche. Ma è proprio questo aspetto della vicenda, e cioè il placarsi di ogni antagonismo davanti alla superiore considerazione del bene comune, il fatto che, da un lato, conferma quella voloutà di rinnovamento e, dall'altro, va ad onore del Parlamento italiano in tutte le sue componenti, dimostrando come in esso il più alto senso dello Stato finisca per prevalere di fronte alle grandi scelte della vita del Paese.

Non meno significativa, come prova di sensibilità istituzionale, è poi la legge di “semplificazione e delegificazione” dell'8 marzo 1999 n. 50, con la quale il Parlamento si è, in certo senso, autolimitato nell'esercizio della funzione legislativa, per renderla più rispondente all'interesse dei consociati. Lo ha fatto introducendo moderne e rigorose tecniche selettive di snellimento: non solo al fine di disboscare — abrogando o coordinando in testi unici — l'immensa foresta delle leggi esistenti, talmente folta da rendere sempre più improbabile la loro conoscibilità; ma anche al fine di perfezionare la formazione delle nuove leggi sulla base di un vero e proprio procedimento istruttorio, o addirittura per rinunciare a farle se ciò è sconsigliato dall'esito della verifica preventiva di fattibilità. È una specie di esperimento di laboratorio, il cui esito tende a prevenire quella che sarebbe altrimenti la dannosa esperienza di una legge mal

riuscita. Il complesso di tali innovazioni serve proprio per accreditare al meglio le regole dello “stare insieme”. È stata molto istruttiva in proposito la “Riunione interistituzionale sulla legislazione”, che ha avuto luogo il 21 giugno scorso a Palazzo Montecitorio per iniziativa del Presidente della Camera dei Deputati. Dissi in quella occasione, plaudendo alla provvida iniziativa, che il “principio di legalità” è tanto più radicabile nella coscienza collettiva quanto più il suo adempimento si rende giuridicamente esigibile: questo il primo fondamento del contratto sociale. E non se ne può pretendere un tasso elevato di obbedienza se le leggi non corrispondono ai postulati della chiarezza, ragionevolezza e, soprattutto, “conoscibilità”.

Ma l'anno appena decorso è valso anche a indicare di quanto il respiro delle regole che ci governano va a dilatarsi nella dimensione sopranazionale. Non è certo una novità che tra le fonti del diritto registri una presenza crescente quella di provenienza comunitaria: o diretta, attraverso l'applicazione dei regolamenti; o indiretta, mediante l'attuazione delle direttive che vengono recepite con la normativa nazionale. Al riguardo, tuttavia, merita una speciale menzione la “nuova normativa sull'amministrazione straordinaria delle imprese insolventi”, entrata in vigore nel luglio scorso (d. lgs. 8.7.1999 n. 270, su delega disposta con l. 30.7.1998 n. 274), ma già sollecitata dalla Commissione europea, essendo la normativa precedente (c.d. “legge Prodi”) da abrogare per manifesta violazione dei principi comunitari. La nuova regolamentazione, che si compone di ben centodieci articoli e prelude a quella organica riforma dell'intera materia concorsuale – fallimento compreso – da tempo auspicata, costituisce l'epilogo di una evoluzione socioeconomica della impresa e della esigenza di disciplinarne il dissesto garantendo, oltre alla tutela delle ragioni creditorie, anche l'or-

ganizzazione dei fattori produttivi e i livelli occupazionali. Non diversi, per la verità, erano i criteri ispiratori della precedente legge (n. 95 del 1979), che però non aveva dato risultati esaltanti, pur continuando stancamente a sopravvivere col peso di numerose critiche, finché a rimuoverla — su sollecitazione appunto della Commissione europea — non ha provveduto la nuova. Essa, rimediando ai difetti della prima e migliorandone il contenuto anche al di là dell'esigenza di armonizzazione, persegue innanzitutto la finalità di un recupero delle imprese insolventi e dei livelli occupazionali, compatibilmente con la tutela giurisdizionale spettante ai diritti dei creditori e dei terzi. Inoltre introduce alcune regole che, per certi versi, possono considerarsi di "rottura" rispetto al nostro ordinamento. In particolare: può non trovare applicazione il sistema normativo degli atti inefficaci e revocabili del debitore nei confronti dei creditori e dei terzi; è possibile sciogliersi dal vincolo contrattuale; la vendita dei complessi aziendali dell'imprenditore insolvente non è più improntata al migliore risultato economico del loro realizzo per soddisfare i creditori, ma deve anche tener conto della redditività negativa in relazione all'esigenza di tutela dell'occupazione dei lavoratori e del risanamento dell'impresa. È prevista, poi, una disciplina ampia e dettagliata in materia di gruppi d'impresе, consentendo non soltanto un più corretto inquadramento giuridico di questa materia, ma attuando anche un più sicuro sistema di rilevazione del tipo d'impresa collegata.

Ho ricordato questa esperienza legislativa perché, oltre all'importanza che oggettivamente riveste, mi pare esemplare dei più larghi orizzonti che si aprono al progresso economico e giuridico quando la staticità di una cultura, che tende in genere a chiudersi nel suo circuito provinciale, è scossa da salutari confronti col mondo esterno, ricevendone i più efficaci stimoli per rinnovarsi.

Un altro però è l'evento che, visto nella dimensione sopranazionale, rende memorabile l'anno 1999.

4. *La moneta unica europea.*

Il fatto che, più d'ogni altro, ci ha dato davvero la sensazione di una svolta storica è l'avvento della "moneta unica europea", il cui tasso di conversione, ossia il suo valore non più modificabile, è stato fissato il primo gennaio 1999.

È un fenomeno monetario di straordinaria importanza: ma sarebbe miopia vederlo solo in quest'ottica.

L'Euro rappresenta il caposaldo di un sistema sul quale si costruirà una comunanza di regole destinate a coordinare le politiche e le istituzioni dell'intera Unione europea; l'Euro presuppone la rinuncia, da parte degli Stati membri, ad una delle più antiche e gelose prerogative della sovranità nazionale, cioè quella di "battere moneta"; l'Euro si regge su una Banca centrale europea che, al fine di garantire l'efficienza e l'operatività del sistema, è dotata fra l'altro di poteri normativi propri e tali, quindi, da influenzare gli indirizzi di politica economica dei singoli Stati membri. Ma è grazie alla stabilità dei parametri assicurati dall'Euro che l'economia troverà il volano per la sua espansione; si renderà più competitivo il confronto fra le imprese; sarà più elevato il grado di libertà nelle scelte economiche; più sicura la tutela del risparmio. Ed a beneficio di tutti.

Questa la realtà che coinvolge in un'unica rete di norme e di interessi centinaia di milioni di cittadini europei, italiani compresi. Nel vedere la propria moneta sostituita da un'altra, comune a una pluralità di Stati, non si può non sentire diverso anche il senso di appartenenza di cui la moneta è il simbolo più appariscente. Diverso, non in quanto cambi la cittadinanza, ma

in quanto alla propria si aggiunge un'altra Patria, più estesa nelle proporzioni e più composita nel pluralismo. E questo duplice livello di appartenenza, che amplia lo *status civitatis* nei diritti ma anche nei doveri, si rifletterà inevitabilmente sui modelli di comportamento che si vogliono coerenti con le nuove ubbidienze. La spinta egoistica deve necessariamente trovare freno nella cultura della condivisione, senza la quale una così vasta comunità non potrebbe reggersi; l'angusta visione del proprio "particolare", a volte troppo vezzeggiato, è costretta ad allargarsi nel continuo confronto con i parametri di una più ampia gamma di regole e di valori, di fronte ai quali il "particolare" tende a stemperarsi nell'avvertita coscienza della sua finitezza; la maggiore attitudine a comparare ed assimilare, che si affina nella dialettica unità/molteplicità, esalta in definitiva l'etica della tolleranza.

Siamo forse agli albori di un nuovo Umanesimo.

Adesso siamo appena agli inizi, essendo trascorso solo un anno di quella "fase transitoria" che avrà termine il 31 dicembre 2001; il giorno dopo comincerà a circolare l'Euro e, ancora per sei mesi, insieme con la Lira, che il primo luglio 2002 sarà ritirata.¹

¹ Il Parlamento aveva delegato il Governo (con legge 17.12.1997, n. 433) a emanare le norme occorrenti "per dare piena attuazione alle disposizioni comunitarie sul passaggio alla moneta unica europea e per favorire un ordinato e trasparente passaggio dalla lira all'EURO" (art. 1, n. 1), con la previsione, "mediante norme per la fase transitoria, di periodi di adattamento che favoriscano il passaggio graduale alla nuova moneta ed il suo consapevole utilizzo, in particolare da parte dei consumatori" (art. 2, n. 1, lett. f). Il Governo ha provveduto col d. lgs. 24 giugno 1998, n. 213, contenente "Disposizioni per l'introduzione dell'Euro nell'ordinamento nazionale" (integrate dal successivo d. lgs. 15 giugno 1999, n. 206), che regolano in dettaglio tutti i complessi meccanismi relativi alla utilizzazione dello strumento monetario, considerando il periodo transitorio, a sua volta suddiviso in due fasi: a) dal 1.1.1999 al 31.12.2001, periodo durante il quale è in circolazione la lira, mentre l'euro è utilizzato solo come "valuta di conto"; b) dall'1.1.2002 al 30.6.2002, durante il quale circoleranno entrambe le monete, mentre dopo questa data varrà solo l'euro.

Così è stabilito nel d.lgs. 24.6.1998, n. 213 (integrato dal d. lgs. 15.6.1999, n. 206) nel disporre “l’introduzione dell’Euro nell’ordinamento nazionale” in attuazione della legge delega (17.12.1997, n. 433), che – in conformità del resto con gli altri ordinamenti dell’Unione – aveva appunto previsto la necessità di “periodi di adattamento”, in modo da favorire “il passaggio graduale alla nuova moneta ed il suo consapevole utilizzo, in particolare da parte dei consumatori” (art. 2, n. 1, lett. f, l. 433/1997). Eppure è bastato quest’anno per vedere la nuova realtà ben inserita nel comune patrimonio delle conoscenze e delle abitudini di vita: basta guardare i numerosi atti e documenti contabili di ogni tipo, con la doppia indicazione in lire e in euro.

E sono già affiorate problematiche giuridiche, sia in dottrina che in giurisprudenza.

Dal punto di vista civilistico, l’attuale regolamentazione dell’euro, specialmente per quanto riguarda il periodo transitorio, impone un’attenta rilettura delle norme dettate dal codice civi-

Il suddetto d. lgs. n. 213 del 1998 stabilisce fra l’altro: a) “Il primo gennaio 1999 sono ridenominati in euro i titoli di Stato denominati in lire” (art. 5), e, a partire dalla stessa data, “sono emessi Buoni Postali fruttiferi e libretti di risparmio postali denominati in euro” (art. 9, n. 2); b) “A partire dal primo gennaio 1999, l’euro può essere utilizzato come unica moneta di conto per la negoziazione, la compensazione e la liquidazione sui mercati regolamentati” ma, “nel periodo transitorio, la clientela, pur conferendo ordini in euro, può intrattenere rapporti con gli intermediari in lire o in euro” (art. 15). Inoltre, a partire dalla stessa data, “le imprese possono ad ogni effetto adottare l’euro quale moneta di conto al posto della lira. A decorrere dal primo gennaio 2002 l’adozione dell’euro è obbligatoria” (art. 16). Per quanto poi riguarda l’attività della P.A.: c) “...nel periodo transitorio... i creditori possono, a richiesta, ottenere i pagamenti in euro e i debitori possono effettuare in euro i versamenti, qualora le operazioni di pagamento e versamento non avvengano in contanti” (art. 48); d) “a decorrere dal primo gennaio 1999 ogni sanzione pecuniaria penale o amministrativa espressa in lire nelle vigenti disposizioni normative si intende espressa anche in euro secondo il tasso di conversione irrevocabilmente fissato ai sensi del Trattato” (art. 51, n. 1), mentre dal primo gennaio 2002 “è tradotta in euro” (art. 51, n. 2).

le per le “obbligazioni pecuniarie” (artt. 1277-1284), con le quali comunque sussiste un’esigenza di coordinamento. Si pensi per esempio alla regola che “ i debiti pecuniari si estinguono con moneta *avente corso legale* nello Stato al tempo del pagamento” (art. 1277) o alle altre dettate in tema di “debito di somma di monete non aventi corso legale” (art. 1278) e di “clausola di pagamento effettivo in monete non aventi corso legale” (art. 1279). Ebbene la dottrina, considerato che nella fase transitoria l’Euro è soltanto “parametro” monetario e non ancora moneta equiparata a quella nazionale (anche se ne vincola il valore a un rapporto fisso), ha affrontato il problema con riguardo ai rapporti obbligatori in corso agli effetti del pagamento. Ed ha prospettato questa soluzione: se il rapporto è costituito semplicemente in lire, il pagamento (salvo diverso accordo) deve essere eseguito in lire, tale essendo la moneta *avente corso legale*; se invece il pagamento è previsto in moneta diversa da quella nazionale, il debitore potrà pagare in lire (ex art. 1278 c.c.) ma potrà anche “accreditare” in euro, non come moneta ma come “parametro”. È chiaro poi che, nella seconda fase del periodo transitorio (primo semestre del 2002), avendo corso legale entrambe le monete, il pagamento potrà avvenire indifferentemente con l’una o con l’altra delle due.

Dal punto di vista penalistico si registra invece una questione, giunta più volte all’esame della Corte di Cassazione, in tema di sentenza di condanna a pena pecuniaria, che il giudice di merito quantifica con esclusivo riferimento all’Euro e non anche o soltanto alla Lira. La Cassazione ha rettificato la sentenza impugnata, convertendo in lire la pena pecuniaria che il pretore aveva espresso in euro, sul rilievo che nell’attuale fase transitoria “l’euro esiste solamente come valuta di conto ma non anche come moneta fisica” (v. fra le altre: Cass. pen., Sez. V, 4 agosto 1999, n. 2678, P.M. c. Giancola).

Può sembrare una curiosità di poco conto; ma se vi sono giudici che condannano imputati a pagare multe con una moneta che fisicamente non è ancora nata, l'episodio è quanto meno sintomatico del favore con la quale essa è già considerata.

5. *Il quadro delle riforme in corso.*

Tornando alla dimensione più propriamente nazionale ed alle modifiche legislative che interessano in modo specifico l'amministrazione della giustizia, specialmente sul versante processuale e ordinamentale, si è in presenza, a prima vista, di un grande edificio in corso di ristrutturazione. Per valorizzare la metafora, dirò che l'impalcatura del cantiere non è stata ancora rimossa, perché resta qualche parte da completare, che però è progettata o in via d'esecuzione; il piano terra, già del "giudice di pace", è stato ampliato per funzionare con un altro "sportello"; il primo piano, fino al 2 giugno 1999 occupato dalla "pretura", è stato soppresso ed incorporato nel secondo, che si chiamava e continua a chiamarsi "tribunale", ma che ora ospita anche gli inquilini del piano soppresso per fare insieme un corpo "unico"; uno spazio più ampio dello stesso piano è stato riservato a quei cinque tribunali (Roma, Milano, Torino, Napoli e Palermo) che, per le maggiori dimensioni, sono detti "metropolitani"; sempre nel medesimo piano, pur restando affari civili e penali che continuano ad essere definiti da tre magistrati in composizione collegiale, ve ne sono molti altri invece che, nel ramo civile dal 2 giugno 1999 e poi, nel ramo penale, dal 2 gennaio 2000, sono di competenza di un "giudice unico".

Fuor di metafora gli argomenti preannunciati sono: 1) il "Giudice di pace", anche con riferimento alla imminente atti-

vità nel ramo penale; 2) il “Giudice unico” di primo grado, come ufficio giudiziario e come organo “monocratico”, con speciale riguardo al ramo penale; 3) i “Tribunali metropolitani”.

6. *Il Giudice di pace: in generale.*

Nella Relazione dell'anno scorso, parlando del Giudice di pace (pp. 13-15), esprimevo un giudizio e formulavo un auspicio: dopo aver ricordato quante incertezze ne hanno preceduto l'avvio, dicevo che l'esperimento — ad onta di certi scetticismi della vigilia — era “pienamente riuscito”, e che la fiducia acquisita da questo giudice nell'esercizio della giurisdizione civile induceva ad “estendere quanto prima a tale organo la competenza in materia penale, limitata naturalmente ai reati di minore offensività sociale”.

A distanza di un anno il giudizio risulta confermato dai fatti e l'auspicio accolto dal legislatore.

Largamente positivo infatti è l'apprezzamento di tutti per l'attività svolta dai giudici di pace: sia sotto il profilo del numero dei procedimenti da essi definiti; sia quanto ai tempi di durata media dei relativi giudizi; sia, infine, quanto al limitato numero di impugnazioni cui hanno dato luogo le loro decisioni. Del resto, il numero delle sentenze emesse non è il solo indice positivo in ordine all'apporto, in termini quantitativi, del lavoro dei giudici di pace, dato che molte controversie vengono conciliate in via stragiudiziale, con la conseguente cancellazione delle relative cause o la loro mancata iscrizione a ruolo. Alla constatazione dei buoni risultati, si accompagna diffusamente la proposta di restituire a questo giudice la cognizione in materia di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni per l'applicazione di sanzioni amministrative. Anzi, l'entusiasmo suscitato dalla

sua operosità ha indotto diversi Procuratori generali all'augurio che ne venga, più in generale, accresciuta la competenza civile: sotto il profilo sia del "valore" (da due a venti milioni per le cause ordinarie e da trenta a cinquanta milioni per quelle in materia di danni da circolazione stradale), sia della "materia" (proponendosi d'incrementare le attribuzioni del nuovo giudice onorario in materia condominiale e nel campo della "volontaria giurisdizione", relativamente alle procedure a carattere più spiccatamente amministrativo).

Il successo, anche sociale, che in così breve tempo questa nuova figura di giudice onorario ha riscosso nella generale considerazione, fa pensare al ruolo che fu un tempo del pretore mandamentale. In effetti, a seguito della soppressione delle preture e delle modifiche alla "geografia giudiziaria" apportate dalla introduzione del giudice unico di primo grado, l'ufficio del giudice di pace si avvia a diventare, e ad essere avvertito dalla popolazione, come una sorta di "sportello" giudiziario, di presidio legale di base, presso il quale rivolgersi anche a prescindere dalla instaurazione di una lite. E con indubbi riflessi positivi sul piano della utilità sociale e dell'effettivo accesso alla giustizia da parte dei cittadini.

7. *Segue: modifiche ordinamentali e competenza penale.*

L'auspicio di cui si diceva, a proposito della competenza penale, è stato accolto dalla recentissima legge 24 novembre 1999, n. 468, ma in un più largo contesto suddiviso in due parti (oltre alle norme transitorie e di coordinamento di cui al capo III: artt. 22-27). La prima parte (capo I: artt. 1-13) contiene modifiche alla legge istitutiva del giudice di pace (n. 374 del 1991) sotto il profilo ordinamentale e dello *status* (requisiti per

la nomina; tirocinio e formazione; durata dell'ufficio; decadenza, dispensa e sanzioni disciplinari; doveri; indennità). E questa parte della legge è di immediata applicazione e operatività.

È invece la seconda parte della legge (capo II: artt. 14-21) quella che contiene la "Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace (e modifica dell'art. 593 c.p.p.)". Essa prevede che entro 8 mesi dalla sua entrata in vigore venga emanato il decreto delegato attuativo e che la riforma diventi operativa il centottantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (artt. 14 e 20 comma 2); la buona prova che il giudice di pace ha dato nel settore civile ha evidentemente convinto il Parlamento ad attribuirgli la cognizione di illeciti penali caratterizzati da minore offensività sociale, con conseguente effetto deflattivo anche in tale ramo della giustizia.

Punti salienti della riforma:

A) Attribuzione alla competenza del giudice di pace (art. 15) di un consistente numero di reati previsti dal codice penale (diciotto delitti, anche se per taluno di essi in qualche caso tale competenza è esclusa; e cinque contravvenzioni), nonché dei reati previsti dalle leggi speciali che saranno individuate dal legislatore delegato sulla scorta dei seguenti (congiunti) criteri direttivi (art. 15 comma 3):

1) reati puniti con pena pecuniaria o con pena detentiva, anche se congiunta a pena pecuniaria, non superiore a quattro mesi;

2) reati previsti da norme che non presentano particolari difficoltà interpretative o non necessitano, di regola, di indagini o valutazioni complesse e per i quali è possibile l'eliminazione delle conseguenze dannose anche mediante le restituzioni o il risarcimento del danno;

3) reati che non rientrano in alcuna delle materie previste dall'art. 34 l. 24 novembre 1981, n. 689 (modifiche al sistema

penale), quali, ad es. l'urbanistica, l'inquinamento idrico ed atmosferico, la prevenzione degli infortuni sul lavoro, ecc., e non siano riconducibili nell'ambito delle violazioni finanziarie.

B) Revisione dell'apparato sanzionatorio dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace con l'esclusione delle attuali pene detentive e l'applicazione, in luogo di esse, di pene pecuniarie non superiori, comunque, a cinque milioni di lire, e, nei casi di maggiore gravità o di recidiva, di sanzioni alternative alla detenzione, quali la prestazione di attività non retribuita o altre forme di lavoro sostitutivo, l'obbligo di permanenza in casa, ovvero altre misure interdittive specifiche (art. 16).

Tale previsione è particolarmente rilevante in quanto, per la prima volta nel nostro ordinamento, vengono introdotte in via principale sanzioni criminali diverse dalla pena detentiva e da quella pecuniaria (tali non possono essere infatti considerate le sanzioni sostitutive ex art. 53 e s. della legge n. 689 del 1981, trattandosi appunto di sanzioni che vengono applicate dal giudice della cognizione in sostituzione della pena detentiva *principaliter* irrogata). Come è stato evidenziato nella Relazione precedente, si tratta di un primo passo nella direzione di una maggiore flessibilità e di una più adeguata articolazione del sistema sanzionatorio, auspicate anche dalla "Commissione Grosso".

C) Il procedimento davanti al giudice di pace dovrà essere modellato su quello previsto per il tribunale in composizione monocratica, "con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice" (art. 17).

Meritano di essere segnalati taluni dei criteri direttivi che il legislatore delegato dovrà seguire nella emanazione delle norme "semplificatrici":

1) previsione che l'attività di indagine sia di regola affidata esclusivamente alla polizia giudiziaria e che questa, salvo ipotesi tassative, sulla base dell'imputazione formulata dal P.M.,

disponga direttamente la comparizione dell'imputato davanti al giudice di pace, salvo che il P.M. chieda l'archiviazione;

2) possibilità che per taluni reati perseguibili a querela di parte sia la stessa persona offesa a citare in giudizio il querelato mediante ricorso al giudice di pace (un auspicio in tal senso era contenuto anche nella Relazione del 1997 (v. p. 47));

3) introduzione di un meccanismo di definizione del procedimento nei casi di particolare tenuità del fatto ed occasionalità della condotta (tenendo conto delle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'indagato o dell'imputato): formula che è stata mutuata dall'art. 27 delle disposizioni sul processo penale a carico dei minorenni (d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448) e che, quindi, costituisce l'estensione dell'ambito di operatività di un istituto già esistente nel nostro ordinamento e del quale la "Commissione Grosso", già ricordata, propone un'applicazione generalizzata, pur nella consapevolezza dei delicati problemi, anche di ordine dogmatico e sistematico, che la stessa pone;

4) tentativo obbligatorio di conciliazione sugli aspetti riparatori e risarcitori del reato e nel caso di delitto procedibile a querela di parte;

5) previsione di ipotesi di estinzione del reato conseguenti a condotte riparatorie o risarcitorie del danno;

6) utilizzazione, con il consenso delle parti, degli atti delle indagini preliminari;

7) limitazioni all'appellabilità delle sentenze. (art. 18, modificativo dell'art. 593 c.p.p.).

8. Il Giudice unico di primo grado (nel ramo penale).

È opportuno anzitutto ricordare (v. Relaz. prec., pag. 16) i due distinti significati con cui tale locuzione può essere intesa,

ossia: *a*) nel senso ordinamentale di “*ufficio giudiziario*” risultante dall'accorpamento della soppressa pretura nel tribunale, che diventa così (a parte il giudice di pace) l'unica autorità giudiziaria ordinaria di prima istanza; oppure: *b*) nel senso processuale di “*organo giudicante*” che, anziché in composizione collegiale, è “monocratico” avendo competenza a giudicare un solo magistrato, detto appunto “*giudice unico*”.

Nel primo dei due significati la riforma prevista dal d. lgs. 19.12.1998, n. 51 ha avuto piena attuazione alla data del 2 giugno 1999 (giorno fissato dalla legge 16.6.1998, n. 188) ed ha comportato: la soppressione di 165 preture circondariali e delle relative procure; la chiusura di 203 delle sezioni distaccate di pretura e la trasformazione di altre 218 delle rimanenti in sezioni distaccate di tribunale. All'unificazione ordinamentale si è inoltre accompagnata quella organizzativa degli uffici, con riferimento al personale (magistratuale e amministrativo), ai beni ed ai servizi. Ho già illustrato nella Relazione dell'anno scorso (pp. 16-19) i numerosi vantaggi di questa, più che opportuna necessaria, riforma strutturale; né vale addurre le pur prevedibili difficoltà iniziali incontrate sul piano burocratico-operativo, ma che saranno via via rimosse col superamento della fase di rodaggio e compensate quindi dai risultati di una maggiore efficienza.

Nel secondo significato dell'espressione (sub *b*), che attiene alla sfera di competenza del giudice “monocratico”, il problema più delicato si poneva per il ramo penale e, nella precedente Relazione (p. 20 s.), non ho mancato di esprimere forti e preoccupate perplessità di fronte alla norma del citato d. lgs. n. 51 del 1998 che, in pratica, attribuiva a un singolo magistrato (“*giudice unico*”) la competenza a giudicare imputati punibili fino alla soglia di ben venti anni di reclusione; e, per di più, con l'invariato rito “*pretorile*”, che non offre un livello di garanzie

adeguato all'accresciuta competenza, tanto da auspicare pure una riforma di tale rito come condizione per la piena operatività del giudice unico penale.

Queste preoccupazioni e questi auspici sono stati evidentemente condivisi dal legislatore, che difatti vi ha posto rimedio intervenendo in due tempi: anzitutto in via interinale, differendo al 2 gennaio 2000 l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sul giudice unico nel settore penale (art. 3, comma 2 *ter* d. l. 24.5.1999, n. 145, convertito in l. 22.7.1999, n. 234); e poi con più organica disciplina emanata in tempo utile per rispettare la già prorogata data di inizio del 2 gennaio 2000 (l. 16.12.1999, n. 479, composta di 59 articoli).

Al riguardo questa legge (c.d. Carotti) ha operato su due piani: *a*) dal punto di vista sostanziale, cioè come "contenuto" della competenza attribuita al giudice monocratico, l'ha notevolmente ridotta, limitandola ai delitti puniti con la pena della reclusione "fino a dieci anni" anziché fino a venti, come previsto dalla precedente normativa, escludendo inoltre quelli che, ancorché puniti con pena inferiore, sono espressamente attribuiti alla cognizione del tribunale in composizione collegiale (v. art. 10, commi 1 e 2, in cui sono riformulati gli artt. 33-*bis* e 33-*ter* c.p.p.); *b*) dal punto di vista del "rito", poi, la legge in esame (479/99) non solo ha sostituito l'intero libro (l'VIII) del c.p.c. (v. art. 44), già contenente le norme sul "procedimento davanti al pretore" e depurandolo così dalle rilevate insufficienze, ma in tale contesto ha anche introdotto una opportuna differenziazione legata alla gravità del reato per il quale si procede (v. art. 44). Più precisamente: per i reati puniti con pena detentiva fino a quattro anni e per taluni altri reati puniti con pena superiore tassativamente indicati dal legislatore (artt. 336, 337, 343 comma 2, 349 comma 2, 588 comma 2, con esclusione delle ipotesi in cui nella rissa taluno sia rimasto ucciso o

abbia riportato lesioni gravi o gravissime, 624-625 e 648 c.p.), il P.M. emette direttamente la citazione a giudizio (art. 550) per un'udienza che il codice definisce "udienza di comparizione", nella quale le parti possono presentare la richiesta di definire il processo con un giudizio speciale prima dell'apertura del dibattimento (art. 555, comma 2) e, se si procede a quest'ultimo, indicare i fatti che intendono provare e le prove di cui chiedono l'ammissione; le parti possono, inoltre, concordare sull'inserimento nel fascicolo per il dibattimento di atti e documentazione contenuti nel fascicolo del P.M. (art. 555 comma 4). In tutti gli altri casi si applicano le disposizioni che disciplinano il giudizio davanti al tribunale in composizione collegiale; conseguentemente al dibattimento si perviene solo a seguito dell'udienza preliminare, che, come rilevato nella Relazione dello scorso anno (p. 21 e s.), costituisce un importante filtro rispetto alla fase dibattimentale. Anzi questo filtro è stato ulteriormente potenziato dalla stessa legge con le modifiche apportate all'udienza preliminare ed al giudizio abbreviato. Vale a dire:

a) con l'art. 22: potere del GUP, se le indagini preliminari sono incomplete, di indicare le nuove indagini fissando un termine per il loro compimento (art. 421 bis) e di disporre, anche d'ufficio, l'assunzione delle prove delle quali appaia evidente la decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere; se non è possibile procedervi immediatamente il GUP dispone direttamente la citazione dei testimoni, dei periti, dei consulenti tecnici e delle persone di cui all'art. 210 c.p.p. (art. 422 novellato);

b) con l'art. 23: possibilità di pronunciare, a conclusione dell'udienza preliminare, sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti o contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio (art. 425 comma 3, novellato);

c) con gli artt. 27-29: radicale modifica del giudizio abbreviato

viato con eliminazione del necessario consenso del P.M. e possibilità per l'imputato di subordinare la richiesta ad una integrazione probatoria e per il giudice di assumere, anche d'ufficio, gli elementi necessari ai fini della decisione, se ritiene di non poter decidere allo stato degli atti (artt. 438 e 441); è stata, inoltre, ripristinata la possibilità di procedere col rito abbreviato anche nel caso in cui si proceda per reati puniti con la pena dell'ergastolo. Tali modifiche incidono profondamente sulla stessa natura del giudizio in esame, che perde la sua caratteristica di giudizio basato sull'accordo delle parti, sul rito e sulla decidibilità allo stato degli atti. È, comunque, da condividere il fine perseguito: incrementare in maniera considerevole tale giudizio, con conseguente "alleggerimento" del dibattimento (è trasparente l'intenzione del legislatore di far diventare "ordinario" tale giudizio); un incentivo notevolissimo dovrebbe derivare proprio dalla possibilità per l'imputato di chiedere un'integrazione probatoria, subordinando ad essa la richiesta, in modo da consentirgli di sottoporre al giudice ulteriori elementi a scarico o di provare l'esistenza di circostanze attenuanti (si pensi al risarcimento del danno). Non si è peraltro mancato di rilevare che il potenziamento dei poteri di acquisizione probatoria del GUP in tale giudizio evoca la figura del giudice istruttore.

9. *I Tribunali metropolitani.*

L'unificazione di pretura e tribunale in un solo ufficio giudiziario di primo grado (che è l'altro significato della locuzione "giudice unico") ha comportato, con la soppressione della prima, il correlativo ampliamento del secondo, con la conseguenza di dilatarne le dimensioni sia in termini di contenzioso che di strutture (personale e materiali).

Ai fini della gestibilità del nuovo ufficio giudiziario, risultante dalla fusione per incorporazione della soppressa pretura, sorgeva dunque la necessità, anche e soprattutto sotto il profilo organizzativo, di valutare caso per caso fino a che punto la nuova unità burocratica fosse in grado di sopportare il peso della improvvisa crescita, senza, a sua volta, doversi scorporare. E il problema, in pratica inesistente per i piccoli tribunali, è stato risolto per gli altri con lo strumento delle “sezioni distaccate”, utilizzando in gran parte quelle già esistenti come sezioni delle non più esistenti preture circondariali.

Ma la soluzione adottata, praticabile e praticata per i tribunali medi o anche medio grandi, non è apparsa adeguata per i pochi tribunali italiani di grandissime dimensioni. E da qui nasce la breve storia, non ancora conclusa, dei cosiddetti “Tribunali metropolitani”.

Il suo *iter* legislativo ha inizio con la delega prevista dalla legge 16 luglio 1997, n. 254 (art. 1), che però non è stata esercitata dal Governo per la ritenuta insufficienza delle prescrizioni ivi contenute al fine di decongestionare i tribunali di Roma, Napoli, Milano e Palermo. Il Governo pertanto ha richiesto una nuova delega che, superando i limiti della prima, consentisse l'adozione di misure mirate al decongestionamento, oltre che dei suddetti tribunali, anche di quello di Torino: misure consistenti, oltre che nella razionalizzazione del territorio compreso nei suddetti circondari, nella istituzione di due nuovi tribunali nei circondari originari dei tribunali di Roma e Napoli. E la delega è stata concessa con la legge 5 maggio 1999, n. 155. Il decreto legislativo di attuazione 3 dicembre 1999 n. 491 disegna una nuova geografia giudiziaria per i circondari dei tribunali di Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo. Il provvedimento, nell'intento di snellire gli uffici giudiziari delle grandi città, prevede la creazione di due nuovi tribunali: a Giugliano (Napo-

li) e a Tivoli (Roma). La previsione s'inquadra in un più ampio disegno di riorganizzazione giudiziaria, già all'esame del Governo, che sembrerebbe orientato nel senso di altri incisivi interventi nell'area di Roma e Napoli, oltre che alla istituzione di un tribunale nel circondario di Milano, nella zona di Legnano, in modo da alleggerire più efficacemente gli uffici giudiziari del capoluogo lombardo (v. parere della Commissione Giustizia della Camera).

Il quadro, come si vede, è piuttosto confuso e comunque non definitivamente delineato. Il C.S.M., anzi, aveva già espresso (con parere deliberato il 14 ottobre 1999) un giudizio sostanzialmente negativo sulla complessiva manovra, come predisposta nello schema del decreto legislativo attuativo della delega: sia per l'inidoneità dei criteri direttivi dettati dalla normativa delegante (con la limitazione ad istituire due soli nuovi tribunali); sia per la copertura finanziaria, assolutamente insufficiente per affrontare in maniera incisiva la pesante congestione dei più grandi tribunali italiani.

Né minori, seppur variegate, sono le riserve che pervengono dai Capi dei distretti interessati, come si rileva dalle relazioni dei Procuratori generali. Da Roma, per esempio, si segnala che quel tribunale "sarà ridotto a dimensioni gestibili solo se drasticamente frazionato in due uffici, mentre la separazione di Ostia e la creazione del tribunale di Tivoli, nella modalità in cui sembra in corso di approvazione, non impedirà il permanere di una struttura giudiziaria troppo estesa nel territorio, comunque a servizio di tre milioni di cittadini". Il P.G. di Torino, poi, riferisce che, il progettato scorporo di parte del circondario torinese, per diminuirne le dimensioni dopo l'unificazione degli uffici di primo grado, è visto con perplessità: l'eventuale riduzione conseguente di personale potrebbe far sì che gli effetti del complessivo intervento si rivelino in ultima analisi dannosi

anziché benéfici; inoltre, vi è il timore di un calo di tensione nella lotta alla criminalità comune ed organizzata, che alligna nelle zone limitrofe al capoluogo piemontese. Ma non mancano anche rilievi per così dire collaterali, come quelli riguardanti la definizione degli organici connessi al mutamento dell'assetto territoriale degli uffici: così dalle relazioni di *Palermo* e di *Milano* viene l'avvertimento che se il più ristretto territorio che si ipotizza di disegnare per i rispettivi circondari dovrà contare su organici ridotti rispetto a quelli attuali, risulteranno frustrate le finalità essenziali delle modifiche in corso di elaborazione.

Com'era prevedibile, lo snodo più difficile nella pur provvida riforma del "giudice unico" si sta rivelando proprio questo: l'elefantiasi dei più grandi tribunali e la terapia di dimagrimento, che forse non può essere troppo rapido.

10. *Diritto penale minimo e depenalizzazione.*

Nella Relazione precedente (pp. 15, 24-25) ho più volte sottolineato la necessità di "provvedere tempestivamente ad energiche misure di sfooltimento del contenzioso penale": non già — si badi — con effimeri strumenti di emergenza e solo per dare temporanea tregua all'assedio dell'arretrato, ma con un mutamento di mentalità nella politica criminale. Cioè con una mentalità disposta ad abbandonare l'anacronistica visione del "Diritto penale massimo", che è un congegno socialmente oppressivo e giuridicamente elefantico, per sostituirla col più agile modello del "Diritto penale minimo": quello che "riserva il suo intervento alla tutela dei valori, veramente primari, di cui l'ordinamento non tollera l'offesa senza reagire con la più grave delle sanzioni", criminale appunto. E, quanto alle invocate energi-



che misure, ne indicavo in particolare due: la prima, “togliendo alla magistratura togata tutto il carico bagattellare che è trasferibile al giudice di pace”; la seconda, e più incisiva misura, “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”.

È motivo ora di grande compiacimento constatare come, a distanza di un anno, entrambi i voti siano stati accolti. Del primo si è già detto, parlando della nuova competenza penale assegnata al giudice di pace; del secondo vengo a dire adesso.

L'intervento legislativo al quale mi riferisco, che sul versante del diritto sostanziale è certamente il più importante dell'anno, è la legge 25 giugno 1999, n. 205 recante “*Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*”: delega attuata puntualmente col recentissimo decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che consta di ben centocinque articoli. Si tratta della più estesa ed efficace depenalizzazione che sia mai stata realizzata in Italia.

L'impianto normativo è così congegnato:

A) Decriminalizzazione, mediante “*trasformazione in illeciti amministrativi*” di una lunga lista di reati previsti in materia di: *alimenti; navigazione; circolazione stradale* (ove conservano rilevanza penale la fabbricazione o l'uso di targhe false, la guida in stato di ebbrezza e l'omissione di soccorso); *violazioni finanziarie; assegni bancari e postali* e in svariate altre materie; inoltre di ventuno reati previsti dal *codice penale* (artt. 345, 350, 352, 465, 466, 498, 527 comma 2, 654, 663, 663 bis, 664, 666, 675, 676 comma 1, 677 commi 1 e 2, 686, 688 comma 1, 692 comma 1, 704, 724 e 725);

B) Depenalizzazione totale – nel senso che, senza neanche essere trasformati in illeciti amministrativi, escouo dal circuito

punitivo mediante “*abrogazione*”, *sic et simpliciter*, delle relative norme incriminatrici — di ben ventiquattro reati previsti dal *codice penale*, taluni dei quali ormai anacronistici o espressione di ideologie da tempo superate e ripudiate dal popolo italiano, come certi delitti d'impronta marcatamente autoritaria (artt. 275, 297, 298, 303, 327, 332, 341, 344, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 657, 670, 692 comma 2, 710, 711, 726 comma 2 e 732).

Aver liberato il magistero penale da questa massa di reati sostanzialmente inutili — o perché non più avvertiti di tale gravità da provocare la reazione criminale o, addirittura, perché reputati ormai immeritevoli di qualsiasi tipo di rimproverabilità — comporta due risultati sicuramente positivi. Uno è per l'amministrazione della giustizia, che non sarà costretta a distogliere tempo ed energie da attività più rispondenti alla sua funzione istituzionale; l'altro è per la collettività, che potrà sentirsi più tutelata e meno oppressa.

È questa la strada del “*Diritto penale minimo*” ed è la stessa che porta a migliorare l'amministrazione della giustizia.

11. *Il procedimento disciplinare.*

Nella Relazione dello scorso anno (p. 35) ho accennato alle difficoltà operative derivanti dal regime transitorio che lega il procedimento disciplinare all'abrogato c.p.p. del 1930 ma che, in questo settore e per la suddetta interrelazione, continua a sopravvivere, con gli inconvenienti già indicati.

Ma alle difficoltà operative conseguenti al protrarsi del regime transitorio, altre se ne aggiungono a causa della lunga durata dei processi penali ed alla sospensione necessaria dei procedimenti disciplinari, iniziati per gli stessi fatti, in attesa

della definizione di quelli (art. 28, comma 2 R.D. lgs. 31.5.1946, n. 511, ed art. 3 c.p.p. 1930). La pregiudizialità penale opera come una sorta di blocco del procedimento disciplinare, blocco che in un recente caso ha raggiunto una durata di circa sei anni. Di qui, in ogni caso, il danno certo del permanere del magistrato incolpato in una situazione di pendenza, comunque pregiudizievole per il suo servizio giudiziario. Se egli non è stato sospeso cautelativamente dalle funzioni, continuerà ad esercitarle da imputato/incolpato in condizioni di menomata credibilità. Se, invece, egli è stato sospeso, è solamente a distanza di qualche anno che si potrà fare luogo alla sua rimozione o alla sua reintegrazione. Ma vi sarà anche il rischio che, decorso inutilmente il quinquennio previsto dall'art. 9, comma 2, l. 7 febbraio 1990, n. 19, egli debba essere reintegrato nell'esercizio delle sue funzioni, indipendentemente dall'accertamento della sua innocenza o colpevolezza, con quali conseguenze negative è facile immaginare.

L'attuale normativa fa dunque, della pregiudizialità penale, un grave problema, che va attentamente meditato ai fini di una più razionale soluzione.

Un discorso a parte e su un piano del tutto diverso va fatto per la Magistratura onoraria.

Giudici di pace, giudici onorari aggregati e giudici onorari di tribunale svolgono ormai un ruolo tutt'altro che marginale nell'amministrazione della Giustizia. Essi sono tenuti alla osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari e sono esposti alle stesse responsabilità; pronunziano sentenze in nome del Popolo Italiano e fanno formalmente parte dell'Ordine giudiziario. Ma, sul piano disciplinare, non fruiscono delle garanzie proprie dei magistrati ordinari.

Il procedimento disciplinare nei confronti dei giudici onorari aggregati e dei giudici onorari di tribunale è, infatti, un

procedimento amministrativo (cfr. art. 7 l. 22 luglio 1997, n. 276; art. 8 d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51). Per i giudici di pace, atteso il loro inserimento in un organico tendenzialmente stabile, con proprie competenze, il legislatore aveva ritenuto più conforme al precetto degli artt. 101 e 104 Cost. un rinvio alla normativa disciplinare dei magistrati ordinari, in quanto applicabile; con una distinzione netta tra cause obiettive di decadenza, dispensa o revoca – accertabili in sede amministrativa – da una parte, e valutazioni disciplinari dall'altra: queste ultime necessariamente intrise di discrezionalità ed idonee a creare possibili soggezioni, da esprimere quindi con le garanzie della giurisdizione. La recente legge 24 novembre 1999, n. 468 ha modificato gli artt. 9 e 10 l. 21 novembre 1991, n. 374, riconducendo nell'ambito della amministrazione anche le vicende disciplinari dei giudici di pace.

È probabile che il procedimento disciplinare in sede amministrativa risulti più snello e richieda tempi più brevi di quello giurisdizionale. Restano tuttavia i dubbi derivanti da una sua non piena aderenza al precetto costituzionale, che vuole il giudice – tutti i giudici e non solamente quelli professionali – soggetti soltanto alla legge.

LA GIUSTIZIA PENALE

1. *I dati statistici.*

Nell'anno di riferimento (1.7.1998/30.6.1999) il numero dei delitti denunciati e per i quali è iniziata l'azione penale² è di **3.308.445**, con un aumento, rispetto al corrispondente periodo precedente del 18,9%.

Omicidi tentati e consumati	3.440 + 18,4%
Rapine	63.886 + 23,9%
Estorsioni	9.436 + 23%
Sequestro di persona	
a scopo di rapina o estorsione	157 + 4,4%
Violenza sessuale	4.198 + 13%
Furti	1.837.808 + 22,1%

Per quanto riguarda il numero dei **delitti commessi da ignoti**³, esso ha subito un ulteriore incremento rispetto a quello di cui risultano individuati gli autori, passando a 2.784.532, pari all'84,2% di tutti i delitti denunciati (contro l'81,3% del periodo precedente). Sono rimasti ignoti il 96,4% degli autori

² Ai fini statistici vengono ricompresi in tale categoria anche i delitti commessi da ignoti dal momento in cui tali delitti vengono iscritti nel "registro ignoti" (v. tav. 14 statistiche ISTAT).

³ Come s'è detto nella nota che precede ai fini statistici si considerano commessi da ignoti i delitti che vengono iscritti nel "registro ignoti", indipendentemente dagli ulteriori sviluppi delle indagini e, quindi, anche se successivamente gli autori vengono individuati.

di furti (1.771.248; percentuale identica rispetto al periodo precedente). Tali percentuali scendono al 68,9% se si tiene conto di tutti i delitti con esclusione dei furti.

Tali calcoli non tengono conto delle contravvenzioni, i cui dati non sono oggetto di rilevazione da parte dell'ISTAT; si può solo rilevare 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.

Per quanto concerne il movimento dei procedimenti penali,⁴ si registrano i seguenti dati:

Procedimenti pendenti presso tutti gli organi giudiziari del Paese a fine periodo (30.6.1999): **5.913.557**; tali pendenze sono nettamente superiori (+12%) a quelle rilevate al 30 giugno 1998 (5.274.733), pur se, come s'è precisato alla nota 3, i dati per le preture, i tribunali ed i relativi uffici di procura si fermano al 31 maggio 1999, sicché l'aumento effettivo è ancora maggiore.

Procedimenti sopravvenuti presso tutti gli uffici giudiziari del Paese nel periodo considerato: **8.985.840**; nel periodo precedente furono 9.016.718, ma ogni raffronto è sfalsato dalla differenza di un mese. Dei suddetti 8.985.840, 4.693.587 sono quelli sopravvenuti presso le procure della Repubblica, i quali, quindi, possono essere considerati i nuovi procedimenti sopravvenuti nel periodo 1 luglio 1998 – 31 maggio 1999; tale dato, pur

⁴ Occorre tener presente che a causa dell'entrata in vigore, alla data del 2 giugno 1999, delle norme ordinamentali in materia di giudice unico di primo grado i dati statistici per quel che concerne le preture e i tribunali e i relativi uffici di procura non coprono l'intero periodo, ma si fermano al **31 maggio 1999**; conseguentemente nella lettura dei dati globali è necessario aver riguardo a tale situazione, che impedisce, altresì, un serio raffronto dei medesimi e di quelli relativi a tali uffici con i dati concernenti il periodo precedente (1 luglio 1997 – 30 giugno 1998).

se relativo a soli undici mesi, è superiore a quello del periodo 1 luglio 1997 – 30 giugno 1998 (4.574.147).

Procedimenti esauriti presso tutti gli uffici giudiziari del Paese nel periodo considerato: 8.571.147; tale dato evidenzia un considerevole incremento della produttività ove si consideri che nel periodo 1 luglio 1997 – 30 giugno 1998 furono definiti 8.439.087 procedimenti e che per effetto dell'entrata in vigore del giudice unico di primo grado, come s'è detto, il dato degli uffici di pretura, tribunale e relative procure copre un arco temporale di undici mesi (fino al maggio 1999).

Il miglior rapporto carico-esauriti⁵ è quello delle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni (73,7); subito dopo vengono le sezioni per i minorenni presso le Corti di appello (69,3) e la Corte di Cassazione con il 66,7.

Per quanto attiene infine alla durata media dei procedimenti nella fase del giudizio, esso risulta ancora diminuita nelle Sezioni per i minorenni delle Corti d'appello (da 236 a 202 giorni) e in minor misura nelle Corti d'assise d'appello (da 247 a 245 giorni); aumentata invece nei Tribunali (da 401 a 443 giorni), nelle Corti d'assise (da 337 a 370 giorni), nelle Corti d'appello (da 558 a 601 giorni) e lievemente in Cassazione (da 156 a 166 giorni).

2. *L'aggressione della criminalità e l'inadeguata risposta degli strumenti processuali.*

Il pur sommario panorama statistico rivela sul piano crimi-

⁵ Si tratta della capacità di "smaltimento" degli affari; si ottiene sommando alle pendenze all'inizio del periodo i sopravvenuti nel corso di esso e rapportandoli ai procedimenti definiti.

nale una duplice realtà, che le relazioni dei Procuratori generali non mancano di sottolineare.

Dal punto di vista sostanziale, duole osservare come l'ordinata convivenza civile rimanga sotto la sfida di una delinquenza che non disarmata e che anzi, durante l'anno, si è segnalata per la cruenta violenza di alcune rapine, oltre che per la crescente aggressione a persone deboli e indifese.

Dal punto di vista formale, poi, continua a preoccupare e forse si aggrava l'insufficienza strutturale del sistema nel reagire con prontezza a quella sfida. Ciò si deve, secondo un giudizio generalmente condiviso, alla scarsa efficacia del nuovo codice di procedura penale: per la compressione della fase delle indagini preliminari; per la durata e la complessità della fase dibattimentale; per la problematica acquisizione della prova, spesso assunta a vari anni di distanza dal fatto e, soprattutto, per il totale insuccesso dei riti alternativi o abbreviati, in ciò ravvisandosi la principale distonia di un sistema che, contro il presupposto di un giudizio ordinario concepito come eccezione e non come regola, si è capovolto in pratica nel suo esatto contrario. Basti pensare che in un importante circondario del Sud (Reggio Calabria) — ma l'esempio non è isolato — i procedimenti definiti in giudizio (1400) sono oltre il 99% rispetto a quelli definiti con rito abbreviato (appena 13).

Quale rimedio potrebbe certo giovare, come da più parti si propone, l'elevazione del limite massimo di pena (attualmente fissato in due anni di reclusione) applicabile su richiesta di parte e che forma oggetto del c.d. *patteggiamento*; per il cui accesso, di contro, si auspica uno sbarramento temporale anticipato: quanto meno per decongestionare i ruoli delle udienze che, essendo programmate in base ai processi da celebrare, non possono essere più riorganizzati quando, all'ultimo momento, sopravviene la richiesta di definirne uno col rito speciale (ma v.

ora l'art. 33 L. 16.12.1999, n.479, c.d. Carotti, che ha modificato l'art. 446 c.p.p. nel senso, appunto, che il "patteggiamento" non può essere richiesto dopo l'udienza preliminare). V'è poi chi formula riserve del genere anche nei confronti del novelato art. 599 c.p.p., che (secondo la modifica introdotta dalla legge 19.1.1999 n.14) amplia l'area del patteggiamento in appello, che taluno paventa come incentivo ad appellare nella speranza di una definizione pattizia, mentre altri ne apprezza l'utile risultato deflattivo, specialmente per i processi di una certa complessità, pur concordandosi sul punto che, al fine di non vanificare tale risultato, il ricorso per cassazione avverso la sentenza patteggiata in appello dovrebbe essere limitato per legge a pochi e tassativi casi.

Fra i giudizi speciali e di indubbia celerità vi sarebbe quello *per decreto penale*, che è tipico e di assai frequente applicazione in materia contravvenzionale: ma esso ha progressivamente perduto la sua capacità deflattiva a causa delle numerosissime opposizioni che, proprio in questa materia, sono propiziate dalla speranza — spesso coronata da successo — di giungere nelle more al compimento della non lunga durata del termine di *prescrizione*. V'è chi propone, come rimedio, che questa rimanga sospesa durante il corso del processo, a somiglianza di quanto avviene nel processo civile, per il quale vige da sempre la regola che "la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio" (art. 2945 c.c.). Ma questa regola, che nelle private contese è coerente con l'esigenza di salvaguardare il diritto controverso e la cui *ratio* consiste appunto nell'evitare che la durata del giudizio si risolva a danno di chi ha ragione, non è *sic et simpliciter* trasferibile nel processo penale senza ferirne la dimensione etica che lo caratterizza: da un lato perché di fronte alla pretesa

punitiva dello Stato il cittadino non può restare *sine die* nella menomante condizione di imputato perennemente soggetto a condanna penale; dall'altro perché la stessa funzione punitiva si va affievolendo, fino a spegnersi, quando è passato un certo lasso di tempo — più o meno lungo — dal compimento del fatto-reato da accertare. Né sarebbe plausibile smorzare la sollecitudine di chi ha il dovere di provvedere senza trasformare il servizio in potere e il cittadino in suddito.

3. *Maxiprocessi e criminalità organizzata.*

Il nuovo codice di rito ha mostrato una linea di tendenza velleitaria quando ha prefigurato come eccezione il processo soggettivamente cumulativo, laddove il diffuso fenomeno della delinquenza associata si presenta sempre con una pluralità di posizioni soggettive intimamente connesse e tali, quindi, da non poter essere giudicate in modo frammentato senza smarrirne il significato e fallire, così, la risposta di giustizia. Di qui l'esistenza di numerosi maxiprocessi che, a parte le complessità procedurali inerenti alla regolare composizione dei collegi giudicanti e al mantenimento del loro assetto originario durante le lunghe more del giudizio, contribuiscono certo ad accentuare la già cronica lentezza della macchina giudiziaria.

Accanto alla constatata inevitabilità dei maxiprocessi, v'è chi propone l'introduzione di riti differenziati per le diverse realtà criminali del momento; ma non credo sia consigliabile infittire la già complicata rete di modelli processuali senza aggiungere nuove difficoltà operative nella gestione degli uffici giudiziari.

Il tarlo del crimine organizzato, che è una piaga nel tessuto sociale non soltanto italiano, si presenta oggi nel nostro Paese

con caratteristiche particolari, in parte tradizionali e variegata, avendo antiche radici in specificità regionali, specialmente del Sud; in parte nuove e con tendenza modificativo-espansiva, sia per il tipo delle attività illecite perseguite sia per l'attitudine a stringere alleanze anche a livello transnazionale.

Più precisamente: in "*Cosa nostra*", che è il marchio d'origine della mafia siciliana, si nota come, a seguito dei duri colpi inferti dallo Stato all'ala più violenta, rappresentata dai c.d. "stragisti", sembra ora prevalere quella dei "moderati", che tende a mascherare la visibilità esterna dell'organizzazione, dando primaria importanza al condizionamento degli appalti sotto il suo esclusivo controllo. Ma, come in passato, dimostra una straordinaria capacità di rigenerarsi, anche dopo intense ondate repressive. Significative in tal senso le notizie fornite dai distretti di *Palermo* e di *Caltanissetta*; dove la drastica riduzione del numero di omicidi, unita ai continui danneggiamenti intimidatori a danno di imprenditori, è sintomatica, per un verso, del nuovo equilibrio raggiunto fra le cosche mafiose e, per altro verso, di una sistematica campagna di riappropriazione del territorio. Si aggiunga che il ricorso generalizzato alle estorsioni è agevolato dalla graduale trasformazione del "pizzo" in "libera contribuzione", che finisce così per legare le sorti delle vittime agli scopi dell'organizzazione mafiosa. Questo mutamento di strategia, che privilegia la "mimetizzazione", spiega come anche nel campo dei traffici di sostanze stupefacenti Cosa Nostra mostri adesso di preferire il controllo piuttosto che la gestione diretta, nella quale si cimentano invece gruppi criminali di livello intermedio, che operano con il consenso dei vertici delle "famiglie" mafiose e sotto la loro protezione, in cambio di parte cospicua dei proventi illeciti. Ma è soprattutto quello degli appalti e dei servizi pubblici il settore nel quale l'organizzazione ha interesse a mantenere viva la sua forza di

penetrazione: non solo per condizionare spazi importanti della vita economica e sociale, ma anche perché, captando gli ingenti flussi di denaro destinato alla esecuzione delle opere pubbliche, riesce ad assumere, essa stessa, una forza imprenditrice (talora anche in sostituzione dei titolari delle imprese appaltatrici). Persegue, così, l'obiettivo di controllare progressivamente tutta l'economia della zona, imponendo la sua volontà e persino propri uomini di fiducia all'interno del mondo politico-affaristico locale.

Pnr nella identità dei fini illeciti, alla opposta strategia della visibilità sembra invece ispirarsi l'azione della "*Ndrangheta*", che opera in Calabria ad alti livelli di potenzialità criminale, infiltrandosi con azioni di violenza eversiva in ogni dinamica economica e sociale che interessa la regione. Nel settore dei grandi lavori essa non si limita a pretendere la "tangente", ma concorre in proprio nell'acquisire gli appalti; nell'attività estorsiva, esercitata con spregiudicata determinazione e non edulcorata da fittizie forme di "libera contribuzione", ricorre ad attentati intimidatori perpetrati con modalità spettacolari contro i pochi imprenditori recalcitranti, per cui la quasi totalità delle vittime di estorsioni preferisce il rimedio della rassegnazione al coraggio della denuncia; in campo politico è tale la sequenza di pressioni e di atti criminosi nei confronti di amministratori locali che numerosi sono i sindaci e gli assessori comunali nei cui confronti l'organo competente ha disposto misure di protezione. In tale contesto si innesta poi un vero e proprio "indotto criminoso" costituito da diffuse illegalità, come ad esempio le truffe in materia assistenziale e le "false" pensioni di previdenza, che raggiungono punte parossistiche proprio perché finalizzate al sostegno delle famiglie vicine alle cosche mafiose.

Emerge inoltre la propensione della "*ndrangheta*" ad opera-

re su tutto il territorio nazionale grazie al supporto logistico fornito dall'insediamento degli affiliati, come risulta confermato anche da qualche distretto del Nord (Torino), mentre le alleanze stabilite con organizzazioni criminali straniere — e non soltanto per il traffico di droga — stanno consolidando la dimensione internazionale delle cosche in nuove aree di espansione nell'Europa dell'Est, nella ex Jugoslavia, in Turchia e in Albania.

Alla dimensione internazionale dei fenomeni criminali fanno preciso riferimento le relazioni dei Procuratori di *Bari* e *Lecce*, non senza notare che, avendo l'Adriatico assunto il ruolo di una vera e propria "frontiera europea", quei fenomeni vanno contrastati con la consapevolezza che la loro realtà travalica ampiamente i confini dei singoli distretti giudiziari.

In Puglia lo sbarco e l'inoltro verso il Nord dei carichi di t.l.e. di contrabbando viene assistito da mezzi attrezzati per l'attacco e la difesa (automezzi blindati, dotati di rostri ed altre attrezzature offensive) e da atteggiamenti violenti dei contrabbandieri, che non esitano a fare uso delle armi in aperta sfida all'autorità costituita: ciò determina uno scenario di belligeranza con le forze dell'ordine, che spesso peraltro sono indotte ad evitare il conflitto a fuoco per non esporre a grave pericolo la pubblica incolumità, soprattutto quando lo scenario è quello di percorsi stradali. Ne consegue l'esigenza di potenziare la collaborazione con le autorità giudiziarie dei Paesi da cui muovono i carichi di merce illecita e dove pure trovano rifugio esponenti di rilievo delle associazioni criminali pugliesi. Ed è preoccupante che in questo clima criminale vengano oggi coinvolte anche persone non implicate in attività illecite, come ad esempio i proprietari di locali che si prestano al ricovero dei mezzi blindati dei contrabbandieri.

Malgrado le fratture che l'apporto dei collaboratori di giu-

stizia e il contrasto delle Forze dell'ordine hanno prodotto nei collegamenti con consorterie operanti in altre regioni, restano tuttavia attive numerose bande criminali, affiliate o no alla "*Sacra corona unita*", che alimentano un traffico illecito di clandestini, armi, droga, t.l.e. fra le due sponde dell'Adriatico. Al flusso dei clandestini albanesi si è aggiunto ora quello dei kossovari, che ha dischiuso una nuova fonte di illeciti arricchimenti per quanti si dedicano ai trasporti via mare. L'incremento del fenomeno, che desta particolare allarme per la crescente aggressività dei contrabbandieri, appare riconducibile, da un lato all'apertura in Montenegro, storico crocevia del traffico, di nuovi cantieri navali specializzati nella costruzione di scafi potenti e veloci e, dall'altro, agli interventi dei latitanti pugliesi che proprio in quel territorio hanno trovato rifugio. Gli interessi connessi al traffico fra le due sponde sono così forti da generare lotte intestine fra bande rivali, come quella in atto nella provincia di Brindisi.

Forze dell'ordine e Magistratura sono impegnate in una continua opera di prevenzione e repressione di tali attività criminali, che ha già portato all'accertamento di responsabilità penali di numerosi esponenti di clan e che vede in corso importanti indagini e delicati maxiprocessi. A livello operativo, comunque, si ravvisa la necessità di incidere con maggiore efficacia sui patrimoni accumulati da varie organizzazioni, anche quando i beni siano fittiziamente intestati a terzi.

Diversa, ma non meno grave, la situazione della criminalità organizzata della Campania che, tradizionalmente dominata dalla "*camorra*", conferma la sua vocazione a penetrare con estrema versatilità e ricorrendo in modo disinvolto all'omicidio — che difatti è il delitto presente in maggior numero rispetto alle altre regioni "a rischio" — ovunque risulti più agevole trovare

spazi per il procacciamento e il riciclaggio di profitti illeciti. Vale a dire: dal lotto clandestino al controllo degli appalti pubblici, dal traffico di stupefacenti e di armi all'usura, dal falso alle frodi, dalla prostituzione al gioco d'azzardo, dimostrando di saper adattare la propria struttura economica alle nuove prospettive di guadagno che offre il mercato. Come osserva il Procuratore generale di *Napoli*, gran parte del territorio vive ormai sotto l'incubo di questa presenza criminale, che inquina l'economia e in parte anche la politica. Il numero dei consigli comunali sciolti ai sensi della legge n. 55/90 e degli ex sindaci e assessori indagati per reati connessi ad attività camorristiche è un chiaro indice degli intrecci e delle collusioni tra la camorra ed esponenti del mondo politico ed imprenditoriale e, quindi, della pervicace opera di infiltrazione di tale tipo di delinquenza anche nell'amministrazione di enti locali.

Nei luoghi ove particolarmente penetrante è il controllo del territorio da parte della malavita, anche la delinquenza diffusa, talora eufemisticamente definita "minicriminalità", risulta spesso collegata con quella organizzata. Il che determina un processo di "riconversione" nelle attività della camorra: sia per i profitti che le più pericolose bande di scippatori e rapinatori versano alle organizzazioni, in cambio di protezione e coperture; sia per la parziale identificazione soggettiva — processualmente dimostrata — fra i capi di alcune delle spavalde bande di rapinatori ed i componenti di organizzazioni camorristiche.

Con riguardo al versante investigativo, si richiama l'attenzione sulla peculiarità della camorra, caratterizzata dalla frammentazione in decine di "famiglie" prive di un vertice o di un referente comune (il che è pure all'origine di frequenti e sanguinosi scontri interni). Su questa specificità campana (che rende più difficile la conoscenza del fenomeno nelle sue complesse articolazioni e più arduo il contrasto in termini operativi) si fonda

la valutazione dell' attenuata utilità della legislazione premiale, che paradossalmente potrebbe rivelarsi un devastante *boomerang* nella lotta alla criminalità organizzata della regione.

Se questo, in breve, è il quadro della criminalità organizzata di tipo mafioso, quale si manifesta nelle tradizionali zone di attività, va anche detto che essa ormai estende i suoi tentacoli ben oltre i confini delle regioni di origine. A parte i più eclatanti fenomeni delittuosi legati agli intrecci con la criminalità internazionale, di cui si dirà fra breve, non pochi sono i segnali provenienti in tal senso dal resto del Paese.

In sintesi:

– ricollegabile a progetti illeciti e spesso – si ritiene – a tentativi di espansione della criminalità organizzata in nuovi spazi è l'aumento degli incendi dolosi (ad esempio a *Firenze*, *Perugia*, *Messina*, ma anche altrove – come a *Torino* e *Brescia* – si registra un analogo incremento);

– a *Torino* – come si è accennato – permangono nel territorio i legami della criminalità con gruppi organizzati a carattere mafioso, soprattutto calabresi;

– a *Milano* la delinquenza organizzata di stampo mafioso nel distretto fa capo a propaggini familiari dei clan esistenti nelle regioni tradizionalmente infestate dalle cosiddette “piovre”;

– a *Brescia* si constata l'emergenza di gruppi di criminalità organizzata anche mafiosa nei traffici di stupefacenti e di armi;

– a *Bologna*, ove le mafie tradizionali restano in posizione marginale, più preoccupanti sono reputate le “nuove mafie” legate all'immigrazione più o meno clandestina. Riscontrati reati in materia di droga e sfruttamento della prostituzione commessi da extracomunitari ed un duplice omicidio di albanesi, legato al traffico di droga;

– a *L'Aquila* desta allarme l'affiorare di manifestazioni tipicamente mafiose, quali il controllo di settori economici (ad es. il mercato ittico) in territori che tradizionalmente ne erano esenti;

– a *Cagliari*, che pur non è terra di mafia, risultano precisi collegamenti tra la malavita sarda e le cosche calabresi e con soggetti legati alla camorra e alla mafia siciliana.

4. *Immigrazione clandestina e criminalità internazionale.*

Il quadro della criminalità organizzata non si esaurisce, purtroppo, con la delinquenza diciamo così “nostrana”, che ho appena descritto. Nuove realtà eriminali sono infatti germinate dagli ampi flussi migratori conseguenti soprattutto alle ben note e tragiche situazioni di conflitto armato nella vicina area balcanica. A questi flussi, che in parte dipendono anche dalla più generale globalizzazione del mondo del lavoro, si sono accompagnate altrettante migrazioni di ambienti criminali, ciascuno dei quali caratterizzato dalle specifiche peculiarità socioculturali proprie delle zone di rispettiva provenienza, ma non per questo privi di una naturale capacità di “mutazione”, che ha loro consentito un agevole inserimento e anzi una accresciuta attitudine operativa nei diversi territori prescelti come sede di penetrazione.

Ecco perché uno degli aspetti più inquietanti registrato negli ultimi tempi – e al quale non a caso il C.S.M. ha dedicato un apposito seminario di studi – è costituito dal dilagare dell'immigrazione clandestina di stranieri extracomunitari, con effetti criminogeni complessi e variamente articolati.

Accanto a inedite alleanze fra gruppi d'importazione e

malavita locale, affiorano anche scontri nei quali la delinquenza straniera si cimenta con quella nazionale, nel tentativo di soppiantarla almeno in alcuni settori d'attività. E l'analisi statistica mostra pure in aumento i reati comuni, commessi da immigrati che cercano nel crimine la possibilità di sopravvivenza. Anche fra le prostitute sono numerose ovunque le straniere, spesso vittime di violenza feroce da parte degli sfruttatori loro connazionali. Al fenomeno sono pure da ricollegare casi di sequestro di persona e l'ipotesi che le donne siano vittime di una vera e propria tratta è da più parti formulata; da *Milano* (che menziona pure omicidi connessi a tali attività) si segnalano casi nei quali è stato contestato e ritenuto il reato di cni all'art. 600 c.p. (riduzione in schiavitù) e si riferisce inoltre che sono state accertate forme assai complesse di riciclaggio dei proventi. In effetti, soprattutto nelle regioni settentrionali, sfruttamento della prostituzione e spaccio di stupefacenti sono i settori nei quali le cosche italiane hanno ceduto ampi spazi di manovra alla delinquenza straniera, specialmente di matrice albanese.

Ma ecco, più in dettaglio qualche indicazione sulle diverse realtà geografiche del territorio nazionale:

— a *Trieste* quello dell'immigrazione clandestina è il fenomeno criminoso che maggiormente impegna gli uffici giudiziari del distretto (paesi di provenienza: soprattutto balcanici, come Macedonia, Montenegro, Kossovo, Serbia, nonché Romania, Ucraina, Moldavia, Lettonia, Estonia, Bielorussia; paesi di transito: Slovenia e Croazia). Duplici gli effetti negativi: per un verso, la consumazione di reati strettamente connessi al fatto stesso dell'immigrazione clandestina (anzitutto il favoreggiamento della medesima); e, per altro verso, i reati commessi dagli immigrati, spesso per necessità di sopravvivenza o per dissimulare la propria identità. È in applicazione a Gorizia un

modulo investigativo ed organizzativo “pilota” (che ha ottenuto apprezzamento anche a livello internazionale), costituito da un gruppo di lavoro dotato di un’apposita banca dati, anche fotografica, ed in grado di cooperare efficacemente con le autorità straniere (specialmente slovene);

– a *Venezia* le bande criminali di origine straniera, dopo avere occupato il vuoto lasciato da precedenti gruppi di italiani sgominati dalle forze dell’ordine, danno vita ad una concorrenza accanita. Significativi alcuni dati: a Padova, più della metà delle persone arrestate sono extracomunitari (588 su 1.076); nell’intero distretto di Venezia sono stranieri il 18% degli arrestati. Si nota, sul piano processuale, che le difficoltà di identificazione personale degli stranieri determina l’impossibilità di valutare la recidiva, la quale spesso potrebbe giustificare l’adozione di misure cautelari che altrimenti non vengono applicate;

– anche a *Trento*, nel commercio degli stupefacenti, viene registrato il progressivo affiancamento – se non la sostituzione – degli extracomunitari (in particolare nordafricani) ai delinquenti locali;

– a *Milano* sempre maggiore la presenza di associazioni criminali extracomunitarie, delle quali sono stati accertati pure legami con gruppi mafiosi italiani, soprattutto nel campo della droga, del traffico di armi e dello sfruttamento della prostituzione. Registrati anche un paio di sequestri di persona “anormali”: consumati in danno di cinesi non particolarmente abbienti, li si ritiene ideati da cinesi ed attuati materialmente da italiani. Per la stretta omertà di questo ambiente di immigrati, non si è in grado di affermare se si tratti di manifestazioni di un fenomeno in realtà più vasto di quanto sinora accertato;

– a *Firenze* (ove, tra l’altro, nelle comunità cinesi ed alba-

nesi è diffuso lo sfruttamento della manodopera clandestina) stranieri – quasi sempre extracomunitari – risultano spesso presenti in reati di spaccio di droga, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, furti, contrabbando, ricettazione e vendita di merce con marchio contraffatto: commercio, quest'ultimo, notoriamente diffuso in vaste aree del Paese, a tal punto che a *Milano* il 90% del mercato al dettaglio di merci con marchi contraffatti è gestito da extracomunitari (così come, in larga parte, nello stesso distretto, il commercio del tabacco di contrabbando);

– a *L'Aquila* è in aumento l'insediamento albanese sul territorio, soprattutto costiero; la criminalità organizzata albanese è attiva nel traffico degli stupefacenti, attraverso collegamenti con strutture delinquenziali pugliesi (che assicurano protezione in occasione degli sbarchi) e con rapporti con la comunità nomade pescarese;

– *Lecce* segnala che tra gli effetti criminogeni della immigrazione clandestina, è da iscrivere, oltre al continuo aumento dei reati commessi da extracomunitari, l'attività di cosche albanesi, le quali gestiscono il traffico dei clandestini provenienti anche dall'Est europeo e di etnia curda ed africana, ed inoltre affiancano a tale attività l'esportazione di armi e droga e l'avviamento di giovani donne alla prostituzione.

Un nuovo focolaio di criminalità, dunque, trova origine o incentivo nell'immigrazione clandestina. Ma per contrastarla si è rivelato inidoneo – considerata anche la modesta pena editta-
le (arresto fino a sei mesi ed ammenda) – il reato di mancata esibizione di documenti di identificazione (introdotto con legge 6 marzo 1998, n. 40).

Il P.G. di *Venezia* riferisce di un “coro di valutazioni negative sui meccanismi di controllo dei flussi migratori”, nella

vigenza dell'attuale legge n. 40/98, con difficoltà soprattutto per le espulsioni (registrate pure a *Brescia, L'Aquila, Roma, Genova* ed altrove).

Altri problemi sono messi in evidenza dall'esperienza di *Bologna*: difficoltà di identificazione degli stranieri, di notifica degli atti processuali (per difficile reperibilità), di espulsione (per la mancanza di strutture di raccolta in attesa dell'esecuzione dell'espulsione). Si nota a *L'Aquila* che l'identificazione è resa vieppiù problematica, oltre che dall'uso di documenti falsi, anche dal frequente scambio di passaporti, visti d'ingresso e permessi di soggiorno. I problemi investigativi sono poi accresciuti dall'uso diffuso di telefoni cellulari, di frequente scambiati tra vari soggetti e con utilizzazione di schede provenienti dal mercato clandestino, che rendono impossibile risalire a titolari di utenza ed utilizzatori.

Campobasso segnala, peraltro, un profilo positivo della normativa dettata dalla cit. legge n. 40/98, per la possibilità di arresto in flagranza dei responsabili del trasporto di extracomunitari clandestinamente immigrati (trasporto che in quella regione avviene precipuamente con autotreni), nonché di sequestro e confisca dei mezzi di trasporto utilizzati.

Da più parti, comunque, provengono utili spunti propositivi per fronteggiare meglio il preoccupante fenomeno. Così:

— *Trento* suggerisce una semplificazione normativa della procedura preordinata alla declaratoria d'irreperibilità (data l'onerosità delle ricerche imposte dall'art. 158 c.p.p., anche per reati di modesta gravità commessi da persone per le quali appare scontato, sin dalla prima informativa di p.g., trattarsi di irreperibili);

— *Torino* critica la mancanza di un sistema informatico centralizzato che consenta l'immediato riferimento ad una persona dalle diverse identità con cui la stessa si sia trovata segnalata

dalla polizia giudiziaria. Tra le proposte di interventi legislativi: sanzionare come delitto, consentendo l'arresto in flagranza, l'indebito allontanamento dello straniero dal centro di permanenza temporanea e di assistenza in cui sia trattenuto; l'introduzione generalizzata (e non più limitata alle sole province di confine) della possibilità per la polizia giudiziaria di procedere a controlli e perquisizioni di mezzi di trasporto e di cose trasportate (dovendosi tener conto della facilità di spostamento dei clandestini per tutto il territorio nazionale); possibili innovazioni normative finalizzate a facilitare l'identificazione degli stranieri;

— anche *Milano* lamenta l'inadeguatezza degli strumenti d'identificazione degli stranieri e la notevole diffusione di documenti falsi. "L'intervento giudiziario nei confronti degli autori extracomunitari di reati medio-gravi trova un senso processuale soltanto allorché il reo viene sottoposto a misure restrittive della libertà personale" (coincidenti sono sul punto anche le notazioni di *Palermo*): così, "la spiegazione del dato, significativo, del 53% circa sul totale dei procedimenti con indagati extracomunitari in stato di arresto e di fermo risiede in questa esigenza di assicurare l'imputato al processo e quindi alla pena".

5. *Collaboratori di giustizia e misure di prevenzione.*

È sempre di attualità, per gli esiti di opposto seguito, il problema dei c.d. collaboratori di giustizia; il cui apporto, anche da parte di chi raccomanda massima cautela nel giudizio di attendibilità e nell'apprezzamento dei riscontri, è tuttavia ritenuto per ora irrinunciabile nelle indagini sulla criminalità di tipo mafioso. E, di converso, anche chi accentua il valore "inso-

stituibile” dei collaboratori come fonte principale di *notitia criminis*, non manca responsabilmente di sottolineare l’esigenza di vagliare il grado di autenticità e genuinità delle dichiarazioni dei c. d. pentiti con vigile rigore critico e con puntigliosa ricerca di riscontri.

Su questa linea di professionale prudenza meritano di essere segnalati i messaggi che provengono da due distretti fra i più provati dal fenomeno mafioso e fra i più impegnati nelle relative indagini: da *Reggio Calabria* viene l’auspicio, a fini di garanzia, oltre che di un più largo uso della videoregistrazione, di affiancare il GIP al P.M. nell’acquisizione delle dichiarazioni; da *Palermo* viene il rilievo che “il proliferare oltre misura dei collaboratori di giustizia e le denunciate numerose degenerazioni del sistema, che hanno reso possibile il ritorno di alcuni di essi alla vita criminale, costituiscono un problema grave, che esige al più presto una nuova complessiva regolamentazione della materia”.

Si direbbe, insomma, che anche gli addetti ai lavori, cioè coloro sui quali grava *in primis* il compito di indagini penali così delicate, siano concordi nel considerare il fenomeno del pentitismo un “male necessario”. Ed è proprio da questa presa di coscienza che bisogna partire per ogni valutazione scevra da preconcetti. Che si tratti di un “male” non credo davvero possa dubitarsi: lo è anzitutto sul piano istituzionale, poiché un apparato di giustizia che, più che indulgere, fa appello alla delazione prezzolata di losche figure, mette pericolosamente in gioco la sua valenza etica e, a lungo andare, depotenzia il suo tasso di credibilità; lo è pure sul piano professionale, perché sostituire la fatica della ricerca con la disponibilità a recepire soluzioni preconfezionate è una tendenza che, se diventa abitudine, deprime le potenzialità investigative fino a spegnerle; lo è infine sul piano dei risultati se, dando credito a inaffidabili penti-

ti, si producono effetti controproducenti nella ricerca della verità. È innegabile peraltro che molte volte la verità è stata raggiunta grazie alle dichiarazioni dei pentiti: nel qual caso, ma solo allora, l'utilità del fine riscatta la discutibilità del mezzo; del quale si potrà anche dire che "era necessario", ma come si dice della medicina quando il corpo è malato.

È con questa consapevolezza che il problema, certamente serio e grave, va opportunamente definito in sede legislativa, come ben a ragione auspica il Procuratore generale di Palermo.

L'occasione è propizia per ricordare che già nella Relazione dell'anno scorso (pag. 38) ho richiamato il d.d.l. d'iniziativa del Governo (n. 2207/S presentato l'11 marzo 1997), recante norme modificatrici in materia di disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia, del quale solo di recente è stato ripreso e completato l'esame da parte della Commissione Giustizia del Senato in sede referente.

Il testo elaborato dalla Commissione mantiene ferme le idee guida ispiratrici del d.d.l. governativo, vale a dire: 1) "riconduurre il programma di protezione alla sua originaria natura di strumento utilizzabile esclusivamente in situazione di eccezionale pericolo e in presenza di apporti collaborativi di rilevante spessore"; 2) separare "il momento tutorio da quello premiale", nel senso che il programma speciale di protezione non rende automatica la concessione dei benefici penitenziari, che deve essere invece legata alla condotta tenuta, al fine appunto di evitarne lo snaturamento "da misura adottabile solo in casi di eccezionale livello di rischio dei destinatari a mero accorgimento per la loro uscita dal regime carcerario"; 3) controllare la posizione patrimoniale dei collaboratori di giustizia, collegando al loro ingresso nel sistema della protezione l'impegno "a versare i beni frutto di attività illecite di cui dispongono anche

indirettamente; beni che “possono essere impiegati in parte per il risarcimento delle vittime dei reati e in parte per ripianare i conti del sistema della protezione” (v. *Relazione al Parlamento* presentata dal Ministro dell'Interno a norma dell'art. 16 legge 15 marzo 1991, n. 82).

Si tratta di misure di risanamento morale che giudico di essenziale importanza; ciò quanto meno se si vuole recuperare all'apparato giudiziario quel crisma di eticità senza il quale la sua funzione neutrale di giustizia rischia di trasformarsi in quella brutale logica poliziesca che è di luoghi e di tempi assai lontani dalla democrazia. E sia lode alla Commissione Giustizia del Senato per le proposte modificative che tendono a migliorare il contenuto del disegno di legge governativo. Esse possono così riassumersi: *a)* garantire maggiormente la genuinità delle dichiarazioni rese dai collaboratori; *b)* assicurare la trasparenza dei rapporti economici fra lo Stato e tali soggetti; *c)* attuare una più completa ricostruzione della loro situazione patrimoniale; *d)* consentire alla difesa una più puntuale conoscenza del “verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione”. Ed inoltre: *e)* inserire nel codice di procedura penale una disposizione che, in materia di incompatibilità del difensore, impedisca l'assunzione della difesa, da parte dello stesso avvocato, di più imputati che abbiano reso dichiarazioni accusatorie nei confronti di uno stesso soggetto, imputato nel medesimo procedimento o in procedimento connesso o collegato.

Se l'utilizzo dei pentiti può servire — nei limiti di cui si è detto — alle investigazioni, e tanto più se queste sono dirette a scoprirne i santuari per debellarne la forza offensiva, non meno giova a tal fine, e senza mediazioni estranee all'autorità dello Stato, il ricorso alle misure di prevenzione.

Poiché lo scopo perseguito dall'organizzazione criminale è

essenzialmente quello patrimoniale, non par dubbio che ogni azione volta a debilitarla su questo terreno è una scelta di campo sicuramente consigliabile.

Che l'aggressione alle ricchezze degli appartenenti alle cosche costituisca uno strumento indispensabile nell'azione di contrasto alla loro attività illecita, è ritenuto di tutta evidenza nei distretti (ad esempio Napoli) ove l'emergenza è più pressante; ma il giudizio è largamente condiviso ovunque. E, sulla constatazione degli effetti concretamente prodotti, risulta coincidente anche nei distretti del Nord l'apprezzamento favorevole delle leggi che consentono di incidere sul patrimonio dei responsabili di reati di stampo mafioso: si pensi che, nel periodo in riferimento, sono stati disposti in ambito nazionale il sequestro e la confisca di beni per oltre 300 miliardi di lire.

La sperimentata utilità degli strumenti in questione induce naturalmente a ricercare l'affinamento nell'uso e l'ottimizzazione dei potenziali vantaggi. E su questa linea, *Palermo*, condividendo appieno l'utilità delle misure di prevenzione patrimoniale, propone di fronteggiare le relative difficoltà di investigazione sia col costante aggiornamento delle forze di polizia, sia attraverso l'istituzione di una banca dati centralizzata. Sul piano poi degli interventi legislativi, *Napoli* propone che alle D.D.A. sia attribuita l'intera competenza per la conduzione dei procedimenti di prevenzione (oggi parzialmente di competenza delle singole procure locali), o quantomeuo di quelli *ex l.* 31.5.1965, n. 575. Analoga proposta viene da *Reggio Calabria*, che la fonda sulla competenza funzionale della procura distrettuale in materia di reati *ex art.* 51, comma 3 *bis*, c.p.p.

Vi è inoltre chi, richiamandosi al carattere in senso lato "politico" della lotta alla mafia ed alla correlativa esigenza che l'azione di contrasto sia inserita in un disegno di più ampio respiro, sottolinea come a tale filosofia si ispiri il "*Progetto*

comune europeo di contrasto alla criminalità organizzata”, patrocinato dalla Commissione europea.

Non meno importante, perché diretto ad alleviare il disagio “economico” in cui il fenomeno mafioso trova incentivi di facile reclutamento, è un altro progetto elaborato dal nostro Paese, che la stessa Commissione europea ha deciso di cofinanziare: “*Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia*”.

6. *La Direzione Nazionale Antimafia.*

L’impegno dello Stato nel contrasto alla criminalità organizzata si avvale di una pluralità di organi istituzionali che, o collegati con la Magistratura (come la Polizia giudiziaria) o da essa distinti (come i Servizi e gli Apparati di sicurezza), cooperano al fine comune. Ma trova il suo punto di forza nell’attività dell’ufficio appositamente costituito: la Direzione Nazionale Antimafia, che anche quest’anno ha svolto le sue funzioni con incisiva efficacia, destinata ad accrescersi grazie a due significative innovazioni introdotte, nel suo assetto organizzativo, dal Procuratore Nazionale.

La prima è il “*Servizio collaboratori di giustizia*”. Per l’adeguata espressione *dei pareri* di competenza del P.N.A. circa *l’ammissione al programma di protezione*, ovvero la modifica o la revoca di esso, il nuovo servizio raccoglie (e cataloga per via informatica) non solo il panorama informativo dei fatti di reato sui quali il soggetto interessato ha riferito ed il giudizio di attendibilità delle sue dichiarazioni espresso dalla magistratura (elementi che già in precedenza venivano raccolti), ma anche il “percorso” seguito dal collaboratore dopo il suo inserimento nel programma di protezione. Il servizio contribuisce altresì all’analisi condotta dal Dipartimento Studi e Documentazione

della Procura Nazionale per il rilevamento delle più ricorrenti infrazioni alle regole del programma e delle conseguenti determinazioni adottate: sì da evitare — in sede di espressione del prescritto parere — possibili disparità di trattamento.

La seconda innovazione è il “*Servizio in materia di telecomunicazioni*”, istituito per meglio seguire l’andamento di tale rilevante settore, caratterizzato dalla rapida evoluzione tecnologica, ed al fine di corrispondere alle esigenze delle D.D.A. per l’esecuzione delle intercettazioni ritenute indifferibili.

Per quanto concerne le funzioni di competenza della D.N.A., è dato registrare un significativo *incremento delle attività di coordinamento e di impulso*.

Sul piano contenutistico, si segnala in particolare — anche per la novità di alcuni temi — l’attenzione posta, oltre che al settore degli appalti (notoriamente appetiti dalle organizzazioni mafiose), ai traffici di metalli preziosi (oro ed argento) visti quali strumenti attraverso i quali si opera il riciclaggio, ed al traffico di tabacchi lavorati esteri, che funge da “elemento di sinergia” fra le organizzazioni criminali campane e pugliesi e quelle che operano al di là dell’Adriatico (in particolare nel Montenegro, divenuto luogo di ricetto e d’azione di latitanti di camorra e della sacra corona unita).

Appunto in ambito internazionale è stato profuso particolare impegno, che ha condotto alla stipula di “memorandum di cooperazione” con le autorità giudiziarie di vari paesi (Albania, Argentina, Perù, Lituania, Santo Domingo); altri sono in corso di perfezionamento. Matrice comune di tali iniziative è la consapevolezza della dimensione transnazionale del crimine organizzato contemporaneo, che in concreto si estrinseca — tra l’altro — nella sempre più invasiva azione in territorio italiano di gruppi criminali stranieri (albanesi, nigeriani, russi, colombiani, turchi).

La funzione, legislativamente demandata, di raccolta e di elaborazione di dati ed informazioni in materia di criminalità organizzata importa che la Direzione Nazionale Antimafia disponga in materia di “saperi” specialistici particolarmente importanti. In ragione di ciò, opportunamente la D.N.A. ha sempre più intrattenuto *rapporti di cooperazione istituzionale*, come commissioni ed organismi operanti in tema di riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata; di implicazioni patrimoniali e tributarie della delinquenza mafiosa, nonché di confisca di beni, di appalti, di abusivismo edilizio; di garanzia dell’informazione statistica.

La Procura Nazionale ha altresì partecipato ad attività di studio sull’adeguamento della legislazione ad atti internazionali in materia processuale penale; sulla necessaria sinergia tra azione diplomatica e giudiziaria; sui reati contro la pubblica amministrazione, il riciclaggio, l’intermediazione bancaria, la c.d. “ecomafia”; sulla presenza ed il ruolo della criminalità internazionale nel territorio e nell’economia. Ha inoltre condotto un’analisi in merito agli “adattamenti di Cosa Nostra al dilagare del fenomeno dei collaboratori di giustizia”.

Tra gli elementi di riflessione che il Procuratore Nazionale Antimafia, alla luce della sua esperienza, ha offerto, sono interessanti quelli che prendono spunto dalla considerazione degli strumenti sempre più sofisticati dei quali, grazie al rapido progredire della tecnologia, il mondo criminale dispone. Da ciò l’idea di costituire un “*polo tecnico-scientifico*”, per l’approntamento delle opportune difese tecnologiche.

In linea con l’esigenza prospettata, la D.N.A. ha assunto l’iniziativa di realizzare una *banca dati balistica unitaria* fra la Polizia di Stato e l’Arma dei Carabinieri. L’iniziativa ha raccolto l’adesione dei Ministri degli Interni e della Giustizia.

Su un piano generale, sempre in campo tecnologico, riscontrata la grande utilità delle indagini di tipo tecnico (tanto per la diretta acquisizione di prove di responsabilità riguardo a gravi reati, quanto nella ricerca di riscontri a dichiarazioni di collaboratori di giustizia), pare meritevole d'adesione la sollecitazione a porre rimedio alla carenza di strumentazioni indispensabili per le operazioni tecniche più raffinate: strumenti di solito reperibili invece — con notevole aggravio di costi — nel settore privato.

7. *Criminalità economica e reati contro la P.A.*

La proiezione delle associazioni criminali nel settore economico — e segnatamente negli appalti e nei servizi pubblici — è ampiamente messa in luce in molte relazioni.

In linea con quanto prospettato sul piano generale, *Napoli* riferisce, ad esempio, del controllo camorristico su spazi importanti della vita economica e sociale, che condizionano quelli produttivi del terziario e dei servizi. La camorra va così assumendo “forme di forza imprenditrice, sostituendosi ai titolari di imprese industriali e commerciali non solo con atti di violenza (estorsioni ed usura) ma con il ‘riciclaggio’ di enormi risorse economiche derivanti dai traffici di droga e di armi e all'accaparramento dei flussi di denaro destinato alla esecuzione di opere pubbliche, spesso con la connivenza di esponenti del mondo politico/amministrativo”.

Pur con varietà di forme, il fenomeno affiora diffusamente nel Paese. Così, ad esempio, a *Milano* viene segnalata la penetrazione di organizzazioni mafiose, le quali — riciclando proventi illeciti — investono in esercizi commerciali del centro città e realizzano contemporaneamente progressive infiltrazioni

anche nell'amministrazione pubblica (al fine, ad esempio, di ottenere gli appalti delle mense comunali).

È pure da più parti segnalato il constatato rinvigorismento dell'azione criminale in coincidenza con la programmazione o l'inizio della realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni (così, ad esempio, per la camorra nel distretto di *Salerno*).

Un ambito di utile impegno per il contrasto dei fenomeni in parola è da molti ritenuto quello dei *controlli amministrativi e contabili* dei procedimenti: da *Firenze*, ad esempio, viene la sollecitazione per il miglioramento di detti meccanismi di controllo, soprattutto nel settore dei *movimenti di rifiuti*, rivelatosi fonte d'ingenti guadagni e quindi appetibile oggetto di collusioni ed illeciti. Ed invero, quello dei rifiuti, anche di tipo speciale e pericoloso, è uno dei campi in cui si è registrata l'azione della criminalità organizzata anche in aree in passato esenti (come l'*Abruzzo*) da fenomeni mafiosi; mentre laddove — come a *Napoli* — essi sono radicati, si constata che sono ormai quasi completamente gestite da organizzazioni camorristiche le discariche abusive (spesso in vecchie cave), che determinano — “nel totale disinteresse degli organi amministrativi preposti”, si legge nella relazione — riflessi negativi sulla salute pubblica e addirittura modificazioni innaturali del territorio.

Anche a *Palermo* la c.d. “*ccomafia*” controlla il lucroso fenomeno delle discariche abusive.

Il P.G. di *Milano* ritiene che nel distretto siano “venuti meno, grazie alle indagini di ‘mani pulite’, gli episodi di collusione politico imprenditoriale amministrativa, finalizzati all'illecito finanziamento dei partiti”. Registra, però, una situazione immutata laddove vi siano funzionari od amministratori pubblici corrotti: tutt'al più si nota una maggiore prudenza ed il “ricorso a nuovi espedienti finalizzati a neutralizzare eventuali iniziative della magistratura”. Nella relazione è espresso

un giudizio d'ineludibilità di questa situazione, per l'assenza di riforme di semplificazione delle procedure amministrative e di delimitazione della discrezionalità dei pubblici amministratori. E si auspica inoltre una linea legislativa che renda il precepto penale più coerente con l'esigenza della lotta alla corruzione.

A fronte di altri distretti, nei quali si registra una flessione delle iscrizioni di procedimenti per reati contro la P.A., *Catanzaro* segnala invece l'aumento delle denunce per tali reati, anche perché il ricorso all'autorità giudiziaria "rappresenta nell'opinione comune l'ultima spiaggia contro lo strapotere vero o presunto di politici e pubblici amministratori". In molti casi le denunce determinano impegnative indagini che però spesso si concludono nell'accertamento dell'inesistenza di profili penalmente rilevanti.

Quanto agli spazi di possibile intervento normativo, riferisco lo spunto offerto dal P.G. di *Napoli*, il quale, sul versante della lotta per il ripristino della legalità nelle amministrazioni pubbliche, oltre ad una maggiore incisività dei controlli tecnico-contabili ed amministrativi, auspica una più rigorosa disciplina dei casi di ineleggibilità: strumenti che dovrebbero aggiungersi a quello attualmente in uso, costituito dalle procedure di scioglimento dei consigli comunali.

8. *Reati con matrice politica.*

Nella relazione sul distretto di *Roma* si ricorda, naturalmente, l'omicidio del prof. Massimo D'Antona, collaboratore del Ministro del lavoro, commesso da un gruppo che ha ripreso l'etichetta delle Brigate Rosse. Allo stato non si segnalano significativi sviluppi processuali; le indagini sono approfondite nel-

l'ambiente socio-politico dalle connotazioni eversive più marcate, poiché l'atto delittuoso appare sintomatico di quella metodologia di "lotta armata" che s'inserisce in una linea di continuità programmatica rispetto alle esperienze di matrice brigatistica degli anni passati.

Una recrudescenza del fenomeno eversivo è segnalata a *Milano*, seppure con modalità fortunatamente non cruento (pacchi-bomba a magistrati, ordigni ed attentati contro uffici pubblici, ecc.). Si registra altresì in quel distretto qualche episodio eversivo posto in essere da stranieri (l'aggressione e la violenza usata in danno della moglie di un giornalista, che allo stato pare riconducibile all'azione di estremisti islamici; l'occupazione del Consolato di Grecia ad opera di numerosi cittadini di etnia curda).

A *Torino* viene apprestata vigilanza per i segnali collegati a vicende dello scorso anno (attentati in Val di Susa quale contrasto al progetto dell'alta velocità ferroviaria; violenti disordini a Torino ed Ivrea determinati da gruppi che mostrano di far capo ai cosiddetti centri sociali), valutati nel possibile collegamento con un rinascere di fenomeni terroristici.

L'area anarchica e con mostra di tendenze insurrezionali potrebbe non essere estranea ai pacchi bomba inviati ad un procuratore della Repubblica aggiunto di Torino e ad altre personalità. Uno degli attuali indirizzi dell'azione del movimento operante in quell'area risulta quello del reperimento di edifici vuoti da adibire a case occupate (in linea con l'ideologia anarchica dei cosiddetti "squatters"), anche in evidente voluto discredito per la forza pubblica.

Questi ed altri fenomeni — riferiti nella relazione — vanno, ad avviso del Procuratore Generale di *Torino*, soppesati nel nuovo intreccio offerto dall'assassinio del prof. D'Antona, "che

si presenta e parla secondo un contenuto e un lessico di terrorismo da brigate rosse". Il fatto che nel territorio torinese non si siano avuti avvenimenti di gravità analoga a quell'assassinio non significa che la situazione non debba essere d'allerta. Iscrizioni celebrative delle *brigate rosse* sono apparse entro gli stabilimenti della Fiat ed in altri ancora; e, dall'istituto carcerario di Novara s'è pure alzata una laudativa rivendicazione dell'assassinio del prof. D'Antona da parte di detenuti in espiazione di pena del trascorso terrorismo.

Significativo, per altro verso, il riferimento che la Procura della Repubblica di Torino fa al processo a carico d'egiziani a seguito d'indagini in cooperazione con la polizia federale di New York e con il dipartimento antiterrorismo di *Scotland Yard*, che ha portato, in Torino, al ritrovamento di armi "probabilmente riconducibili al gruppo terroristico dello sceicco Osama Bin Laden, ritenuto responsabile degli attentati alle ambasciate statunitensi del Sudan e del Kenya compiuti nell'estate del 1998".

Da *Trento* viene riconfermata — come ormai da più d'un decennio — la scomparsa di fenomeni terroristici di tipo nazionalista (in passato fomentati da associazioni irredentiste aventi sede prevalentemente in Germania).

Secondo quanto rilevato dal P.G. di *Trieste*, nonostante le minacciose manifestazioni pacifiste svoltesi nel territorio di Pordenone, ove ha sede la base NATO di Aviano, non si sono avute degenerazioni in fatti di violenza (in occasione dei recenti eventi bellici nella ex Jugoslavia). Diffusi, nell'occasione, comunicati di un'organizzazione clandestina denominata N.T.A. (Nuclei Territoriali Anti-imperialisti), già attiva nell'area friulana dal 1995 ed ispirata alle *brigate rosse*.

Altra attività propagandistica (esplicatasi, tra l'altro, nel-

l'avvelenamento dei panettoni Nestlè) è quella della "A.L.F. (*Animal Front Liberation*) – Veuetto Orientale".

A *Venezia* risulta una sensibile diminuzione dei reati connessi alle spinte autonomistiche, molto pronunciate nella regione. Per ragioni politiche e di divisione dei movimenti che avevano sostenuto l'autonomismo in forme estreme pare scemata la spinta che aveva animato la "turbolenza venetista".

A sua volta, la relazione del distretto di *Torino* riferisce che, secondo la definizione data dalla Procura della Repubblica di Saluzzo, paiono sopiti, se non propriamente scomparsi, comportamenti inquietanti tenuti da fautori dell'indipendenza della Padania.

9. *Le altre manifestazioni criminose: premessa.*

È opinione diffusa che per molti delitti comuni, anche gravi (come le rapine, le estorsioni, l'usura), sia elevatissima la c. d. cifra oscura dei fatti non denunciati.

Ne risulta un quadro particolarmente allarmante, a maggior ragione laddove i richiamati fattori interagiscono, come ad esempio a *Napoli*, ove tra l'altro si rileva – ma il dato è comune anche a molti altri distretti – un salto di qualità nelle modalità di consumazione dei reati. Le rapine, ad esempio, sono attuate (così come riscontrato per gli omicidi) con audacia sempre crescente e con progressivo perfezionamento delle tecniche criminali: e, in effetti, i processi per rapina sono quasi esclusivamente limitati ai casi di arresto in flagranza o di fermo del responsabile nell'immediatezza del fatto; mentre le estorsioni vengono perseguite solo nei casi – definiti a *Napoli* "sporadici ed occasionali" – di coraggiosa e completa cooperazione della persona offesa.

10. *Omicidi, rapine, sequestri di persona.*

In molti luoghi le indicazioni statistiche sull'aumento del numero degli omicidi si accompagnano a dati analoghi per le rapine e spesso per i sequestri di persona. Peraltro, anche laddove le risultanze statistiche non si presentano di segno omogeneo per queste tipologie di reati, è comune la notazione — già sopra accennata — circa l'incremento delle caratteristiche violente delle modalità di consumazione e, per altro verso, la connessione d'occasionalità fra detti delitti.

Esemplare il caso di *Milano*. Nel distretto risultano in diminuzione gli omicidi volontari ed in crescita, invece, le rapine: riconducibili ad organizzazioni criminali quelle contro istituti di credito, uffici postali, TIR; all'operato di singoli quelle in danno di esercenti e di privati cittadini, ma con evoluzione di particolare violenza. Si registrano, in tale prospettiva, omicidi consumati nei conflitti a fuoco, a volte scatenatisi pure per la scarsa "professionalità" dei criminali, oppure per la mancanza di freni inibitori indotta dall'uso di sostanze stupefacenti. Da questa analisi emerge l'esigenza di non limitarsi ad un'azione di contrasto successiva ai fatti e d'incentivare, piuttosto, gli strumenti di prevenzione sul territorio.

Nel complesso non è tanto il dato statistico a sollecitare le riflessioni, in molti casi seriamente allarmate, dei Procuratori Generali quanto piuttosto l'accrescersi delle modalità violente nell'attuazione dei reati e la crescente preoccupazione nell'opinione pubblica.

È il caso, ad esempio, di *Brescia*, in rapporto a recenti episodi di violenza culminati in omicidi.

Segnali di una realtà in evoluzione possono pure trarsi dalla responsabilità di stranieri extracomunitari in alcuni dei delitti di cui si tratta. È ancora il caso di *Brescia*; ma anche a

Torino alcuni omicidi sono scaturiti da azioni violente di stranieri extracomunitari albanesi e pure cinesi.

Sostanzialmente coerenti con le tendenze registrate nel recente passato si presentano i sequestri di persona a fini di estorsione.

Da *Firenze* viene la riconferma che il fenomeno, una volta in auge in Toscana, può definirsi — da circa un decennio — ormai estirpato.

Un sequestro consumato e due tentati paiono, invece, indicativi della recrudescenza di tale fenomeno delinquenziale in Sardegna.

Connotazioni di novità e di allarmante gravità caratterizzano, invece, i sequestri di persona accertati nel mondo della prostituzione di donne straniere.

11. *Reati in materia di stupefacenti.*

In materia le trattazioni appaiono sostanzialmente coincidenti con quelle degli anni più recenti. Qui interessa, piuttosto, rilevare come il quadro offerto dalle varie relazioni consenta di affermare che le linee dell'analisi condotta nel discorso inaugurale dell'anno scorso conservano appieno la loro validità, rispetto tanto all'entità del fenomeno, quanto alle sue conseguenze ed ai problemi dell'azione repressiva.

L'esperienza del periodo più recente ha offerto conferma puntuale anche della correttezza delle proiezioni internazionali ivi delineate, per i legami della criminalità associata italiana con le organizzazioni straniere che sono alla base dei traffici, ed altresì per l'operare nel settore, sul territorio nazionale, anche di gruppi di stranieri extracomunitari.

In tal senso, si richiama quanto già esposto sul tema della criminalità internazionale.

12. *Violenza sessuale e pornografia.*

Non risultano univocamente orientati i giudizi sull'efficacia preventiva e repressiva della legge 15 febbraio 1996, n. 66.

Interessante si presenta la lettura – comune a varie relazioni – del dato costituito dall'aumento del numero delle deuuuce in materia: fenomeno interpretato quale positivo effetto della maggiore consapevolezza indotta dalla nuova legge nelle vittime di violenze sessuali, come ho già rilevato l'anno scorso.

Apprezzamento è stato espresso anche per le innovazioni processuali a tutela della riservatezza delle persone offese.

In tema di *pornografia*, le (non numerose) relazioni che toccano l'argomento evidenziano la correlazione con gli strumenti di comunicazione tecnologicamente più avanzati.

Milano segnala in netto aumento il fenomeno della pornografia infantile, ad uso della vasta clientela di pedofili, specie via *Internet*. E *Genova*, nel registrare come un tal fenomeno risulti gravemente alimentato dai moderni mezzi telematici, nota che contro di esso non sono a tutt'oggi percepibili gli effetti della legge 3 agosto 1998, n. 269 (“Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”), che richiederebbe personale preparato e adeguata struttura tecnologica.

13. *Usura.*

Preoccupazione per il fenomeno è espressa in numerose relazioni (da *Trento a Palermo, a Brescia, Genova, Cagliari, Lecce, Messina*).

Per lo più il dato statistico-giudiziario in materia è giudicato assai fuorviante dai Procuratori Generali, ritenendosi l'ampiezza del fenomeno molto più consistente di quanto il numero delle denunce lasci intendere.

Prendendo le mosse da tale valutazione, in due distretti siciliani (*Palermo e Messina*) si nota che il reato di usura risulta di frequente connesso alla criminalità mafiosa, quale "strumento di capillare controllo delle attività produttive abbisognavoli di sostegno finanziario". Le organizzazioni criminali riescono in tal modo ad appropriarsi dell'impresa o estromettendone il titolare o condizionandone la volontà gestionale, sino a determinarlo a diventare loro complice in affari illeciti. Il P.G. di Catania, peraltro, esprime apprezzamento a favore della legge (23.2.1999 n. 44) che ha istituito il "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura" pur escludendo la possibilità di più approfondite valutazioni, dato il breve periodo di applicazione della legge e la costante gravità della piaga usuraria.

Varie le sfaccettature del fenomeno nelle diverse zone.

A *Campobasso* sono stati registrati casi di usura ad opera di zingari, di solito seguiti da connesse estorsioni.

La correlazione individuata a *Lecce* è, invece, tra usura e riciclaggio di denaro sporco. Occorre pertanto — afferma quel P.G. — la vigilanza degli organi ispettivi della Banca d'Italia sulle operazioni compiute da finanziarie e banche locali, "che sovente costituiscono i terminali della rete da cui viene promoss-

sa e sorretta l'attività dell'usura". Analoga sollecitazione viene da *Bari*.

Il P.G. di *Messina* ritiene che utili risultati potrebbero derivare dall'effettiva creazione dei "fondi di prevenzione del fenomeno dell'usura", previsti dall'art. 15 della legge n. 108/96, ma non ancora realizzati nel distretto.

14. *Frodi comunitarie; reati ambientali e urbanistici; infrazioni tributarie.*

Non molto consistenti le notizie in merito alle *frodi comunitarie*: sostanzialmente asseuti in vari distretti; qua e là in crescita in altri (*Brescia*, *Bari*; vistoso a *Lecce* e, nel distretto di *Reggio Calabria*, nel circondario di *Palmi*).

Napoli — ove risulta costante il numero delle frodi comunitarie accertate — riferisce che l'azione repressiva è stata resa più efficace dalle recenti modifiche normative; trattasi, peraltro, di fatti che richiedono indagini particolarmente lunghe e complesse, rese ancor più difficili dalla necessità di controlli incrociati in luoghi tra loro lontani.

In *materia ambientale* le sanzioni previste dalle leggi 13 luglio 1966, n. 615, e 10 maggio 1976, n. 319, rispettivamente riferite all'inquinamento atmosferico ed alla tutela delle acque, sono giudicate deterrenti inefficaci, soprattutto per il carattere esclusivamente repressivo della normativa, che non vale ad eliminare le cause (quali le discariche comunali dei rifiuti solidi urbani e gli impianti di depurazione della rete fognaria, quasi tutti inadeguati). Il d.l. n. 79/95 e la relativa legge di conversione n. 172/95 (recante "Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non

recapitano in pubbliche fognature”), “differenziando sotto il profilo sanzionatorio gli scarichi provenienti da insediamenti produttivi rispetto a quelli provenienti da insediamenti civili, e configurando come reato soltanto i primi (salvo il caso del superamento dei limiti di accettabilità per i parametri di natura tossica, persistenti e bioaccumulabili), ha deprecabilmente consentito lo scarico, direttamente in mare o in corsi d’acqua, dei reflui di interi comuni”.

Quanto alla nuova normativa introdotta dal recente decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (“*Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento e recepimento dalle direttive CEE 91/271 e 91/676*”), Reggio Calabria nota che l’attuazione della delega conferita con le leggi n. 146/94, 52/96 e 128/98 s’è estrinsecata con la previsione di una serie di sanzioni amministrative, anziché di sanzioni penali adeguate alla particolare natura dei beni tutelati (la limitazione delle risorse disponibili, la permanenza del danno ambientale e, a volte, l’irreversibilità dei suoi effetti).

Palermo, a sua volta, suggerisce l’elevazione a delitto di talune ipotesi di inquinamento idrico; mentre Genova registra effetti negativi della depenalizzazione operata quanto agli scarichi di pubbliche fognature.

Napoli, nel denunciare l’ampiezza del fenomeno delle violazioni alla disciplina urbanistica e la ricorrente estinzione dei reati prima del passaggio in giudicato delle sentenze di condanna, rileva come all’imponente numero di prescrizioni potrebbe tentare di ovviarsi allungandone i termini mediante la trasformazione in delitti delle fattispecie più gravi e contemporaneamente depenalizzando le fattispecie minori. Aggiunge che appare di fatto impraticabile la demolizione, quando interi quartieri sono abusivi ed abitati.

Catanzaro, riferisce che le azioni intraprese dalle Procure

per la demolizione delle costruzioni abusive non hanno ancora conseguito risultati pratici per difficoltà operative (menziona al riguardo “l'impossibilità per il Genio Militare di soddisfare le richieste che gli provengono da tutte le Procure d'Italia e la difficoltà di trovare ditte attrezzate disposte ad eseguire le demolizioni”). Difficoltà operative sono segnalate anche altrove (come ad esempio a *Cagliari*).

Per quanto riguarda i *reati tributari*, si segnala in qualche distretto la riscontrata tendenza a preferire i più comodi accertamenti di violazioni meramente formali, rispetto alle ipotesi – di più problematico perseguimento, anche in ragione delle successive difficoltà processuali – di evasione fraudolenta d'imposta.

Frequente è l'auspicio di una consistente depenalizzazione; e vi è chi, in proposito, reputa inadeguata quella delegata con legge 25.6.1999, n. 205. Peraltro, sono giudicate positivamente (*Palermo*) alcune scelte, quali l'abolizione del principio di ultrattività delle norme penali tributarie, iuvocandosi, nel contempo, maggiore chiarezza delle disposizioni e serietà delle sanzioni (da riservare, peraltro, alle fattispecie dolose più gravi, che superino adeguate soglie di punibilità).

15. *Criminalità informatica.*

Un divario marcato separa le esperienze riferite dai diversi Procuratori Generali nel settore del contrasto al crimine informatico.

Per numerosi distretti è espressamente precisato che nell'ultimo anno nessuna iscrizione nel registro delle notizie di reato è avvenuta per fatti di criminalità informatica, a parte qualche procedimento per clonazione di telefoni cellulari.

Altrove, invece, la materia appare di concreta attualità.

Da *Torino* si sottolinea che la diffusione della realtà informatica induce ad indagini variegata e nuove, tecnicamente e giuridicamente: così, ad esempio, in tema di uso *indebito di carte di credito tramite Internet*; di diffamazione e di violazione delle norme a *tutela della riservatezza* realizzate in rete; di *diffusione abusiva di codici con indebito utilizzo delle reti televisive criptate*; di *pedofilia telematica*; di accessi abusivi a sistemi informatici ed a banche dati; di *frodi informatiche*. Già giungono alla corte d'appello, in quel distretto, processi in secondo grado per criminalità informatica.

Milano segnala l'ampiezza del fenomeno della *clonazione dei telefoni cellulari*, verso il quale è crescente l'interesse delle organizzazioni criminali, anche per le difficoltà di identificazione e di intercettazione delle utenze da parte degli inquirenti.

Lo stesso P.G. osserva che i dati disponibili, non elevati riguardo ad altri reati nel settore informatico, non devono fuorviare: trattandosi di solito di fattispecie perseguibili a querela, le parti lese — pur oggetto di dannosissime intrusioni nei propri sistemi informatici — evitano accuratamente di rendere noti i fatti, per evitare una pubblicizzazione “ancor più esiziale per l'immagine e la credibilità delle aziende interessate”. Tra l'altro, il P.G. di *Milano* fa menzione di un notevole importo (circa venti miliardi di lire) annualmente sborsato da società assicurative per danni derivanti da azioni criminali o di “*hacking*”. D'altro lato, l'esperienza investigativa induce a ritenere altissimi i rischi che la società civile si trova a correre per il potenziale inserimento delle professionalità criminali nel settore informatico.

Anche *Palermo* manifesta preoccupazioni analoghe e, pur constatando che risultano avviati nell'ultimo anno due soli procedimenti penali in materia, prospetta l'utilità di istituire appo-

siti reparti di polizia giudiziaria specificamente qualificati e che si provveda altresì a stanziare fondi adeguati all'aggiornamento delle strutture tecniche d'investigazione, rispetto al continuo progresso tecnologico.

Napoli registra un sensibile aumento dei reati previsti dalla legge 23 dicembre 1993, n. 547 (“*Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica*”).

16. *Criminalità comune e minore.*

La riflessione nel settore induce a considerare che, anche a fronte di dati statistici sostanzialmente analoghi agli ultimi anni, emerge l'esigenza di farsi comunque carico della maggiore sensibilità sociale e dell'accresciuto allarme.

Nota il P.G. di *Messina* che la maggior parte dei c.d. delitti “minori”, in realtà fonte di particolare turbamento per le persone offese e di notevole allarme sociale, “viene commessa da un relativamente ristretto numero di individui già più volte condannati e che non hanno mai o quasi mai scontato una parte rilevante della pena e che per questo si trovano continuamente in libertà di rideliquere”. Prospetta, conseguentemente, l'opportunità di interventi più coordinati degli uffici del P.M., volti a ridurre il rischio di concessione di plurime sospensioni condizionali della pena e ad ottenere una giurisprudenza dei GIP più attenta alle esigenze di difesa sociale in materia cautelare (specie in esito al giudizio di convalida dell'arresto).

Interessante l'esperienza di *Torino*, ove la Procura della Repubblica ha reso operativo un gruppo denominato “Sicurezza urbana”, per corrispondere all'esigenza di un più incisivo

contrasto alle manifestazioni della criminalità comune, la quale va creando un diffuso senso d'insicurezza nella società civile.

17. *La criminalità minorile.*

Il quadro offerto dalle relazioni mostra nel complesso un'evoluzione in chiave fortemente negativa della criminalità minorile.

Con particolare allarme si constata la facilità con la quale le associazioni mafiose e camorristiche riescono a reclutare nuove forze fra i minorenni. Essi, da un lato, sono attratti dalla immediata prospettiva di guadagni, che a loro si schiude come alternativa non già ad un onesto lavoro, ma ad uno stato di diffusa e perdurante disoccupazione; dall'altro li rende particolarmente vulnerabili la crisi della condizione giovanile, che è aggravata dall'uso sempre più diffuso della droga ed è fuorviata dalla sostituzione del più sfrenato egoismo ad ogni altro modello di comportamento. Tende, anzi, ad emergere la figura del criminale di successo a modello da emulare, per cui le attuali dinamiche della criminalità minorile non sono più spiegabili soltanto nell'ottica della situazione di degrado familiare o della soggezione ad adulti senza scrupoli. Valga per esempio la notazione che il P.G. di *Milano* aggiunge al panorama tracciato nelle altre relazioni, quando osserva che in quel distretto le gesta delle c.d. *baby gang* sono riferibili soprattutto ad ambienti borghesi. Ma anche a *Roma* si coglie con allarme "l'estendersi della devianza minorile anche a ceti sociali estranei a fenomeni di marginalizzazione sociale ed economica".

Sulla situazione del Sud, significativo è il quadro tracciato dal P.G. di *Napoli*. La sostanziale impunità, in alcuni quartieri del capoluogo, di alcune tradizionali attività illecite (commercio

di sigarette di contrabbando e di merci contraffatte o provento di furto) offre condizioni di facile guadagno, ovviamente allettante per i tanti giovani diseredati del luogo. Ma accresciuta preoccupazione desta sia l'aggravamento della tipologia dei reati commessi (che oggi comprende omicidi consumati o tentati, rapine, estorsioni e fattispecie associative), sia la particolare violenza delle modalità esecutive di essi. Su tali presupposti si fa strada il sempre più frequente coinvolgimento in associazioni per delinquere, anche di stampo camorristico, di minorenni, principalmente italiani, provenienti dalla microcriminalità giovanile e che — riferisce il P.G. — “al contrario di quelli stranieri reclutati dagli altri gruppi criminali, arrivano anche in breve tempo a ricoprire ruoli più centrali nell'ambito delle singole organizzazioni”. Il fenomeno è verosimilmente conseguenza anche dei significativi risultati della lotta alla criminalità organizzata, che ha sottratto alle organizzazioni — con l'arresto — esponenti anche di vertice ed ha ridotto la capacità di controllo del territorio. S'è pure constatato che la camorra, confidando nella loro non punibilità, utilizza addirittura minori infraquattordicenni, come portaordini, come “sentinelle”, come spacciatori al minuto di stupefacenti o come incaricati della raccolta del denaro estorto ai commercianti.

Sul piano giudiziario si sono già avute condanne per partecipazione ad associazione camorristica, pronunciate dal Tribunale per i minorenni di Napoli; si è ravvisata l'esigenza di coordinamento tra le relative indagini e quelle condotte dalla Direzione Distrettuale Antimafia; si è persino assistito ai primi episodi di collaborazione confessoria di minori.

La tendenza delle organizzazioni criminali a reclutare minorenni per compiti non sempre secondari e particolarmente violenti trova conferma in altre esperienze del meridione, come ad esempio a *Bari* (ove risulta il coinvolgimento di minorenni

anche nei clan malavitosi montenegrino-albanesi) e nel distretto di *Lecce*, ove si registra il coinvolgimento di ragazzi nel contrabbando di tabacchi, attività portante della struttura criminale pugliese: in alcuni casi si tratta di attività svolta come corrieri, quale controprestazione per il trasporto del soggetto in Italia; in altri casi, più frequenti, si tratta invece di ragazzi inseriti nel traffico organizzato di sostanze stupefacenti tra l'Albania, dove esse sono prodotte o importate e raffinate su vasta scala, e le coste salentine. Ma anche con riguardo ai distretti della Sicilia (Palermo, Catania, Messina) si parla di "degenerazione" della tradizionale delinquenza minorile.

La descrizione aggiornata dei fenomeni delinquenziali minorili ricomprende, per ogni area geografica del Paese, un altro profilo di primario rilievo: la massiccia presenza e l'azione di *minorenni stranieri*.

L'aumento dell'attività di minori nomadi, di origine slava, nel settore dei furti in abitazione è segnalata in numerosi distretti, con caratteristiche comuni: spesso si tratta di infraquattordicenni, costretti a delinquere dalla famiglia o dal gruppo d'appartenenza, che solo in rari casi vengono identificati e che, comunque, quasi mai vengono perseguiti (per effetto dell'art. 111 c.p.).

I dati in proposito segnalano linee di tendenza univoche: così, ad esempio, a *Trieste* (in una regione che ha il primato nazionale del rapporto tra il numero di minori denunciati ed il numero degli abitanti) i minorenni che delinquono sono per lo più nomadi, spesso infraquattordicenni; ma analoga è la situazione di *Roma*, ove ben l'80% dei reati contro il patrimonio commessi da minori è posto in essere da nomadi.

L'evoluzione del fenomeno ha, peraltro, caratteristiche indubbiamente articolate. A *Torino* si registra, in percentuale,

una flessione nell'individuazione di imputati minorenni nomadi ed un incremento, invece, di quelli nordafricani ed albanesi; ma la delinquenza minorile degli stranieri resta in proporzione di netta maggioranza nell'ambito del distretto. A *Bologna*, ove pure la stragrande maggioranza degli imputati minorenni sono extracomunitari, le presenze principali sono di albanesi, slavi, magrebini.

Il sempre più frequente coinvolgimento di minori nomadi anche in episodi di spaccio e detenzione di droga, così come la sempre grave utilizzazione di tali minori per furti in appartamento e borseggi, sono registrati a *Venezia* e *Firenze*. Si nota in quest'ultimo distretto come risulti particolarmente elevata la percentuale di minori nomadi tra gli infraquattordicenni denunciati (859 su 908 = 94,6%), mentre essa è nettamente inferiore tra i minori imputabili (399 su 2316 = 17,2%). Si deduce da tali dati che la strategia è di massimo sfruttamento, da parte degli adulti, dei *minori non imputabili per età*: fenomeno favorito dall'impossibilità d'intervento della magistratura minorile (che col e.p.p. vigente non dispone più dello strumento del ricovero provvisorio in riformatorio giudiziario).

Il nuovo atteggiarsi della delinquenza minorile non è senza riflessi sulla giurisdizione penale del settore.

Sono frequenti intanto i casi di minori che subiscono il processo con nomi di fantasia (essendo privi di documenti e reticenti sulla propria identità) e, ad esperienza penale conclusa, si recano in altra città e con altro nome si reinseriscono nel mondo della devianza e del delitto. Emerge, infatti, la sostanziale impermeabilità dei nomadi minorenni ad ogni tentativo educativo o responsabilizzante, per ragioni culturali e familiari, che già in età giovanile determinano una radicata mentalità; ne consegue la necessità del ricorso in via pressoché esclusiva

alla custodia cautelare carceraria (peraltro necessaria anche per la difficoltà di identificazione e l'attitudine alla fuga immediata) e con limitata applicazione del perdono giudiziale.

Ma non mancano altre notazioni:

— secondo l'esperienza riferita dal P.G. di *Firenze*, l'articolazione delle fasi processuali, gli adempimenti formali, la conseguente durata dei procedimenti rischiano di vanificare l'esigenza educativa del minore e quella della sua uscita dal circuito penale. Sarebbe pertanto auspicabile una modifica normativa che consenta la più rapida definizione dei procedimenti nei quali l'applicabilità del perdono giudiziale sia evidente sin dall'inizio;

— il P.G. di *Napoli*, rilevato che il collocamento in comunità — ex art. 22 D.P.R. 22.9.1988, n. 448 — è la misura cui il giudice minorile deve fare ricorso (a preferenza della custodia cautelare in carcere) ogni volta che si renda necessario allontanare il minore dal suo ambiente o dalla famiglia, lamenta gli ostacoli all'applicazione della misura derivanti dalla "difficoltà di reperire idonee comunità per la protratta inerzia degli amministratori degli enti locali che ancora non hanno dato piena attuazione al D.P.R. n. 616/77";

— anche riguardo alle strutture, si manifesta l'esigenza di adeguamento rispetto alle nuove caratteristiche dei fenomeni delinquenziali: non ovunque, ad esempio, esiste una sezione femminile nel centro di prima accoglienza, ma se ne va riscontrando la necessità, per il sempre più frequente arresto di ragazze slave minorenni;

— a *Venezia* (ove, fra l'altro, è significativamente aumentato il numero dei proscioglimenti per irrilevanza del fatto, ex art. 27 D.P.R. n. 448/88) è stata sperimentata con interesse l'attività di mediazione e riconciliazione tra vittima ed autore del

reato (realizzata dal Servizio Sociale Minorenni del Ministero della Giustizia), tesa a realizzare la c.d. *giustizia riparativa* ed a perseguire la fuoriuscita del minore dal sistema penale. Positivi risultati sono stati registrati anche a *Milano*. Un progetto d'intervento in materia è in via di elaborazione a *Trento*.

18. *Esecuzione penale; magistratura di sorveglianza; benefici penitenziari.*

Generale è l'appello per un recupero di certezza e di effettività nell'*applicazione della pena*, anche al fine di ripristinare la funzione general-preventiva di essa. Ciò è, peraltro, accompagnato dalla puntualizzazione che la sicurezza pubblica è, innanzi tutto, una questione di polizia, da non confondere, "oltre i limiti di ragionevoli collegamenti, con quello dell'efficienza della giustizia e delle garanzie che devono necessariamente presidiarla" (così, ad esempio, *Campobasso*).

Denunciati in molte relazioni i risalenti fenomeni in *ambito carcerario*: sovraffollamento, inadeguatezza dei supporti sanitari, insufficienza numerica del personale di custodia e degli educatori (con riflessi negativi e di ritardo anche rispetto all'osservazione intramuraria funzionale alla decisione sulle istanze di benefici penitenziari).

Non in tutti gli istituti sono disponibili gli strumenti per l'attuazione effettiva del regime differenziato. Il P. G. di *Catania*, ma non è il solo, sottolinea anzi che, nelle case di pena è diffusa la commistione fra imputati e condannati, contro il principio costituzionale che distingue nettamente gli uni (dei quali non è presunta la colpevolezza) dagli altri (dei quali invece è accertata la colpevolezza); inoltre permane l'impossibilità

di realizzare il trattamento individualizzato e l'osservazione della personalità, che pure sono prescritti per la rieducazione del condannato, alla quale appunto è finalizzata la pena, secondo il dettato della Costituzione (art. 27). E qui, davvero, non posso non ricordare le malinconiche considerazioni già svolte l'anno scorso sulla condizione carceraria italiana: travagliata da una cronica congestione che ne rende precaria la tenuta, ma ancor più afflitta da un pernicioso equivoco che ne tradisce la funzione, quello cioè di considerare il carcere come luogo, al tempo stesso, di "pena" e di "custodia", mentre si tratta di funzioni non solo diverse ma, per più aspetti, incompatibili l'una con l'altra. E non pare, malgrado ogni buona volontà, che le due funzioni possano essere tenute distinte quando, in strutture carcerarie sovraffollate, devono convivere circa 53.000 detenuti (per il 28% tossicodipendenti): dei quali poco più del 51% (27.416) in espiazione di pena, mentre il restante 48,16% (25.474), quasi la metà, sono imputati e la maggior parte di essi ancora in attesa della sentenza di primo grado.

Frequente è poi la segnalazione degli effetti legati all'aumento degli stranieri, date soprattutto le differenze linguistiche e culturali che rendono nei fatti impraticabili le finalità rieducative e di reinserimento sociale.

Di segno opposto (e positivo) l'esperimento — unico in Italia (e forse in Europa) — riferito dal P. G. di *Torino*: lo sviluppo del c. d. "polo universitario" presso la sezione aperta della casa circondariale Le Vallette. Inoltre, mediante una convenzione con il Provveditorato agli studi di quel capoluogo, sono state poste le premesse per la creazione di un centro permanente per l'istruzione in età adulta: così perseguendosi, attraverso la crescita culturale e quindi personale, la finalità di rieducazione sociale del detenuto.

In una prospettiva generale, il P. G. di *Milano* nota il cospicuo accrescimento delle competenze della *Magistratura di sorveglianza*, cui sono stati trasferiti (in una prospettiva forse di processo bifasico) “compiti di individuazione del contenuto concreto della pena, che in qualche modo hanno messo in crisi il ruolo del giudice di cognizione”.

La c.d. *legge Simeone* (27 maggio 1998, u. 165) risulta oggetto di valutazioni piuttosto critiche, anche se — in generale — le relazioni segnalano come decisamente inferiori alle aspettative le scarcerazioni ad essa conseguenti. Il P.G. di *Catania* non manca peraltro di qualificare come aspetto positivo della legge Simeone l'aver previsto l'aumento di organico degli assistenti sociali e operatori amministrativi, in modo da poter fronteggiare il maggiore impegno che graverà sui centri del servizio sociale per effetto dell'allargamento, voluto dalla stessa legge, della c. d. “area penale esterna”.

Certo è aumentato in modo consistente il numero dei procedimenti, che qualche P.G. ritiene sia un effetto della maggiore conoscenza della fruibilità dei benefici, che ai condannati deriva dal meccanismo informativo di cui all'art. 656, comma 5, c.p.p..

Milano sottolinea gli ingenti ritardi determinati dal sistema introdotto dalla legge (registrazione dell'estratto, ordine di carcerazione quasi sempre contestualmente sospeso, istanza di misure alternative, decisione del tribunale di sorveglianza) e le complicazioni indotte per un verso dalla prescrizione della “consegna” al condannato dell'ordine di carcerazione, nonché — per altro verso — dal cumulo di competenze in capo ai servizi sociali. Ma anche sul piano contenutistico non mancano le critiche alla normativa, da alcuni, come il P.G. di *Napoli*, ritenuta difficilmente coniugabile con le esigenze di tutela sociale effettiva.

Su un piano più generale, tuttavia, la valutazione dei *benefici penitenziari*, in positivo o in negativo, si misura anche sul terreno del loro rendimento, ossia nel rapporto fra il vantaggio umano conseguente a una mitigazione del regime punitivo e il costo sociale sofferto a causa di quanti, col loro comportamento, se ne reudano inmeritevoli. In pratica: nel rapporto fra il numero dei benefici concessi (permessi premio; semilibertà; lavoro all'esterno; affidamento al servizio sociale) e i casi di "fiducia tradita", cioè di quanti ne approfittano per evadere o per rendersi irreperibili. Sotto questo profilo il costo sociale sembra sopportabile, dal momento che, come risulta confermato dalla tabella qui riportata, i casi di fiducia tradita si mantengono mediamente al di sotto dell'1%.

BENEFICI PENITENZIARI ACCORDATI NELL'ANNO 1998

FONTI: DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Detenuti fruitori di <u>permessi-premio</u>	12.541
Detenuti evasi dai permessi-premio	141
Soggetti ammessi al regime della <u>semilibertà</u>	3.232
Soggetti evasi dalla semilibertà	60
Detenuti ammessi al <u>lavoro all'esterno</u>	742
Detenuti evasi dal lavoro all'esterno	6
Soggetti <u>affidati in prova al servizio sociale</u>	7.854
Soggetti resisi irreperibili durante l'affidamento	49

LA GIUSTIZIA CIVILE

1. *I dati statistici.*

È da premettere che il nuovo giudice unico di primo grado, nato dalla incorporazione delle soppresse preture nei tribunali, è entrato in funzione il 2 giugno 1999: considerato che il periodo di riferimento della presente relazione va dal primo luglio 1998 al 30 giugno 1999, si comprende come un lasso di tempo di appena ventotto giorni – e per di più iniziale – sia troppo breve per consentire qualsiasi tipo di valutazione in merito al primo avvio dell'importante riforma. E si spiega quindi la ragione per cui l'ISTAT, con riguardo al movimento dei procedimenti civili nelle (ormai inesistenti) preture, ma anche nei tribunali e nelle corti d'appello, abbia elaborato e comunicato solo i dati statistici relativi agli undici mesi compresi fra il 1.7.1998 e il 30.5.1999.

Ma pure in questa più limitata proiezione temporale, le poste passive del bilancio continuano a prevalere su quelle attive, dando complessivamente un bilancio negativo.

Prima ancora di scendere nei dettagli, che nelle singole voci possono anche offrire qualche aspetto incoraggiante, il quadro d'insieme appare sostanzialmente negativo a causa di una patologia per così dire strutturale. E basta a rivelarla il confronto fra due dati di immediata percezione: da una parte il "carico" e dall'altra la "resa", ossia il rapporto fra il fabbisogno e la capacità di soddisfarlo. Quando, all'inizio del ciclo annuale preso in esame, vi è già un forte divario fra la maggiore quantità di domanda rispetto alla minore quantità di risposta giudi-

ziaria e, al termine dello stesso ciclo, questo divario risulta stazionario o addirittura in crescita, la sola spiegazione possibile sta nella incapacità di smaltimento del sistema: la struttura è inidonea alla funzione.

Ciò, appunto, è quanto si deve purtroppo constatare anche quest'anno, dato che a fine periodo la pendenza iniziale (3.519.135 cause), lungi dal diminuire, è sia pur lievemente aumentata (3.575.221), poiché il numero degli affari definiti (1.480.147) non ha neppure pareggiato quello degli affari sopravvenuti (1.536.233): col risultato di un accresciuto carico e di una rallentata capacità di risposta.

Se questo è il quadro d'insieme, non mancano variazioni, più o meno rilevanti, con riguardo alla tipologia degli uffici giudiziari. Comune è il dato della diminuita percentuale dei procedimenti definiti rispetto al carico complessivo (costituito dalla pendenza iniziale più le cause sopravvenute), diminuzione oscillante dal 2 al 4%; ma, mentre i giudici di pace hanno incrementato in assoluto la loro produttività del 14,35%, con l'ancora accettabile *durata media* per procedimento di 269 giorni, nelle preture invece è calata anche la resa in assoluto col conseguente aumento della *durata media* (giorni 824 per le cause ordinarie, 673 per quelle di lavoro e 996 per quelle previdenziali). Una riduzione delle pendenze peraltro si è registrata nei tribunali, malgrado una modesta diminuzione della produttività in termini assoluti. La ridotta pendenza dipende dalle minori sopravvenienze, presumibilmente correlata ai nuovi assetti delle competenze; e questo fattore, unitamente all'apporto dei GOA (giudici onorari aggregati), ha permesso di contenere il peso, che è sempre gravoso, del carico complessivo, come pure la *durata media* dei procedimenti, che però resta sempre molto lunga (giorni 1343 per le cause ordinarie, 941 per le cause di lavoro e 995 per quelle previdenziali). Migliore appare attual-

mente la situazione presso le corti d'appello per la pendenza di poco più di 75.000 procedimenti di secondo grado, con una durata media diminuita dai 1018 ai 952 giorni, che tuttavia non può certo qualificarsi ottimale.

Ma al di là di ogni altro approfondimento analitico, il referente che sembra imporsi su tutti è la patologia di un corpo la cui struttura rivela una organica deficienza rispetto alla funzione da assolvere. E questo dato denuncia con forza, da un lato, la conclamata impossibilità di liberare il sistema dall'ipoteca di circa tre milioni di cause in eccedenza rispetto alla sua capacità di smaltimento; dall'altro, e correlativamente, l'esigenza di ricercare strumenti deflattivi o di alleggerimento del contenzioso civile in ogni direzione: all'interno e, se del caso, all'esterno del sistema.

2. *Il Giudice unico.*

Certamente nella prima delle due direzioni si muove l'ormai varata riforma del giudice unico. È ancora troppo presto per avere riscontri di esperienza sul campo; né si dispone di dati statistici, che l'ISTAT — come già accennato — si è opportunamente astenuto dal fornire con riferimento al giugno 1999. Essi, del resto, sarebbero falsati da due fattori fuorvianti, consistenti: l'uno nelle difficoltà certamente incontrate dagli avvocati per le iscrizioni a ruolo e per lo stesso impiauto delle nuove cause; l'altro nel ritmo prevedibilmente più lento per la definizione dei procedimenti, da parte dei giudici, durante il periodo di assestamento che va anche oltre il giugno 1999.

Vale la pena, tuttavia, di saggiare la speranza di un buon esito dell'esperimento sulle valutazioni prognostiche che ne fanno i Procuratori Generali.

Da varie parti si sottolinea che la riforma è ancora in prova (BO) e che ogni giudizio può rivelarsi incerto o prematuro (TO) finché essa non sia completamente avviata (BA) con l'entrata in vigore dei provvedimenti complementari, necessari per agevolarne la concreta operatività. In molti distretti, in effetti, i responsabili degli uffici giudiziari sono ancora fortemente impegnati nella ricerca delle soluzioni più appropriate agli incalzanti problemi organizzativi e logistici (TO, VE, MI, BO, BA, ME), fra i quali quelli concernenti l'integrazione del personale amministrativo e dei servizi conseguente all'accorpamento delle preture nei tribunali; problemi, questi ultimi, la cui soluzione è rimasta in larga misura affidata alla capacità e all'inventiva dei singoli dirigenti, che debbono anche tener conto delle diverse realtà locali.

Quanto al merito della riforma, è generalmente condivisa la scelta di unificare i due uffici di primo grado, col vantaggio fra gli altri di eliminare le inutili questioni in ordine alla competenza dell'uno o dell'altro; ma non si manca di ribadire che la concentrazione, davanti a un unico ufficio di primo grado, di tutte le cause (per l'innanzi divise fra pretore e tribunale, competente in seconda istanza sulle cause decise dal primo) comporterà un notevole aggravio nel carico di lavoro delle Corti d'appello, che devono sempre operare in composizione collegiale.

Quanto poi alla generalizzata estensione della "monocraticità" del giudice di primo grado, v'è chi paventa nella perdita di collegialità e nella separatezza dei vari giudicanti dello stesso ufficio giudiziario il rischio di una ulteriore frammentazione e disomogeneità della giurisprudenza, con effetti negativi sulla certezza del diritto. Ma di ciò si è dato carico la stessa legge di riforma quando (introducendo con l'art. 13 d.lg. n.51/98 l'art. 47 *quater* ord. giud.) ha attribuito ai magistrati con funzioni

direttive o semidirettive anche il compito dello “scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all’interno delle sezioni”.

Sembra comunque più calzante il rilievo che, per conseguire i benefici promessi da una così radicale riforma, non basta avere accorpato i due uffici giudiziari ed accentuato la monocraticità; occorre che il decollo del giudice unico sia accompagnato da energiche iniziative di sostegno a tutti i livelli strutturali e operativi. Solo così potrà migliorare l’efficienza e la produttività del sistema.

3. *GOA e Sezioni stralcio.*

Nella stessa direzione, ossia nella ricerca dei rimedi anche straordinari all’interno del sistema, si iscrive la finalità deflattiva perseguita dalla legge n. 276 del 1997 che, proprio “per la definizione del contenzioso civile pendente... alla data del 3 aprile 1995”, ha previsto la nomina di “giudici onorari aggregati” (da reclutare fra avvocati, docenti universitari e magistrati a riposo) e la istituzione di “Sezioni stralcio” nei tribunali ordinari con l’obiettivo, appunto, di stralciare l’arretrato dalla gestione ordinaria in modo da eliminarlo “nel tempo massimo di cinque anni” (art.1 legge cit.).

Credo che questa, per una ingegneria giudiziaria chiamata a puntellare il fatiscente edificio della giustizia civile, sia l’idea più indovinata che si potesse concepire. E merita di essere assecondata e sostenuta ad ogni costo per almeno due ragioni:

a) anzitutto perché, con l’ardimento di un salutare taglio chirurgico, separa nettamente il vecchio dal nuovo contenzioso, di modo che questo, non più oppresso da quello, possa affrancarsi dal contagio di una sterile e decrepita senilità;

b) in secondo luogo perché, utilizzando per il tempo occorrente l'apporto di giudici non professionali ma ugualmente affidabili per le qualità culturali richieste, non distoglie quelli di carriera dai loro compiti istituzionali, che oltre tutto si può sperare — almeno in teoria — sia svolto in una logica indotta a reagire alla vischiosità di radicate abitudini temporeggiatrici.

Certo, la riuscita della nuova figura di giudice onorario (GOA), che nelle "Sezioni stralcio" dei tribunali ordinari ha iniziato a operare e a ranghi ridotti nell'autunno del 1998, è condizionata dall'ancora larga scopertura dell'organico, dai perduranti problemi logistici e dall'insufficienza del personale amministrativo esistente in varie sedi. Ma è anche vero che, laddove il giudice aggregato è presente in misura adeguata, il giudizio sulla sua operatività è positivo (TO, GE, NA) e incoraggiante (FI). Malgrado alcuni inconvenienti e pur nella difficoltà del rodaggio, si può dire che, nella maggior parte dei casi, la diligenza e l'equilibrio dei giudici abbia reso senz'altro accettabile il servizio da essi espletato (NA). Ho già notato d'altronde, che se in controtendenza rispetto all'andamento generale, i tribunali hanno registrato un leggero contenimento del carico complessivo e una pur lieve riduzione della durata media delle cause, ciò probabilmente si deve ai primi contributi positivi dei GOA, che sono ancora a ranghi incompleti e agli inizi della loro esperienza.

Si possono pertanto considerare superate talune iniziali incertezze circa l'opportunità che tutto il contenzioso civile pendente al 30 aprile 1995 fosse affidato a giudici non professionali, destinati ad agire come giudici monocratici. Resta invece ineludibile e improcrastinabile il problema del completamento dell'organico con la nomina dei GOA tuttora mancanti e con l'opportuno adeguamento dei locali, delle strutture materiali e del personale amministrativo.

Anche per quanto concerne le Sezioni stralcio, il completamento degli organici e il potenziamento delle strutture sono essenziali e impellenti, per evitare che i timidi segnali di diminuzione delle pendenze non siano confortati da un'effettiva diminuzione dei tempi di definizione delle cause.

L'esigenza di smaltire l'arretrato e accorciare i tempi di decisione è, infatti, imprescindibile poiché i procedimenti assegnati alle sezioni stralcio sono quelli che, già pendenti al 30 aprile 1995 (se ne contavano più di 900.000 all'inizio del 1999), risalgono a data più o meno anteriore, essendo quindi in vita da almeno sette anni in media (secondo quanto segnalato, per esempio, dal P.G. di Milano). Il dato è assai allarmante dato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene "non ragionevole" la durata di un processo che si protragga per un simile periodo.

Ma su questo argomento, che oggi è il vero punto dolente della giustizia italiana, sarei evasivo se mi limitassi a un semplice accenno.

4. *La giustizia italiana di fronte all'Europa: le condanne.*

È noto che la giustizia italiana, a causa soprattutto della sua cronica lentezza, ha meritato al nostro Paese — e con netto distacco da ogni altro — il non invidiabile primato del più alto numero di ricorsi e di condanne in sede europea, tanto da trovarsi oggi nella umiliante condizione di "sorvegliato speciale".

Ho sotto gli occhi il desolante rapporto che, proprio in vista dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, mi è stato inviato il mese scorso dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa di Strasburgo. Il prospetto allegato contiene cifre impressionanti e, nell'adempiere il dovere di comuni-

carle, ne avverto tutto il peso mortificante come magistrato e come cittadino italiano.

Non accenno nemmeno — si badi — ai dati meno recenti, che pure erano valsi per acquisire all'Italia quel triste primato, bastando per ora che io mi soffermi sulle ultime risultanze. Ebbene il breve periodo di poco più di un anno, da quando cioè (il primo novembre 1998) è entrata in funzione la nuova Corte Europea dei diritti dell'uomo, è stato sufficiente perché questa collezionasse rapidamente quaranta condanne a carico del nostro Ministero della giustizia, con riferimento in 37 casi all'ingiustificata lunghezza dei procedimenti (civili in 32 casi). Si può dire che, appena insediatasi, la nuova Corte è stata prevalentemente impegnata dall'esame dei casi italiani, e in modo così assorbente da vedere in questo eccessivo, oltre che squilibrato, impegno un serio pericolo per la sua stessa funzionalità.

Ma questo dato, che di per sé sarebbe assai grave e abbastanza allarmante, è ancora poco se raffrontato a un altro di più macroscopica evidenza. Alludo alla concomitante attività del Comitato dei Ministri europei nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, prorogate in regime transitorio fino all'esaurimento delle pendenze in corso. Si pensi che, nel solo anno 1999, questo organo di giustizia ha pronunciato contro lo Stato italiano ben 361 decisioni — quasi una al giorno! — riconoscendolo responsabile di altrettante violazioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e, nella quasi totalità dei casi, a cagione della irragionevole durata dei procedimenti giudiziari: nel settore civile, ma in più esigua misura anche in quelli penale, amministrativo e contabile.

Condanne, le une (40) e le altre (361), che hanno fra l'altro comportato per l'Erario, e quindi per i contribuenti italiani, un danno finanziario di oltre dodici miliardi di lire.

Ma non è tanto la somma, pur ragguardevole, ad impres-

sionare, quanto piuttosto la causale del sotteso e reiterato giudizio di discredito che si abbatte di continuo sul nostro Paese, deturpandone profondamente l'immagine nel consorzio delle nazioni civili.

È una vicenda a dir poco avvilente, che segna la nostra storia giudiziaria con un marchio non molto dissimile da quello che — fatte le dovute differenze — fu Caporetto per la nostra storia militare.

5. *Segue: sotto il controllo del Consiglio d'Europa.*

Di fronte a questa persistente e preoccupante inadempienza degli obblighi nascenti dalla “Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”, gli organi del Consiglio d'Europa sono rimasti tutt'altro che indifferenti e anzi, lungi dal limitarsi a irrogare condanne, tengono ormai da tempo sotto controllo la situazione critica in cui versa la giustizia italiana al fine d'impedire che lo stato d'insolvenza degeneri in bancarotta.

A ciò provvede il Comitato dei Ministri nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali di controllo sulla esecuzione delle decisioni degli organi giurisdizionali di tutela dei diritti dell'Uomo. Ed è intervenuto finora tre volte.

Con una prima risoluzione del 1995 (n. 82) il Comitato dei Ministri ha preso in esame le misure legislative adottate dall'Italia dopo il 1990, a seguito delle già constatate violazioni.

Con la seconda risoluzione, dell'11 luglio 1997 n. 336, ha rilevato che, ad onta delle misure predisposte dal Governo italiano, non è diminuito il numero delle violazioni dell'art. 6 della Convenzione di Roma del 1950, che prevede un “tempo ragionevole” di durata dei processi; ed ha aggiunto che la lentezza

eccessiva della giustizia costituisce un pregiudizio rilevante, tanto da porre addirittura in discussione la stessa riconoscibilità nel nostro Paese di un vero e proprio Stato di diritto. Il Comitato pertanto “ha deciso di riprendere l’esame delle riforme necessarie per risolvere il problema della durata delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia” e per conseguenza “di mantenere i relativi casi nel suo ordine del giorno, fino alla realizzazione di queste riforme”.

La terza e ultima risoluzione intitolata: *Diritti umani. Durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia: misure supplementari di carattere generale*, è del 15 luglio 1999 n. 437⁶. Con essa il Comitato dei Ministri: a) anzitutto ha preso atto delle dettagliate informazioni richieste al Governo italiano e da questo fornite “sull’effetto delle misure supplementari prese e sullo stato di avanzamento delle altre riforme programmate al fine di risolvere il problema”, riassumendo tali informazioni in un documento allegato alla stessa risoluzione (ruolo del giudice di pace; programma di liquidazione dell’arretrato mediante le “Sezioni stralcio”; avvio del giudice unico di prima istanza; legge delega sui tribunali metropolitani); b) ha quindi espresso apprezzamento sul piano di razionalizzazione predisposto dal Governo italiano, che in tal modo “ha provvisoriamente adempiuto le sue funzioni ai sensi degli artt. 54 e 32 della Convenzione, nonché dell’art. 46 par. 2 come emendato dal Protocollo n. 11; c) ha tuttavia ricordato “i problemi importanti che restano da risolvere” non senza esortare “le autorità italiane a proseguire i loro sforzi”. E, senza rilasciare promesse assolute, ma riservandosi al contrario di

⁶ Il testo della Risoluzione 99/437 e dell’Allegato (entrambi in lingua francese) sono riportate nell’Appendice n.1 con la traduzione italiana non ufficiale. Seguono tre tavole statistiche.

tornare presto sul problema, ha così concluso: d) “*Decide di riprendere, al più tardi fra un anno, l’esame della questione per sapere se le misure annunciate servano veramente a prevenire nuove violazioni della Convenzione*”, deliberando in pari tempo “*di non esaminare, nell’intervallo, che le questioni riguardanti la concessione e il pagamento della riparazione equitativa e le altre misure di carattere individuale che potrebbero imporsi in affari specifici*”.

La patologia della nostra giustizia, dunque, rimane sotto stretta osservazione clinica. E solo per pochi mesi ancora l’Europa è disposta ad attendere i risultati della terapia, prima di adottare più drastiche iniziative.

Quali potrebbero essere queste iniziative?

6. *Segue: quale incognita?*

Pongo un interrogativo denso di dubbi; e non vorrei prevedere la più inquietante delle risposte, che tuttavia ho il dovere di ipotizzare.

Tra i principi costitutivi richiamati dal Trattato di Amsterdam (art. F1), e che ogni Stato membro è tenuto a rispettare nel suo ordinamento⁷, rientra quello del giusto processo, anche nel senso di “ragionevole durata”, che non è tale, stando alla giurisprudenza della Corte europea, se complessivamente va oltre i sei anni. Ebbene, qualora il piano di risanamento in corso dovesse fallire, rivelandosi inidoneo ad evitare la sistematica

⁷ “... rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri” (art. F). Si noti che la l’art. F. già nella formulazione del Trattato Maastricht, prevedeva espressamente che “l’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo” firmata a Roma nel 1950.

violazione del suddetto principio, il Consiglio dell'UE – secondo i meccanismi procedurali previsti – potrebbe adottare a carico dell'Italia la più grave delle sanzioni: ossia sospenderla dal diritto di voto e, in pratica, emarginarla dal consesso europeo⁸.

È questa la più pessimistica delle ipotesi, ma non certo da escludere con disinvolta noncuranza, anche se solo a concepir-la mi sembra assurda e inaccettabile. *Assurda* perché in oltraggioso contrasto, dopo Maastricht, con i tanti sacrifici – euro-tassa compresa – che l'intera Nazione ha dovuto affrontare per vincere una sfida epocale, riuscendo a entrare fra le prime nell'Unione monetaria, che è il sistema al di fuori del quale non c'è speranza né di sviluppo economico né di sollievo alla piaga della disoccupazione; *inaccettabile*, poi, per l'onore di un Paese che, annoverato fra le prime sette potenze industriali del mondo, fu nel 1957 uno dei padri fondatori della Comunità europea e ne è tuttora uno dei *partner* più autorevoli. Il che appare tanto più assurdo e inaccettabile nel momento in cui, grazie alla meritoria opera della nostra Rappresentanza permanente all'ONU, sostenuta con tenacia dall'Ambasciatore Fulci, l'Italia è in corsa per assumere un ruolo eminente in seno alle Nazioni Unite.

Ecco perché sarebbe un errore storicamente imperdonabile, per la nostra generazione, perdere tanto per così poco. Ed ecco perché, se da anui si torna con stanca e rassegnata litania ai mali di una giustizia troppo lenta, illudendoci di tacitare la nostra coscienza per il solo merito di averne parlato, adesso

⁸ In base all'art. FI, il Consiglio dell'UE "... su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente... (n. 1), e, "deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione del presente trattato, *compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro* in seno al Consiglio" (n. 2).

non è più tempo di tergiversare. La questione giustizia deve essere risolta ad ogni costo, con una “mobilitazione civile” senza precedenti perché senza precedenti è il rischio che incombe sulla Nazione. Occorre pertanto una eccezionale sinergia di intenti e di opere in cui molti sono coloro che debbono sentirsi impegnati in prima persona: non soltanto i magistrati e gli avvocati, che sono i protagonisti della quotidiana “lotta per il diritto”, ma tutti i soggetti che a qualsiasi livello – parlamentare, governativo, istituzionale, burocratico – sono chiamati a rigenerare l’apparato giudiziario nella normativa, nelle procedure, nei mezzi e forse anche nella mentalità, in modo che essa sia più consona al rapido fluire del tempo e meno disponibile a ristagnanti indugi.

7. Segue: quali rimedi?

Se questo in breve è l’obiettivo primario, non mancano le premesse per raggiungerlo. Sono state predisposte quasi tutte le misure legislative, in gran parte già avviate o in via di attuazione; per la soluzione dei complessi problemi procedurali e ordinamentali connessi all’articolata manovra, lavorano a pieno ritmo gli Uffici ministeriali e le competenti Commissioni del C.S.M., la cui Assemblea plenaria – su meritoria iniziativa del V. Presidente – sarà quanto prima convocata per fare il punto sull’intera problematica riguardante l’organizzazione e il funzionamento della giustizia.

Con specifico riferimento al pacchetto di “misure supplementari di carattere generale”, che il nostro Governo ha presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa e che sono riassunti nell’Allegato annesso alla cit. Risoluzione del 15

luglio 1999 n. 437, mi pare sia doveroso per l'impegno assunto in quella sede, oltre che opportuno per la riuscita della manovra, considerare prioritari tre punti:

a) approntare quant'occorre per il funzionamento a pieno regime del "giudice unico" di prima istanza, in modo che non tardino a venire i vantaggi correlati all'utile ma non facile unificazione, sul piano pratico, di pretura e tribunale;

b) puntare decisamente sulla già sperimentata efficienza del "giudice di pace" — con un ampliamento anche largo della sua competenza e non senza renderne più dignitosa l'inadeguata retribuzione — facendone il vero polo di attrazione di tutto il contenzioso civile per il quale sia ingiustificato, perché eccedente e dispendioso, il ricorso alla troppo gravata magistratura professionale;

c) imprimere il massimo impulso all'attività delle "Sezioni stralcio" e dei GOA ai fini della liquidazione dell'arretrato, perché è solo liberandosi di questa cancrena — e impedendo che si riformi — che il corpo della giustizia civile potrà rivivere; ed è soprattutto sull'esito di questa prova che saremo giudicati dal Consiglio d'Europa con un voto di promozione o di bocciatura.

Ma per quanto tutto vada nel giusto verso, sarà piuttosto difficile che la situazione complessiva della giustizia possa mettersi in regola nel giro di pochi mesi: quanti, cioè, ne mancano al prossimo appuntamento col Consiglio d'Europa.

Ed allora, ma sempre che non si allenti la tensione verso l'obiettivo primario, bisognerebbe pensare a qualche rimedio che valga intanto a evitare denunce alla Corte europea per l'eccessiva durata dei procedimenti. Ad un rimedio del genere si fa appunto riferimento nel già citato allegato alla Risoluzione del 1999 (n. 437), laddove il Governo italiano, fra le "misure supplementari" correlate alle riforme legislative in corso, menzio-

na la proposta di legge presentata al Senato (n. 3813/S) dal titolo: *“Misure per accelerare le procedure e previsione di riparazione equitativa in caso di violazione del termine ragionevole del processo”*. La proposta, introducendo la *“riparazione equitativa”*, muove dal postulato che, in base alla giurisprudenza della Corte europea, non si ammette che il singolo possa a questa rivolgersi quando lo stesso Stato di appartenenza gli concede un soddisfacimento compensativo. Si è da taluno obiettato che questo rimedio, per il fatto stesso di sostituire un vicario indennizzo al servizio non reso o inesattamente adempiuto, sarebbe inconciliabile col novellato art. 111 Cost., che ha accolto il principio della *“ragionevole durata”*. Dipende, certo, da come sarà formulata la norma di legge: essa non potrebbe ovviamente prevedere l'indennizzo come una facoltà alternativa in luogo del servizio non reso o mal reso, senza con ciò vanificare il precetto costituzionale. Ma al di fuori di una siffatta ipotesi, che penso sia da escludere, non vedo alcuna lesione di tale precetto, sembrandomi anzi più coerente prevedere che alla sua (non consentita) inosservanza segua la sanzione del risarcimento anziché niente. La proposta all'esame del Senato riprende, del resto, un precedente disegno di legge che aveva già ottenuto un parere favorevole del Consiglio di Stato; bene quindi ha fatto l'attuale Guardasigilli ad inserire questa proposta nella ristretta rosa delle priorità indicate al Parlamento.

Comprendo bene che rimedi del genere non sono appaganti, se prefigurati come consolatoria panacea per non meglio curabili mali. Ma se la proposta di legge presentata al Senato (n. 3813/S) è concepita per assolvere intanto una funzione *“transitoria”* (finché la situazione non sia del tutto regolarizzata) e in futuro *“sussidiaria”* (per le sporadiche violazioni che, anche dopo, non mancheranno), l'iniziativa appare tanto positiva da auspicarne una rapida attuazione.

E non mi pare, davvero, sia il caso di sottilizzare di fronte alla grave urgenza del momento.

8. *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie: premessa.*

Al di là della emergenza per così dire “europea”, che rende particolarmente visibile la crisi della giustizia civile italiana, ho il dovere a questo punto di fare due precisazioni, che valgono, in parte, a ridimensionare nel confronto le reali proporzioni di questa crisi; in parte a spiegarne la genesi con ragioni di carattere più generale, riscontrabili anche altrove.

La prima precisazione sta nel fatto che la Corte europea non agisce di ufficio o su impulso di un organo pubblico, ma è adita su iniziativa della parte interessata e, quindi, giudica su casi di disfunzione o ritardo che i singoli cittadini dei vari Stati membri portano direttamente al suo esame. Di conseguenza, posto che il numero delle condanne è proporzionale al numero dei ricorsi e quelli proposti dai cittadini italiani sono di gran lunga più numerosi fra gli europei, non è da escludere — essendo anzi verosimile — che la maggiore quantità di inadempienze accertate a carico del nostro Paese dipenda, almeno in una certa misura, dalla maggiore combattività o minore remissività che distingue i cittadini italiani dagli altri.

La seconda e più importante precisazione è che, allargando lo sguardo a un panorama più ampio, si viene a constatare come nell'attuale momento storico la giustizia civile, in Italia e altrove, è messa in crisi dalla dimensione demografica e dal livello di progresso raggiunto, per di più in modo diseguale. Tra

i diversi fattori causali, ne cito soltanto alcuni: le complesse strutture sociali variamente articolate nelle loro dinamiche, spesso segnate dal contrasto fra libertà di mercato e aspirazioni — più o meno accentuate — all'uguaglianza; una elefantiaca proliferazione di centri di produzione del diritto e di norme di condotta che s'intrecciano e si sovrappongono; una serie sempre più vasta ed eterogenea di rapporti di massa, con mutevoli prospettive di assestamento in un mondo a vocazione consumistica, che è rivoluzionato dalle conquiste della tecnica e disorientato da una tecnologia in frenetica evoluzione; una rafforzata e a volte egoistica consapevolezza dei diritti individuali o di gruppo, in continua espansione a misura che l'uomo scopre nuovi spazi da acquisire al suo Essere o al suo Avere; una diminuita tolleranza a vincoli e limiti nascenti da accordi o da legami di comunione con altri, destinati a precoci scioglimenti o a precari avvicindamenti che lasciano un confuso corteo di situazioni indefinite.

Questi e molti altri fattori causali hanno, per un verso, propiziato la "giuridificazione" di tanti interessi e rapporti che un tempo restavano estranei al diritto o ne lambivano appena le soglie; per altro verso hanno incrementato oltre ogni dire la misura della loro "giustiziabilità", con la conseguenza di riversare sull'apparato giudiziario l'accresciuto volume di contenzioso che nasce da una più accesa conflittualità.

Di modo che, sommerso da tante istanze e per quanto dotato possa essere, l'apparato giudiziario non è più in grado di fronteggiarle tutte, come invece poteva in una società dalle strutture elementari e con rapporti ben definiti.

È per questo che si avverte ovunque, nell'ottica tradizionale della "giurisdizione", il crescente divario fra la forza della domanda e la debolezza della risposta. Di ciò è un chiaro sinto-

mo, nel quale forse sta il segreto preannuncio di uno spostamento di campo, la tendenza a convogliare la tutela di significativi settori della vita associata — laddove emerge con precise tipologie la contrapposizione fra trasparenza e riservatezza, fra produzione e consumo, fra concorrenza e mercato — verso modelli organizzatori nuovi, come le “Autorità indipendenti di garanzia”: dove è proprio il concetto di “garanzia” a collocarle in una dimensione che riassume e al tempo stesso supera la consueta tripartizione di funzioni. Fra le quali quella giurisdizionale è, di fatto, largamente assorbita nelle più complesse e articolate competenze delle Autorità.

Non so quanto questo modello sia estensibile nelle direzioni sopra segnalate. Ma, fermo restando che l'esercizio della giurisdizione è inseparabile dall'apparato giudiziario, certo è che se si vuole a questo preservare una coerenza fra struttura e funzione, non è neppure eludibile la necessità di decongestionarlo dal carico che, per specie o quantità, può essere o selezionato al suo interno, con un più largo affidamento alla magistratura onoraria, oppure dislocato o almeno filtrato in altre sedi. Bisogna, insomma, introdurre nella mentalità comune l'idea che il ricorso al giudice, lungi dal costituire il “pronto soccorso” per ogni accidente della vita, rappresenta l'estremo rimedio per questioni serie e non altrimenti risolvibili. Solo così i tribunali potranno assolvere la loro funzione in modo corrispondente alle attese dei consociati e allo scopo, in definitiva, per il quale essi esistono.

9. *Segue: tipologia.*

Una prima e già collaudata tecnica di decongestionamento è quella che tende a prevenire l'instaurazione della lite, renden-

do “improponibile la domanda” giudiziale per un certo tempo, ritenuto congruo per definirla stragiudizialmente. Esempio tipico, in materia di infortunistica stradale, è l’azione diretta del danneggiato: essa può essere proposta solo dopo che siano decorsi 60 giorni da quello in cui egli abbia chiesto il risarcimento del danno, con lettera raccomandata, all’assicuratore del responsabile (art. 22 legge 24.12.1990, n. 969). La norma è chiaramente intesa a favorire gli accordi transattivi con le compagnie assicuratrici sulla liquidazione del danno, in modo da evitare, per quanto possibile, azioni giudiziarie, che difatti, nella stragrande maggioranza dei casi, non sono neanche proposte grazie all’intervenuta transazione. In tal modo un enorme contenzioso di massa, che se trovasse interamente sbocco negli uffici giudiziari ne paralizzerebbe esso solo il funzionamento, viene tempestivamente filtrato ed eliminato con sollievo dei tribunali e con soddisfazione delle parti interessate.

Di minore efficacia e di scarso successo si sono invece rivelati, a causa iniziata, i “tentativi obbligatori di conciliazione”, pure disposti dalla legge (come per esempio in materia di separazione personale fra coniugi e in materia di controversie di lavoro).

Già il confronto fra questi due esempi induce a ritenere che i risultati migliori si possono ottenere attraverso esperimenti conciliativi anticipati e, tanto più, se si tratta di un contenzioso di serie. Alcune recenti esperienze ed altre in programma sono espressive di questa strategia conciliativa. Esempio in tal senso è la procedura di conciliazione e arbitrato risultante da un accordo fra imprese e associazioni di consumatori in tema di telecomunicazioni: nei primi quattro anni sono state trattate ben 15.000 controversie e di esse oltre l’80% è stato definito in sede di commissione di conciliazione.

Se questo utile esperimento è frutto dell'autonomia privata, non può sorprendere che tale tecnica cominci ad essere istituzionalizzata dal legislatore. Tale ad esempio è il caso della legge sullo "statuto dei consumatori" (n. 281 del 30.7.1998), la quale stabilisce che, prima del ricorso al giudice, le associazioni di difesa dei consumatori possono attivare una procedura di conciliazione davanti alla camera di commercio e che, in caso di esito positivo, il relativo verbale ha forza di titolo esecutivo. Ma già la L. 29.12.1993, n. 580 (art. 2) ha assegnato alle camere di commercio un ruolo preminente nelle controversie di natura commerciale, avendo esse anche la facoltà di promuovere la costituzione di commissioni arbitrali per la risoluzione di liti fra imprese o fra queste e i consumatori.

È inoltre interessante la tecnica della "consultazione preliminare" prevista dalla Direttiva 98/27 CE (art. 2), che è sostanzialmente uno strumento intermedio fra l'improponibilità temporanea della domanda, da parte del potenziale attore, e la conciliazione per desistenza della parte contraria, potenzialmente convenuta, dalla denunciata condotta.

Ho fatto solo alcuni esempi, ma abbastanza sintomatici — a me pare — di un graduale spostamento di attenzione che va affiorando verso la terapia più appropriata per i mali della giustizia civile.

E non è certo un caso che il Governo italiano, nell'informare il Consiglio d'Europa circa le programmate "misure supplementari da prendere per risolvere il problema posto dalla durata eccessiva delle procedure civili in Italia", abbia compreso in tale pacchetto uno strumento diretto a "sottrarre alla magistratura il sovraccarico di lavoro derivante dagli affari meno importanti", comunicando appunto all'Organo europeo che il

Ministero della giustizia “sta mettendo a punto un progetto di legge tendente a stabilire *forme alternative di risoluzione delle controversie civili*” (v. Allegato alla Risoluzione 99/437, riportato nell’*Appendice* n. 1 della presente Relazione).

Si tratta ancora di un progetto in corso di elaborazione, ma di cui vale la pena qui indicare le linee fondamentali. Con esso si tende a deflazionare il carico del contenzioso civile attraverso:

1) la istituzione di una rete informativa presso gli uffici giudiziari per consentire ai contendenti, non ancora in lite, di acquisire informazioni su (probabili) costi, tempi e modalità della eventuale lite e sulla possibilità di rivolgersi a strutture di conciliazione;

2) la istituzione da parte dei Consigli dell’ Ordine forense, presso ogni tribunale, di camere di conciliazione con la utilizzazione di conciliatori (laici) in grado di ricercare soluzioni negoziali delle controversie;

3) il riconoscimento (con eventuale sostegno fiscale) di associazioni ed enti presso i quali sia possibile esperire procedimenti per la risoluzione negoziale della controversia;

4) la istituzione presso ogni camera di commercio di una camera di conciliazione per le controversie fra consumatori e imprese;

5) la previsione che almeno una settimana a bimestre sia riservata dai Giudici di pace ai procedimenti non contenziosi;

6) il potere del giudice, nelle cause per risarcimento danni da circolazione di veicoli o natanti, di rimettere le parti dinanzi ad un arbitro da lui stesso designato (ma la parte, dopo il lodo, potrebbe dichiarare di non accettare).

Lo schema è interessante perché sembra finalmente prendere atto che l’AGO non è in grado di offrire contributi conciliativi efficaci, per i quali dovrebbe distogliere energie e mezzi da un contenzioso che non lascia margini di tempo e di attività;

non rinuncia, tuttavia, all'idea che un tentativo di conciliazione debba essere fatto (ed eventualmente rinnovato), con precise modalità, nell'ambito del processo.

Si tratta comunque di un progetto di legge che merita di essere approfondito e asseccato, perché si muove — io credo — nella sola direzione che, alla fine, potrà adeguare la funzione della giustizia civile ai bisogni della società di oggi e, tanto più, di domani.

LA CORTE DI CASSAZIONE

1. I dati statistici a confronto: a) nel ramo penale.

Nel periodo 1° luglio 1998 – 30 giugno 1999 si è avuto un aumento delle *sopravvenienze* del 4,3%, essendo le stesse passate, rispetto al periodo precedente (nel quale si era avuta una contrazione del 2%), da 47.751 a **49.801**.

È, invece, lievemente diminuito il numero dei ricorsi definiti, passati da 47.357 a **46.920**, con un decremento dello 0,9%.⁹

Inevitabile conseguenza di tali dati è stato, nel periodo considerato, un consistente aumento delle *pendenze*, passate da 20.502 a **23.570** (+15%); ne risulta confermata una tendenza emersa negli ultimi anni. La suddetta pendenza corrisponde al lavoro della Corte di circa sei mesi, ove si consideri che mediamente (tenuto conto anche del periodo feriale) il numero dei ricorsi definiti in un mese è di poco inferiore alle 4.000 unità.

Dal raffronto di tali dati con quelli relativi al primo anno del “quinquennio precedente” (1 luglio 1993 – 30 giugno 1994) emerge un incremento delle *sopravvenienze* del 21% (41.111 rispetto agli attuali 49.801), un aumento dei *processi definiti* del 15% (sono passati da 40.495 a 46.920) e quasi un raddoppio delle *pendenze* (+92%), essendo le stesse 12.357 al 30 giugno 1994 e 23.570 al 30 giugno 1999.

⁹ L'esame degli esiti evidenzia che gli *annullamenti* totali o parziali sono il 22,6%, con un aumento rispetto al periodo precedente dell'1,4%, a fronte del 35,7% di *rigetti* (meno 2,7%) e del 40,9% di *inammissibilità* (+ 1,6%); il residuo 0,9% è costituito dai *conflitti* di giurisdizione o competenza, e rettifiche.

Sono indici statistici che, sotto la fredda aritmetica delle cifre, svelano una realtà dolente. Il semplice fatto — purtroppo non nuovo e divenuto anzi usuale — che la Cassazione penale, dopo essere riuscita in un anno a definire ben 47.000 ricorsi, si ritrovi alla fine dello stesso anno con una pendenza addirittura superiore a quella iniziale, è già di per sé un dato sconcertante. Ma lo è ancor più se lo si consideri in connessione con altri due fattori. Il primo è che, lungi dal poter addebitare il risultato finale a una inadeguata operosità dei magistrati della Corte, il loro impegno è al contrario di livello eccezionale, se si pensa che ciascuno di essi partecipa nell'anno alla decisione di circa 1500 processi e redige in media almeno un provvedimento al giorno (sentenza o ordinanza). Il secondo fattore è che, nonostante la professionalità dei suoi componenti, il prodotto reso finisce per essere qualitativamente mortificato dalla sua stessa quantità, con l'effetto fra l'altro di inconsapevoli e dannosi contrasti di giurisprudenza; ma è anche snaturato dalle troppo frequenti richieste di controllo del vizio di motivazione, con l'inevitabile rischio di entrare nel merito del giudizio al quale, invece, il giudice di legittimità deve restare estraneo.

Questa realtà s'impone alla preoccupata attenzione di tutti, perché denuncia in modo eloquente una gravissima crisi funzionale che, pur partecipe di quella in cui si trova il sistema giudiziario in generale, si presenta con una specificità di più spiccata valenza per il particolare ruolo che la Cassazione, quale "Organo supremo della giustizia", è chiamata a svolgere nell'ordinamento per il suo compito di "nomofilachia": la funzione, cioè, di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni" (art. 65 ord. giud.; v. anche art. 111 Cost.). Ciò significa che, essendo l'uniformità del diritto il presupposto essenziale per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti

alla legge (art. 3 Cost.), il buon andamento del supremo organo di giustizia assurge a vero e proprio valore costituzionale: tale, quindi, da dover essere privilegiato negli assetti organizzativi e ordinamentali volti a favorirlo e, comunque, da non potersene prescindere, quanto meno in via di bilanciamento, nel confronto con ogni altro interesse che sia alla base di scelte normative o di soluzioni interpretative che potrebbero comprometterne la funzionalità. Ed è evidente che la funzionalità della Corte, tanto più delicata quando incide sulla libertà personale, è destinata a peggiorare finché rimane prigioniera di quella aporia che l'anno scorso ho ravvisato nella contraddizione fra "ipertrofia" e "nomofilachia": immagine in cui campeggia l'idea di una "quantità" che, per il suo peso soverchiante, degrada la "qualità" del prodotto a un livello non più rispondente alla funzione.

2. *Segue: b) nel ramo civile.*

I dati statistici riguardanti l'andamento del ramo civile non sono meno preoccupanti.

Rispetto a quelli già inquietanti del periodo precedente, le dimensioni dell'ipertrofia sono ancora cresciute, a causa soprattutto delle maggiori sopravvenienze. Infatti, nel periodo di riferimento (compreso fra l'1.7.1998 e il 30.6.1999), la peudenza iniziale era di **42.213** ricorsi: ne sono sopravvenuti **23.986** e ne sono stati definiti **16.215**.¹⁰

L'entità della crisi si coglie appieno ove si consideri che

¹⁰ Dei **42.213** ricorsi civili pendenti, **38.798** erano ricorsi ordinari, **2.410** regolamenti di competenza e **1.015** regolamenti di giurisdizione; mentre i ricorsi sopravvenuti e i procedimenti esauriti nel corso dell'anno sono stati, rispettivamente, **22.608** e **14.999** ricorsi ordinari, **810** e **905** regolamenti di competenza, **568** e **311** regolamenti di giurisdizione.

all'inizio del 1950 erano pendenti 7.732 ricorsi civili e nel corso dell'anno furono definiti con sentenza 3.196 procedimenti rispetto ai 4.291 sopravvenuti. E che appena 5 anni or sono, nel 1995, erano pendenti 35.521 ricorsi civili e furono esauriti 14.367 procedimenti a fronte di una sopravvenienza di 13.663 procedimenti, di gran lunga inferiore alla sopravvenienza attuale, di 23.986 procedimenti.

Nel breve arco di un lustro la "curva" della sopravvenienza dei ricorsi civili è costantemente aumentata, con un'impennata della linea di tendenza che esprime un aumento percentuale del 17,55 rispetto ai procedimenti pervenuti nel 1995. Mentre il numero dei ricorsi definiti, anch'essi in costante aumento fino allo scorso anno, all'1.7.1999 si era attestato su poco più di 16.000 procedimenti civili con una leggera flessione in diminuzione di 250 numeri¹¹.

Ma a proposito di confronti e per farne uno che — comparando i dati in esame con quelli del primo anno del 1900 — può ben definirsi storico, ecco una piccola ma assai istruttiva curiosità. Dalle statistiche allegate alla relazione del mio predecessore di cento anni fa (cui facevo cenno all'inizio), risulta quale fosse allora il carico e la produzione, nel ramo civile delle cinque Corti di cassazione del Regno compresa la competenza delle Sezioni Unite di Roma. Ebbene, di fronte a una pendenza di circa 43.000 e alla definizione di oltre 16.000 cause di oggi, i dati del primo anno del secolo sono, rispettivamente: circa 1.300 (contro 43.000) e 745 (contro oltre 16.000). Non c'è che

¹¹ Il che lascia chiaramente intendere che quello dei 16.000 ricorsi, o poco più, sia un "tetto" al di là del quale, ad organico invariato, si sconfinerebbe nell'area dell'inesigibilità, non essendo umanamente possibile pretendere a lungo il mantenimento o addirittura il superamento di standard produttivi già definiti "eccezionali". Ma non sarebbe neppure conveniente, stante che il "di più" andrebbe a scapito del "meglio" che invece si richiede.

dire: è un rapporto che approssimativamente, ma con molta moderazione, è calcolabile nell'ordine di grandezza che va da 1 a 25! Ed è una sproporzione che rimane enorme anche a considerare l'aumento della popolazione, neppure raddoppiata.

Sono confronti dai quali chiunque è in grado di trarre le più desolanti conclusioni sul progressivo snaturamento della Corte di Cassazione.

Ecco perché nel valutare la natura di questa grave crisi e ricercare i possibili rimedi, bisogna capire che il problema non è soltanto quello dell'arretrato da smaltire, quanto piuttosto d'impedire che si formi; non è soltanto quello della profluvie di nuovi ricorsi da decidere, quanto piuttosto d'indagare la ragione per cui ne giungano in così cospicua misura e d'interrogarsi sulla giustificabilità o meno di un accesso tanto agevole; non è affatto quello di adeguare l'organico di una Corte Suprema — già pari a un reggimento di fanteria — al numero crescente di ricorsi, ma, al contrario, ammettere i ricorsi nella misura e con i criteri coerenti con la funzione che a una Corte Suprema si richiede. Questo il vero problema: ricondurre la Corte nell'alveo delle sue funzioni istituzionali di giudice di legittimità, investito come tale del compito di elaborare le soluzioni interpretative più appropriate, valide in linea di principio per tutti i consociati, al fine di dare un contributo di sufficiente chiarezza alle norme dell'ordinamento e di ragionevole prevedibilità circa l'esito dei conflitti giuridici, così da realizzare, in via tendenziale, la certezza del diritto e, in definitiva, attuando il principio dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

3. *La Corte di Cassazione alla ricerca di una smarrita identità.*

Il fatto è che il fenomeno della "ipertrofia" crescente, com-

patibile con un modello di “terza istanza” ma non di Corte Suprema, ha finito per debilitare la funzione di “nomofilachia” e a spingerla verso posizioni residuali. Di modo che il giudizio di cassazione, attraverso una lenta ma progressiva degenerazione, è andato via via trasformandosi nel modello opposto. Ossia: da strumento di garanzia del *ius constitutionis*, che è il modello nel quale il caso controverso è solo l’occasione per garantire la legalità dell’ordinamento e dove, quindi, rileva più l’importanza della questione che l’interesse della parte, in strumento di tutela del *ius litigatoris*, che è il modello, invece, nel quale l’interpretazione della legge è solo il mezzo per risolvere una specifica controversia e, quindi, più nell’interesse delle parti che per la legalità dell’ordinamento. Con la pericolosa tendenza ad alterare la sua originaria natura di giudizio sulla legittimità del provvedimento impugnato, per divenire un ulteriore processo di merito sulla *res indicanda*.

Questa forzata ma incompiuta metamorfosi ha preso avvio e continua a procedere nei fatti, quasi inconsapevolmente, per il bisogno di far fronte a una situazione a dir poco anomala, caratterizzata da una massa schiacciante di ricorsi che, per quantità, è di gran lunga superiore alla capacità di risposta dell’organo adito e, per qualità, è parzialmente estranea ai suoi compiti d’istituto, risultandone nel complesso depotenziata la funzione di nomofilachia, che tuttavia era e rimane propria della Corte di Cassazione. L’esito di un così perverso ibridismo è disastroso, poiché la Cassazione, pur essendo e restando Corte Suprema, è costretta a trascurare il suo compito istituzionale di giudice di legittimità e, nello stesso tempo, è sollecitata più o meno scopertamente a tradirlo, comportandosi da giudice di merito di terza istanza. Con la ulteriore dannosa conseguenza di disorientare un corpo professionale altamente qualificato, che si domanda smarrito

quale spazio rimanga ancora per rendere alla Nazione il servizio per il quale è stato chiamato e per il quale è intellettualmente attrezzato.

4. *L'assemblea generale del 23 aprile 1999.*

È proprio dalla presa di coscienza di così assillanti problemi e della stessa crisi d'identità della Corte di Cassazione che, su impulso dell'allora Primo Presidente e con l'ausilio di un Comitato di studio formato da valenti magistrati della stessa Corte, mnove l'iniziativa culminata nella "Assemblea generale" svoltasi il 23 aprile 1999, alla presenza delle più alte cariche dello Stato fra le quali il Presidente della Repubblica e i Presidenti dei due rami del Parlamento.

L'Assemblea, di cui non si aveva memoria di precedenti paragonabili per importanza, è stata introdotta da quattro relazioni di base e seguita da numerosi interventi, sui temi posti all'ordine del giorno, vale a dire:

1) Posizione istituzionale, identità e ruolo della Corte Suprema di Cassazione. Aspetti normativi e realtà operativa.

2) L'organizzazione della Corte. Iniziative da adottare nel quadro della legislazione vigente: *a)* nel settore civile; *b)* nel settore penale.

3) Possibili prospettive di riforme normative per la riduzione del contenzioso e il perfezionamento dei meccanismi processuali nel giudizio di legittimità.

Dopo un ampio, approfondito ed appassionato dibattito al quale hanno partecipato in gran numero i magistrati della Corte, e dal quale sono emersi nettamente sia la fedeltà al compito istituzionale dell'organo sia il proposito di recuperare la funzionalità, l'assemblea ha approvato all'unanimità una riso-

luzione articolata in 18 punti e che è testualmente riportata nell'Appendice n. 2 della presente Relazione.

Bisogna riconoscere che per l'autorevolezza e il numero dei partecipanti, l'impegno dei relatori e l'alto profilo del dibattito, l'adunanza generale del 23 aprile si colloca a ragione fra gli episodi di grande momento istituzionale nella vita di questa Corte. E con altrettanta sensibilità istituzionale ne ha raccolto l'eco il C.S.M. con un approfondito seminario di studi sul tema "La Corte di Cassazione", svoltosi a Roma dal 25 al 27 novembre 1999: un seminario che ha inteso, appunto, corrispondere con prontezza a una delle richieste formulate nel punto nove del documento finale approvato da quell'assemblea ("organizzare seminari periodici sul funzionamento della Corte di Cassazione").

Ma dei 18 punti merita qui di essere ricordato il n. 1, non a caso il primo. Esso infatti indica quella che, per comune opinione, è la causa principale del progressivo snaturamento della funzione di legittimità e che, paradossalmente, nelle originarie intenzioni dei costituenti, si pensava di rafforzare: vale a dire il principio, sancito dall'art. 111 Cost., per cui "contro le sentenze ... è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge". Ciò significa che il legislatore ordinario non può escludere dal ricorso per cassazione nessun tipo di sentenza, fosse anche d'infimo valore pecuniario e di scarsa rilevanza sociale; con l'effetto pratico di assecondare così lo spirito di litigiosità insito nel *ius litigatoris* e di deprimere la funzione di nomofilachia del *ius constitutionis*.

Queste, in breve le ragioni poste a base del primo punto del documento (approvato il 23 aprile 1999), col quale l'assemblea "prospetta al Parlamento ed al Governo l'opportunità di valutare:

1) la revisione dell'art. 111 Cost. nel senso che — salvaguardando il ricorso in cassazione per violazione di legge con-

tro i provvedimenti sulla libertà personale – sia rimessa al legislatore ordinario la disciplina dell’ambito di proponibilità del ricorso contro le sentenze”.

5. La proposta di revisione dell’art. 111 Costituzione.

La proposta, in verità, non è nuova ed è tanto seria che del problema si era già occupata la poi decaduta *Commissione bilaterale* (istituita con l. cost. 24.1.1997, n. 1), la quale, nel progetto di revisione costituzionale, aveva riformulato l’art. 111 nel senso che, contro le sentenze, il ricorso in cassazione è ammesso, non indiscriminatamente, ma solo “nei casi previsti dalla legge, che assicura comunque un doppio grado di giudizio”. Anche con riferimento a tale vicenda, e per “dovere di servizio” la Corte non aveva mancato di fornire il suo contributo di pensiero nel seminario “La Corte di Cassazione nelle prospettive di riforma costituzionale”, svoltosi in questa Aula Magna il 24 febbraio 1998: dove un esperto e stimato giudice di legittimità, esprimendo un’opinione largamente condivisa, osservò giustamente che gli “utenti della giustizia accetterebbero di buon grado di rinunciare al ricorso in cassazione per controversie di poco conto, ove in cambio potessero essere sicuri di trovare, per le cause di ben più rilevante importanza, un giudice di legittimità attrezzato a provvedere presto e bene”.

Quella vicenda – come a tutti è noto – è rimasta senza esito, ma questa frase, nella sua sobria e incisiva efficacia, coglie nel segno, perché dimostra quanto sia più funzionale al servizio che la Corte deve rendere ai cittadini un ricorso limitato anziché generalizzato.

È di conforto tuttavia constatare come la proposta formulata nel punto n. 1 della Risoluzione del 23 aprile sia stata

recentemente ripresa per essere assecondata in più alta sede. Proprio in questi giorni infatti un autorevole senatore, che è anche un illustre costituzionalista, si è fatto promotore di un disegno di legge costituzionale recante il titolo: “*Revisione dell’articolo 111 della Costituzione*”. Il d.d.l. è preceduto da una relazione che risulta ampiamente ispirata, nell’impianto motivazionale, alle argomentate ragioni provenienti da più parti: dall’allarme che io stesso ho lanciato nel discorso inaugurale dell’anno passato, e già in precedenza dal mio predecessore, all’avviso espresso dal V. Presidente del C.S.M. nel suo intervento all’assemblea del 23 aprile, più volte richiamata, non senza soffermarsi sul testo predisposto dalla *Commissione bilaterale*, riformulato come segue:

“È sempre ammesso ricorso in cassazione contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali; *nei casi previsti dalla legge* è ammesso il ricorso in cassazione contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali. Tutti i ricorsi possono essere proposti *soltanto per violazione di legge*. Per le condanne penali è assicurato comunque dalla legge un doppio grado di giudizio”.

La speranza è che il disegno di legge sia coronato quanto prima da successo, poiché è questo lo strumento normativo indispensabile per riportare il ricorso in cassazione alla misura che gli è più congeniale e per consentire così alla Corte Suprema di potere svolgere il compito che le è proprio. In effetti, una volta caduta la barriera costituzionale e con essa il principio della ricorribilità per cassazione di tutte le sentenze (alle quali, per di più, sono state nella prassi assimilati i provvedimenti che comunque “decidono” o anche soltanto “incidono” su diritti

soggettivi), sarà possibile al legislatore ordinario introdurre ogni possibile tecnica selettiva, come per esempio escludere determinate categorie di affari o le cause di minor valore economico o altri tipi di filtro.

6. *I rimedi attuabili con legge ordinaria.*

Al fine peraltro di ricostituire lo stesso ricorso per cassazione alla sua natura di mezzo impugnatorio rescindente (non di merito), e considerato che la copertura costituzionale dell'art. 111 (anche nel testo vigente) è limitata alla "violazione di legge", esiste la possibilità di utili rimedi che, senza necessità di attendere la riforma dell'art. 111, sono già attuabili con legge ordinaria.

Mi riferisco in particolare al "vizio di motivazione", che è il varco attraverso il quale più di frequente — e spesso con successo — si tende a fare scivolare il giudizio di cassazione, che è "a critica vincolata", verso il riesame del merito.

È questo infatti un altro dei punti, il quinto, che l'Assemblea del 23 aprile ha prospettato all'attenzione di Governo e Parlamento:

"5) La modifica del n. 5 dell'art. 360 cod. proc. civ., limitando il ricorso al caso di 'mancanza o illogicità della motivazione quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato', così come già previsto dall'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen."

Quest'ultima formula, in effetti, è più restrittiva di quella prevista, per il ramo civile, dall'omologo art. 360 n. 5 e, però, neanche essa si è rivelata in pratica sufficiente ad evitare la ricaduta nell'esame del merito. Sarebbe perciò più opportuno rafforzare ulteriormente il rigore dell'art. 606, lett. e), c.p.p. precisando che *"la illogicità manifesta della motivazione, sem-*

pre risultante dal testo del provvedimento, assume rilevanza... purché si risolva in mancanza della medesima”.

In tal senso ho espresso il mio avviso, in sede di audizione conoscitiva, alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, non senza rispettosamente prospettare in quella sede altre possibili misure deflative. Quali:

a) possibilità di procedere con interventi legislativi volti a limitare il ricorso per cassazione ai soli provvedimenti per i quali lo stesso è imposto dalla Carta costituzionale (sentenze e provvedimenti sulla libertà personale); si pensi ai numerosi ricorsi in tema di misure cautelari reali, di sequestro probatorio, di restituzione nel termine, di correzione di errori materiali, di controversie in materia di qualifica lavorativa e mercede dei detenuti, ecc.; e, comunque, escludere, per quelli non coperti da garanzia costituzionale, la deducibilità del difetto di motivazione;

b) possibilità di modificare l'art. 613 comma 1 c.p.p., precludendo all'interessato di proporre ricorso per cassazione *personalmente*; in un giudizio caratterizzato da spiccato tecnicismo, qual è quello di legittimità, per il quale il legislatore non ritiene sufficiente che il difensore sia abilitato all'esercizio della professione forense, ma esige che l'abbia esercitata per un certo numero di anni (otto) o abbia superato un'ulteriore prova d'esame, non ha senso attribuire all'interessato, pur se privo di ogni qualificazione professionale, la legittimazione a proporre personalmente l'impugnazione; legittimazione che sovente si presta all'elusione della norma che richiede l'assistenza di un "cassazionista". Una tale limitazione non è in contrasto né con la Costituzione, né con le Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito;

c) prevedere un procedimento semplificato, rispetto a quello disciplinato dal vigente art. 611 c.p.p., per i casi in cui il

ricorso per cassazione sia inammissibile per vizi di forma o perché proposto per motivi non consentiti. Tale procedimento (sull'esempio di quanto avviene in taluni Paesi europei) dovrebbe essere incentrato su un potenziamento dei poteri presidenziali e sulla possibilità di far ricorso a procedure *de plano*; una modifica siffatta potrebbe contribuire, in maniera consistente, alla riduzione dei tempi di definizione del processo in cassazione, con evidenti effetti disincentivanti.

7. Misure organizzative interne: l'istituzione della Sezione tributaria.

L'attività propositiva che ha preceduto e seguito l'adunanza generale del 23 aprile non ha certo distolto l'attenzione degli organi responsabili dai problemi organizzativi interni alla Corte e dalle soluzioni operativamente praticabili. Mi riferisco alle misure volte a razionalizzare il lavoro d'istituto anche con scelte organizzative intese a selezionare i tempi e le modalità della risposta giurisdizionale in relazione alla diversità dei settori di competenza, privilegiando il criterio della specializzazione professionale.

In questa direzione, e come avevo già auspicato nella Relazione precedente (p. 78), fa spicco l'istituzione e l'inizio di attività della nuova *Sezione tributaria* (V sezione civile), disposta con decreto 21 giugno del Primo Presidente ed accolta con generale favore come razionale misura di divisione del lavoro in base al criterio della specialità. Questo il criterio che è stato opportunamente privilegiato nel rispetto di due diverse ma convergenti esigenze. Da un lato, appunto, la specialità della materia: sia sotto il profilo sostanziale, valendo per il settore tributario

principi generali propri; sia sotto il profilo procedurale, dato che la trattazione dei ricorsi in materia presenta connotazioni peculiari ed è dominata, sul piano del giudizio, da regole proprie. Dall'altro, poi, la necessità di utilizzare al meglio le forze già esistenti nell'invariato organico della Corte, essendo stata la Sezione costituita con magistrati sottratti alle altre sezioni. Ma, grazie a questi accorgimenti, il pregiudizio che queste hanno sofferto in termini di organico è in parte compensato dalla maggiore produttività che è lecito attendersi attraverso una più razionale e sistematica organizzazione del lavoro, tenuto conto soprattutto che in un contenzioso di massa, qual è quello in materia tributaria, è possibile individuare ricorsi *seriali* in cui viene in discussione la medesima questione e in relazione ai quali quindi, si possono realizzare accorpamenti che consentono di definirne un cospicuo numero in ciascuna udienza.

Bisogna anzi aggiungere che il pur breve periodo di funzionamento della sezione ha finora confermato, sul piano operativo, il fondamento delle ragioni giustificative della sua istituzione, sia quanto al numero dei ricorsi esaminati (con il criterio degli accorpamenti, nonostante le carenze segnalate, è possibile definire circa 250 ricorsi al mese) e sia quanto al corretto esercizio della funzione nomofilattica. Il che assume una particolare valenza sul piano dell'unità dell'ordinamento, esplicandosi attraverso il coordinamento e la razionalizzazione dei principi fondamentali comuni ai diversi tributi.

8. *L'attività della Sezione lavoro.*

Sono ormai vigenti le nuove norme (artt. 68 e 68 *bis* del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 come modificato dall'art. 29, commi 1-3, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 80) che attribuiscono al giu-

dice ordinario in funzione di giudice del lavoro la giurisdizione nelle controversie relative ai rapporti di pubblico impiego. Come ho accennato nella precedente Relazione (p. 75), ricordo che la nuova disciplina dispone, in particolare, che il giudice del lavoro – ove non sia intervenuto accordo in sede sindacale sull'interpretazione autentica o sulla modifica di clausole della contrattazione collettiva – decida con sentenza (non definitiva) sulla sola questione “pregiudiziale interpretativa” e che tale sentenza sia impugnabile soltanto con *ricorso immediato per Cassazione*, la cui decisione, pur non vincolante in relazione ad altri analoghi procedimenti, può tuttavia concretamente influire su di essi, tanto che, nell'attesa, possono essere sospesi. Poiché l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario e le regole procedurali testé richiamate trovano applicazione in relazione a tutte le *questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro pubblico successivo al 30 giugno 1998*, la Cassazione non ha avuto ancora modo di pronunciarsi su questi nuovi e delicatissimi temi, ma non è azzardato prevedere che, fra non molto alla Sezione lavoro della Corte perverranno, in misura crescente, i primi ricorsi su queste problematiche, che, involgendo l'estensione del sindacato di legittimità ai contratti collettivi, finiranno inevitabilmente per conferire alla Corte (come all'intera magistratura del lavoro) una “centralità” e un “ruolo” nuovi, meritevoli di una particolare attenzione e di adeguate strutture di supporto.

Si può comunque confidare sulla previsione che la Sezione lavoro, ben diretta e organizzata con un corpo di magistrati specializzati la cui produttività è attestata fra l'altro dal gran numero di sentenze pubblicate (8.000 nel solo anno 1999), saprà reggere anche alla nuova prova. Già da ora, del resto, la Sezione si avvale di moduli operativi rispondenti, da un lato, alla speciale natura della materia e, dall'altro, al tipo di con-

tenzioso che in buona parte è anch'esso di "serie". Sul piano tecnico l'avvenuta informatizzazione consente di individuare e accorpare ricorsi concernenti questioni identiche o similari, con la conseguente possibilità di trattarli insieme nella stessa udienza e, pertanto, di deciderli in modo uniforme: il che è in perfetta aderenza alla funzione istituzionale della Corte di assicurare l'unità del diritto oggettivo. È stato messo a punto, inoltre, un adeguato sistema d'informazione e aggiornamento circa le pregresse decisioni e le pendenze in atto, di modo che la Sezione — come prevede il suo presidente — potrà garantire, anche nell'allargato settore della sua competenza, una risposta di giustizia seria e sufficientemente sollecita.

9. *I servizi informatici.*

Per aggiornare quanto ho già esposto più diffusamente nella Relazione precedente (pp. 84-86), aggiungo che, nell'ambito della già ricca dotazione di strumenti informatici perfettamente funzionanti e di grande utilità (per gli uffici e gli utenti), è stato anche portato a compimento un progetto di informatizzazione che cura la pubblicazione e il rilascio delle copie delle sentenze, le quali vengono memorizzate tramite scansione nel loro formato originale, di modo che è possibile rilasciare copie da un archivio informatico senza necessità di ricercare e fotocopiare da archivi cartacei.

Di minori dimensioni e di più recente data, ma sempre più apprezzata, è l'attività dell'*Ufficio per la documentazione*, che opera ormai da tre anni presso la Procura Generale, con il compito di raccogliere, selezionare e facilitare l'esame del materiale giurisprudenziale e di fornire la documentazione utile all'attività di studio e di ricerca dei magistrati.

10. *I primi tre Consiglieri di Cassazione provenienti dall'Università e dal Foro.*

Fra gli eventi dell'anno decorso ve n'è uno, inedito e importante, che va doverosamente sottolineato: si è compiuto l'iter burocratico che ai sensi della legge 5 agosto 1998, n. 303, a sua volta in attuazione dell'art. 106 della Costituzione, immette nella Corte di Cassazione i primi consiglieri nominati fra i professori dell'Università e fra gli avvocati, prescelti "per particolari meriti scientifici o per la ricchezza dell'esperienza professionale". Nel rispetto delle proporzioni che la legge stabilisce in rapporto alle vacanze dell'organico, i "chiamati", fra i numerosi aspiranti, sono per ora soltanto tre. E posso attestare con quanto scrupolo la competente Commissione del C.S.M. abbia proceduto all'esame comparativo delle varie posizioni: guidata solo da esemplare rigore istituzionale, ma non meno attenta a evitare che l'esito della ponderata scelta fosse letto come demerito degli esclusi.

Dicevo che l'evento è inedito, perché è nuovo nella storia della Repubblica ed ha rari precedenti in passato. Ed è importante non certo perché appena tre posti dell'organico vengano ad essere coperti, ma per il fatto, assai più significativo, che a ricoprirli sono chiamate persone che — stando alla previsione della legge ed alla fondata fiducia dell'attesa — sono in grado di "apportare alla giurisdizione di legittimità un contributo di elevata qualificazione professionale".

L'importanza dell'evento, dunque, si coglie sotto un duplice profilo: da un lato per la ricchezza che ad una istituzione conferisce il pluralismo di tipologie culturali di differente provenienza; dall'altro, e soprattutto, perché la precisa correlazione posta dalla legge fra la elevata capacità tecnico-giuridica dei "chiamati" e la "giurisdizione di legittimità" cui essi debbo-

no dare il loro apporto, prova ancora una volta l'assoluta specificità di questo tipo di giurisdizione e, quindi, la peculiare posizione ordinamentale dell'organo deputato al suo esercizio.

La Corte di Cassazione, essendo l'organo destinato ad assicurare "l'uniforme interpretazione della legge" e "l'unità del diritto oggettivo nazionale", non può che sentirsi completata nel momento in cui immette al suo interno le altre due componenti che concorrono alla interpretazione della legge e alla evoluzione del diritto. E sono le voci appunto della *auctoritas prudentium* (Università) e della *disputatio fori* (Avvocatura).

L'AVVOCATURA

A cosa serva l'opera del giurista (*auctoritas prudentium*) lo ha colto con straordinaria finezza Francesco Petrarca quando, parlando nel '300 della senescenza delle leggi romane, esaltava la vivificazione che assiduamente se ne compie attraverso l'insegnamento.

La *disputatio fori*, poi, è il fermento dialettico senza il quale il diritto non sarebbe né vivo né vivente, ma ristagnerebbe nella morta gora di una palude di regole assai lontane dall'Uomo per il quale esse sono fatte. Occorre ch'io richiami l'evangelica sentenza "È il Sabato fatto per l'Uomo e non l'Uomo per il Sabato?" Se qualcuno s'illude che, indossando la toga di giudice, diventa artefice della giustizia, è ingannato dalla sua superbia; e ad ammonirlo basta una celebre frase che sta scritta nella Glossa di Accursio: "*Auctor iuris homo, iustitiae Deus*"!

Per ricordarci tutto ciò serve appunto l'*advocatus*, cioè l'Uomo che, come *vir bonus dicendi peritus* è chiamato in aiuto di un altro uomo che di lui ha bisogno: come litigante, accusato o vittima. L'avvocato, assumendone il patrocinio, si fa portatore delle sue istanze davanti a chi, come giudice, è legittimato a stabilire se esse siano fondate o no. Ma lo farà solo dopo averlo pazientemente ascoltato, dopo averne onestamente valutate le ragioni e dopo aver obiettivamente giudicato, senza preconcetti. Ecco perché in base a un principio elementare di civiltà, che solo il tiranno può avere in odio, la nostra Costituzione proclama solennemente che "*la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*" (art. 24).

Da questo principio discendono alcuni corollari, dei quali non è male in questa occasione rinverdire la memoria a scampo di insidiosi oblii.

Il primo corollario è che l'Avvocatura, anche se in posizione dialettica diversa ma non contrapposta al giudice, è coesistente all'esercizio della giurisdizione non meno della Magistratura, i cui interventi sono da quella propiziati e controllati. Non ha quindi meno diritto di ascolto in ogni sede nella quale siano in discussione problemi riguardanti la giustizia. E non già — si badi — perché questa sia un bene da spartire fra magistrati e avvocati secondo una logica sindacale, non essendo la giustizia di proprietà né degli uni né degli altri ed essendo entrambe le categorie chiamate a servirla per il bene della intera comunità.

Il secondo corollario, consequenziale al primo, sta nella spiccata peculiarità che distingue l'Avvocatura da ogni altra professione liberale: ciò in quanto l'avvocato, proprio perché è partecipe della giurisdizione, che non a caso si esercita "In nome del Popolo", concorre e comunque condiziona col suo agire lo svolgimento di una pubblica potestà, i cui esiti, anche se la sentenza riguarda solo una vicenda, ha ricadute sulla intera comunità perché attiene al modo d'essere della giustizia nella sua terrena incarnazione. Lo si comprende meglio considerando che l'avvocato, specialmente quando è in gioco la libertà della persona umana, non assiste soltanto il suo cliente ma, attraverso di lui, difende un "valore" che appartiene a tutti i cittadini. E io credo che anche di questa peculiarità si debba tener conto: sia per un più rigoroso controllo nelle condizioni di accesso alla professione forense; sia per una più avvertita cautela che valga da bilanciamento a tendenze di liberalizzazioni

che, se giustificate solo nella logica del mercato e della concorrenza, possono sembrare troppo frettolose.

Il terzo corollario tocca l'aspetto più delicato e forse il meno evidente, ma in realtà quello di maggiore importanza sociale. Lo si scorge guardando al rapporto fra legge e società e, in quest'ambito, al rapporto fra avvocato e giudice, che, paradossalmente grazie al primo, vede elevarsi il suo ruolo da semplice "bocca della legge" a livello di interpretazione "creativa". L'avvocato, proprio perché rappresenta interessi di parte, è a più diretto contatto col corpo sociale, dal quale è il primo a ricevere istanze, pretese e bisogni di ogni sorta. Egli li recepisce, li filtra, li assimila e li rielabora secondo gli schemi giuridici idonei a renderli presentabili a chi deve giudicare; e, così facendo, porta il contributo di idee nuove, veicolo a volte di una cultura giuridica d'avanguardia che, con apparenti o anche reali forzature del dato normativo, cerca di adeguarlo a una mutata realtà sociale. L'ultimo ventennio di giurisprudenza è un esempio di come l'area del danno risarcibile si sia progressivamente dilatata sotto i continui impulsi di una cultura giuridica progressista, che ha abbattuto una dopo l'altra le barriere opposte da una tenace tradizione contraria. Tutto ciò risulta documentato dai repertori delle sentenze: ma ci sarebbe stata questa evoluzione giuridica senza l'insistente patrocinio forense, che delle istanze sociali si è fatto alfiere?

Ed ecco il corollario, ora più visibile. L'Avvocatura sospinge la Magistratura verso frontiere sempre più avanzate nell'evoluzione del diritto: lo fa col contributo delle argomentazioni, anche se audaci, e può farlo perché di quelle istanze essa è portatrice; ma in tal modo, e togliendo il giudice dalla sua solitudine, gli fornisce quella misura di legittimazione sociale, che, suo tramite, perviene sull'agone giudiziario.

Se ciò vale per il libero Foro, non si pensi che ne sia esclusa l'Avvocatura dello Stato solo perché il suo legame è col Potere e non direttamente con la Società. Su questo piano, certo, esiste una differenza; ma su un altro emerge un profilo che è tipico ed esclusivo di questo speciale corpo professionale, intellettualmente ed eticamente attrezzato, nel quale l'anima giuridica prevale sul corpo burocratico. Ed è proprio per la *formamentis*, educata nel culto della "legalità", che l'Avvocato dello Stato ispira a questo canone la sua opera professionale, patrocinando e consigliando in modo che il potere non degeneri in arbitrio e che la P.A. si conformi al principio costituzionale della imparzialità (art. 97 Cost.).

EPILOGO

Signor Presidente della Repubblica,
Signore e Signori.

Ho cominciato evocando la relazione inaugurale di cento anni fa; non posso chiudere la mia senza sentire il brivido del duplice passaggio epocale: si chiude il XX Secolo e tramonta il II Millennio dell'era cristiana!

Il secolo che si è appena concluso ha segnato una profonda trasformazione nelle strutture economiche e sociali del nostro Paese, sino a farne – da una nazione agricola, qual era all'inizio – una delle maggiori potenze industriali del mondo: con tanti benefici, primo fra tutti il più elevato tenore di vita; ma non senza costi, primo fra tutti una più accentuata conflittualità. Essa non ha mancato di riflettersi sul terreno giudiziario, sempre più ingolfato nel contenzioso da dirimere e sempre più impegnato nel contenere spinte eterogenee e contraddittorie. Ma, tutto sommato, il bilancio presenta un saldo attivo: non soltanto per il livello di progresso che si è raggiunto, quanto e soprattutto per la misura di civiltà alla quale si aspira.

Il mio lontano predecessore vantava come trofeo celebrativo del suo secolo la tormentata legge del 1898, la prima timida forma di assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro degli operai: il nostro secolo ha costruito su quella pietra l'immenso edificio della "sicurezza sociale". Segnalava poi come aspirazione dottrinarica ancora contrastata quella di togliere

alla P.A. il privilegio di danneggiare senza obbligo di risarcire: il nostro secolo ha smantellato, una dopo l'altra, tutte le immunità, l'ultima delle quali caduta con la recentissima sentenza delle Sezioni Unite sulla risarcibilità anche del danno derivante da lesione di interessi legittimi.

Dal confronto per così dire giuridico, fra i due secoli, balza poi evidente un diverso modo di intendere l'Uomo come soggetto dell'ordinamento: dalla dimensione dell'Avere, che lo Statuto Albertino privilegiava considerando valore primario la "proprietà sacra e inviolabile", alla dimensione dell'Essere, che la vigente Costituzione esalta fin dal primo articolo proclamando l'Italia "una Repubblica fondata sul lavoro".

Ma poiché sotto i nostri occhi tramonta, col secolo, un intero millennio, lo sguardo si volge più indietro nel tempo e, pur se in uno scenario offuscato da immagini ormai sbiadite, si domanda se e quanto noi dobbiamo alle generazioni che si sono succedute durante un così lungo passato: quanto — voglio dire — del nostro presente e, forse, del nostro futuro.

Ho accennato all'inizio a Giustiniano e alla preziosa eredità che ci ha lasciato con il *Corpus iuris*: rimasta nell'oblio durante i secoli bui, viene riscoperta, e con essa rinasce il Diritto romano, proprio all'inizio del Millennio grazie a Irnerio e agli altri maestri della Scuola di Bologna, i "glossatori" e poi i "documentatori", cui seguiranno l'umanesimo giuridico, il razionalismo e l'illuminismo. Da Irnerio in poi, per secoli e pur nel succedersi di varie scuole di pensiero, il *Corpus iuris* fu oggetto di uno studio analitico, continuo, totalizzante, che dall'Italia si era frattanto irradiato ovunque, ponendo in tal modo le basi di un "diritto comune". È soltanto in questo diritto che, al di là di inesistenti barriere nazionalistiche (essendo il diritto un prodotto della *interpretatio iuris* e non ancora un monopo-

lio del potere politico) e tanto meno linguistiche (essendo in ogni luogo il latino la lingua della scienza giuridica e dei tribunali), tutti i giuristi d'Europa si riconoscevano.

Si crea così e si consolida una *coscienza giuridica comune*, nella quale l'Europa ha trovato la sua prima vera forma di unione e l'universalità dei suoi valori. Ed è intorno al rivivificato Diritto romano, patrimonio comune di tutti i popoli, che prende corpo la Scienza del diritto, alla quale si rivendica il merito di essere la figlia primogenita dello spirito europeo moderno e del razionalismo critico occidentale, essendo nata assai prima delle altre scienze e avendo insegnato a tutte le altre a ricercare ovunque le norme che rendono possibile la leggibilità del mondo.

Da qui nasce il concetto di "ordine giuridico", che è una tappa fondamentale nella civiltà umana, essendo anche il progenitore dello "Stato di diritto": il concetto, cioè, che una decisione in tanto è legale, ed è accettabile, in quanto sia o possa essere razionalmente giustificata, non quindi sol perché dettata dalla volontà di chi impersona il potere. È rimasta celebre la frase di Luigi XVI che, volendo imporre al riottoso Parlamento di Parigi un suo editto di cui si denunciava la illegalità, replicò irritato: "È legale perché lo voglio io!" Celebre in negativo, in quanto l'esatto contrario del razionalismo critico occidentale, figlio a sua volta del Diritto romano, che poté diffondersi ovunque e sopravvivere per secoli alla caduta dell'impero perché fondato non *ex potestate imperantium* ma *vi rationis*.

Le stesse codificazioni moderne, che dall'800 in poi hanno in apparenza marcato la separatezza degli Stati nazionali, sono figlie anch'esse della comune matrice romanistica. Grazie alla quale, oggi, non è utopistico assecondare con favore quel grande processo di unificazione europea che la lunga stagione del

Diritto comune aveva preparato durante il millennio appena concluso.

Questo millennio ha carezzato più volte il sogno dell'unificazione europea, ma — dopo Carlo Magno, da Carlo V a Napoleone a Hitler — sempre con la forza delle armi e con barbara violenza.

Possa il nuovo secolo realizzarlo con la forza del Diritto e della Ragione!

Con questi sentimenti vi chiedo, Signor Primo presidente, di dichiarare aperto in nome del Popolo Italiano l'anno giudiziario 2000.



APPENDICE I

CONSIGLIO D'EUROPA COMITATO DEI MINISTRI

RISOLUZIONE INTERINALE DH (99) 437

Diritti dell'uomo

Durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia: misure supplementari di carattere generale ()*

(*) Testo in lingua francese con traduzione italiana non ufficiale e con tre tavole statistiche.



**CONSEIL DE L'EUROPE
COMITÉ DES MINISTRES**

RÉSOLUTION INTÉRIMAIRE DH (99) 437

Droits de l'homme

Durée excessive des procédures devant les juridictions civiles en Italie: mesures supplémentaires de caractère général.

(Adoptée par le Comité des Ministres le 15 juillet 1999, lors de la 677^e réunion des Délégués des Ministres).

Le Comité des Ministres, en vertu des articles 32 et 54 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention»), ainsi que de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, telle qu'amendée par le Protocole n° 11, et vu les Règles qu'il a adopté relatives à l'application de ces articles.

Soulignant la nécessité pour les Etats contractants de prendre rapidement toutes les mesures requises pour se conformer à leur obligation d'éviter la répétition de violations de la Convention similaires à celles constatées dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et dans les décisions du Comité des Ministres;

Vu les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions du Comité des Ministres constant depuis la fin des années 1980 un très grand nombre de violations de l'article

6, paragraphe 1, de la Convention, en raison de la durée excessive des procédures devant les juridictions civiles;

Vu les mesures prises par l'Italie, depuis 1990, suite à ces constats de violation, mesures résumées dans la résolution adoptée par le Comité des Ministres dans le cadre de son contrôle de l'exécution de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Zanghi (Résolution DH (95) 82), ainsi que les nouvelles mesures envisagées, résumées dans la Résolution relative à des mesures supplémentaires de caractère général (Résolution DH (97) 336);

Rappelant que dans cette dernière résolution le Comité des Ministres a constaté que le nombre de violations de l'article 6, paragraphe 1, n'avait pas encore diminué et a ainsi décidé de reprendre son examen des réformes nécessaires pour résoudre le problème de la durée des procédures devant les juridictions civiles en Italie et a également décidé, par conséquent, de maintenir les affaires concernées sur son ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre de ces réformes;

Ayant invité le Gouvernement de l'Etat défendeur à continuer d'informer le Comité des Ministres de l'impact des mesures supplémentaires prises ainsi que de l'état d'avancement des autres réformes envisagées afin de résoudre ce problème, vu l'obligation qu'a l'Italie de se conformer aux arrêts de la Cour et aux décisions du Comité des Ministres selon les articles 53 et 32, paragraphe 4, de la Convention, ainsi que l'article 46, paragraphe 1, de la Convention telle qu'amendée par le Protocole n° 11;

Considérant que, lors de l'examen de cette question par le comité des Ministres, le Gouvernement de l'Etat défendeur a

donné à celui-ci les informations résumées dans l'annexe à la présente résolution;

Notant avec satisfaction l'augmentation considérable de l'efficacité des tribunaux en terme d'affaires résolues, mais rappelant les problèmes importants qui restent à résoudre,

Incite les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts;

Déclare, après avoir pris connaissance des informations fournies par le Gouvernement de l'Italie, qu'il a provisoirement rempli ses fonctions en vertu des articles 54 et 32 de la Convention, ainsi qu'en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention telle qu'amendée par le Protocole n° 11;

Décide de reprendre, au plus tard dans un an, l'examen de la question de savoir si les mesures annoncées vont effectivement prévenir de nouvelles violations de la Convention et décide par conséquent de n'examiner, dans l'intervalle, que les questions afférentes à l'octroi et au paiement de la satisfaction équitable ainsi qu'aux autres mesures de caractère individuel qui pourraient s'imposer dans des affaires spécifiques.

ANNEXE À LA RÉOLUTION DH (99) 437

Informations fournies par le Gouvernement de l'Italie lors de l'examen par le Comité des Ministres des mesures supplémentaires à prendre afin de résoudre le problème posé par la durée excessive des procédures civiles en Italie

Lors de l'adoption de la Résolution DH (97) 336 par le

Comité des Ministres, le Gouvernement italien avait signalé certaines initiatives législatives entreprises en vue, d'une part, d'assurer la liquidation de l'arriéré judiciaire accumulé au fil des années et, d'autre part, d'introduire des réformes structurelles dans la législation et l'organisation des tribunaux. Ce plan de rationalisation du système judiciaire et de réforme du procès civil se trouve actuellement dans une phase avancée de réalisation. En outre, les effets positifs consécutifs à l'institution du juge de paix depuis 1995 (voir la Résolution DH (95) 82) commencent à se ressentir pleinement.

Efficacité accrue des tribunaux – rôle déterminant des juges de paix

L'examen des données (de 1995 jusqu'à la fin du premier semestre de 1998) indique que la proportion des procédures terminées, par rapport à l'afflux de nouvelles affaires, a graduellement évolué de 74% à 103%; le nombre d'affaires en souffrance – plus de 3 millions, à la fin du premier semestre 1998 – est donc actuellement en train de diminuer en raison de 3% par an. En effet, 836.110 procédures ont été menées à terme au cours du premier semestre 1998, toute juridiction civile (y compris celles du travail et d'appel), contre un afflux de 810.415 nouvelles affaires dans la même période.

L'institution du juge de paix a joué un rôle déterminant dans ce processus de recouvrement d'efficacité du procès civil, en prenant en charge une partie importante des nouvelles affaires (24,5% selon les statistiques relatives au premier semestre 1998). Si l'on se réfère aux données de 1998, on remarque que, sur 1.064.535 affaires pendantes, 759.451 ont été achevées, soit 71,3% du total et 91,5% par rapport aux nouvelles affaires. Le

nombre d'affaires pendantes devant ces juridictions est donc relativement peu important. Par ailleurs, les informations disponibles laissent entendre que moins de 10% des affaires décidées par les juges de paix donnent lieu à un appel.

Compte tenu des mandats qui arrivent à échéance, le recrutement de 4.412 juges de paix est actuellement en cours (2.986 juges ont déjà été nommés) et, suite à l'adoption de la loi n° 84 du 2 avril 1999, ces juges pourront désormais rester en service jusqu'à l'âge de 75 ans. Une fois que les effectifs des juges agrégés et les postes de juges de paix prévus auront été entièrement pourvus, ces juridictions pourront fonctionner à plein régime.

La liquidation de l'arriéré judiciaire

Conformément à la loi n° 276 du 22 juillet 1997, des sections provisoires (*sezioni stralcio*), chargées spécialement d'épuiser les affaires qui étaient pendantes devant les juridictions civiles à la date du 30 avril 1995, sont entrées en fonction en novembre 1998.

Ces sections sont composées d'un juge ordinaire et d'au moins deux juges honoraires. A la fin d'avril 1999, seulement 444 des 1.000 juges honoraires agrégés prévus avaient été nommés (dont 329 déjà en poste). Pour permettre l'entrée en fonction des sections, 390 magistrats de carrière y ont donc été provisoirement affectés. La loi n° 399 de 1998 a cependant rendu moins restrictives les conditions d'accès à la fonction de juge honoraire, ce qui devrait permettre de pourvoir prochainement les postes toujours vacants sans avoir recours aux magistrats de carrière.

Le Gouvernement italien estime que le délai de cinq ans, prévu pour l'épuisement des 640.056 affaires confiées à ces

juges agrégés, sera respecté. Un premier rapport sur le fonctionnement des *sezioni stralcio* sera établi pour le mois de juillet 2000.

Les réformes structurelles en cours

Le 2 juin 1999, le décret législatif n° 51, du 19 février 1998 (mettant en œuvre la loi de délégation n° 254 du 16 juillet 1997) a pris effect, élargissant davantage les compétences du juge unique de première instance. Cette mesure vise à concentrer dans une seule juridiction de première instance - siégeant normalement avec un juge unique - les compétences auparavant exercées respectivement par les tribunaux et les *preture*. 549 bureaux judiciaires ont ainsi été supprimés et les circonscriptions judiciaires ont été modifiées. Cette nouvelle concentration des ressources devrait permettre une meilleure efficacité dans la gestion des affaires.

Parallèlement, une loi (n° 155) a été adoptée le 5 mai 1999, confiant au Gouvernement la tâche d'adopter, avant décembre 1999, des mesures pour décongestionner les cinq tribunaux les plus chargés, à savoir ceux de Turin, Milan, Rome, Naples et Palerme.

Le recrutement prévu de 1.000 nouveaux juges de carrière, ainsi que le recrutement de magistrats honoraires additionnels, permettra d'améliorer le service, notamment en ce qui concerne les tribunaux les plus désavantagés. Les postes au sein de ces tribunaux seront pourvus grâce à des mesures organisationnelles spécifiques et à un système de primes.

Finalement, toujours dans le but de soustraire à la magis-

trature la surcharge de travail découlant des affaires moins importantes, le Cabinet législatif du Ministère de la Justice vient de mettre au point un projet de loi visant à établir des formes alternatives de solution des litiges civils.

En outre, une proposition de loi (N^o 3813/S, “Mesures d’accélération des procédures et prévision d’une réparation équitable en cas de violation du “délai raisonnable” du procès), a été récemment déposée au Sénat. Cette proposition vise à créer un moyen efficace de recours interne en matière de durée des procédures. L’instance interne pourrait notamment octroyer une satisfaction équitable, en cas de dépassement de la durée “raisonnable” d’une procédure.



Traduzione non ufficiale del testo francese

**CONSIGLIO D'EUROPA
COMITATO DEI MINISTRI**

RISOLUZIONE INTERINALE DH (99) 437

Diritti umani

Durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia: misure supplementari di carattere generale.

(Adottata dal Comitato dei Ministri il 15 luglio 1999, in occasione della 677^a riunione dei Delegati dei Ministri).

Il Comitato dei Ministri, in virtù degli artt. 32 e 54 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle Libertà fondamentali (qui appresso denominata "La Convenzione") e dell'art. 46, par. 2 della Convenzione, così come emendato dal Protocollo n.11, e viste le Regole che ha adottato, relative all'applicazione di questo articolo;

Sottolineando la necessità per gli Stati contraenti di prendere rapidamente tutte le misure necessarie per conformarsi al loro obbligo di evitare la ripetizione di violazioni della Convenzione simili a quelli constatati nelle decisioni della Corte europea dei diritti umani e nelle decisioni del Comitato dei Ministri;

Viste le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e le decisioni del Comitato dei Ministri che ha rilevato dalla fine degli anni Ottanta un gran numero di violazioni dell'art. 6, par. 1, della Convenzione, per la durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili;

Viste le misure prese dall'Italia, dopo il 1990, a seguito di queste constatate violazioni, misure riassunte nella risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri nel quadro del suo controllo sull'esecuzione delle decisioni della Corte nel caso Zanghì (Risoluzione DH (95) 82) così come le nuove misure progettate, riassunte nella Risoluzione relativa alle misure supplementari di carattere generale (Risoluzione DH (97) 336);

Ricordando che in quest'ultima risoluzione il Comitato dei Ministri ha constatato che il numero delle violazioni dell'art. 6, par. 1, non erano ancora diminuite, ha deciso di riprendere l'esame delle riforme necessarie per risolvere il problema della durata delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia, ed ha anche deciso, per conseguenza, di mantenere i relativi casi nel suo ordine del giorno, fino alla realizzazione di queste riforme;

Avendo invitato il Governo dello Stato convenuto a continuare a informare il Comitato dei Ministri sull'effetto delle misure supplementari prese e dello stato di avanzamento delle altre riforme programmate al fine di risolvere questo problema, visto l'obbligo che ha l'Italia di conformarsi alle decisioni della Corte e alle decisioni del Comitato dei Ministri, secondo gli artt. 53 e 32, par. 4, della Convenzione, nonché dell'art. 46, par. 1, della Convenzione così come emendato dal Protocollo n. 11;

Considerato che in occasione dell'esame di questa questione da parte del Comitato dei Ministri, il Governo dello Stato convenuto ha dato a questo le informazioni riassunte nell'allegato alla presente risoluzione;

Avendo notato con soddisfazione l'aumento considerevole

dell'efficienza dei tribunali quanto a casi risolti, ma ricordando i problemi importanti che restano da risolvere;

Esorta le autorità italiane a proseguire i loro sforzi;

Dichiara, dopo aver preso conoscenza delle informazioni fornite dal Governo italiano che ha provvisoriamente adempiuto le sue funzioni in virtù degli artt. 54 e 32 della Convenzione e dell'art. 46, par. 2, della Convenzione così come emendato dal Protocollo n. 11;

Decide di riprendere, al più tardi fra un anno, l'esame della questione per sapere se le misure annunciate servano veramente a prevenire nuove violazioni della Convenzione e decide di conseguenza di non esaminare, nell'intervallo, che le questioni riguardanti la concessione o il pagamento della riparazione equitativa e le altre misure di carattere individuale che potrebbero imporsi in affari specifici.

ALLEGATO ALLA RISOLUZIONE DH (99) 437

Informazioni fornite dal Governo italiano, in occasione dell'esame fatto dal Comitato dei Ministri, delle misure supplementari da prendere per risolvere il problema posto dalla durata eccessiva delle procedure civili in Italia.

In occasione dell'adozione della Risoluzione DH (97) 336 da parte del Comitato dei Ministri, il Governo italiano aveva segnalato alcune iniziative legislative avviate, da un lato per assicurare la liquidazione dell'arretrato giudiziario accumulato nel corso degli anni e, d'altra parte, a introdurre riforme strutturali nella legislazione e organizzazione dei tribunali.

Questo piano di razionalizzazione del sistema giudiziario e di riforma del processo civile si trova attualmente in una fase avanzata di realizzazione. Inoltre gli effetti positivi seguiti all'istituzione del Giudice di Pace dopo il 1995 (v. Risoluzione DH (95) 82) cominciano a farsi sentire pienamente.

Accresciuta efficienza dei Tribunali. Ruolo determinante dei Giudici di Pace.

L'esame dei dati (dal 1995 alla fine del primo semestre 1998) mostra che la proporzione delle procedure concluse, in rapporto all'afflusso dei nuovi affari, si è gradualmente evoluto dal 74% al 103%; il numero delle cause in sofferenza — più di 3 milioni alla fine del primo semestre 1998 — è dunque attualmente sul punto di diminuire in ragione del 3% all'anno. In effetti 836.110 procedimenti sono stati definiti nel corso del primo semestre 1998, avuto riguardo alla giurisdizione civile nel suo insieme (comprese quelle del lavoro e d'appello) contro un afflusso di 810.415 nuovi processi nello stesso periodo.

L'istituzione del Giudice di Pace ha giocato un ruolo determinante in questo processo di nuova efficienza del processo civile, prendendo in carico una parte importante dei nuovi processi (24% secondo le statistiche relative al primo semestre 1998). Se ci si riferisce ai dati del 1998 si nota che, su 1.064.535 processi pendenti, 759.451 sono stati definiti, cioè il 71,3% del totale e 91,5% in rapporto ai nuovi processi. Il numero di cause pendenti davanti a queste giurisdizioni è dunque relativamente poco importante. D'altra parte le informazioni disponibili lasciano intendere che meno del 10% delle cause decise dal Giudice di Pace sono state appellate.

Tenuto conto dei mandati che giungono a scadenza, il reclutamento di 4.412 Giudici di Pace è attualmente in corso (2.986 sono stati già nominati) e a seguito della L. n. 82 del 2 aprile 1999, essi potranno restare in servizio fino a 75 anni. Una volta che gli effettivi dei giudici aggregati e i posti di Giudice di Pace previsti saranno interamente coperti, queste giurisdizioni potranno funzionare a pieno regime.

La liquidazione dell'arretrato giudiziario.

Conformemente alla L. n. 276 del 22 luglio 1997, certe sezioni provvisorie (le "*Sezioni stralcio*"), incaricate specialmente di esaurire le cause pendenti davanti alle giurisdizioni civili alla data del 30 aprile 1995, sono entrate in funzione nel novembre 1998.

Queste sezioni sono composte da un giudice ordinario e da almeno 2 giudici onorari. Alla fine d'aprile 1999, solamente 444 dei 1.000 giudici onorari previsti erano stati nominati (di cui 329 già attivi). Per permettere l'entrata in funzione delle sezioni, 390 magistrati di carriera vi sono stati provvisoriamente destinati. La legge n. 399 del 1998 ha tuttavia reso meno restrittive le condizioni di accesso alla funzione di giudice onorario, e ciò dovrebbe permettere la copertura dei posti vacanti senza ricorrere ai magistrati di carriera.

Il Governo italiano ritiene che il lasso di cinque anni previsto per l'esaurimento delle 640.056 cause affidate a questi giudici aggregati sarà rispettato. Un primo rapporto sul funzionamento delle "*Sezioni stralcio*" sarà fatto nel luglio 2000.

Le riforme strutturali in corso.

Il 2 giugno 1999, il d.l. n. 51 del 19.2.1998 (che metteva in opera la legge delega n. 254 del 16 luglio 1997), è diventato operativo, allargando maggiormente la competenza del giudice unico di prima istanza. Questa misura tende a concentrare in una sola giurisdizione di prima istanza — che opera normalmente con un giudice unico — le competenze prima esercitate rispettivamente dai tribunali e dalle preture.

549 uffici giudiziari sono stati soppressi e le circoscrizioni giudiziarie sono state modificate. Questa nuova concentrazione delle risorse dovrebbe permettere una migliore efficienza nella gestione dei processi.

Parallelamente una legge (n.155) è stata adottata il 5 maggio 1999. Essa conferisce al Governo il compito di adottare, prima del dicembre 1999, misure per decongestionare i cinque tribunali più sovraccarichi, cioè *Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo*.

Il previsto reclutamento di mille nuovi giudici di carriera e di magistrati onorari aggiuntivi permetterà di migliorare il servizio, specie per ciò che concerne i tribunali più svantaggiati. I posti in questi tribunali saranno coperti grazie a misure organizzative particolari e con un sistema di incentivi.

Infine, sempre allo scopo di sottrarre alla magistratura il sovraccarico di lavoro derivante dagli affari meno importanti, il Gabinetto legislativo del Ministero della Giustizia sta mettendo a punto un progetto di legge tendente a stabilire forme alternative di risoluzione delle controversie civili.

Inoltre una proposta di legge (n. 3813/S, “Misure per accelerare le procedure e previsione di riparazione equitativa in caso di violazione del *termine ragionevole del processo*) è stato recentemente presentata al Senato. Questa proposta mira a creare un mezzo efficace di ricorso interno in materia di durata delle procedure. L'istanza interna potrebbe concedere un soddisfacimento equitativo in caso di superamento della durata “ragionevole” di una procedura.

TAVOLA 1

Cour Européenne des droits de l'homme
European court of human rights

Statistique pour la période du 1.11.98 au 09.12.99
Statistical for the period 1.11.98 to 09.12.99

Etat	Dossiers provisoires ouverts	Requêtes enregistrées	Requêtes déclarées irrecevables ou rayées du rôle	Requêtes communiquées au Gouvernement	Requêtes déclarées recevables
<i>State</i>	<i>Provisional files opened</i>	<i>Applications registred</i>	<i>Applications declared inadmissible or struck off</i>	<i>Applications referred to Government</i>	<i>Applications declared admissible</i>
Albanie/Albania	6	—	2	—	—
Allemagne/Germany	1738	558	325	11	—
Andorre/Andorra	—	1	1	—	1
Autriche/Austria	367	246	153	22	11
Belgique/Belgium	279	143	30	26	6
Bulgarie/Bulgaria	413	209	54	5	2
Chypre/Cyprus	25	15	5	2	3
Croatie/Croatia	162	110	27	1	—
Danemark/Denmark	143	63	59	6	2
Espagne/Spain	335	241	130	11	4
Estonie/Estonia	55	28	7	—	2
Finlande/Finland	199	162	84	11	3
France/France	2755	891	256	121	55
Georgie/Georgia	10	—	—	—	—
Grèce/Greece	188	148	67	24	17
Hongrie/Hungary	232	96	48	1	1
Irlande/Ireland	41	24	6	1	3
Islande/Iceland	6	4	3	2	2
Italie/Italy	3440	1169	232	756	384
Lettonie/Latvia	74	33	13	1	—
Liechtenstein/Liechtenstein	1	1	1	—	—
Lituanie/Lithuania	167	84	27	13	3
Luxembourg/Luxembourg	31	16	8	7	—
Marye-Macédoine/Fyromaccedonia	30	12	8	2	—
Malte/Malta	12	6	2	1	1
Moldova/Moldova	123	33	6	2	—
Norvège/Norway	49	22	9	—	2
Pays-Bas/Netherlands	304	217	125	10	1
Pologne/Poland	3109	684	354	29	3
Portugal/Portugal	163	115	22	28	24
Roumanie/Romania	914	278	23	46	2
Royaume-Uni/United Kingdom	1098	489	212	46	27
Russie (Fed)/Russia (Fed)	1819	986	338	3	—
Saint-Marin/San Marino	1	1	1	1	1
Rép. Slovaque/Slovak Rep.	223	157	43	13	3
Slovénie/Slovenia	102	89	25	1	1
Suède/Sweden	317	206	108	6	1
Suisse/Switzerland	313	170	90	3	1
Rép. Tchèque/Czech Rep.	275	152	62	10	4
Turquie/Turkey	484	711	161	191	58
Ukraine/Ukraine	827	434	297	5	4
TOTAL	20830	9004	3424	1414	632

TAVOLA 2

1000
Situazione al 16 dicembre 1999

SENTENZE

Sentenze Corte	Danno morale e materiale	Spese	TOTALE
1 Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.000.000.000		1.000.000.000
8 MGG Penali	174.000.000	19.837.900	193.837.900
32 MGG Civile	725.000.000	165.574.780	890.574.780
1 Ministero Interno	28.440.150	5.000.000	33.440.150
2 Corte dei Conti	30.000.000	7.000.000	37.000.000
TOTALE	1.937.440.150	197.412.680	2.154.852.830

Altre Sentenze

A.L.M.: incompetenza

Calor Sud: rigetto domanda equa soddisfazione

24 regolamenti amichevoli

TAVOLA 3

Decisioni del Comitato dei Ministri

Totale Anno 1999

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

	Danno morale	Spese	TOTALE
341 decisioni - Art. 32	7.073.039.800	520.440.000	7.593.479.800

CONSIGLIO DI STATO

	Danno morale	Spese	TOTALE
13 decisioni - Art. 32	2.051.000.000	24.199.650	2.075.199.650

CORTE DEI CONTI

	Danno morale	Spese	TOTALE
7 decisioni - Art. 32	188.000.000	7.500.000	195.500.000

TOTALI GENERALI

Numero di ricorsi	Danno morale	Spese	TOTALE
361	9.312.039.800	552.139.650	9.864.179.450

APPENDICE 2

**RISOLUZIONE
APPROVATA DALL'ASSEMBLEA GENERALE DELLA
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
ADUNANZA DEL 23 APRILE 1999**

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
ASSEMBLEA GENERALE
DEL 23 APRILE 1999**

L'Assemblea

**prospetta al Parlamento ed al Governo l'opportunità
di valutare**

-1- la revisione dell'art.111 Cost. nel senso che – salvaguardando il ricorso per cassazione per violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale – sia rimessa al legislatore ordinario la disciplina dell'ambito di proponibilità del ricorso contro le sentenze;

-2- l'istituzione di un sistema di “filtri” che consenta alla Corte di decidere in pubblica udienza, nel contraddittorio delle parti, soltanto i ricorsi che pongano questioni di diritto di particolare rilevanza, prevedendo un procedimento semplificato per gli altri ricorsi, e in particolare per quelli con cui si denunzino vizi di motivazione;

-3- la limitazione dell'attribuzione alla Corte di compiti estranei alla sua funzione ordinamentale;

-4- l'inserimento nell'art.375 cod.proc.civ. (pronuncia in camera di consiglio) dei casi di manifesta infondatezza e di manifesta fondatezza del ricorso;

-5- la modifica del n.5 dell'art.360 cod.proc.civ., limitando il ricorso al caso di “mancanza o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato”, così come già previsto dall'art.606, comma 1, lett.e), cod.proc.pen.;

-6- la selezione in senso limitativo dei provvedimenti penali impugnabili con ricorso per cassazione, nel contesto di una più generale riforma del sistema delle impugnazioni (escludendo o riducendo i casi di ricorso diretto contro sentenze di primo grado) e del meccanismo della prescrizione dei reati;

-7- la semplificazione del rito camerale penale, con maggiore utilizzazione del contraddittorio in forma scritta;

-8- la modifica dell'art.93 dell'Ordinamento giudiziario, per consentire la partecipazione all'Assemblea dei magistrati della Procura Generale e dell'Ufficio del ruolo e del Massimario;

segnala al Consiglio Superiore della Magistratura la necessità

-9- a) di provvedere alla tempestiva copertura dei posti che si rendono vacanti; b) di privilegiare i requisiti attitudinali e professionali nel conferimento delle funzioni di legittimità, anche con riguardo all'immissione in ruolo di avvocati e professori universitari, e tenendo conto altresì della professionalità acquisita dai magistrati presso l'Ufficio del ruolo e del Massimario; c) di evitare la destinazione alla Corte di Cassazione mediante il “concorso virtuale” (cioè prescindendo dalla pubblicazione del posto vacante); d) di non destinare alla Corte di Cassazione magistrati sottoposti a procedimento disciplinare o a procedura di trasferimento d'ufficio ex art.2 del r.d.lgs. 31

maggio 1946, n.511; e) di organizzare seminari periodici sul funzionamento della Corte di Cassazione;

segnala al Ministro di Grazia e Giustizia la necessità

-10- a) di garantire ai magistrati della Corte, per consentire loro di svolgere un servizio efficiente ed efficace, le strutture ed il personale necessario, alla cui individuazione sarà dedicata un'apposita Assembla di cui è auspicata la sollecita convocazione; b) di assumere iniziative dirette ad agevolare l'accesso alla Corte di Cassazione di magistrati provenienti da ogni parte d'Italia, per garantire il più ampio contributo di esperienze e professionalità;

delibera di proporre le seguenti misure organizzative

-11- a) annotazione in calce al ruolo di udienza, a cura del presidente del collegio, della novità delle questioni e della conformità o meno ai precedenti giurisprudenziali; b) raccolta organica di tali annotazioni; c) consegna ai componenti del collegio di copia degli atti relativi a tutti i ricorsi assegnati all'udienza;

-12- redazione di motivazioni concise, specie nei casi in cui la decisione non si discosti dal precedente, da indicare sempre nel provvedimento;

-13- perfezionamento delle iniziative dirette a razionalizzare i compiti dell'Ufficio del ruolo e del Massimario allo scopo di: a) migliorare e intensificare i rapporti fra Massimario e Sezioni, per quanto concerne la classificazione dei ricorsi ed il loro esame preliminare, anche per la formazione dei ruoli di

ndienza; b) integrare le funzioni del Massimario, perché possa operare anche come “ufficio studi e formazione professionale”;

-14- potenziamento dell'Ufficio stampa, con dotazione di personale e strutture tecnologicamente appropriate;

-15- valorizzazione delle specializzazioni per materie, nella formazione dei ruoli delle udienze e nell'assegnazione dei ricorsi ai magistrati;

-16- nel settore civile: A) organizzazione della classificazione-spglio dei ricorsi, secondo i criteri dettati nell'ambito di ciascuna sezione, al fine di distinguere: a) le udienze in cui siano trattati i ricorsi per la cui decisione sia prevedibile una motivazione contratta (salva la decisione del collegio sul tipo di motivazione); b) le udienze “monotematiche”, per i ricorsi che pongano questioni giuridiche identiche o connesse o comunque collegate, c) le udienze dedicate ai ricorsi che impegnino in modo rilevante il compito di nomofilachia della Corte; B) pubblicazione delle sentenze civili all'atto del loro deposito in cancelleria, senza attenderne la massimazione;

-17- nel settore penale: organizzazione della classificazione-spglio dei ricorsi (pervenuti alle sezioni dopo la verifica della completezza dei relativi fascicoli processuali da parte dell'Ufficio del ruolo) per selezionare — secondo i criteri dettati nell'ambito di ciascuna sezione — a) i ricorsi per la cui decisione sia prevedibile una motivazione contratta (salva la decisione del collegio sul tipo di motivazione); b) i ricorsi inerenti a vizi di motivazione del provvedimento impugnato; c) i ricorsi concernenti questioni giuridiche di particolare importanza, per i quali si richiede che l'Ufficio del Massimario collabori con i

magistrati addetti alla classificazione sezionale per le ricerche, le relazioni e la pronta diffusione delle massime;

-18- in attesa che il legislatore istituisca il Consiglio giudiziario della Corte di Cassazione, conformandolo alle peculiarità del ruolo e delle funzioni della Corte stessa: costituzione presso la Presidenza della Corte di un organo consultivo formato da magistrati di tutte le sezioni, e rappresentativo delle stesse, nonché da due magistrati della Procura Generale, come da mozione presentata dalla Giunta Sezionale dell'Associazione Nazionale Magistrati.