

FRANCESCO FAVARA

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
2002

M 50429

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2001

Roma, 11 Gennaio 2002

INDICE

Saluto	pag.	5
Premessa	»	7
I problemi della giustizia oggi in Italia	»	7

LA GIUSTIZIA CIVILE

A) Aspetti generali	»	11
Linee generali di tendenza	»	11
La nuova disciplina del riparto della giurisdizione	»	14
Efficienza della giustizia civile e riforme processuali.....	»	17
Misure di deflazione del numero dei processi.....	»	19
B) Aspetti particolari	»	22
Le corti di appello.....	»	22
I tribunali. Le sezioni stralcio e i giudici onorari aggregati.....	»	24
Il giudice unico	»	26
Le sezioni stralcio e i giudici onorari aggregati (g.o.a.).....	»	28
I giudici di pace	»	29
Il processo del lavoro e della previdenza.	»	32
La giustizia minorile in materia civile.....	»	34

LA GIUSTIZIA PENALE

A) Aspetti generali	»	39
La crisi del processo penale.....	»	39
Le ragioni della crisi	»	41
Modello processuale delineato dalla Costituzione e principio di efficienza.....	»	45
Le soluzioni proposte dal legislatore ordinario	»	46
Conclusioni	»	50

B) I vari tipi di criminalità. L'azione di contrasto	»	53
Il quadro complessivo e l'andamento della criminalità.....	»	53
La criminalità organizzata	»	56
a) La criminalità dei gruppi stranieri.....	»	57
b) Le mafie tradizionali	»	58
Terrorismo e reati contro lo Stato.....	»	62
Le altre manifestazioni criminose.....	»	64
a) Omicidi, rapine, sequestri di persona	»	64
b) Criminalità economica e contro la pubblica amministrazione.....	»	65
c) Reati in materia di stupefacenti.....	»	66
d) Reati inerenti alla sfera sessuale	»	67
e) Usura.....	»	68
f) Frodi comunitarie.....	»	69
g) Reati ambientali ed urbanistici.....	»	69
h) Reati tributari.....	»	70
i) Criminalità informatica	»	71
l) Le altre manifestazioni criminose.....	»	72
m) La criminalità minorile.....	»	73
La Direzione nazionale antimafia.....	»	75
Polizia giudiziaria e strutture investigative	»	77
C) Esecuzione della pena.....	»	79
La Corte di Cassazione e la Procura Generale.....	»	83
La giustizia disciplinare.....	»	93
Profili organizzativi	»	98
L'Avvocatura	»	101
Considerazioni conclusive	»	102
Indice delle tavole statistiche ()	»	105
Materia civile	»	107
Materia penale.....	»	121

Signor Primo Presidente,

colleghi della Corte Suprema e della Procura Generale,

rivolgo al Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi, anche a nome di voi tutti, il mio deferente saluto e il più vivo ringraziamento per la sua ambita presenza oggi a questa solenne Assemblea e per aver voluto in tante occasioni riaffermare i valori intoccabili dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura.

Ringrazio poi per la loro partecipazione a questa cerimonia:

- l'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità
- l'ex Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro
- il Presidente del Consiglio dei Ministri
- il Vice Presidente del Senato
- il Vice Presidente della Camera dei Deputati
- il Presidente della Corte Costituzionale
- il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri
- gli onorevoli Ministri e in particolare il Ministro della Giustizia
- il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura
- il Sindaco di Roma
- i capi delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine
- tutte le Autorità e le Alte cariche dello Stato oggi convenute
- tutti i presenti, Signore e Signori.

Rivolgo infine un cordiale saluto ai Presidenti e Procuratori Generali emeriti della Corte di Cassazione, agli Avvocati dello Stato, rappresentati dall'Avvocato Generale e agli avvocati del libero Foro, rappresentati dal Presidente del Consiglio nazionale forense.

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2002

PREMESSA

I problemi della giustizia oggi in Italia

La giustizia in Italia continua ad essere al centro dell'attenzione di tutti. In questi giorni poi è stata anche al centro di un acceso dibattito politico-istituzionale sul ruolo che nella società di oggi va riconosciuto alla Magistratura, cui la Costituzione assicura una precisa collocazione quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Questa relazione, per dare l'immagine di una magistratura composta e responsabile, intende mantenersi al di fuori di tale dibattito ed esporre i dati più rilevanti sullo stato della giustizia alla chiusura dell'anno 2001, principalmente per quanto riguarda i tempi ed i modi con cui viene amministrata e l'efficienza del sistema. Riassuntivamente si può dire che la giustizia in Italia è ancora oggi troppo lenta, troppo macchinosa, troppo lontana dalle aspettative da chi ad essa chiede regolazione certa delle controversie e sicurezza nella vita di tutti i giorni.

Sappiamo tutti che occorrono riforme ulteriori, oltre quelle già attuate, per fare fronte ad una domanda di giustizia in continua crescita.

Dopo la modifica dell'art. 111 della Costituzione, abbiamo acquisito la consapevolezza che esiste un principio fondamentale: quello che i processi debbono avere una durata ragionevole. Altro principio fondamentale, costituzionalizzato nella stessa norma, è quello del giusto processo. Sono principi non antitetici, che però

debbono essere coordinati tra loro, per evitare che nuove regole, estranee o non essenziali ai fini della garanzia del giusto processo, producano un ulteriore e non giustificato appesantimento delle procedure. In tale prospettiva le riforme devono essere studiate in relazione ai benefici che si intendono conseguire, ma anche ai «costi» che esse comportano in termini di efficienza.

Oggi bisogna tener conto però anche di un nuovo importante elemento e cioè che la durata eccessiva dei processi dà luogo ad un forte aumento dell'impegno finanziario dello Stato. Infatti, nel periodo di riferimento, vi è stato un grande numero di condanne del nostro Paese ad opera degli organi comunitari, ben 276, con un onere economico complessivo, calcolando anche i giudizi definiti con regolamento amichevole, di oltre 17 milioni di euro, pari a circa 33 miliardi di lire. Ma altre condanne seguiranno, dopo l'entrata in vigore della legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto), ad opera delle nostre corti di appello, sulle quali si stanno per riversare, oltre a tutte le nuove domande, i 12.000 ricorsi già pendenti dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Il controllo dell'Europa sul nostro sistema giudiziario continuerà, anche in futuro, per quanto concerne i temi dell'efficienza e dell'adeguatezza del nostro ordinamento, essendoci stato imposto, al riguardo, un preciso obbligo di risultato, quello cioè di apprestare un adeguato sistema normativo e organizzativo. Tale obbligo è stato ribadito anche dopo l'approvazione della legge sopra citata, nella riunione del 2-3 ottobre 2001 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che ha rinviato ogni sua valutazione alla riunione del prossimo 19 febbraio 2002, esprimendo tuttavia perplessità per il fatto che «questa legge non prevede misure acceleratorie delle procedure e che la sua applicazione presenta il rischio di aggravare il sovraccarico delle corti di appello». Le riforme che sono allo studio dovranno essere dirette proprio a colmare questo *deficit* di efficienza.

Vanno poi ricordate altre decisioni della Corte di Strasburgo in

settori diversi da quello riguardante la durata del processo. In particolare sono da segnalare, per la delicatezza dei temi toccati, una decisione sul diritto alla libertà di espressione dei *media* riguardo alle critiche nei confronti dei magistrati e quella sul rispetto del principio del contraddittorio nel processo ecclesiastico in sede di deliberazione da parte del giudice nazionale, mentre sono attese altre importanti decisioni in tema di controllo sulla corrispondenza dei detenuti e in tema di esecuzione civile, anche delle stesse sentenze della Corte europea

In questo contesto, va poi formulato l'auspicio che gli operatori italiani – giudici ed avvocati – prestino sempre maggiore attenzione alle norme convenzionali ed alla giurisprudenza della Corte europea, oltre che, in generale, alle norme internazionali e comunitarie, giacché una corretta applicazione di queste disposizioni all'interno del nostro ordinamento costituisce evidentemente l'antidoto più efficace al proliferare dei ricorsi internazionali, che certamente non giovano all'immagine del nostro Paese.

LA GIUSTIZIA CIVILE

A) ASPETTI GENERALI

Linee generali di tendenza

È tradizione che la parte dedicata alla giustizia civile della relazione annuale sull'amministrazione della giustizia si apra con una esposizione di dati statistici, volta a dare un quadro di sintesi del numero e della durata dei processi che questo settore della giurisdizione ha affrontato nel periodo di riferimento e ad individuare le tendenze in atto e quindi i prevedibili connotati del prossimo futuro. .

I prospetti statistici elaborati dal Ministero della giustizia mostrano, a livello nazionale, una lieve riduzione delle pendenze per quanto riguarda i giudizi di primo grado. Complessivamente, infatti, le cause pendenti, che erano 3.301.361 al 30 giugno 2000, sono passate a 3.274.250 nei dodici mesi successivi, con una diminuzione, quindi, di 27.111 unità. Le cause di nuova iscrizione, che erano state 1.539.596 nel periodo dal 1° luglio 1999 al 30 giugno 2000, sono però aumentate a 1.604.929 nel periodo dal 1° luglio 2000 al 30 giugno 2001. È quindi subito da sottolineare che la lieve riduzione delle pendenze non è frutto della riduzione delle sopravvenienze, ma del fatto che nel frattempo è aumentata la produttività dei magistrati in termini di sentenze, il numero delle quali è passato dalle 685.623 del periodo 1° luglio 1999 - 30 giugno 2000 a 873.158 dell'ultimo anno, mentre i processi esauriti (con sentenza o per conciliazione o per abbandono ecc.) sono passati nel complesso da 1.555.536 a 1.644.240, mantenendosi così ad un livello superiore alle sopravvenienze.

Le relazioni dei Procuratori generali presso le varie corti d'appello appaiono concordi nell'attribuire questi buoni, anche se non esaltanti, risultati alle recenti riforme ordinamentali e processuali ed in particolare:

– alla istituzione del giudice unico, che, come particolarmente rileva il Procuratore generale di Roma, riducendo il frazionamento dei giudici togati di primo grado ha consentito di perseguire una maggiore razionalità organizzativa e, allargando l'area dei giudizi monocratici, ha aumentato la produttività del sistema. Con riferimento a questa riforma, peraltro, varie sedi, ed in particolare quella di Napoli, mettono in luce perduranti difficoltà di avvio, determinate anche da carenti sistemazioni edilizie e da scoperture degli organici del personale amministrativo;

– le riforme apportate al codice di procedura civile dalle novelle del 1990 e del 1995, che hanno impresso ai nuovi processi, secondo quasi tutte le relazioni, una maggiore speditezza e razionalità di trattazione, anche se da molte parti – come nella relazione del Procuratore generale di Torino – si sottolinea che le modifiche apportate con la novella del 1995 hanno introdotto un inutile e bizantino appesantimento della fase iniziale del processo di primo grado;

– l'introduzione del giudice di pace, che viene salutata sostanzialmente da tutte le relazioni come un evento di cui appare sempre di più la decisiva positività;

– l'istituzione delle sezioni stralcio e dei giudici onorari aggregati, un tema sul quale, peraltro, le valutazioni e i dati appaiono estremamente differenziati, come meglio sarà chiarito in seguito.

Anche la pendenza in grado di appello (tav. 5) ha registrato una lieve diminuzione, essendo passata dalle 247.040 cause del 30 giugno 2000 alle 242.446 del 30 giugno 2001. Qui la sopravvenienza è ugualmente aumentata: nei dodici mesi dal 1° luglio 1999 al giugno 2000 era stata di 91.812, mentre negli ultimi dodici mesi è salita a 95.340. Ma è da notare che il numero dei processi esauriti, pari a 102.257, supera quello dei processi sopravvenuti ed è maggiore, rispetto all'anno precedente, il numero di sentenze emesse dai giudici di secondo grado: 82.430 contro le 80.421 dell'anno precedente.

È da tenere presente, che questi sono dati complessivi, che ri-

guardano cioè sia i giudizi davanti alle corti d'appello sia i giudizi di appello davanti ai tribunali. Ora, la riforma del giudice unico ha devoluto dai tribunali alle corti d'appello la cognizione in secondo grado di importanti quote di contenzioso, come quelle in materia di lavoro e previdenza e quelle in materia di locazione, mentre ha lasciato al tribunale la cognizione dei gravami contro le sentenze del giudice di pace. Il saldo di questi passaggi si è tradotto, come si vedrà, in un aumento notevole delle sopravvenienze per le corti d'appello, anche se si tratta di un dato che non è uniforme su tutto il territorio nazionale. Da alcune sedi, peraltro, come ad esempio Torino, viene segnalata una forte accelerazione dei giudizi di appello in conseguenza della riforma del rito.

Ponendo a raffronto il dato della sopravvenienza delle cause di appello con quello relativo al numero delle sentenze di primo grado, si ha che la percentuale delle sentenze di primo grado appellate si aggira intorno al 14%. Si tratta di una percentuale certamente molto bassa, il che significa che vi è una generale tendenza all'accettazione delle decisioni giudiziarie, in un settore della giurisdizione, quello civile, in cui non opera quel potente fattore di distorsione e di incentivo alle impugnazioni costituito dalla possibilità di utilizzarle in funzione meramente dilatoria (come si verifica nel settore della giurisdizione penale, al fine di ottenere il proscioglimento per prescrizione).

Più alta (intorno al 24%), ma sempre minoritaria, è la quota delle sentenze di secondo grado (emesse da tribunali e corti d'appello) contro le quali viene proposto ricorso per cassazione (per determinare la quale è necessario scorporare dalle sopravvenienze della Cassazione – pari nel decorso anno giudiziario a 29.272 procedimenti – i ricorsi in materia tributaria, pari a 8.058, con i quali viene impugnata una decisione pronunciata dalle Commissioni tributarie regionali o dalla Commissione Centrale e non da un organo della giurisdizione ordinaria).

Questi ultimi dati dimostrano una generale accettazione delle decisioni giudiziarie e mettono in rilievo una circostanza importante e

cioè che il sistema basato su tre gradi costituisce un filtro indispensabile per evitare l'inflazione dei ricorsi in cassazione, sempre che non si voglia puntare a modificare la regola costituzionale della generale ricorribilità alla Suprema Corte. Anche sotto questo profilo sono quindi probabilmente da rivedere tutte le norme che, rendendo inappellabili le sentenze rese in determinati campi, hanno di fatto imposto il ricorso per cassazione come unico mezzo possibile di impugnazione.

::*

All'interno di questi dati complessivi, la composizione del contenzioso civile non registra variazioni di rilievo rispetto agli anni precedenti. Appare tuttavia da sottolineare il notevole incremento dei procedimenti in materia di separazione e divorzio. È un dato che viene riferito sostanzialmente da tutti i Procuratori generali, con l'ulteriore specificazione che questo segnale di crisi coinvolge soprattutto le coppie più giovani.

Nel settore delle controversie di lavoro, il fenomeno che desta maggiore attenzione sul piano di un discorso quantitativo è quello – riferito in maniera univoca da tutti i Procuratori generali – di un afflusso di controversie relative al pubblico impiego di gran lunga inferiore rispetto a quelle che erano state le previsioni e i timori. Alcuni Procuratori generali peraltro mettono in rilievo che potrebbe trattarsi di una stasi transitoria, destinata ad essere superata una volta che la devoluzione della materia al giudice ordinario sia andata a regime ed una volta che gli studi legali specializzati nel settore si saranno meglio attrezzati per il diverso rito che ora è destinato a queste cause.

La nuova disciplina del riparto della giurisdizione

La recente riforma del sistema di riparto della giurisdizione prevista dalla legge 21 luglio 2000 n. 205 ha sottratto alla giurisdizione ordinaria importanti aree di contenzioso. Ma sarebbe certa-

mente sbagliato parlarne come di una misura adottata in funzione deflativa. Piuttosto appare da ritenere che la situazione di ingolfamento della giustizia civile abbia fornito l'occasione, se non proprio la giustificazione, per tale spostamento di competenze dal giudice ordinario a quello amministrativo.

Come già osservato nella relazione dello scorso anno, la riforma ha inciso su aspetti fondamentali che non riguardano soltanto l'assetto organizzativo della giurisdizione, perché giungono ad investire le coordinate essenziali della tutela delle posizioni soggettive, con il progressivo superamento della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo. E cioè del criterio che ancora oggi giustifica la distinzione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

L'anno trascorso offre lo spunto per un primo, parziale, esame dell'esperienza attuativa della legge n. 205 del 2000, che ha costituito il punto di arrivo, non sappiamo quanto definitivo, di una vicenda storica complessa e caratterizzata da spinte anche in parte contrastanti. Come è noto, vi era stata dapprima l'attribuzione al giudice ordinario della cognizione delle controversie di lavoro relative ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con la riforma della disciplina del rapporto di lavoro nel senso dell'applicabilità della normativa privatistica (D.Lgs n. 29 del 1993). In una fase successiva, stimolata anche dalla sentenza n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che ha riconosciuto la risarcibilità degli interessi legittimi, la legge n. 205 ha devoluto alla giurisdizione amministrativa esclusiva rilevanti materie, concernenti i servizi pubblici, l'urbanistica e l'edilizia, con attribuzione al giudice amministrativo di strumenti (quali la sentenza di condanna al risarcimento del danno anche in forma specifica) fino a ieri riservati al giudice ordinario.

Pur non essendo questa la sede per un esame approfondito del problema, non può non rilevarsi che questo nuovo riparto della giurisdizione – che pure soddisfa alcune importanti esigenze di razio-

nalizzazione – pone interrogativi di rilievo, che emergono chiaramente anche da questa prima fase di attuazione.

In primo luogo, le ripetute questioni di legittimità costituzionale sollevate dai giudici di merito e dalla Corte di cassazione pongono all'attenzione del giudice delle leggi il tema della compatibilità di questa forte dilatazione della giurisdizione esclusiva con un assetto costituzionale che ha tradizionalmente privilegiato il giudice ordinario quale giudice dei diritti. In tale assetto, il ruolo di interprete e di guida della Corte di cassazione veniva a ricoprire una funzione di cerniera, oggi invece posta in crisi dal dualismo tra giurisdizioni diverse che, giudicando entrambe, secondo la riforma, su questioni di diritto soggettivo, possono giungere a conclusioni contrastanti in ordine ad istituti e a questioni di carattere generale, senza che esista una sede di composizione dei contrasti e di indirizzo dell'interpretazione delle norme.

Desti poi preoccupazione il fatto che, in simile assetto giurisdizionale, per le controversie in materia di diritti soggettivi affidate al giudice amministrativo che è sprovvisto di un grado di sola legittimità, siano previsti, in modo asimmetrico rispetto alla giurisdizione esercitata dal giudice ordinario, solo due gradi. Questo avviene per il fatto che il Consiglio di Stato, che – come è noto – in altri Paesi è magistratura suprema solo consultiva, nel nostro ordinamento, quale organo giurisdizionale amministrativo di vertice, è giudice di secondo e ultimo grado, di merito e di legittimità, ed è soggetto al controllo della Corte di cassazione, a Sezioni Unite, solo per quanto riguarda l'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione.

Perplexità – sul piano dell'interpretazione, prima ancora che su quello della legittimità costituzionale – suscitano poi quelle norme che appaiono attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – in contrasto con l'articolo 103 della Costituzione – anche controversie tra soggetti privati, l'oggetto delle quali non è rappresentato dalla richiesta di «tutela nei confronti della pubblica amministrazione», come prevede la tassativa norma costituzionale,

ma dalla richiesta di tutela in relazione ad atti di diritto privato posti in essere da privati, anche se concessionari di pubblici servizi.

Inoltre, sotto un profilo qualitativo, deve osservarsi che l'indicazione delle materie rimesse alla giurisdizione amministrativa esclusiva e sottratte a quella ordinaria non sembra sempre rispondere a criteri coerenti con il fine di specializzazione e di efficienza che si vorrebbero conseguire, oltre che a quei parametri di razionalizzazione, di precisione e di chiarezza. al perseguimento dei quali la riforma è parimenti ispirata.

Nulla di nuovo o di particolare mi sembra di dover segnalare per quanto riguarda le Autorità amministrative indipendenti, salvo che opportunamente si profila la soppressione di talune minori di esse. Ci si può rimettere perciò a quanto scritto nella relazione dello scorso anno.

Efficienza della giustizia civile e riforme processuali

Per dare maggiore efficienza alla giustizia civile sono oggi necessarie riforme che rendano più flessibile lo strumento processuale. Ciò al fine, in primo luogo, di consentirne l'adattabilità alle specifiche esigenze di trattazione del caso concreto e, in secondo luogo, di impedire l'abuso del processo e l'utilizzazione delle garanzie e delle scansioni processuali quali strumenti per differire l'adempimento delle obbligazioni.

Anche dopo le riforme processuali adottate con le novelle del 1990 e del 1995 e l'introduzione del modello ordinamentale del giudice unico di primo grado, la struttura del processo civile presenta tuttora certamente lacune e incongruenze. Ma il nuovo processo, come insegna l'esperienza di quelle sedi in cui esso – grazie all'esistenza di condizioni più favorevoli, ma anche grazie alla capacità e all'impegno di magistrati e avvocati – se messo correttamente in pratica, è già capace di rendere la trattazione delle cause più razionale e più rapida.

L'impulso riformatore deve comunque essere portato avanti per sanare le incongruenze che l'esperienza dei processi ha rivelato, ma soprattutto per perseguire consapevolmente l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero dei processi che arriva fino alla sentenza.

A tal fine sembra da accogliere e da rendere generale l'indicazione contenuta nell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001 n. 366 (di delega al Governo per la riforma del diritto societario) in favore dell'introduzione di procedimenti sommari, a carattere cautelare o non cautelare, destinati a garantire in tempi rapidi – con provvedimenti esecutivi opportunamente privi di efficacia di giudicato (efficacia che sarebbe incompatibile con il carattere sommario del giudizio) – la tutela reale dei diritti che si assumono violati, nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa delle controparti. Si tratta di significative innovazioni che prospettano validi rimedi endoprocessuali al problema della lentezza della giustizia civile, mantenendo ferma la garanzia giurisdizionale rappresentata dall'attribuzione della funzione decisionale ad un giudice imparziale e indipendente. È peraltro opportuno suggerire al legislatore delegato di prevedere che i provvedimenti sommari in questione contengano anche la condanna alle spese, poiché in caso contrario essi resterebbero in gran parte lettera morta, come è accaduto per quello previsto dall'articolo 423 cod. proc. civ.

Sarebbe inoltre opportuno prevedere forme di disincentivazione, che sanzionino l'abuso del processo più efficacemente di quanto ora non riesca a fare l'istituto della responsabilità processuale aggravata di cui all'articolo 96 del cod. proc. civ.

Più in generale, è auspicabile che ulteriori linee di tendenza riformatrici si indirizzino verso misure idonee a ridurre il numero dei processi che si concludano necessariamente con la sentenza, in quanto occorre prendere realisticamente atto che se la cognizione piena ed esauriente non può essere negata a chi la invoca, la stessa non sempre risponde davvero agli interessi e alle richieste delle parti.

Positiva considerazione meritano anche soluzioni pratiche che, nella prospettiva di assicurare la tempestività dei provvedimenti giurisdizionali, favoriscano il realizzarsi di concrete situazioni di concentrazione processuale.

Mi riferisco, ad esempio, all'introduzione, nel disegno di legge delega per la riforma delle procedure relative alle imprese in crisi approvato dal Consiglio dei ministri il 27 ottobre 2000, della previsione normativa, in base alla quale i singoli subprocedimenti in cui si articola la procedura d'insolvenza debbano essere attivati solo se effettivamente utili alle finalità perseguite (si pensi alla possibilità di disporre, con la stessa sentenza dichiarativa di fallimento, l'immediata liquidazione del patrimonio dell'impresa, quando risulti evidente l'inesistenza di prospettive di risanamento; oppure alla previsione di far luogo all'accertamento del passivo solo se vi è attivo da liquidare).

Quanto all'annunciata prospettiva di riforma diretta ad affidare ai difensori la gestione, anche con la presentazione di dichiarazioni testimoniali scritte, della trattazione e dell'istruttoria (salvo l'intervento del giudice in caso di dissenso tra i difensori stessi), appare opportuno attendere, per una consapevole valutazione, la presentazione del disegno di legge in materia, senza preconcette e pregiudiziali opposizioni a tentativi di snellimento della procedura, che comunque potrebbero permettere ai giudici di concentrare la propria attività e le proprie energie sul concreto e fondamentale esercizio, da espletarsi con rapidità e tempestività, della potestà di decisione.

Misure di deflazione del numero dei processi

Per quanto riguarda il complessivo carico processuale che grava sugli uffici giudiziari civili, occorre prendere atto che vi è certamente tra i cittadini una forte propensione a far valere i propri diritti davanti al giudice. Si tratta di un fenomeno comune a tutti i paesi

occidentali, ma in Italia vi è un sistema normativo che tende a giurisdizionalizzare anche settori che potrebbero più opportunamente essere affidati in via di prevenzione all'autorità amministrativa.

Se si vuole conseguire l'obiettivo di una giustizia amministrata con efficienza e in tempi rapidi, è necessario decongestionare il flusso dei processi civili e occorre studiare la possibilità di fare ricorso a modelli alternativi, rispetto a quello rappresentato dalla soluzione giudiziaria della lite. Deve però tenersi conto che, in forza dei principi costituzionali che garantiscono la tutela effettiva dei diritti fondamentali e vietano l'istituzione di nuove giurisdizioni speciali, l'ordinamento può solo consentire ed incentivare la scelta di sedi e strumenti extragiudiziali per la soluzione delle controversie civili, ma non può mai rendere il ricorso a tali strumenti obbligatoriamente sostitutivo della tutela giudiziaria, la quale non può comunque essere attribuita a giudici speciali per la definizione giudiziale di specifiche controversie, neppure sotto forma di arbitrati obbligatori.

Proprio l'arbitrato costituisce un tipico modello alternativo alla giurisdizione dello Stato, ma l'efficacia deflattiva di tale strumento, rispetto al carico di lavoro degli uffici giudiziari, è limitata e condizionata dall'elevato costo della procedura, che ne circoscrive di fatto l'utilizzo alle controversie di rilevante entità economica. L'arbitrato consente inoltre una composizione della vertenza in termini essenzialmente risarcitori ed è di fatto inutilizzabile nei casi in cui si miri a conseguire in via diretta il bene della vita a cui si aspira e non il suo equivalente economico.

Con i principi costituzionali non contrastano, di regola, le numerose norme che, specie nei tempi recenti, hanno introdotto procedure obbligatorie di conciliazione in determinati settori del contenzioso: le parti, infatti, sono sempre lasciate libere di accettare o meno la soluzione conciliativa, sicché il loro diritto di adire il giudice non è pregiudicato, ma tutt'al più ne viene ritardato l'esercizio, nel superiore interesse di tutti ad una giustizia resa più rapida dall'of-

ferta alle parti e alla loro libera scelta di strade diverse per la definizione delle loro controversie. La Corte costituzionale ha confermato, anche di recente, la piena legittimità di tali misure procedimentali (cfr. sentenza n. 276 del 2000).

A tale riguardo sono positive e suscettibili di estensione generale le indicazioni contenute nell'articolo 12 della già menzionata legge 3 ottobre 2001 n. 366 (di delega al Governo per la riforma del diritto societario), là dove ipotizzano misure dirette a rendere più efficace il tentativo di conciliazione e a dissuadere dalle ingiustificate resistenze nei confronti della soluzione conciliativa della controversia.

Particolare considerazione merita il contenzioso relativo ai rapporti con le pubbliche amministrazioni.

La riforma introdotta con i decreti n. 80 e n. 387 del 1998, dopo il sostanziale fallimento delle procedure di conciliazione pre-giudiziali previste dalla legge sul processo del lavoro del 1973, ha cercato di rilanciare gli istituti della conciliazione e dell'arbitrato, rendendo obbligatorio il tentativo di conciliazione *ante causam* previsto dall'art. 410 cod. proc. civ., novellando il codice di rito con le disposizioni recate dagli artt. 412-ter e 412-quater e disegnando *ex novo* il tentativo obbligatorio di conciliazione, nelle controversie individuali relative ai rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, disciplinato con disposizioni recate dagli artt. 69 e 69-bis del decreto legislativo n. 29 del 1993.

L'esperienza sin qui maturata nel settore del pubblico impiego induce a formulare una valutazione di prudente ottimismo. Se è vero che la percentuale di controversie che viene conciliata non è elevata (nel 1999 sono state conciliate 1.000 cause su 24.000 che erano state promosse), è anche vero che, almeno nel periodo di avvio della riforma, si è verificato ugualmente un certo effetto di filtro, posto che un numero notevole di controversie, pur non pervenendo alla conciliazione, si è fermato in quella fase, senza riversarsi dalla sede precontenziosa alla sede giudiziale.

Lo strumento dei procedimenti alternativi di risoluzione delle

controversie si presenta quindi, tenendo anche conto di positive esperienze maturate in ordinamenti stranieri – si pensi agli Stati Uniti d’America, in cui le c.d. A.D.R. (*Alternative Dispute Resolutions*) hanno avuto particolare e diffusa accoglienza nella letteratura giuridica e nell’esperienza concreta – come un utile rimedio, suscettibile di concrete e positive applicazioni, se attraverso un’attenta riflessione sarà possibile individuare specifiche situazioni concrete, nelle quali meccanismi di soluzione extragiudiziarie del contenzioso siano davvero suscettibili di successo.

Detto questo in termini generali, possono farsi le seguenti considerazioni a proposito dell’attività svolta dai singoli organi della giurisdizione ordinaria (per la Corte di cassazione si rinvia all’aproposito Titolo), anche per quanto riguarda la durata media dei procedimenti nei gradi di merito; nonché a proposito di taluni settori di giustizia civile.

B) ASPETTI PARTICOLARI

Le corti di appello

Le corti d’appello hanno visto aumentare le loro sopravvenienze a causa della devoluzione ad esse dell’appello in materia di lavoro e di previdenza sociale. Ne è conseguito – nonostante gli interventi sugli organici che pure vi sono stati – un radicale aumento delle pendenze, passate l’anno scorso, e cioè nel corso dell’anno giudiziario 1999-2000, da 74.000 a 99.744 ed ora ulteriormente aumentate fino a circa 138.993: nel biennio vi è stato quindi quasi un raddoppio delle pendenze, il che è naturale, dato che nello stesso arco di tempo le sopravvenienze sono ben più che triplicate: da 24 a

58 mila nel penultimo anno e da 58 a 88 mila nell'ultimo (questi dati riguardano solo le corti di appello e non anche i tribunali quali giudici di secondo grado e quindi non vi è divergenza con i dati generali esposti nel primo paragrafo).

Gli aumenti di organico delle corti d'appello hanno consentito una significativa crescita del numero dei procedimenti esauriti, passati da 26 mila dell'anno 1998-1999, a 32 mila nell'anno 1999-2000 e a ben 47 mila in quest'ultimo anno. Ma si tratta di adeguamenti solo parziali e insufficienti rispetto all'aumentato flusso di procedimenti.

Anche il processo di appello soffre quindi – ed in misura ancor più grave in considerazione della tendenziale maggiore essenzialità della procedura – di tempi eccessivamente lunghi. La provvisoria esecutività della sentenza di primo grado ha reso meno drammatico questo difetto, ma non ne ha eliminato la gravità.

Questa situazione di difficoltà, denunciata con sostanziale unanimità da tutte le corti di appello, rischia di aggravarsi ulteriormente, per effetto della legge n. 89/2001 (c.d. «legge Pinto»), che ha attribuito a tali giudici la competenza sulle domande dei cittadini volte al riconoscimento di un'equa riparazione, in caso di violazione del diritto ad ottenere giustizia entro un termine ragionevole, e che è già stata oggetto di numerose applicazioni ad opera di varie corti di appello.

Si tratta di un contenzioso che si preannuncia assai rilevante, almeno sul piano quantitativo, giacché, senza considerare le procedure di questo tipo che sono state e saranno instaurate *ex novo*, bisogna aver riguardo ai circa 12.000 ricorsi già pendenti presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e che, per effetto della norma transitoria contenuta nella legge n. 89 del 2001, sono suscettibili di «riassunzione» presso le varie corti d'appello.

In effetti, lo stesso Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è riferito alla preoccupazione che questa nuova legge possa ulteriormente aggravare il lavoro delle corti d'appello nazionali.

Questa preoccupazione emerge diffusamente dalle relazioni dei Procuratori generali distrettuali. Particolarmente seria, sotto questo profilo, è la situazione della Corte di appello di Roma, che è competente ad esaminare i ritardi maturati nel distretto di Napoli, sulla quale grava il contenzioso, davvero numericamente anomalo, relativo agli uffici giudiziari di Benevento.

Ad oggi non è possibile valutare complessivamente l'impatto sulle corti territoriali di questa nuova massa di controversie, anche perché il termine previsto dalla norma transitoria è ancora aperto, essendo stato prorogato – con decreto legge 12 ottobre 2001, n. 370 – al prossimo mese di aprile.

Sembra però difficile prevedere che coloro che si erano a suo tempo rivolti alla Corte di Strasburgo rinunceranno a far valere i loro diritti dinanzi al giudice interno al quale è stata attribuita la nuova competenza.

I tribunali. Le sezioni stralcio e i giudici onorari aggregati

Quanto al giudizio di primo grado, la disaggregazione dei dati tra giudici di pace e tribunali dimostra che la riduzione del numero dei processi pendenti riguarda esclusivamente i tribunali: dai 2.795.351 procedimenti pendenti al 30 giugno 2000 si è scesi ai 2.626.487 al 30 giugno 2001. Una riduzione, quindi, certamente notevole, mentre, come si vedrà in seguito, i dati relativi ai processi davanti ai giudici di pace attestano un considerevole aumento delle pendenze.

Si tratta di un andamento che si era registrato anche nel triennio precedente e che, complessivamente, solo nell'ultimo biennio ha dato luogo ad una riduzione delle pendenze, pari a circa il 10-11 per cento. Il che dimostra che non siamo di fronte a variazioni casuali ma ad una tendenza ormai stabilizzata e significativa.

Questa riduzione delle pendenze appare in parte collegabile al-

la riduzione del numero delle cause sopravvenute, le quali sono passate dalle 981.991 del periodo 1° luglio 1999 - 30 giugno 2000 alle 892.290 dei dodici mesi successivi.

A sua volta, la riduzione delle sopravvenienze di nuove cause davanti ai giudici togati di primo grado appare potersi spiegare in gran parte – anche se non esclusivamente – con l’affidamento di una quota notevole del contenzioso al giudice di pace.

Il dato relativo alla durata media dei processi davanti ai tribunali si mantiene, ormai da vari anni, intorno ai mille giorni, pari a poco meno di tre anni. Questo dato richiede peraltro di essere analizzato per poterne comprendere appieno il significato.

Occorre considerare, in primo luogo, che nel calcolo si computano anche i procedimenti in materia di lavoro, che hanno mediamente una durata assai inferiore: ne consegue che la durata media dei normali processi civili ordinari è certamente superiore al triennio.

In secondo luogo, il dato rappresenta la sommatoria indistinta di due fattori: quello dei processi di nuovo rito (per i quali alcune relazioni evidenziano un’accelerazione dei tempi processuali, quale effetto delle riforme intervenute) e quello dei processi affidati alle sezioni stralcio, che hanno dovuto scontare iniziali gravi difficoltà di avvio, legate soprattutto ai ritardi nelle nomine dei giudici onorari aggregati di tribunale e alla scarsa dotazione di locali e personale amministrativo.

Infine, occorre precisare che il dato relativo alla durata media dei processi davanti al tribunale si riferisce alla durata media di tutti i processi, quale che sia la modalità di definizione. I dati, in qualche misura divergenti, divulgati dal Ministero alcuni mesi or sono, si riferivano invece ai processi conclusi con sentenza ed è quindi naturale che segnalassero tempi di durata più lunghi. Anche quest’ultimo dato – pur disomogeneo rispetto alle rilevazioni che tradizionalmente vengono utilizzate in questa sede (e quindi inidoneo ad effettuare comparazioni diacroniche e ad evidenziare le linee di tendenza nel tempo) – appare di grande interesse. Da un lato esso evi-

denza la maggior durata dei processi che arrivano fino alla sentenza, rispetto a quelli che si concludono in altro modo: 3,57 anni (pari a 1.303 giorni) a fronte di una durata media generale (riferita cioè sia ai processi che si concludono con sentenza che a quelli che si concludono in altro modo e cioè con conciliazione, abbandono o simili) di anni 2,76, pari a giorni 1.009. Il che è ovvio, ma segnala la necessità di por mano a riforme processuali che favoriscano la definizione anticipata della lite, riducendo la quota di processi che arriva fino alla sentenza. D'altro lato esso evidenzia quale sia il tempo necessario per ottenere una sentenza ed è a questo parametro che fa riferimento la giurisprudenza europea sul principio di ragionevole durata del processo.

Può essere interessante scomporre il dato della durata media dei processi che si concludono con sentenza: si ha che nel 36% dei casi la sentenza viene pronunciata entro un anno e sei mesi, nel 18% dei casi entro 2 anni e sei mesi, nel 13% entro 3 anni e sei mesi. Vi è poi un 22% di processi nei quali la sentenza arriva dai 4 ai 6 anni dopo l'iscrizione della causa ed infine nel 9% dei casi il tempo necessario è anche più lungo.

È opportuno comunque procedere a una ulteriore valutazione dell'andamento del giudizio di primo grado, distinguendo tra le due articolazioni fondamentali del giudice unico e delle sezioni stralcio.

Il giudice unico

Le valutazioni sul funzionamento del giudice unico sono tendenzialmente positive, soprattutto in relazione alle prospettive di ulteriore miglioramento che caratterizzano la nuova organizzazione degli uffici di primo grado. Si avvertono in primo luogo segnali di superamento, almeno in alcuni distretti, dei problemi organizzativi e di utilizzo e distribuzione delle risorse che in una prima fase avevano rallentato l'avvio della riforma. Ancora diffusa è però la doglian-

za per la non sufficiente copertura degli organici dei magistrati e per la carenza di personale di cancelleria e di mezzi materiali. In particolare il Procuratore generale di Palermo ha segnalato che «le riforme ispirate ai canoni di semplificazione, immediatezza e concentrazione del processo e all'esigenza deflattiva dell'enorme carico di lavoro pendente si sono in concreto scontrate in tutti gli uffici giudiziari del distretto con organici di giudici e ausiliari rimasti inadeguati», mentre «continua ad influenzare negativamente il buon funzionamento dell'attività giurisdizionale la incessante mobilità dei giudici». Va sostanzialmente confermata, pertanto, la valutazione già espressa in occasione dell'inaugurazione del trascorso anno giudiziario, secondo la quale il giudizio sull'operatività e sul funzionamento del giudice unico di prima istanza è strettamente dipendente dallo stato delle risorse umane e delle strutture, con la conferma che anche la migliore riforma processuale incontra il limite connesso alla disponibilità delle strutture personali e materiali per mezzo delle quali la riforma stessa è destinata a funzionare.

Da molti distretti arriva comunque il segnale confortante che la riforma del giudice unico ha portato ad una sostanziale razionalizzazione degli uffici e delle risorse; la quale a sua volta ha contribuito, insieme alla diminuzione delle sopravvenienze, a determinare un incremento della produttività e una correlata riduzione delle pendenze.

Sempre rilevante è invece il numero dei procedimenti cautelari, a dimostrazione dell'efficacia che tale strumento processuale dimostra sotto il profilo della rapidità e tempestività della decisione e a conferma dell'esigenza che un modello di giudizio sommario, ma comunque rispettoso delle regole del contraddittorio, possa essere diffusamente introdotto nel processo civile e messo a disposizione di chi abbia interesse ad avvalersene, privilegiando la rapidità ed esecutività della decisione rispetto alla stabilità del giudicato.

Per quanto riguarda le cause della perdurante lentezza del giudizio civile di primo grado anche secondo il nuovo rito, una delle

principali è stata ravvisata nella strettoia processuale che caratterizza l'udienza di comparizione e la prima udienza di trattazione, spesso fissata a distanza eccessiva di tempo da giudici poco solerti. Altra ragione è quella del sostanziale insuccesso dei provvedimenti anticipatori della sentenza, richiesti e utilizzati in misura del tutto insufficiente. Secondo il Procuratore generale di Genova, «l'esperienza ormai di alcuni anni di applicazione del nuovo rito mostra che, in realtà, non si è raggiunta ancora quella notevole riduzione dei tempi dei processi che si era auspicata, soprattutto perché «la necessità di rispettare i passaggi procedurali imposti dagli artt. 180, 183 e 184 cod. proc. civ. portano addirittura ad un rallentamento della durata dei processi anche di minore entità».

Le sezioni stralcio e i giudici onorari aggregati (g.o.a.)

Nella precedente relazione sull'amministrazione della giustizia si era espressa una posizione di attesa in ordine alla valutazione del funzionamento delle «sezioni stralcio», in relazione alle notizie non omogenee provenienti dai vari distretti, certamente condizionate dalla non completa copertura degli organici e dai conseguenti squilibri tra un circondario e l'altro.

I dati relativi al 2000 sono in generale incoraggianti e segnalano un giudizio favorevole sull'apprezzabile contributo quantitativo che i giudici onorari aggregati hanno fornito allo smaltimento dell'arretrato e alla diminuzione della pendenza.

Dai dati e dalle notizie provenienti dalle sedi distrettuali, peraltro, sembra potersi dire che, nella maggior parte delle sedi, entro il quinquennio previsto dalla legge, il contenzioso affidato a queste sezioni potrà essere esaurito. Le pendenze finali, per questi processi, sono passate da 503.234 del 1999 a 347.763 del giugno 2001: Se si considera che più si riduce il numero dei processi pendenti maggiore è la possibilità di una loro più celere trattazione, appare lecito

guardare con ottimismo alla prospettiva di esaurire effettivamente lo stralcio entro i cinque anni che erano stati previsti.

I giudici di pace

I processi pendenti davanti ai giudici di pace erano 447.884 al 30 giugno 2000 (un numero già molto superiore a quello del giugno precedente) e sono saliti a 641.125 al 30 giugno 2001.

Questo aumento delle pendenze si spiega con l'aumento progressivo delle sopravvenienze, dovuto a sua volta in buona parte alla devoluzione al giudice di pace delle opposizioni alle sanzioni amministrative attuato con l'art. 98 del D.Lgs. 30 dicembre 1999 n. 507. Vi è stato così un andamento notevolmente crescente del numero dei processi sopravvenuti: 422.224 nel periodo dal giugno 1998 al giugno 1999; 554.468, dal giugno 1999 al 30 giugno 2000, saliti a 709.718 nel periodo dal giugno 2000 al giugno 2001.

Ma l'aumento delle sopravvenienze si spiega anche con la progressiva accettazione di questo organo giudiziario da parte della categoria forense ed il conseguente abbandono di manovre processuali dirette ad incardinare presso il giudice togato cause che potevano rientrare invece nella competenza del giudice di pace.

Il numero dei processi esauriti dai giudici di pace risulta in costante e significativa crescita: 337.709 nell'anno giudiziario 1998-1999, 377.910 nell'anno giudiziario 1999-2000 e ben 567.770 nell'ultimo anno giudiziario (dei quali 262.789 con sentenza).

Nonostante che tali cifre attestino i livelli più che apprezzabili di produttività di questo organo giudiziario, resta che il numero dei processi definiti nell'anno continua ad essere inferiore a quello dei processi sopraggiunti nel corso del medesimo periodo; il che è destinato a comportare un progressivo aumento delle pendenze e quindi un progressivo allungamento dei tempi processuali. Da qui la necessità di provvedere alla copertura integrale delle piante organiche

mediante la nomina dei giudici di pace mancanti, nelle sedi dove effettivamente si registri un carico di lavoro maggiore di quello che le piante organiche attuali, solo parzialmente coperte, consentano di smaltire.

Il giudizio complessivo sull'operato del giudice di pace va espresso in termini positivi. In questi anni si è manifestata in maniera indiscutibile l'enorme importanza che ha avuto l'introduzione del giudice di pace come strumento di razionalizzazione del sistema giudiziario.

I dati statistici riportati all'inizio dimostrano con piena evidenza quale livello abbia raggiunto, anche sul piano quantitativo, l'apporto che il giudice di pace dà alla gestione del contenzioso civile. Il risultato così ottenuto – destinato probabilmente ad assestarsi definitivamente a livelli superiori a quelli già raggiunti – appare ottimale: nessun'altra misura di razionalizzazione e di deflazione poteva rivelarsi così efficace.

Di questa legittimazione e della bontà della riforma è prova anche la ridotta misura percentuale delle sentenze del giudice di pace che vengono impugnate e che è pari al 2%, per gli appelli davanti al tribunale. È vero che a tale dato concorre anche la regola dell'inappellabilità delle sentenze pronunziate secondo equità nelle cause di valore fino a 2 milioni di lire (che però sono ricorribili in cassazione), ma anche scomputando questa quota, il tasso di accettazione delle sentenze del giudice onorario appare confortante.

Restano alcuni problemi da risolvere. Tra di essi vi è quello di pensare per tempo agli avvicendamenti che la temporaneità delle funzioni di giudice di pace rende necessari. Ma soprattutto vi è il problema di una adeguata e ben organizzata formazione professionale, di un più efficace controllo sul rispetto degli *standard* minimi di professionalità, di una più rigorosa vigilanza disciplinare. Vengono segnalati casi di scorrettezza nei comportamenti o di inadeguatezza professionale. Si tratta solo di episodi, ma su di essi occorre intervenire con comprensione, ma anche con rigore, perché anche



episodi isolati possono porre a rischio la legittimazione sociale dell'istituzione o di un ramo di essa. Sarebbe poi opportuno estendere l'incompatibilità con l'esercizio della professione forense al livello di distretto di corte d'appello, evitando così, come oggi accade, di vedere avvocati esercitare la professione in sedi di tribunali vicini o rispetto a quella in cui svolgono le funzioni di giudice di pace.

Appare meritevole di accoglimento il suggerimento, formulato da autorevoli studiosi del processo civile, di elevare a (l'equivalente in euro di) 15-20 milioni di lire la competenza generale per valore del giudice di pace e a (l'equivalente in euro di) 50-75 milioni di lire la sua competenza in materia di danni da circolazione di veicoli o natanti. Sarebbe anche opportuno introdurre una norma di adeguamento automatico di tali limiti, per non ripetere l'esperienza del conciliatore, che ha visto progressivamente annientare le sue competenze per l'operare di un fattore che non aveva nulla a che fare con una consapevole scelta politica circa la ripartizione ottimale del contenzioso tra gli organi di giustizia.

Al giudice di pace potrebbero anche essere devolute *in toto* altre materie, che appaiono particolarmente adatte alla sua collocazione istituzionale: ad esempio le controversie condominiali, intese in senso ampio. È vero che si tratta di materia a volte assai sofisticata, dal punto di vista giuridico, ma sarebbe forse il caso di considerare se questa elevata sofisticazione sia davvero un bene per i cittadini che si trovano coinvolti in problemi condominiali e se non sarebbe per caso opportuno affidare questa materia ad un giudice che, proprio per essere meno «giurista», possa essere capace di svolgere una salutare opera di deformalizzazione della materia stessa.

Allo stesso giudice potrebbero essere devolute poi, forse, anche le cause possessorie, per le quali dovrebbe essere esaltata la fase cautelare e eliminata quella di merito, che spesso si trascina inutilmente nel tempo, ritardando poi il possibile inizio della fase petitoria.

Mi sembra infine opportuno segnalare che si registra in talune

grandi sedi un preoccupante incremento di giudizi in materia di opposizioni a sanzioni amministrative e in materia di danni da circolazione stradale nei confronti di imprese assicuratrici; controversie che vengono risolte poi con criteri seriali, senza procedere ad accorpamenti ed anzi, in altri tipi di cause con pluralità di parti, procedendo a inopportune separazioni dell'unico giudizio originario in una serie di giudizi paralleli. Questo proliferare di controversie conduce ad un incremento, oltre che delle condanne e delle spese di causa, anche dei costi di tale tipo di giustizia, se si considerano i compensi spettanti ai giudici su ogni singola causa (con grande disparità rispetto ai g.o.a. cui vengono affidate cause meno numerose e più complesse).

Il processo del lavoro e della previdenza

Nell'ambito della giustizia civile particolare rilievo assume il contenzioso in materia di lavoro e previdenza, sia per il suo valore sociale che per il grande numero di liti cui dà causa.

I dati statistici forniti dal Ministero della giustizia registravano una pendenza, all'inizio dell'anno giudiziario trascorso, di ben 955.740 cause di lavoro e previdenza di primo grado. Tale enorme mole di processi – che rappresenta oltre un terzo del contenzioso civile complessivo – si è ridotta a 919.118 cause al 30 giugno 2001.

La riduzione della pendenza avrebbe potuto essere di gran lunga maggiore se non fosse stato per l'andamento anomalo di alcune sedi. Infatti, a fronte di una generalizzata capacità della giurisdizione del lavoro di far fronte alla sopravvenienza ed anzi di esaurire un numero di processi spesso molto superiore a quello dei processi di nuova iscrizione, si hanno sedi in cui ciò non avviene: paradigmatico, in questo senso, è il caso del distretto di Napoli, dove, a fronte di 105.765 nuove cause di lavoro e previdenza iscritte nel periodo 2000-2001, si hanno solo 83.929 cause esaurite nel medesimo pe-

riodo, con conseguente ulteriore aggravamento di una situazione già gravemente anomala, se si pensa che nel distretto di Napoli vi è una pendenza di 285.585 cause di lavoro e previdenza, pari a poco meno di un terzo della pendenza nazionale. Degna di indagine appare anche la pendenza di 91.291 cause a Catanzaro, che pure registra una capacità di esaurimento ben superiore alla sopravvenienza.

Nel loro complesso, i dati statistici mettono in luce la gravità della situazione in cui versa – in alcune sedi – questo settore del contenzioso, specialmente con riguardo ai tempi di definizione delle controversie. Questi ultimi, infatti, sono molto inferiori a quelli delle controversie ordinarie (in media 750 giorni in primo grado, contro una durata media generale di 1000 giorni). Ma si tratta comunque di tempi molto superiori a quelli che il legislatore del 1973 aveva preventivato e voluto.

Al riguardo, peraltro, sarebbe sbagliato parlare di un fallimento della riforma del 1973, che ha introdotto un modello processuale, che ha reso possibile attribuire al giudice del lavoro una quota pari a oltre un terzo del contenzioso civile complessivo, con tempi di definizione delle controversie in media ben più brevi di quelli propri della generalità delle controversie civili ordinarie anche se la maggiore semplicità rispetto al contenzioso civile ordinario non corrisponde all'esperienza concreta.

Per ottenere apprezzabili risultati di deflazione del contenzioso sarebbe necessario, semplificare drasticamente il tessuto normativo, la cui attuale caotica complessità, con la sconcertante frequenza di innovazioni, modifiche, rettifiche e ripensamenti legislativi, è una delle cause primarie del moltiplicarsi delle cause. Ma soprattutto occorrerebbe intervenire sulle cause dell'abnorme proliferare delle cause previdenziali che si verifica soprattutto al sud. In particolare, sarebbe necessario fronteggiare in modo più efficace il fenomeno dell'evasione contributiva, che poi dà luogo ad una serie di cause dirette ad ottenere il riconoscimento del diritto alla pensione di invalidità.

Il campo delle controversie di lavoro e previdenziali è forse quello più adatto alla sperimentazione di forme di soluzione delle controversie diverse dalla trattazione giudiziale.

La giustizia minorile in materia civile

La giustizia civile minorile rappresenta un settore della giurisdizione caratterizzato da una rilevante tendenza espansiva, già sottolineata nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2000.

Le ragioni sono molteplici e vanno individuate essenzialmente nell'ampliamento delle competenze civili del tribunale per i minorenni, originariamente limitate ed omogenee alle funzioni amministrative e penali, tutte convergenti verso l'unitaria finalità di assicurare il «regolare sviluppo della personalità» del minore. Dette competenze sono state progressivamente estese alla materia della tutela dei diritti e degli *status*, per effetto di una linea d'evoluzione legislativa che ha preso consapevolezza dei mutamenti sociali, della morale e del costume. Si sono avuti fondamentali interventi legislativi: riforma del diritto di famiglia, dell'adozione speciale, dell'adozione internazionale; e nell'ultimo anno la disciplina delle misure contro la violenza nelle relazioni familiari di cui alla legge 4 aprile 2001 n. 154, nonché la legge 28 marzo 2001 n. 149, di modifica alla legge 4 maggio 1983 n. 184.

Si deve poi registrare una giurisprudenza espansiva dei tribunali per i minorenni, soprattutto in materia di affidamento della prole in pendenza di cause di separazione e divorzio; di presupposti degli interventi ablativi e modificativi della potestà dei genitori (si è ritenuto sufficiente qualunque comportamento rapportabile alla separazione o al divorzio); di contributo al mantenimento della prole. Ciò in armonia con un'evoluzione sociale e del costume (perdita di disvalore sociale della convivenza *more uxorio*, aumento delle fa-

miglie di fatto sia *ab origine* che a seguito di separazione; perdita di disvalore della gravidanza fuori dal matrimonio) che ha portato all'aumento delle cause per l'accertamento della paternità e maternità naturale di figli minori e dei procedimenti aventi ad oggetto l'esercizio della potestà sui figli di genitori conviventi non coniugati, nonché le condizioni di affidamento dei figli naturali di genitori non coniugati e non conviventi.

In conseguenza di ciò, oggi innanzi ai tribunali per i minorenni non si discute più soltanto di patologie nello sviluppo del minore da rimuovere, ma anche di situazioni fisiologiche (in tutto simili a quelle che vengono affrontate dal tribunale ordinario in materia di separazione e divorzio) che devono essere regolamentate.

Tutto ciò ha indotto, tra l'altro, un mutamento nelle categorie di destinatari dei provvedimenti del giudice minorile: non più solo famiglie, genitori, figli per lo più problematici e a rischio, ma anche soggetti socialmente ed economicamente più forti, con conseguente ingresso massiccio della figura del difensore nel processo minorile.

Questo fatto, unitamente alla progressiva attuazione nell'ordinamento dei valori costituzionali (diritto di difesa, garanzia del contraddittorio, garanzia di terzietà del giudice) e alla nuova formulazione dell'articolo 111 Cost., in tema di giusto processo, ha posto ancor più in evidenza, in quest'ultimo anno, i problemi legati alla previsione del potere di iniziativa d'ufficio e di ampi poteri discrezionali al giudice nella determinazione dei modi del processo, in rapporto ai diritti e alle facoltà della difesa.

In questo contesto si colloca il dibattito sulla riforma del tribunale per i minorenni, oscillante tra due alternative: l'istituzione di un tribunale (ordinario) per la famiglia, ovvero di sezioni specializzate per i minori e per la famiglia presso i tribunali aventi sede nel capoluogo del distretto. Dibattito che ha dato i suoi primi frutti con la già citata legge 28 marzo 2001 n. 149, la cui normativa potrebbe essere estesa, se del caso in via di interpretazione, a tutti i settori della giustizia civile minorile. L'entrata in vigore della legge è stata peraltro

procrastinata «fino alla emanazione di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità disciplinati dal titolo II, capo II della legge 4 maggio 1983 n. 184 e successive modifiche, e comunque non oltre il 30 giugno 2002» (d.l. n.145/2001). Restano però tuttora irrisolti vari problemi legati alla struttura del processo minorile, in relazione alla quale il Tribunale per i minorenni di Torino e quello di Genova hanno sollevato varie questioni di legittimità costituzionale, su cui il giudice delle leggi dovrebbe a brevè pronunciarsi.

La legge n. 149/2001 ha poi profondamente rivisto la disciplina sull'affidamento familiare e, in materia di adozione, ha introdotto alcune delle riforme la cui necessità era già segnalata nella Relazione per l'anno 2000, disciplinando compiutamente il tetto massimo d'età degli adottanti rispetto all'età dell'adottando.

È confermata ovunque la tendenza alla diminuzione del numero dei minori italiani in stato di abbandono e dei relativi procedimenti di adozione.

Il 2001 è stato l'anno in cui per la prima volta hanno avuto applicazione le procedure previste dalla legge 476/98 di ratifica della Convenzione internazionale per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale firmata a L'Aja il 29 maggio 1993, in quanto la legge di ratifica è entrata pienamente in vigore il 16 novembre 2000, con la pubblicazione dell'Albo degli enti autorizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali. Questa Commissione, istituita con la stessa legge n. 476/98, per controllare l'osservanza della regolarità delle procedure di adozione di bambini stranieri, ha autorizzato nel corso dell'anno 2001 l'ingresso di oltre 2000 bambini. È pur vero che il numero delle adozioni è di molte centinaia inferiore a quello dell'anno precedente, ma la flessione si spiega da una parte con i maggiori controlli e dall'altra con il blocco deciso dalla Romania, dalla Russia e dalla Bielorussia, paesi nei quali i nostri concittadini hanno adottato negli anni passati moltissimi bambini.

La Commissione per le adozioni internazionali ha posto, comunque, le premesse per aprire la via a nuovi possibili flussi di adozioni attraverso accordi bilaterali con altri paesi.

Lo squilibrio tra numero di coppie dichiarate idonee e numero di coppie che vedono realizzato il loro progetto di genitorialità è quindi destinato a diminuire.

È importante sottolineare che l'introduzione della nuova normativa ha comunque scongiurato il rischio che la coppia all'estero potesse cadere nel mercato illegale ed adottare non un bambino abbandonato, ma rapito ai suoi genitori naturali per essere ceduto, dietro lauto compenso, alla coppia straniera alla ricerca di un figlio.

Siamo passati dunque da una adozione abbandonata alle leggi del mercato ad una adozione legale, trasparente e garantita. E quest'ultima non può essere una adozione veloce, perché è un'adozione responsabile e rispettosa della normativa.

LA GIUSTIZIA PENALE

A) ASPETTI GENERALI

La crisi del processo penale

Un'analisi dello stato della giustizia penale non può non prendere le mosse dalla conoscenza dei flussi quantitativi, sia per ciò che concerne il numero dei processi e la tipologia dei provvedimenti che li definiscono, sia per quanto riguarda l'andamento della criminalità.

I dati statistici relativi ai procedimenti penali evidenziano certamente una riduzione delle sopravvenienze nel periodo 1° luglio 2000 - 30 giugno 2001 rispetto all'anno precedente: da 7.519.510 a 6.254.041. Ma a questo elemento positivo corrisponde un dato negativo: la diminuzione consistente dei procedimenti definiti, passati da 7.347.795 al 30 giugno 2000 a 6.223.066 al 30 giugno 2001; con la conseguenza che le pendenze totali sono rimaste pressoché invariate: 5.499.468 rispetto a 5.454.037 dell'anno precedente (+0,83%).

Altri significativi elementi di valutazione si possono desumere dai dati riguardanti gli esiti dei procedimenti portati alla cognizione del giudice, limitatamente tuttavia alle fasi delle indagini preliminari e del giudizio di primo grado (mancano quelli relativi all'appello, mentre per il giudizio di cassazione se ne riferirà allorché si parlerà di tale organo). Emerge da tali dati che nel periodo considerato presso gli uffici del GIP si sono avuti 2.148.744 decreti di archiviazione e 10.485 sentenze di non luogo a procedere, di contro a 30.010 decreti che dispongono il giudizio, 73.647 decreti di condanna divenuti esecutivi, 10.256 sentenze a seguito di giudizio abbreviato e 25.884 sentenze di patteggiamento. Presso i tribunali, invece, si sono avute 58.985 sentenze di proscioglimento e assoluzione, 11.290 sentenze promiscue e 136.726 sentenze di condanna (di cui 52.832 di patteggiamento). Complessivamente nei due uffici i procedimen-

ti esitati nei quali è stata esercitata l'azione penale sono stati 327.273, mentre le sentenze di non luogo a procedere, di proscioglimento e di assoluzione sono state 69.470; tenuto conto che taluni esiti non sono rigorosamente classificati come condanne o proscioglimenti (sentenze promiscue e sentenze pronunciate a conclusione di giudizio abbreviato), il rapporto percentuale fra le seconde ed i primi oscilla tra il 20 ed il 25%. Come si vede – e ove si consideri che tra i proscioglimenti vengono conteggiate anche le sentenze applicative di una causa di estinzione del reato o della depenalizzazione – una percentuale del tutto fisiologica, che dimostra e conferma l'esercizio prudente dell'azione penale, cui vanno aggiunti gli esiti dei giudizi nelle successive fasi d'impugnazione, spesso conseguenti a eventi maturati solo nel prosieguo del giudizio.

Sempre dall'esame dei dati statistici elaborati dal Ministero della Giustizia risulta tuttavia che, in generale, la durata media dei processi penali nel periodo considerato ha subito un ulteriore aumento, superiore a quanto ci si poteva attendere per il fatto che i tribunali operano ora anche in composizione monocratica. È possibile rilevare una leggera flessione della durata dei procedimenti solo davanti alle corti di appello (503 giorni invece di 585), mentre in tutti gli altri uffici i tempi della giustizia si sono ancora allungati. Nell'insieme, ove si ipotizzi un procedimento che si snodi nelle fasi delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare, del giudizio di primo grado in tribunale ed in quello di appello, la sua durata media è di 1490 giorni, rispetto ai 1451 giorni del periodo 1° luglio 1999 -30 giugno 2000. Ed i tempi effettivi sono ancora più lunghi; quelli riferiti, infatti, tengono conto solo del lasso temporale che intercorre tra il momento in cui un procedimento è incardinato in un determinato ufficio e quello in cui viene adottato il provvedimento che definisce la relativa fase; non anche del tempo necessario perché il fascicolo pervenga al giudice della fase successiva.

Questi dati, relativi alla durata dei processi sono allarmanti.

Le analisi che in base ad essi si possono fare per spiegare le ragioni della crisi non inducono all'ottimismo. Anzi possiamo dire che finché non si porrà mano a riforme radicali, ormai indifferibili, non sarà possibile assicurare una durata ragionevole del processo.

Ma qui occorre fare alcune osservazioni importanti.

Una prima considerazione, di carattere generale, è che i problemi della giustizia penale sono avvertiti in quasi tutti i Paesi del mondo, con uguale preoccupazione e con analoghe incertezze sui rimedi da adottare per affrontare la minaccia crescente della criminalità organizzata e il vorticoso aumento della domanda di giustizia. E ciò avviene, quali che siano i sistemi processuali adottati: accusatorio, inquisitorio, a verdetto motivato di un giudice professionale o a verdetto immotivato di una giuria. Ma in Italia questi problemi sono ancora più difficili da risolvere perché vige un sistema molto complesso di norme e di regole procedimentali sovrabbondanti, con il risultato – assai poco lusinghiero – che in Europa siamo all'ultimo posto quanto al grado di consenso per l'amministrazione della giustizia.

Ma la più importante considerazione da fare è che, per affrontare la sfida del mondo di oggi, con il processo di globalizzazione che è in corso, occorre pensare a qualcosa di nuovo e non a semplici ammodernamenti di vecchi modelli procedimentali o adattamenti di vecchie categorie giuridiche. Naturalmente ben calcolando l'impatto normativo sull'organizzazione e sulle strutture esistenti, studiando il bilanciamento di funzioni e di costi, di poteri e di garanzie.

Le ragioni della crisi

Una legislazione efficiente deve puntare non ad alleviare i sintomi di un processo penale malato ma a individuare, e poi rimuovere-

re, le cause che ne minano le strutture e ne fiaccano la capacità di funzionare.

Innanzitutto deve rilevarsi che la legislazione penale tende a espandere i suoi confini senza un preciso disegno d'insieme e con caratteristiche di frammentarietà e di pervasività. Gli interventi legislativi di depenalizzazione non riescono a far fronte agli interventi legislativi di penalizzazione. Il sistema di diritto positivo penale appare un universo caratterizzato da un ciclo continuo di distruzione e di creazione di materia normativa. Basti pensa a quante figure di reato sono state create solo in questo anno (il pensiero corre, per esempio, a quelle introdotte con le leggi 29 settembre 2000 n. 300 sulla corruzione internazionale, 7 dicembre 2000 n. 397 sulle indagini difensive e 26 marzo 2001 n. 128 sul c.d. «pacchetto sicurezza»).

Va notato in secondo luogo che, da un lato, la proliferazione delle leggi penali porta all'espansione del diritto penale complementare; dall'altro lato, che si accorcia la vita media delle norme penali, continuamente modificate o sostituite. Di conseguenza, le figure di reato si sedimentano poco nella coscienza sociale. I reati diventano sempre più artificiali e sempre più indeterminati. Questo significa che non è la legislazione a fissare il significato di una fattispecie penale, ma sono i processi a doverlo fare. Il processo penale allora non ha più il solo compito di accertare il fatto, ma deve anche accertare la norma. Con l'effetto perverso che, a volte, per sapere se un fatto è reato, non basta leggere la norma, occorre attendere il processo. Viene meno così la prevedibilità delle decisioni giudiziarie, che vale a dissuadere dalla commissione degli illeciti, quando è sicuro, o fortemente probabile, che, accertati fatti e le responsabilità, non può non seguire la condanna.

Né poi va dimenticato che il processo penale si sta arricchendo di nuove figure soggettive. È recente la normativa, di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, che ha introdotta la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Per quanto la si de-

finisca amministrativa, questa responsabilità ha molti tratti in comune con la responsabilità penale; e, comunque sia, accedendo essa ad una ipotesi di reato, va trattata nell'ambito del processo penale. Non è ancora stimabile con precisione l'impatto che questa legge innovativa avrà sulle strutture del processo penale. Certo, il peso non sarà lieve, dal momento che il processo penale, da tipico processo contro le persone fisiche, si avvia a diventare un processo anche nei confronti delle persone giuridiche.

La dimensione economica del reato entra sempre più nel processo penale attraverso l'ampliamento dell'istituto della confisca. Questo comporta che una massa di dati patrimoniali e finanziari viene a riversarsi nel processo penale, che non deve più solo accertare il reato e il reo, ma anche la ricchezza suscettibile di confisca, con tutta una serie di interazioni con i diritti patrimoniali dei terzi.

Tutto questo ha una conseguenza di rilievo: il processo penale svolge non solo la funzione di risoluzione dei conflitti, ma anche quella di attuazione della politica criminale.

Ma non sono solo le funzioni del processo penale a cambiare. Cambia anche la sua struttura. Il processo penale è stato da sempre inteso come il luogo della dialettica potere-garanzie. Compito delle norme processuali era quello di fissare poteri e limiti all'azione del pubblico ministero e al giudice. Funzione della difesa era quella di controllare che quei limiti non venissero violati. Le garanzie del processo si traducevano in eccezioni volte a neutralizzare l'esercizio illegittimo del potere.

Con l'introduzione dei principi del giusto processo, e soprattutto con l'introduzione della legge sulle indagini difensive, questo scenario è mutato. Accusa e difesa sono sullo stesso piano nella formazione e nella valutazione della prova. Quanto alla ricerca dei mezzi di prova, la legislazione più recente sembra orientata a ridurre fortemente l'asimmetria di poteri tra accusa e difesa. Questa nuova prospettiva ha comportato due importanti modifiche nella struttura del processo: da un lato si sono rafforzate le garanzie, attraver-

so l'espansione del meccanismo della inutilizzabilità, molto più radicale di quello della nullità; dall'altro, si sono attribuiti alla difesa non più soltanto poteri di reazione (mediante le eccezioni) o poteri di impulso (mediante istanze volte ad acquisire prove o mezzi di prova), ma facoltà di azione volte ad acquisire informazioni probatorie senza la mediazione dei poteri pubblici. Il processo penale in questo modo cambia: alla dialettica potere-garanzie subentra la dialettica potere-contropotere.

La distanza temporale fra l'inizio dell'azione penale e il suo esito ha dilatato la funzione e l'incisività delle misure cautelari personali e reali. Il risultato è stato che dallo stesso procedimento penale principale germinano una pluralità di procedimenti, c.d. incidentali, i quali spesso non comportano un contraddittorio solo potenziale, ma anzi riproducono in piccolo la morfologia del procedimento principale con la sequenza udienza-decisione-impugnazione.

L'espansione delle garanzie non ha riguardato solo i procedimenti incidentali cautelari, ma si è estesa a tutti gli atti di impulso che spingono il procedimento verso il dibattimento. La logica soggiacente è che gli errori giudiziari da evitare sono molteplici: non solo l'errore di una sentenza sbagliata, ma anche l'errore di un rinvio a giudizio che non ci doveva essere e, ancor prima, l'errore di una richiesta di rinvio a giudizio in luogo di una richiesta di archiviazione. Pertanto ogni atto di impulso processuale è preceduto da un potenziale o reale contraddittorio. In tal modo il processo penale si snoda attraverso una serie di giudizi intermedi.

Il processo penale, dunque, da processo governato dalle parti pubbliche (pubblico ministero e giudice) e controllato dalle parti private, tende a divenire un processo di parti, in cui ai poteri i sostituiscono le facoltà.

Storicamente, la lotta per un processo penale giusto è stata una lotta per le garanzie. Ora deve diventare, soprattutto, una lotta per l'efficienza.

Modello processuale delineato dalla Costituzione e principio di efficienza

Con la riforma dell'art. 111 Cost. ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2, il legislatore costituzionale ha delineato un nuovo modello di processo, nel quale si è dato risalto, come da più parti si è giustamente osservato, al principio del contraddittorio. Ma vi sono altri aspetti che vanno evidenziati con quello dell'efficienza del processo. Ciò pur tenendo presente che nel processo penale vengono in gioco interessi fondamentali dell'individuo che non possono essere tutti sacrificati sull'altare dell'efficienza.

Per essere considerato giusto un processo deve riuscire a minimizzare l'errore giudiziario. Il primo e più grave errore da evitare è certamente la condanna dell'innocente. Ma un sistema efficiente deve evitare anche un altro errore, l'assoluzione del colpevole. Per fare questo è necessario anche che il sistema processuale non si privi di mezzi di prova e di informazioni probatorie genuine e attendibili.

Strettamente legata all'efficienza è la ragionevole durata del processo: un processo senza fine è certamente inefficiente, ma è inefficiente anche un processo in tempi brevi, che però porti ad una decisione sbagliata. Un processo che duri un tempo eccessivo è un processo autoreferenziale, cioè fine a se stesso, senza alcuna funzione sociale: come una lettera che venga recapitata dopo mesi o una diagnosi fatta tardivamente. È un processo ingiusto, anche nel caso in cui giungesse ad una sentenza giusta.

Qui si coglie il paradosso etico del processo: una sentenza di condanna giusta emessa a distanza di tempo intollerabile viene a colpire un soggetto che ha già pagato un prezzo umano e sociale nel corso del processo, che può averlo reso un uomo diverso. Allo stesso modo, una sentenza di assoluzione giusta non ripaga l'innocente degli anni vissuti nelle angustie del processo e, meno che mai, dà sollievo alla vittima del reato.

E c'è poi anche un altro effetto perverso, quello di spostare il

centro di gravità del processo sulla fase delle indagini preliminari e dei provvedimenti cautelari, che ottengono poi nell'immediato la massima risonanza mediatica presso l'opinione pubblica, portata a sopravvalutare gli esiti di quegli accertamenti iniziali e ad approvarli con convinzione, salvo poi a screditarli quando non ricevano conferma nel dibattimento.

In sostanza, i principi dell'efficienza sono due: accertamento veridico del fatto e tempi ragionevoli. Non si può perseguire l'uno a scapito dell'altro. Il problema è di limiti di rapporto, come si disse nella relazione dello scorso anno, fra «principi» e «regole». Sono irrinunciabili le garanzie che rispondono ad imprescindibili esigenze di giustizia e possono aumentare le probabilità di un accertamento veridico; sono rinunciabili quelle garanzie che, a fronte di un irrilevante aumento di tale probabilità, producono un sensibile allungamento dei tempi processuali. Invero, le scelte di civiltà vanno sempre salutate con favore, ma vanno anche accompagnate dalla consapevolezza che non sono a costo zero.

Le garanzie debbono essere salvaguardate nella misura in cui sono funzioni del processo. Oltre quel limite, esse sono garanzie contro il processo.

Il discorso fatto per le garanzie difensive vale anche per i poteri della parte pubblica. È sbagliata l'idea che l'efficienza del processo si ottenga diminuendo le garanzie e aumentando i poteri. Anche i poteri possono produrre inefficienza: basti pensare alla forse eccessiva dilatazione dei poteri di impugnazione del pubblico ministero.

Le soluzioni proposte dal legislatore ordinario

Non appaiono del tutto coerenti con la logica dell'efficienza le leggi di riforma del processo penale intervenute nel periodo considerato. In particolare la legge 7 dicembre 2000 n. 397, sulle indagini difensive, per molti versi opportuna ed imposta, come si è rilevato nel-

la relazione dello scorso anno, dalla già ricordata modifica dell'art. 111 Cost.; e la legge 1° marzo 2001 n. 63, attuativa della norma costituzionale riformata. L'impressione è che il legislatore si sia ispirato ad una sorta di sincretismo delle ideologie del processo penale: cioè, che abbia voluto creare un modello di processo penale, che prendesse il meglio del processo accusatorio e di quello inquisitorio. Si pensava forse in tal modo di poter massimizzare le utilità dei due modelli.

Il risultato, finora, sembra piuttosto quello che si annullino i vantaggi e si sommino gli svantaggi.

La legge sulle indagini difensive, ispirata ad un tendenziale isomorfismo fra poteri dell'accusa e della difesa, risponde ad una scelta legittima del legislatore ordinario. Solo va osservato che tale scelta è autorizzata, ma forse non imposta in forma radicale dai principi costituzionali sul giusto processo.

Questo sistema tradisce un'ambiguità di fondo: se si costruisce un rigido sbarramento fra indagine e giudizio, non ha senso costruire una poderosa indagine; se si vuole costruire una indagine a più voci e a più garanzie, non ha senso impedire che i risultati raggiunti vengano, per così dire, azzerati al momento del dibattimento e si debba ricominciare da capo.

Questa fondamentale ambiguità si trasmette anche all'udienza preliminare. Essa, nata come filtro avverso le imputazioni azzardate, ha sviluppato una nuova funzione: quella di deflazione processuale. Tale funzione, accentuatasi dopo la riforma di tale udienza intervenuta con la legge 16 dicembre 1999 n. 479, è ben lungi dall'essere conseguita se solo il 13,68% dei procedimenti che pervengono all'udienza preliminare si concludono con una sentenza di non luogo a procedere ed il 13,38% con sentenza pronunciata a seguito di giudizio abbreviato.

In tal modo il processo penale non solo allunga i propri tempi, ma trasmette alla collettività messaggi contraddittori. La «verità» emersa all'udienza preliminare può non coincidere con quella che emergerà al dibattimento.

Questo effetto, poi, è ancor più accentuato dalla già ricordata legge attuativa del giusto processo, da cui emerge uno statuto della prova dichiarativa per più aspetti insoddisfacente.

Dall'introduzione del codice del 1988 non v'è norma più tormentata dell'art. 500 c.p.p., che riguarda il valore da dare in giudizio alle precedenti dichiarazioni difformi rese dal teste nel corso delle indagini. Il legislatore ordinario in questo caso ha operato una scelta radicale, anche qui autorizzata ma non imposta dal legislatore costituzionale: e cioè, negare ogni valore di prova alle precedenti dichiarazioni.

Bisogna essere consapevoli delle pesanti privazioni di informazioni probatorie che tale scelta comporta e dei prezzi sociali che occorre pagare. C'è da chiedersi se un'etica del principio (peraltro, il principio della discontinuità indagine-dibattimento non è costituzionalizzato) non abbia preso il sopravvento su un'etica della responsabilità. Ciò pur nella consapevolezza che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso la possibilità che una condanna sia fondata unicamente, o in misura determinante, su dichiarazioni rese da persona che l'imputato non ha potuto interrogare o far interrogare, ravvisando in una situazione siffatta la violazione dell'art. 6 commi 1 e 3, lett. *d*), della Convenzione (sentenza 27 febbraio 2001, caso *Lucà contro Italia*).

Né appare appagante la normativa volta a disciplinare il diritto al silenzio dell'imputato. La legge enuclea una pluralità di situazioni processuali che rendono sfuggente il limite fra il diritto al silenzio e il dovere di testimoniare. La distinzione tra dichiarazioni sul fatto proprio e dichiarazioni sul fatto altrui, poi, in concreto perde nitore quando, nel corso dell'esame, le varie situazioni si intrecciano e si sovrappongono spesso generando violenti conflitti endoprocessuali.

C'è anche da chiedersi se in tal modo non si gettino le premesse, da un lato, per una fuga dalla prova dichiarativa verso la prova documentale (esito che sarebbe l'esatto contrario della prova in un processo accusatorio), dall'altro, per l'affermarsi di prassi decisorie e argomentative fondate su schemi di ragionamento larvata-

mente presuntivi, che costituiscono la negazione del moderno diritto penale.

Infine va menzionato il tema dolente delle impugnazioni, che ancora attende una soluzione appagante.

Salvo quanto si dirà nell'apposito titolo a proposito del ricorso per cassazione, non può non rilevarsi che nel nostro sistema la logica delle impugnazioni è ancora quella tipica di un sistema a verdetto motivato di giudici professionali organizzati gerarchicamente. Questa logica di controlli progressivi è coerente con un modello di accertamento del fatto compiuto unilateralmente da poteri pubblici. Ma non appare più coerente in un processo di parti, in cui la ricostruzione del fatto avviene attraverso apporti informativi e dialettici.

Un solo esempio. Per giungere ad una sentenza di condanna definitiva, il processo deve passare attraverso le seguenti fasi: 1) indagini garantite del pubblico ministero (anche nell'interesse dell'indagato) e indagini difensive; 2) valutazione dei risultati delle indagini e potenziale contraddittorio prima della richiesta di rinvio a giudizio; 3) udienza preliminare; 4) giudizio di primo grado; 5) giudizio di appello; 6) giudizio di cassazione. A tutto questo occorre aggiungere: a) una rigorosissima disciplina delle incompatibilità del giudice; b) un regime delle nullità e della inutilizzabilità congegnate più come ostacoli all'accertamento giudiziario che come insieme di garanzie; c) un sistema che trasforma ogni eccezione in motivo di impugnazione.

È difficile immaginare un sistema più garantito di questo. Ma è anche un sistema che implode sotto il peso delle sue stesse strutture ed i cui costi per la collettività sono in costante progressivo aumento senza alcun apprezzabile beneficio in termini di efficienza.

Lo stesso accesso al processo è selettivo e discriminatorio, perché pochi possono permettersi i costi di una difesa che svolga indagini e percorra tutte le fasi e i gradi di giurisdizione. La difesa di ufficio, resa, peraltro, più effettiva dalla l. 29 marzo 2001 n. 134, non risolve di per sé il male, perché trasferisce il costo del processo dal singolo alla collettività.

Conclusioni

Non spetta a questo Ufficio formulare proposte e, tanto meno, dare suggerimenti ai poteri dello Stato preposti alla produzione normativa e della organizzazione del servizio giustizia.

Non può tuttavia, non auspicarsi un'intensa opera riformatrice sia sul versante sostanziale che su quello processuale, al fine di ottenere, in tempi brevi, un recupero di efficienza del servizio.

Sul primo, occorre porre mano ad una radicale riforma del codice penale e penso sia bene prendere le mosse dalle conclusioni cui pervenne la apposita Commissione costituita presso il Ministero della Giustizia. Occorre, soprattutto, che si affermi il principio della c.d. riserva di codice (già all'attenzione della Commissione bicamerale per la riforma della Costituzione, istituita nella passata legislatura), al fine di evitare il proliferare di leggi nuove mal coordinate e il fenomeno, già ricordato, dell'inserimento di sempre nuove figure criminose nelle leggi più disparate. Al riguardo va registrata con favore la istituzione, con decreto ministeriale dello scorso novembre, di una nuova Commissione di studio per la riforma del codice penale che dovrà presentare entro il prossimo giugno un progetto organico di riforma di tale codice.

Considerato che lo spazio per l'ulteriore ampliamento della categoria dei delitti punibili a querela di parte e per un ulteriore intervento di depenalizzazione appare assai ridotto, va verificata la possibilità di introdurre, anche al di fuori del procedimento minorile, la causa di non punibilità per irrilevanza del fatto, pur se è necessaria in materia la massima prudenza e la predisposizione di meccanismi processuali diretti ad evitare utilizzazioni distorte dell'istituto, che potrebbero vanificare il principio della obbligatorietà dell'azione penale.

Sul versante processuale – in attesa di verificare gli effetti della estensione al settore penale della competenza del giudice di pace e con l'auspicio che tali effetti siano benefici, come lo sono stati per

la giurisdizione civile – già lo scorso anno segnalai la necessità di «rimettere mano al codice di procedura penale nel suo complesso». Ribadisco tale necessità, per tutte le ragioni dianzi evidenziate, purché la riforma sia sorretta da un disegno coerente e razionale, che ridia organicità al sistema.

Nell'immediato, non sarebbe inopportuno rimeditare sulla struttura del giudizio abbreviato e sui suoi rapporti con l'applicazione della pena su richiesta (c.d. patteggiamento). Una delle ragioni della maggiore sua complessità e del conseguente allungamento dei tempi di durata delle indagini preliminari, già in precedenza ricordato, è stata individuata proprio nella riforma introdotta dalla legge n. 479 del 1999: una volta che tale giudizio è stato svincolato dal consenso necessario del p.m., questi si è visto costretto a raccogliere quanti più elementi di prova possibili a carico dell'indagato, anche su elementi accessori del reato, per premunirsi nella prospettiva di una sua richiesta di tale giudizio senza integrazione probatoria, alla quale neppure il giudice potrebbe opporsi; con la conseguenza di un rischio concreto di assoluzione quando gli elementi acquisiti, pur se sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio e, quindi, per l'accoglimento della richiesta di rinvio a giudizio, non lo sono per addvenire ad una pronuncia di condanna. Peraltro a tale maggior impegno del pubblico ministero, a causa del protrarsi delle indagini preliminari, non ha corrisposto un adeguato beneficio in termini di procedimenti definiti con tale rito, se è vero, come è stato già evidenziato, che solo il 13,38% di quelli per i quali viene richiesto il rinvio a giudizio si conclude all'udienza preliminare con sentenza pronunciata all'esito di un giudizio abbreviato. Il rapporto costi-benefici che, pur se tipico dell'attività economica, non può essere ignorato allorquando si affrontano i problemi del servizio giustizia, impone una rimeditazione dell'istituto.

Tale rimeditazione passa, inevitabilmente, attraverso un riesame dell'altro maggiore procedimento speciale, il patteggiamento. Infatti, nell'anno 2000 con tale procedimento si sono conclusi il

25,5% dei procedimenti definiti dai tribunali ed il 33,6% di quelli per i quali è stato chiesto il rinvio a giudizio al giudice per l'udienza preliminare.

Sulla scorta di questi dati, la strada da percorrere sembra essere quella di un potenziamento dell'applicazione di pena su richiesta delle parti, mediante un adeguato ampliamento del limite – rivelatosi insufficiente – di due anni di pena detentiva stabilito per tale procedimento dall'art. 444 comma 1 c.p.p., come del resto avevo già auspicato nella relazione dello scorso anno, al pari di altri miei predecessori. Detto ampliamento potrebbe rivelarsi uno strumento deflattivo di decisiva rilevanza per restituire efficienza al sistema della giustizia penale e si inquadra nel contesto della c.d. «giustizia negoziale», di cui si parla da più parti.

Si è già fatto cenno, riprendendo una considerazione svolta nella relazione dello scorso anno, alla scarsa sintonia del vigente sistema delle impugnazioni con la natura tendenzialmente accusatoria del rito penale, accentuatasi con la riforma dell'art. 111 Cost.; il che costituisce una delle cause dei tempi eccessivamente dilatati del processo. Per ovviare – seppure solo in parte – a tale inconveniente potrebbe essere ripresa la proposta, formulata da molti studiosi, di riconsiderare il divieto della *reformatio in peius*, che il c.p.p. del 1988 (art. 597 comma 3) ha addirittura rafforzato, come è esplicitamente riconosciuto nella stessa Relazione al progetto preliminare.

Occorre comunque impedire l'uso pretestuoso dei mezzi di impugnazione e la mera reiterazione, anche in forma impugnatoria, di istanze di revoca di provvedimenti cautelari.

Da ultimo, per quanto riguarda le regole del processo penale, spesso presidiate da sanzioni di nullità o inutilizzabilità (non sempre, come s'è detto, poste a garanzia di diritti fondamentali dell'imputato o delle altre parti private), occorre essere consapevoli che esse possono in molti casi determinare l'inizio «ex novo» del procedimento e – non essendo prevista oggi alcuna interruzione o sospensione dei termini di prescrizione – l'allungamento improprio dei suoi tempi. Si

impone oggi una disciplina razionale ed oculata di tali regole nell'interesse di una giustizia efficiente. Non appare coerente, in particolare, da un lato fissare il principio di tassatività delle nullità e dall'altro non tipizzare i casi di inutilizzabilità, che hanno sul processo effetti più radicali delle nullità, perché rilevabili sempre e comunque fino al passaggio in giudicato della sentenza, a differenza delle nullità che, anche se assolute, sono invece suscettibili di sanatoria.

Più in generale va detto che la costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata del processo ad opera dell'art. 111 comma 2 Cost. impone la revisione di tutte quelle disposizioni che, senza realizzare un'effettiva tutela degli altri diritti garantiti dallo stesso art. 111 o da altre norme costituzionali, si risolvono in formalismi privi di contenuto, che ritardano la definizione del processo e, quindi, sono in contrasto con la sua ragionevole durata.

B) I VARI TIPI DI CRIMINALITÀ'. L'AZIONE DI CONTRASTO

Il quadro complessivo e l'andamento della criminalità

Le relazioni trasmesse dai Procuratori generali presso le corti d'appello sulla situazione della criminalità e sull'azione di contrasto tracciano un quadro che non presenta rilevanti mutamenti rispetto all'anno precedente.

In tutte si mostra poi la sensibilità per la perdurante lentezza delle procedure e la non effettività del sistema penale.

Riguardo ai notevoli interventi di riforma in atto, si registra in tutte le relazioni – stante il troppo breve periodo di sperimentazione delle innovazioni legislative ed ordinamentali – una generalizzata cautela nell'esprimere valutazioni.

Vi è chi apprezza, pur in assenza di un miglioramento consistente, il fatto che non si vedano ulteriori segnali di deterioramento della situazione complessiva del servizio giustizia. E, pur eviden-

ziandosi il persistere di gravi difficoltà, sono rare le manifestazioni di sconforto, mentre emerge la volontà di affrontare i problemi in una prospettiva costruttiva.

Dai dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica¹ emerge che nel periodo in esame i delitti registrati dagli uffici di procura² sono stati 2.934.406, con un aumento, rispetto al corrispondente periodo precedente, di sole 127 unità e, quindi, irrilevante in termini percentuali. Nonostante la stazionarietà del dato globale, in parte dovuta alla circostanza che nel corso dell'anno 2000 sono entrati in vigore i decreti legislativi n. 507/1999 e 74/2000 con i quali sono stati depenalizzati numerosi reati minori³, si è avuto un consistente aumento dei delitti più gravi, con eccezione dei sequestri di persona a scopo di rapina o di estorsione e dei reati in materia di sostanze stupefacenti, come risulta dalla tabella qui di seguito riportata.

Omicidi tentati e consumati.....	3.392 (+37%)
Rapine	55.555 (+10,45%)
Estorsioni	8.065 (+21,08%)
Sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione.....	203 (-23,11%)
Violenza sessuale	5.809 (+52,99%)
Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli	4.645 (+129%)
Stupefacenti	27.003 (-22,73%)
Furti.....	1.654.658 (-0,92%)

¹ Per un esame più dettagliato si rinvia alla tav. 14, riportata in allegato.

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 citata).

³ Nell'anno 1999 i soli reati di emissione di assegno a vuoto, depenalizzati con il primo dei citati decreti legislativi, per i quali era stata iniziata l'azione penale furono 109.381 e solo due anni prima 148.053.

Tali dati, raffrontati con quelli contenuti nella relazione dello scorso anno, manifestano, in sostanza, un'inversione di tendenza, tanto per le fattispecie criminose che hanno fatto registrare un aumento, quanto per quelle in diminuzione. Ciò induce a raccomandare prudenza nell'effettuazione di analisi criminologiche, per le (talora notevoli) oscillazioni che i dati statistici presentano, quando si prendano in considerazione basi temporali troppo brevi. Colpisce, in ogni caso, l'impressionante aumento dei delitti di violenza sessuale e maltrattamenti, di cui sono vittime persone deboli ed indifese; tenuto anche conto che i dati numerici sopra riportati non fotografano fedelmente la realtà. Si tratta, infatti, di tipologie di reati in relazione ai quali tale realtà stenta ad emergere.

Il numero dei delitti commessi da ignoti⁴ si mantiene su livelli elevatissimi, facendo conservare attualità all'auspicio che ebbi modo di esprimere lo scorso anno, nel senso della necessità d'intensificare l'impegno volto ad identificare gli autori di reati, pur non gravissimi, ma tali da provocare ripercussioni sulla sicurezza dei cittadini. Peraltro, va registrato che il numero dei delitti dei quali sono rimasti sconosciuti gli autori ha subito una contrazione: nel periodo considerato sono stati 2.434.367, pari all'82,96% di tutti i delitti denunciati (nel periodo precedente erano stati 2.551.466, pari all'86,95%). Sono rimasti ignoti il 96,05% degli autori di furti (1.589.255; percentuale sostanzialmente identica rispetto al periodo precedente). La percentuale è del 66,04% 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

⁴ Come s'è detto, 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.

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.

La criminalità organizzata

Nonostante i successi conseguiti dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, non si attenua la estrema pericolosità della criminalità organizzata. I suoi nuclei sono stabilmente insediati su quasi tutto il territorio nazionale, ma ai tradizionali gruppi di matrice nazionale si aggiungono gruppi criminali stranieri, in competizione o in concorso con i primi. In tal modo è aumentata la densità del fenomeno criminalità organizzata e la virulenza delle sue manifestazioni delittuose.

La ramificazione dei legami fra le associazioni criminali, sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali, rende particolarmente impegnativa ogni strategia di contrasto.

Le difficoltà sono altresì aggravate dal fatto che si è espansa l'area criminologica dei delitti commessi e dei settori investiti: accanto ai delitti di sangue (connotato tipico del crimine organizzato) si sono sviluppati i delitti di frode; ai tradizionali settori delle estorsioni, del traffico di stupefacenti, di armi e di tabacchi lavorati esteri e dello sfruttamento della prostituzione si sono aggiunti ed ampliati quelli legati all'immigrazione clandestina, al riciclaggio dei proventi del crimine e al loro reinvestimento nell'acquisizione di attività economiche e finanziarie lecite. Pertanto, all'espansione orizzontale del crimine organizzato corrisponde una espansione longitudinale (per oggetto e campo di attività) della sua sfera operativa.

In altri termini, l'impresa criminosa opera con logica economica: amplia i confini dei propri mercati e diversifica i propri prodotti.

a) La criminalità dei gruppi stranieri

In crescita costante le potenzialità e l'espansione territoriale dei gruppi stranieri. Fra questi:

– gli albanesi, operanti nell'immigrazione clandestina, nello sfruttamento della prostituzione, nei traffici di droga ed armi. L'articolazione organizzativa in bande assai mobili sul territorio ha poi consentito loro di compiere con estrema violenza numerose rapine in abitazioni;

– i nigeriani, attivi anch'essi nell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione, con tendenza a reinvestire i profitti nel traffico di stupefacenti (occultati a bordo di navi o all'interno di ovuli ingeriti da corrieri);

– la criminalità cinese che, pur scarsamente visibile, utilizza metodi operativi efferati, soprattutto negli illeciti compiuti ai danni di connazionali: in primo piano il traffico di immigrati, strettamente connesso allo sfruttamento della manodopera in nero (a titolo esemplificativo, si pensi che il solo filone dei traffici di persone dalla Cina ha comportato, nel distretto di Trieste, l'esecuzione e la traduzione di 18.000 intercettazioni telefoniche).

– la criminalità di matrice ex sovietica, che continua in prevalenza a operare nel riciclaggio di ingenti profitti derivanti da traffici illeciti internazionali: le ingenti masse monetarie di cui dispone vengono poi investite in operazioni immobiliari, acquisizioni societarie e complesse transazioni finanziarie.

Il traffico di esseri umani, con uno sfruttamento della prostituzione spesso attuato con forme di riduzione in schiavitù, configura una delle emergenze più gravi e dolorose.

Gran parte degli affari illeciti continua poi a gravitare, in alcune regioni (e segnatamente la Puglia) attorno al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, caratterizzato dal compimento di un salto di

qualità delle organizzazioni delinquenti, che progressivamente hanno intrapreso una gestione imprenditoriale dell'illecito cogliendo con tempestività le enormi opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dal progresso tecnologico. L'interesse delle organizzazioni contrabbandiere per il nostro paese non è più solo in funzione delle sue caratteristiche di mercato di consumo ma anche quale area di transito verso altre nazioni europee. Quale segnale dell'attenzione al fenomeno e del rilievo di esso si registra che davanti al tribunale di Bari, in processi per contrabbando di t.l.e., si sono costituite parti civili la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Commissione Europea in nome e per conto dell'Unione Europea.

Peraltro, le nostre coste sono da tempo crocevia di traffici internazionali (armi, droga, prostituzione dall'est), con attiva presenza di criminalità legata ad interessi derivanti dalla vicinanza con l'area balcanica. Si pensa che l'Albania possa essere il terminale della nuova rotta dell'eroina turca e di quella prodotta nel sud-est asiatico e nel medio-oriente; e costituisce (essendo a meno di due ore di motoscafo dalle coste salentine) punto di arrivo dei flussi migratori verso l'Europa.

Difficoltà nel contrastare gli stranieri discende pure da problemi di ricerca nei paesi di provenienza, ove spesso sono indesiderati (e, quindi, non si ottiene aiuto per rispedirveli), o, al contrario, sono talora fonti di ricchezza.

In generale, quale strategia di intervento appare indispensabile il coordinamento tra gli organi inquirenti dei diversi distretti giudiziari investiti dal fenomeno dell'immigrazione clandestina. Ruolo decisivo rivestono altresì le iniziative di collaborazione internazionale.

b) Le mafie tradizionali

I sodalizi più pericolosi privilegiano una strategia di basso profilo sul piano della visibilità, riservando particolare attenzione verso settori ad alta remuneratività ma meno esposti. Prioritaria l'infiltra-

zione nel tessuto economico-legale mediante il riciclaggio dei capitali illeciti, l'accaparramento fraudolento di finanziamenti per opere pubbliche, le attività estorsive ed usurarie. Consolidati anche i collegamenti sul piano trans-nazionale, con l'obiettivo di individuare nuove direttrici lungo le quali movimentare capitali illeciti.

In una visione di sintesi, queste le linee di condotta delle principali manifestazioni del crimine organizzato:

– il fenomeno camorristico ha palesato, dopo il declino del sodalizio egemone, tentativi di riassetto organizzativo, che passano anche attraverso lotte cruente tra i clan;

– la 'ndrangheta registra una espansione a livello sia nazionale sia internazionale: insediamenti nel nord Italia, legami con organizzazioni balcaniche e sudamericane (soprattutto nei traffici di droga ed armi);

– per quanto concerne la Sacra corona unita, la cattura di esponenti di primo piano del contrabbando di t.l.e., principale risorsa della malavita pugliese, ha fatto registrare un graduale ridimensionamento dei traffici di sigarette lungo la direttrice adriatica. Le organizzazioni si sono rivolte alla ricerca di nuovi canali di approvvigionamento, in aggiunta o in alternativa a quelli tradizionali che trovano origine in Montenegro, e di rotte sostitutive. Per la riduzione degli introiti da contrabbando le consorterie hanno anche accentuato le proprie interferenze in altri settori remunerativi, come il traffico di droga e di armi; continuano pure nella gestione delle scommesse clandestine, nel racket delle estorsioni, nell'imposizione di servizi di guardiania agli operatori economici;

– i sodalizi affiliati a Cosa Nostra, dopo i colpi inferti dalle Forze dell'Ordine, hanno proseguito nella riorganizzazione interna e nella strategia «di basso profilo». Proseguono i tradizionali traffici illeciti e la ricerca di inserimenti nel contesto economico e produttivo, mediante il reinvestimento dei proventi in attività legali e la capillare infiltrazione negli appalti.

Con riguardo alle varie aree territoriali, dalle relazioni dei P.G. distrettuali è dato rilevare che nelle regioni settentrionali la situazione si presenta del tutto analoga a quella dell'anno passato. È presente la criminalità organizzata di tipo mafioso e quella di etnie estranee alla comunità europea (specialmente albanesi, nordafricani, cinesi), talvolta con inserimento in gruppi delinquenziali italiani, altre volte in piena concorrenza e lotta con i criminali indigeni.

Al centro-nord è confermato l'insediamento di sodalizi che mantengono contatti con i gruppi operanti nelle regioni d'origine (Sicilia e Calabria). Individuabile – sul piano delle strategie criminali – una linea di tendenza secondo la quale le organizzazioni più forti sul territorio abbandonano (o, piuttosto, delegano ad altri gruppi criminali, specie stranieri) le attività più rischiose (come lo spaccio di stupefacenti), investendo i profitti in attività (quali il gioco d'azzardo, clandestino e non) di forte resa economica e di minimo rischio penale.

Nel sud una nuova strategia può cogliersi nel contrabbando di t.l.e.: è emersa la figura delle «operazioni estero su estero», con le quali sodalizi camorristici nostrani acquistano partite di t.l.e. di contrabbando da paesi terzi e ne curano la spedizione verso mercati clandestini stranieri. La gravità del fenomeno del contrabbando permane però anche sul fronte interno: l'approvvigionamento del t.l.e. dagli stabilimenti di produzione è appannaggio di pochissime holding criminali, in grado di movimentare all'estero ingentissimi capitali utilizzando l'intermediazione di società aventi sede nei cosiddetti paradisi fiscali.

In alcuni circondari della Puglia si è determinata la frammentazione dei clan storici, decapitati dal successo delle azioni di contrasto. Alla struttura verticistica se ne è sostituita una «orizzontale», non ordinata in modo piramidale e che presenta un tasso di conflittualità interna. Sintomi preoccupanti di un riassetto della criminalità sono confermati da nuovi (e preziosi) collaboratori di giustizia. Sintomatico del prosperare dell'illecito è anche il numero delle società finanziarie, del tutto sproporzionato rispetto alle esigenze dell'imprenditoria residente nella regione.

In Calabria la 'ndrangheta consolida la pace mafiosa sottesa alla gestione dell'acquisito controllo di larghi strati dell'economia; la pace è volta a ridurre pure il fenomeno del pentitismo, spesso manifestatosi come conseguenza di guerre fra famiglie. Alle doviziose fonti di lucro illecite (stupefacenti, accaparramento di commesse pubbliche) si affiancano quelle derivanti dai capitali riciclati nei settori più redditizi (catene di supermercati, concessionarie, edilizia). Nel settore dei grandi lavori, come lo scorso anno, le organizzazioni operano non soltanto mediante la tradizionale pretesa della tangente su ogni attività economica, ma ormai anche acquisendo in proprio le commesse, così determinando costi di gran lunga superiori alle leggi di mercato.

Anche in Sicilia, nonostante i successi nell'attività di contrasto, i distretti sono tuttora fortemente caratterizzati dalla presenza mafiosa. È in atto un tentativo di transizione dalla precedente fase «emergenziale» ad una fase di restaurazione della struttura organica di Cosa Nostra, finalizzata anche a restituire all'associazione la sua tradizionale capacità strategica. Non è possibile prevedere se si consoliderà la (finora perseguita) strategia di «mimetizzazione», ovvero se prevarranno i fattori di crisi, con la conseguente possibilità di una ripresa di azioni violente contro esponenti delle istituzioni.

Ancora una volta le relazioni dei procuratori generali delle regioni maggiormente interessate dal fenomeno della criminalità organizzata ribadiscono l'essenzialità dei contributi offerti dai c.d. collaboratori di giustizia; le statistiche, tuttavia, confermano il *trend* negativo secondo il quale il loro numero negli ultimi cinque anni si è andato progressivamente assottigliando. V'è chi ravvisa nel fenomeno la conseguenza negativa soprattutto della difficoltà di reinserimento in una vita sociale e lavorativa normale, che induce spesso i collaboratori a riprendere l'attività delinquenziale sia per trarne profitto, sia per tutelare meglio l'incolumità propria e dei familiari. Laddove, peraltro, si nota che la stagione dei pentiti non volge al termine, si è propensi a credere che ciò sia propiziato anche dall'asprezza della reclusione col regime di cui all'art. 41-*bis* dell'Ordinamento Penitenziario.

Il tema della criminalità organizzata impone il richiamo alla legge 13 febbraio 2001, n. 45, recante modifiche della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio dei collaboratori di giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza. Tale legge va apprezzata per lo sforzo di accrescere la genuinità e la attendibilità delle dichiarazioni collaborative attraverso meccanismi che ne garantiscono, ad un tempo, la tempestività e la completezza. Merita altresì consenso la restrizione del novero dei reati cui devono riferirsi le dichiarazioni dei collaboratori, ma anche l'ampliamento dell'oggetto delle dichiarazioni stesse: non più solo limitate alle condotte criminose e ai loro autori, ma anche alle ricchezze economiche e finanziarie derivate dal delitto. Parimenti, non può non convenirsi sulle misure apprestate dalla legge per garantire l'obbligo del collaborante di sottoporsi al contraddittorio, in tal modo raccordando tale disciplina con i principi costituzionali del giusto processo e sulle disposizioni volte a garantire l'effettività della pena anche nei confronti di tali soggetti; è stato, infatti, introdotto un limite minimo di pena da espiare per l'ammissione ai benefici penitenziari; un auspicio in tal senso era contenuto nella relazione dello scorso anno.

È prematuro stabilire l'impatto che tale disciplina avrà sul fenomeno della collaborazione. È prevedibile, però, che la nuova legge possa rendere processualmente efficace e socialmente accettabile tale fenomeno, diradando il fitto alone di diffidenza che lo contorna.

Terrorismo e reati contro lo Stato

È evidente la particolare esposizione dell'Italia alla minaccia del terrorismo internazionale di matrice integralista, per la posizione di centralità geografica e strategica nel bacino del mediterraneo. Le investigazioni degli ultimi mesi fanno intravedere i contorni di una rete di cellule di pericolosi gruppi, prevalentemente impegnate in attività di supporto logistico in diverse zone del paese. Sono emersi, pe-

raltro, anche spunti circa una tendenza all'attuazione di progettualità operative in direzione di obiettivi americani ed occidentali in genere. L'esaltazione ideologica che caratterizza l'integralismo non consente, d'altronde, di escludere anche il pericolo di gesti individuali.

Nel complesso e stante l'attuale congiuntura internazionale, il paese è certamente esposto a rischio. L'azione di prevenzione deve considerare l'ampia varietà delle strategie operative perseguibili dalle cellule armate.

Massimo impegno è profuso nella diverse indagini in atto nell'ambito del procedimento contro ignoti relativo alla strage commessa in New York l'11 settembre 2001, per la morte di numerosi cittadini italiani, e del procedimento relativo al progetto di attentato in danno dell'ambasciata statunitense in Italia.

Taluni procuratori generali hanno segnalato l'inadeguatezza, sia sul piano sostanziale che su quello processuale, degli strumenti normativi per un'efficace azione di contrasto al terrorismo internazionale allorquando le associazioni non commettano attentati in Italia, ma qui operino in funzione di supporto logistico alle bande che agiscono all'estero. Tale inadeguatezza è da ritenere superata a seguito della adozione, da parte del governo, del decreto legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni nella legge 15 dicembre 2001 n. 438, con il quale è stato modificato l'art. 270 *bis* c.p. al fine di ricomprendervi anche l'ipotesi di costituzione o partecipazione ad un'associazione terroristica avente lo scopo di commettere atti di violenza contro stati esteri e istituzioni o organismi internazionali ed è stato introdotto il reato di assistenza agli associati (art. 270 *ter* c.p.). Sul versante processuale si è estesa ai delitti commessi per finalità di terrorismo interno o internazionale la disciplina derogatoria in tema di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni già prevista per i reati di criminalità organizzata; inoltre per gli stessi reati è stata introdotta la possibilità di intercettazioni preventive. Sulla stessa linea si collocano altri interventi, quali il decreto-legge 28 settembre 2001 n. 353, convertito nella legge 27 novembre 2001 n. 415.

Si tratta di misure opportune che si riveleranno certamente utili per una più efficace repressione di tali delitti, che richiede una intensa collaborazione di tutti gli stati, anche di quelli non direttamente interessati da azioni terroristiche.

In questo settore, come in quelli della criminalità organizzata ed economica, che non trovano limiti nei confini nazionali, non si può prescindere da tale collaborazione. Essa deve potersi esplicitare direttamente fra le autorità giudiziarie, senza formalismi ed appesantimenti burocratici, soprattutto fra quei paesi dell'Europa occidentale che, dopo essersi data una moneta unica, si avviano ad essere una sola entità politica e statale.

Per quanto concerne la prospettiva interna all'Italia, si sono registrate alcune iniziative di stampo terroristico rapportabili alla «area brigatista», poste in essere nella verosimile prospettiva di contribuire alla riagggregazione della forze eversive. Componenti insurrezionalistiche sono apparse determinate ad adottare metodologie violente. In generale, preoccupa la radicalizzazione nella protesta contro il processo di modernizzazione e qualsiasi simbolo della globalizzazione.

Sul territorio, non sono mancati episodi allarmanti pur in assenza di gravi conseguenze, come attentati a ripetitori della RAI e di emittenti televisive private, nonché a cantieri ferroviari per l'alta velocità (soprattutto con mezzi incendiari).

Mantiene, quindi, attualità l'esigenza di attenzione già segnalata nella relazione dello scorso anno.

Le altre manifestazioni criminose

a) Omicidi, rapine, sequestri di persona

La linea di tendenza nella consumazione di omicidi e rapine risulta, sul piano statistico, in netto aumento.

La lettura dei dati (già riportati in dettaglio nel paragrafo dedi-

cato al quadro complessivo della criminalità) presuppone, peraltro, la considerazione di quanto esposto in tema di criminalità organizzata. In particolare, riguardo agli omicidi, non vi è uniformità di dati statistici sul territorio, in ragione delle lotte per la supremazia fra gruppi ed all'interno di essi, in corso in alcune regioni, e della c.d. strategia di mimetizzazione (implicante un decremento delle azioni più violente e vistose) perseguita invece dai sodalizi in altre aree del Paese.

Quanto alle rapine, risulta particolarmente elevato il tasso di violenza che ne accompagna la consumazione; violenza in effetti usata spesso in modo esorbitante rispetto allo scopo. Molte, ad esempio, le rapine attuate con modalità in precedenza inconsuete e che in taluni luoghi hanno assunto carattere di serialità (per *modus operandi*, per categorie di soggetti offesi o per natura dei beni oggetto di sottrazione). In alcune zone l'esito delle investigazioni ha consentito di attribuire il fenomeno nella quasi totalità ad immigrati clandestini (spesso di etnia albanese); è stato talora riscontrato l'uso di automezzi pesanti lanciati in velocità contro gli ingressi degli stabili per scardinare ogni protezione; in aree soprattutto del settentrione è allarmante la frequenza di rapine consumate in abitazioni isolate, con assalti a mano armata, pestaggio dei proprietari e razzia di automobili ed oggetti di valore. Sempre consistente il fenomeno delle rapine con armi effettuate in danno di uffici postali e bancari e di conducenti di TIR.

Ancora in netto calo, quest'anno, i sequestri di persona. I pochi attuati non sono sequestri classici, ma consistono nella violenta privazione di libertà di donne (prevalentemente slave) per costringerle alla prostituzione.

b) Criminalità economica e contro la pubblica amministrazione

L'esperienza degli anni recenti trova conferma nel periodo in considerazione, per quanto attiene all'interconnessione fra i delitti

contro la pubblica amministrazione e l'esistenza in determinate aree di una criminalità organizzata diffusa e vitale. Vi sono distretti giudiziari nei quali la maggior parte dei delitti contro la pubblica amministrazione risulta collegata alle attività della mafia, soprattutto in tema di appalti, in cui è tuttora frequente una spartizione fra le imprese comunque gravitanti nell'orbita delle organizzazioni criminali.

Un altro fenomeno da notare è emerso da diverse indagini che – in linea con quanto accertato l'anno passato – hanno riguardato la collusione tra pubblici ufficiali e componenti di gruppi extra comunitari, per la formazione di permessi di soggiorno falsificati.

Allo stato ben pochi sono i dati disponibili sugli effetti dell'ampliamento dell'ambito di soggettività attiva dei delitti contro la p.a., verosimilmente perché è ancora troppo recente la legge n. 29 settembre 2000 n. 300, che ha introdotto gli artt. 316-ter e 322-bis c.p. A maggior ragione nessun dato risulta in ordine agli effetti dell'introduzione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche da parte del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231.

Riguardo alla genesi delle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione, viene segnalato che le notizie degli illeciti risultano acquisite, nella maggior parte dei procedimenti, da esposti di privati, piuttosto che da informative della polizia giudiziaria o di enti pubblici.

c) Reati in materia di stupefacenti

La consistente flessione statistica dei reati accertati in materia di sostanze stupefacenti si presenta quale frutto dell'azione di contrasto incisivamente condotta. Il fenomeno si presenta, tuttavia, ancora di dimensioni e caratteristiche particolarmente allarmanti, anche per gli effetti criminogeni che notoriamente si riconnettono alla diffusione delle droghe.

È accertato che le organizzazioni operanti nel settore manten-

gono contatti sempre più estesi con organizzazioni omologhe di altri paesi (Albania, Kenia, Thailandia, Spagna, ecc.).

In linea generale, si registra un progressivo coinvolgimento di stranieri nella gestione del mercato in Italia, in virtù sia di attività d'importazione della droga sovente abbinata a traffici illeciti d'altra natura (compresi quelli di esseri umani), sia della tendenza della criminalità organizzata italiana ad incentivare la propria presenza in altri settori illegali estremamente redditizi e meno rischiosi sul piano della repressione penale.

Anche nello spaccio, elementi locali sono stati progressivamente affiancati ed in alcuni luoghi poi addirittura sostituiti da immigrati extracomunitari (in particolare nordafricani), che stanno monopolizzando il settore (in qualche occasione - s'è notato - anche mediante la flessione dei prezzi e la concessione di credito).

d) Reati inerenti alla sfera sessuale

È difficile dire se il constatato, considerevole aumento (+53%) dei procedimenti per delitti di violenza sessuale consegua all'aggravarsi del fenomeno, alla maggiore disponibilità alla denuncia od all'apprezzabile attenzione degli organi di polizia. È verosimile che si tratti di profili compresenti.

Vista la diffusione delle condotte illecite, sembra chiara la scarsa efficacia dissuasiva della nuova legge, peraltro positivamente valutata (specie negli aspetti processuali innovativi, con particolare riferimento all'incidente probatorio, che consente l'opportuna tutela dei minori coinvolti).

Sul piano investigativo, si nota la necessità in questo delicatissimo campo (per i rischi di compromettere il risultato di verità e di provocare danni ulteriori alla vittima del reato) di un'adeguata preparazione professionale degli addetti ai servizi sociali e di un'organizzazione del primo intervento sulle vittime sotto i profili psicolo-

gico e medico-legale. Interessanti le iniziative a tutela di minori, anziani e incapaci, quali l'istituzione di commissioni tendenti a far sì che il soggetto passivo di violenza sessuale (maggiorrenne o minorenni) abbia possibilità di far reperire su di sé immediatamente tracce biologiche che consentano di risalire all'autore della violenza.

In crescita quantitativa e qualitativa le indagini condotte con sofisticati mezzi informatici. Circa la diffusione di immagini di minori impiegati in attività di natura sessuale, si sono avuti casi di prova acquisita mediante intercettazione *Internet*. Sono pure emersi filoni investigativi concernenti la diffusione via *Internet* di immagini pedo-pornografiche, immesse a migliaia in rete da organizzazioni criminali (alcune delle quali operanti in lontani Paesi orientali) che ne traggono profitti ingenti. Anche in Italia si vanno individuando comunità che diffondono a pagamento immagini di stupri su bambini. E nell'ambito di una delicata indagine sul fenomeno della pedo-pornografia informatica, è stata sperimentata una attività di contrasto attraverso identità informatiche «di copertura» finalizzate all'acquisto simulato di materiale, ai sensi dell'art. 14 della legge 3 agosto 1998, n. 269.

È noto che delicate questioni giuridiche insorgono in materia per gli effetti «extra territoriali» dell'attività in rete. Sono necessari la collaborazione tra gli Stati e protocolli internazionali che assicurino uniformità legislativa. Occorre, inoltre, qualificare la Forze di Polizia per assicurare (come ottenuto dove si sono istituiti i nuclei investigativi telematici) professionalità e tempestività di intervento, posto che i siti in questione rimangono in rete per pochi giorni e talora solo per poche ore.

e) Usura

Il problema si mantiene assai grave. Anche laddove non emergono collegamenti con la criminalità organizzata, si sono talvolta riscontrate tecniche esecutive similari (come nei casi finiti con la cessione agli usurai dell'attività commerciale dell'usurato).

È sempre diffusa la convinzione che le fattispecie denunciate costituiscano parte modesta della reale entità del fenomeno. Fra le altre (e ben note) ragioni di tale cifra oscura s'iscrive la scaltrezza degli usurai, che non di rado contano sulla convenienza del silenzio per le vittime impegnate in attività economico-commerciali (le quali spesso coltivano la speranza di riemergere finanziariamente).

f) Frodi comunitarie

Non sono molti i distretti in cui la pendenza di procedimenti in questa materia abbia assunto una consistenza notevole. Si tratta peraltro, in alcuni casi, di fattispecie coinvolgenti somme di rilievo e di azioni portate a compimento di frequente mediante documentazione artificiosa, finalizzata a fornire dati surrettizi.

Ciò che, comunque, impone di mantenere vigile il livello di attenzione è soprattutto quanto segnalato da alcuni Procuratori generali, i quali ritengono che i dati statistici delle pendenze processuali non valgano a rappresentare la gravità della situazione, alla luce di acquisizioni investigative che inducono a ricollegare le frodi in questione alla criminalità organizzata.

g) Reati ambientali ed urbanistici

Costituendo la sicurezza ambientale un'esigenza sempre più avvertita dalla società civile, da più parti si reclamano miglioramenti qualitativi nei controlli della pubblica amministrazione, specie con l'impegno di adeguate tecnologie, ed innovazioni normative, sull'esempio delle più importati codificazioni europee.

In taluni distretti la situazione si presenta grave riguardo alle violazioni della normativa sullo smaltimento dei rifiuti. Anche le forze di polizia dispongono di esigue risorse specializzate, in grado di muoversi con competenza dinanzi ad una normativa in continua

evoluzione sia sul fronte interno sia a livello di legislazione comunitaria. Gli illeciti ed i traffici sono talora anche transfrontalieri.

Nel settore edilizio risulta in generale benefico l'effetto dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'ordine (*ex art. 7 legge 28 febbraio 1985, n. 47*) di demolizione delle opere abusive costituisce una statuizione sanzionatoria giurisdizionale che, conseguentemente, deve essere eseguita dall'autorità giudiziaria e non dall'autorità amministrativa. Tuttavia, in non pochi distretti si segnala che le iniziative sono rimaste frustrate per la mancanza di collaborazione degli organi tecnici competenti, per i costi e gli adempimenti necessari, per i problemi di ordine pubblico legati allo sgombero delle famiglie che abitano nei fabbricati abusivi.

Sul piano processuale, si constata come la frequente prescrizione dei reati edilizi incentiva il fenomeno e disincentiva il ricorso ai riti speciali. In tale situazione la misura cautelare reale del sequestro degli immobili abusivi finisce con l'assumere la valenza di sola ed effettiva sanzione, peraltro a carattere provvisorio.

L'ampiezza delle aree devastate da incendi e l'elevata percentuale di casi in cui ne rimangono ignoti gli autori rendono manifesta la necessità (a parte che di maggiore vigilanza) di indagini coordinate interforze in ordine ad eventuali interessi sottesi. La prevalente natura dolosa del (recrudescente) fenomeno degli incendi boschivi è sovente ascrivibile al diretto coinvolgimento della criminalità la quale, se non è animata da fini intimidatori, mira ad inserirsi nelle opere di ricostruzione e nella speculazione edilizia nelle zone devastate.

h) Reati tributari

La riforma dei reati tributari (decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74) ha indubbiamente raggiunto l'effetto deflativo che si riprometteva.

La previsione di elevate soglie di punibilità quali elementi co-

stitutivi dei più diffusi reati dichiarativi ha fortemente contribuito a determinare questo risultato.

Per altro verso la radicale novità della riforma ha indotto le Sezioni Unite Penali della Corte a negare per la gran parte dei vecchi reati tributari previsti dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, una continuità normativa con i nuovi delitti, favorendo la pronta definizione delle numerosissime pregresse pendenze.

Un bilancio, sia pure provvisorio, sui risultati della riforma in punto di effettività della tutela dei beni giuridici protetti è ancora prematuro, ma può senz'altro osservarsi che numerosi problemi interpretativi, concernenti soprattutto le fattispecie più gravemente sanzionate ed in particolare i temi dell'inesistenza delle operazioni, delle valutazioni estimative, degli effetti dell'interpello e del rapporto con il falso nelle comunicazioni sociali, condizionano un'applicazione della riforma stessa che sia scevra da incertezze per gli operatori.

i) Criminalità informatica

Le emergenze investigative e processuali nel settore sono tuttora, in una prospettiva generale, decisamente modeste.

Ha iniziato a percepirsi il fenomeno delle illecite intromissioni nella sfera di autonomia individuale, operate talora con mezzi telematici collocati oltre confine.

Sul piano statistico, le frodi patrimoniali commesse via *Internet* non appaiono di rilevante entità. Taluno ripropone l'ipotesi che il fenomeno sia però alquanto diffuso (deduzione tratta, come riferito nella relazione dello scorso anno, anche dalle spese assicurative nel settore). Peraltro, fra i fattori di contenimento del fenomeno possono individuarsi l'evoluzione delle misure di sicurezza apprestate dai soggetti che possono essere bersaglio di comportamenti illeciti ed il numero ancora limitato di scambi commerciali via *Internet*.

Gli aspetti più inquietanti dell'uso illecito delle nuove tecnologie appaiono legati soprattutto alla circolazione di beni illegali (come le immagini pedo-pornografiche, di cui s'è trattato in altra parte della relazione) ed alla circolazione delle informazioni rivolte a finalità illecite, essendo divenuta la Rete un luogo privilegiato, data la difficoltà di individuazione dei soggetti che vi accedono, per le comunicazioni all'interno di comunità criminali.

La tentazione di accentuare i controlli sulle informazioni, rafforzata anche dai gravissimi episodi terroristici dell'11 settembre scorso, deve però confrontarsi con le esigenze di garanzia della *privacy* individuale e della riservatezza dei rapporti economici, che già, per diverse ragioni, sono oggetto di molteplici violazioni.

l) Le altre manifestazioni criminose

Resta vivo e diffuso l'allarme per quelle forme delinquenziali che sarebbe oramai improprio denominare micro-criminalità, fenomeno variegato ed imponente – anche per le sottili implicazioni psicologiche che si riflettono sulle abitudini e sulla vita quotidiana dei cittadini – sul quale si concentrano discussioni, timori e, talora, ricerche empiriche di contromisure.

Nella trattazione fatta dai Procuratori Generali delle Corti d'appello viene proposto in modo particolare all'attenzione – ancora una volta (e ben a ragione!) – l'effetto prodotto dalla scarsa effettività della sanzione penale: non soltanto perché spesso vanificata dalle difficoltà d'identificazione dei delinquenti (anche quest'anno al di sotto del 4% i casi d'individuazione degli autori dei furti denunciati: il dato è di per sé eloquente), ma anche perché una sensazione di generale mancanza di difesa si diffonde nella gente quando assiste a processi (o addirittura vi rende testimonianza) che si concludono con condanne a pene «virtuali»: reazioni ovvie sono la sfiducia e l'insicurezza.

D'altro lato, mantiene piena attualità – ed anzi merita di essere opportunamente rimarcato – l'auspicio da me manifestato nella relazione dello scorso anno, quando (pur nella consapevolezza della crisi del tradizionale modello di controllo del territorio, per la crescente mobilità della popolazione, tanto più con la sempre più diffusa molteplicità delle etnie), esprimevo l'avviso che «una presenza più capillare («di quartiere») delle forze dell'ordine gioverebbe alla conoscenza delle comunità ed a rendere ad esse più prossima la presenza delle istituzioni».

m) La criminalità minorile

Sempre più allarmante è la diffusione degli atti delinquenti compiuti da minorenni, progressivamente di maggiore gravità e spesso caratterizzati da esplosioni sanguinarie (molteplici gli omicidi). Varie voci sottopongono a critica il limite legislativamente previsto alla capacità dei minori in sede penale; così come l'eccessiva mitezza dei giudici, che può generare effetti imitativi e persino la creazione di «miti» (anche favoriti da troppo facili scarcerazioni).

Si va dai furti in appartamento, demandati a donne minori e incinte o con prole di meno di tre anni al fine di evitare l'arresto sfruttando l'art. 275 comma 4 c.p.p., che funge da salvacondotto; all'ormai costante utilizzo di minorenni in quelle attività collaterali, strategicamente assai importanti per le cosche mafiose, quali le estorsioni ed il traffico di droga. S'è registrato addirittura il caso di un minorenne divenuto collaboratore di giustizia, condannato per cinque omicidi e altri gravi reati in concorso con adulti appartenenti ad una cosca mafiosa. Il coinvolgimento graduale dei giovani nel crimine organizzato, secondo metodi ormai consolidati, eleva il rischio di sviluppo di carriere devianti.

Registrati casi di rapine in danno di esercizi pubblici commesse da bande di soli minorenni. In altri episodi di rapina commessi da

minori si riscontra l'uso di violenza immotivata, con ferimenti anche gravi realizzati quando già l'impossessamento del bottino era avvenuto.

In aumento anche i reati commessi da minorenni stranieri, dei quali si registra pure l'utilizzazione da parte della criminalità organizzata, come manovalanza.

Da alcuni distretti vengono riferiti problemi determinati dalla legge n. 128/01, che ha introdotto l'art. 624-*bis* codice penale (elevando a titoli autonomi di reato il furto in abitazione ed il furto con strappo). L'arresto dei minorenni e l'applicazione agli stessi della custodia cautelare, nella disciplina di cui agli artt. 16 e 23 c.p.p.-minorenni, non sono consentite, in considerazione dei limiti edittali previsti dall'art. 624-*bis*, quando non sussista l'aggravante di cui al comma terzo. Per un complesso meccanismo di rinvio tra varie disposizioni di legge si è di fatto ridotta la possibilità di contrasto nei confronti di minorenni, pur a fronte di una *ratio legis* opposta, che intendeva accentuare la risposta repressiva rispetto a tali delitti.

In un'ottica generale, può notarsi che la parcellizzazione delle diverse funzioni processuali e le incompatibilità penalizzano particolarmente gli uffici giudiziari minorili, organizzati con pochi magistrati.

Operativamente, sono in via di elaborazione, dopo la legge 4 aprile 2001, n. 154, protocolli operativi distrettuali tesi ad ottimizzare il coordinamento tra le Procure ordinarie e quella minorile.

Sul piano processuale, da più parti si sollecita un intervento del legislatore per la modifica dell'art. 32 c.p.p.-minorenni. La norma (come modificata dall'art. 22 della legge 1° marzo 2001 n. 63) comporta oggi la necessità del consenso dell'imputato minorenne per la definizione del processo nell'udienza preliminare. Ciò risponde ad esigenze di effettività del diritto di difesa, ma rischia di ridurre l'operatività degli istituti di definizione alternativa previsti dallo stesso art. 32, per la difficoltà di acquisizione del consenso (ad esempio in caso di contumacia), la cui mancanza addirittura preclude la defini-

zione con sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto o per perdono giudiziale. Ne consegue un aggravio della fase dibattimentale.

La Direzione nazionale antimafia

La Direzione nazionale antimafia, istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione (che è, al tempo stesso, l'organo al quale il legislatore ha affidato la sorveglianza su di essa: artt. 76-bis e 76-ter dell'ordinamento giudiziario), continua a svolgere un'azione costante ed efficace nel contrastare la sempre incombente minaccia della criminalità organizzata.

Questa azione si è articolata su vari livelli. A livello organizzativo la principale novità da registrare è rappresentata dalla istituzione del Servizio pubblici appalti col compito di acquisire ed analizzare in modo organico e sistematico le informazioni attinenti alla delicata materia degli appalti, in cui particolarmente pervasive sono le infiltrazioni della criminalità organizzata. Tale servizio ha consentito la sottoscrizione di una convenzione per la «condivisione delle banche dati» tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Direzione nazionale antimafia ed ha portato alla elaborazione di «indici di anomalia» degli appalti, che possono essere spie delle infiltrazioni mafiose.

Il tema più vasto dell'economia criminale è stato poi affrontato in uno studio di ampio respiro, che ha portato alla luce le connessioni esistenti tra riciclaggio, Internet e centri «off-shore». In particolare è emersa l'esistenza di siti mediante i quali è possibile effettuare movimentazioni di denaro, anche verso paesi «off-shore», senza che il cliente venga identificato e con la possibilità di frazionare e moltiplicare le operazioni finanziarie in modo da frapporre ostacoli notevoli all'attività investigativa.

Non sono poi mancate le sollecitazioni della D.N.A. volte a ri-

chiamare l'attenzione del legislatore su manchevolezze o limiti della normativa vigente, ovvero sull'opportunità di introdurre nuovi strumenti normativi per la repressione dei fenomeni criminali. In tale prospettiva va segnalata la recente introduzione in Francia della figura degli «assistenti specializzati»: si tratta di persone esperte in materia economico-finanziaria poste stabilmente a disposizione di magistrati che operano in tale settore. Questa innovazione, che ha raccolto molti consensi in Francia, consentirebbe una ristrutturazione dell'ufficio del pubblico ministero in termini più efficienti e professionali.

Sul piano delle innovazioni legislative merita di essere ricordata la legge 19 marzo 2001 n. 92, la quale ha introdotto l'art. 291-*quater* nel d.P.R. 23 marzo 1973 n. 43 (T.U. delle leggi in materia doganale), che prevede il delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. La legittimazione alle indagini per tale delitto è stata attribuita alla procure distrettuali della Repubblica, evidentemente sulla scorta della considerazione che le associazioni contrabbandiere hanno strutture organizzative ramificate sia a livello nazionale, sia a livello transnazionale. Ne consegue che anche in relazione a tale delitto si svolge l'attività di coordinamento che l'art. 371-*bis* attribuisce alla Direzione nazionale antimafia.

De jure condendo la Direzione nazionale segnala l'opportunità che vengano attribuiti anche alla Direzione stessa ed ai procuratori distrettuali i poteri di accertamento e di proposta di misure di prevenzione patrimoniale ora assegnati al procuratore della Repubblica, al Questore e al Direttore della Direzione investigativa antimafia.

Nella stessa ottica di potenziamento dell'efficacia operativa della Direzione viene auspicata una modifica legislativa che attribuisca al procuratore nazionale antimafia il potere di disporre intercettazioni preventive i cui risultati – come si sa – sono privi di ogni rilievo processuale e sono esclusivamente finalizzati all'attività di

prevenzione dei delitti previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* c.p., pur se in materia occorre procedere con la massima cautela in considerazione dell'invasività del mezzo.

A livello di coordinamento operativo va registrata l'intensa attività della Direzione nazionale antimafia, da un lato nell'incentivare la sottoscrizione di protocolli organizzativi fra le procure distrettuali e quelle presso i tribunali ordinari, dall'altro nell'organizzare numerose riunioni con le procure distrettuali. Tali riunioni hanno consentito una più efficace gestione delle indagini e un miglioramento nell'organizzazione e nel funzionamento del sistema informatico basato sulle banche dati della Direzione nazionale antimafia e delle Direzioni distrettuali. Alcune riunioni poi sono state finalizzate allo scopo di uniformare l'interpretazione di talune disposizioni contenute nella legge 13 febbraio 2001, n. 45, che ha modificato la disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

Notevole spazio hanno poi avuto i rapporti di cooperazione istituzionale e internazionale, che costituiscono un fattore rilevante nella complessa strategia di contrasto al fenomeno criminale.

A livello internazionale, la Direzione nazionale antimafia ha avuto intensi rapporti con rappresentanti di omologhi uffici di paesi stranieri – a taluni incontri ha partecipato anche il Procuratore generale della Cassazione – con i quali più frequentemente si verificano situazioni che richiedono la collaborazione fra gli Stati per una più efficace azione di contrasto della criminalità organizzata, che sempre più spesso assume connotazioni sovranazionali.

Polizia giudiziaria e strutture investigative

Positivo è il giudizio sull'operato della polizia giudiziaria, in tutte le sue articolazioni (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Fi-

nanza). E dello stesso segno quello dei P.M. sulle relative sezioni istituite presso le Procure, delle quali peraltro si ravvisa la necessità di ulteriore potenziamento delle piante organiche.

Quanto all'attività di polizia giudiziaria, l'azione di contrasto alla criminalità sul territorio è opportunamente affiancata da investigazioni di varia natura, tra le quali meritano menzione specifica quelle di natura finanziaria, essenziali al fine d'incidere con efficacia sui flussi monetari e sui patrimoni illecitamente acquisiti, sia per cercare tracce probatoriamente significative circa gli autori degli illeciti, sia che per recidere i canali che consentono l'impiego delle disponibilità economiche in ulteriori azioni illecite, ovvero gli investimenti in attività apparentemente lecite (aventi l'obiettivo di ripulire ed incrementare i patrimoni di provenienza delittuosa).

Anche nei confronti della c.d. «eco-mafia» si vanno impiegando metodologie investigative analoghe a quelle adottate per il contrasto alla criminalità economica organizzata.

Particolari esigenze si registrano, da parte della magistratura inquirente, con riguardo alle dotazioni strumentali al compimento di attività d'indagine. In particolare, constatata la particolare utilità delle intercettazioni ambientali (ad esempio nelle indagini per mafia) e di quelle dei telefoni cellulari, vengono da più parti lamentate difficoltà nell'attuazione delle intercettazioni per i lunghi tempi d'attesa per l'uso delle apparecchiature necessarie. Maggiori strumenti appaiono necessari anche per l'osservazione del territorio, così come per la visualizzazione delle registrazioni (ad esempio delle immagini riprese in uffici bancari o postali nel corso di rapine). In base all'esperienza maturata (specie a Genova con le vicende legate al «vertice G8») si prospetta l'esigenza anche di ulteriori applicazioni informatiche alle indagini preliminari, soprattutto allorquando il materiale probatorio – oltre ad essere particolarmente copioso – è costituito da filmati ed immagini.

C) ESECUZIONE DELLA PENA

Una delle ragioni della crisi del sistema giustizia nel nostro paese risiede nella mancanza di effettività della sanzione penale non solo nella fase della applicazione, ma anche, e soprattutto, in quella della esecuzione; con la conseguente, diffusa sensazione, da parte dell'opinione pubblica, che l'apparato non risponda alle esigenze della collettività.

Sotto il primo profilo, la non rara concessione della sospensione condizionale della pena in base alla mera mancanza di precedenti penali dell'imputato determina una distorsione dell'istituto, che da strumento di recupero del condannato primario diviene sostanzialmente un atto di rinuncia alla punizione. Altro istituto che incide negativamente sulla effettività della sanzione è la possibilità di neutralizzare l'incidenza della circostanze aggravanti, anche di quelle più gravi, con il mero riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, anch'esse fondate, per lo più, sulla sola incensuratezza dell'imputato.

Dal punto di vista della esecuzione in senso stretto le relazioni dei procuratori generali evidenziano un generalizzato miglioramento di efficienza nel funzionamento degli uffici di esecuzione delle procure, soprattutto per l'adozione di programmi informatici, che consentono di conoscere l'esito del giudizio di impugnazione prima ancora dell'arrivo dell'estratto esecutivo della sentenza, e, quindi, di predisporre con la massima tempestività gli adempimenti necessari. Generale è il positivo apprezzamento per la modifica dell'art. 656 c.p.p. ad opera della legge 19 gennaio 2001 n. 4, che ha ripristinato la notifica, in luogo della consegna, dell'ordine di esecuzione.

Persistono, viceversa, le rilevanti difficoltà in cui continuano a dibattersi i tribunali e gli uffici di sorveglianza, nonostante un rilevante aumento di produttività (in alcuni casi, come il Tribunale di sorveglianza di Roma circa il 40%) e gli effetti, invero piuttosto modesti, delle depenalizzazioni attuate con i decreti legislativi 30 di-

cembre 1999 n. 507 e 10 marzo 2000 n. 74 n. 507/99 e con la precedente legge 26 giugno 1999 n. 205. Le cause sono molteplici.

In primo luogo, per effetto di progressive estensioni dovute a sentenze della Corte costituzionale e a riforme legislative intervenute tra il 1985 e il 1998 le misure alternative alla detenzione, che riguardavano una fascia assai modesta di condannati in espiatione di pena detentiva, dopo un congruo periodo di osservazione per reati non gravi e pene di limitata entità, sono ormai teoricamente fruibili da tutti i condannati, senza passare per il circuito penitenziario per pene o residui pene ancora da eseguire fino a tre anni (quattro per i tossicodipendenti), e per la parte finale della pena rientrante negli stessi limiti anche per i detenuti. Basti pensare che le pene fino a tre anni di reclusione nel 2000 sono state il 96% di tutte le pene detentive inflitte. In alcuni casi, poi, si possono superare ampiamente i limiti triennali o quadriennali di pena espiabile in affidamento al servizio sociale per effetto della disposizione prevista dall'art. 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario: chi ha ottenuto l'affidamento per tre anni, se dopo un anno o due è raggiunto da un nuovo titolo eseguibile può ottenerne la prosecuzione purché il nuovo titolo, cumulato alla residua pena da espiare in affidamento, non ecceda il limite triennale.

La competenza della magistratura di sorveglianza è quindi diventata generale in ordine a tutte le condanne irrevocabili a pena detentiva; ne è seguita una trasformazione della sua stessa funzione, passata da quella di tutela della legalità nelle carceri a quella di «garante» dell'esecuzione penale, responsabile della effettività della pena, unico referente dell'*an, quantum, quomodo, quando* di essa.

Un organico di cento magistrati togati per tale compito, che si aggiunge a quelli originariamente previsti dall'ordinamento penitenziario, è del tutto insufficiente.

In secondo luogo la popolazione carceraria è in costante incremento, nonostante le depenalizzazioni intervenute: nel settembre 2001 erano ristrette negli istituti di pena 55.539 persone, con un au-

mento di circa 1800 unità (3,37%) rispetto allo stesso mese dell'anno precedente; di queste poco più del 50% (27.786) erano detenute in espiazione di pena ed il 30% (16.591) erano extracomunitari. Mentre al 31 dicembre 2000 solo il 24% era dedito ad attività lavorativa; ed il 27,23% era tossicodipendente. L'elevato numero di questi ultimi rende difficoltosa nei loro confronti ogni efficace azione di cura e recupero, che per la società sarebbe più utile in una rigorosa esecuzione della sanzione penale.

Il sovraffollamento degli istituti penitenziari e le precarie condizioni di vita al loro interno sono, conseguentemente, ancora aumentati. Ciò, nonostante circa 25.000 condannati abbiano ottenuto l'affidamento in prova al servizio sociale (tre quarti dei quali direttamente dalla libertà), e, pur in mancanza di dati statistici precisi, un numero di condannati superiore ad un terzo di quelli che hanno ottenuto l'affidamento in prova ha beneficiato della detenzione domiciliare. Con la conseguenza che il numero dei condannati a pena detentiva definitiva in regime di misura alternativa o in regime di sospensione in attesa di decisione dei tribunali di sorveglianza è nettamente superiore a quello dei detenuti.

Pertanto, parlare di effettività della pena è un non senso già a livello normativo, e non sarebbe neppure ipotizzabile un'abrogazione di misure quali l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare che renderebbero più che doppio il numero dei detenuti. Più in generale, è venuta meno quasi integralmente l'esecutività della pena detentiva, anche elevata. Poiché dalla pena espiabile vanno detratte la custodia cautelare sofferta e le riduzioni di pena per liberazione anticipata maturate durante le misure cautelari detentive, anche per condanne a cinque o sei anni di reclusione l'esecuzione può essere sospesa fino alla pronuncia del tribunale di sorveglianza. Si comprende quindi come in più dell'80% dei casi di condanna a pena detentiva l'esecutività della pena – che pure è attributo essenziale dell'irrevocabilità della sentenza – non dipende più dal giudicato; viene differita, per effetto della sospensione dell'ordine di esecuzione

del pubblico ministero ai sensi della legge 27 maggio 1998, n. 165 (Simeoni-Saraceni), alla decisione del tribunale di sorveglianza sul tipo di pena che il condannato dovrà effettivamente scontare. In sostanza, la sanzione contenuta in un giudicato penale di condanna difetta, in pratica, dell'autonoma, intrinseca capacità di essere integralmente e prontamente eseguita.

Inoltre, la forza dei numeri ha largamente modificato i contenuti normativi delle decisioni. I magistrati di sorveglianza, oltre ad attendere ai propri compiti di ispezione e vigilanza sugli istituti e ad occuparsi delle loro funzioni monocratiche (sensibilmente aumentate dalla già ricordata legge n. 165 del 1998) partecipano alle udienze del tribunale di sorveglianza, mediamente otto al mese nei grandi centri, con una media di 100-110 procedimenti per udienza: ne consegue una motivazione spesso più che stringata, una istruttoria standardizzata e sostanzialmente affidata all'esame dei precedenti e dei procedimenti pendenti, ad informazioni generiche delle autorità di Polizia e ad eventuali produzioni difensive. Del resto i centri di servizio sociale, i cui organici assai limitati sono per giunta largamente scoperti, non sono in grado di fornire informazioni più attendibili.

In questo quadro sconcertante l'unico elemento positivo è un generale aumento di produttività, che evidenzia, tuttavia, risultati disomogenei: la situazione delle pendenze nel distretto di Milano è poco più che fisiologica, è ancora grave a Roma e Catania, critica a Napoli e pesante a Torino, nonostante un indubbio miglioramento. I risultati sembrano migliori sia in relazione ai tempi che all'effettività dei controlli, nelle corti d'appello più piccole.

I dati segnalano, infine, la sostanziale prosecuzione della tendenza ad un maggior rigore già segnalata nei due anni precedenti, ma con un lieve aumento in termini assoluti e statistici per quanto riguarda la concessione dell'affidamento in prova.

La situazione complessiva non può essere fronteggiata in modo soddisfacente senza interventi normativi che riconducano in mi-

sura apprezzabile l'esecutività al giudicato riducendo la forbice che si è creata fra gli enormi poteri della magistratura di sorveglianza che mediante la concessione delle misure alternative può neutralizzare la sanzione inflitta dal giudice della cognizione e la totale carenza di poteri di questi per una corretta modulazione qualitativa della sanzione. A tal fine, riprendendo proposte autorevolmente formulate, occorrerebbe procedere ad una ristrutturazione dell'affidamento in prova in forma più marcatamente risarcitoria o riparatoria ed alla trasformazione di tale misura e della detenzione domiciliare in pene irrogabili direttamente dal giudice della cognizione, che ha certamente maggiori strumenti di conoscenza del soggetto rispetto a quelli di cui dispone la magistratura di sorveglianza.

Nell'immediato si potrebbero prevedere alcuni interventi tampone: ad esempio la decisione da parte del magistrato di sorveglianza con procedimento *de plano*, senza contraddittorio, delle istanze di liberazione anticipata, con possibilità di reclamo al tribunale di sorveglianza in caso di diniego, la fissazione di un limite alla concedibilità dell'affidamento (non più di due volte, o per pene complessivamente non superiori ad un certo limite, come avviene per la sospensione condizionale della pena, anche in caso di sopravvenienza di nuovi titoli), la estensione dei casi di decisione con decreto presidenziale di inammissibilità all'irreperibilità del condannato, l'obbligo, per il condannato istante, di elezione o dichiarazione di domicilio.

LA CORTE DI CASSAZIONE E LA PROCURA GENERALE

Negli ultimi anni si è ravvivato l'interesse per la Corte di cassazione; non solo da parte degli organi di informazione per le sue decisioni riguardanti questioni di particolare rilievo, ma anche a livello scientifico e culturale, per il suo ruolo istituzionale – che oggi si intende riaffermare – di organo posto al vertice del sistema giudiziario italiano, al quale gli artt. 111 della Costituzione e 65 dell'or-

dinamento giudiziario affidano «l'uniforme interpretazione della legge» e «l'unità del diritto oggettivo nazionale».

Alla base di tale interesse vi è la crisi del «sistema-giustizia», che si manifesta a causa della difficoltà di interpretazione di molte norme, ma anche a causa di incertezze giurisprudenziali, che accentuano l'esigenza di uniformità di indirizzo da parte dell'organo regolatore, al fine di fornire alla collettività parametri di riferimento e di condotta più chiari e sicuri, ma anche al fine di scoraggiare l'abuso del mezzo di impugnazione, oggi dovuto alla speranza di una soluzione favorevole, nei tempi lunghi del processo e alimentata dalla mutevolezza delle decisioni giurisprudenziali.

Per quanto riguarda il giudizio di cassazione, inflazionato da un numero di ricorsi che impediscono all'organo supremo della giurisdizione di svolgere proficuamente il proprio ruolo istituzionale, sono intervenute, nel periodo di riferimento, le leggi 24 marzo 2001 n. 89 e 26 marzo 2001 n. 128, intese ad accelerarlo e, soprattutto, a ricondurlo all'originaria natura ad esso assegnata dalla Carta costituzionale di giudizio che ha come oggetto esclusivo il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati nelle fasi di merito.

Queste sono norme importanti soprattutto per il «messaggio» che contengono: alla magistratura, cui sono stati forniti gli strumenti operativi per una rapida decisione dei ricorsi inammissibili o comunque di agevole definizione; alle parti private, sulla inutilità di impugnazioni meramente defatigatorie, che hanno come unico scopo quello di procrastinare il momento del passaggio in giudicato della sentenza, perché ora, la individuazione di tali ricorsi sarà rigorosa e la loro definizione tempestiva.

Con la prima – raccogliendo un auspicio ripetutamente formulato dalla dottrina processual-civilistica e dalla stessa Cassazione – è stato modificato l'art. 375 c.p.c..

Di questa riforma ciò che veramente rileva non è certo la previsione del rito camerale (che, in realtà, non apporta apprezzabili risparmi di tempo), ma la previsione di una specifica formula di deci-

sione – l'accoglimento o il rigetto per manifesta fondatezza o infondatezza – da adottarsi in camera di consiglio, quando ne ricorrano i presupposti, la identificazione dei quali è rimessa al potere interpretativo della Corte stessa.

La norma non autorizza certo a non prendere in considerazione le ragioni della difesa, ritenendo a priori che una questione debba essere decisa in un certo modo. E neppure autorizza a considerare vincolanti i precedenti giurisprudenziali o a trattare in modo sommario taluni ricorsi. La Corte è custode della correttezza processuale e del giusto processo: da essa non ci si può aspettare che pronunzi decisioni il cui parametro sia l'arbitrio o il rifiuto di rispondere alla difesa.

Ciò che la norma autorizza, ed anzi impone, è l'esonero da una compiuta ed approfondita esplicitazione della motivazione quando essa non è necessaria perché vi è già stata o perché essa è, per altro motivo manifestamente evidente, ultronea. Il che può avvenire nei casi di precedente orientamento giurisprudenziale consolidato o anche rappresentato da una sola pronuncia, se le ragioni addotte a sostegno di questa o di quello non abbiano formato oggetto di vere e specifiche obiezioni.

La norma intende quindi – nella realistica consapevolezza che, nel nostro ordinamento, la motivazione costituisce una garanzia fondamentale, ma anche il maggiore problema sulla via di una migliore efficienza del sistema – liberare la Corte da quanto, nel sovraccarico da cui essa è gravata, costituisce lavoro inutile, ripetitivo, meramente formale.

In questo senso si tratta di una innovazione che, pur nella sua apparente modestia, appare poter segnare la direzione per le future riforme processuali: rendere i modelli processuali flessibili, in modo tale assicurare un rispetto sostanziale delle garanzie. Il che significa dare al giudice la possibilità di adeguare la pratica attuazione della garanzia alle effettive esigenze del caso concreto.

Con la legge n. 128/2001, che riguarda invece il settore della

giustizia penale, il legislatore – nell'intento, esplicitamente dichiarato, di consentire un'accelerata definizione dei ricorsi inidonei ad instaurare un valido rapporto di impugnazione e la pronta esecutività delle decisioni impugnate, è intervenuto invece sugli artt. 610 e 611 c.p.p. introducendo radicali novità nello schema procedimentale volto ad individuare i ricorsi inammissibili e a pronunciare la relativa declaratoria. Tale individuazione è stata demandata allo stesso Primo Presidente (il quale, naturalmente, vi procede mediante un apposito ufficio, che dovrebbe garantire uniformità di criteri), mentre alla decisione dei ricorsi così individuati deve provvedere una sola sezione, in modo che risulti assicurata la conformità di valutazione delle cause di inammissibilità.

L'attuazione delle riforme ha richiesto un consistente sforzo organizzativo da parte della Cassazione e della Procura generale. Organizzazione resa difficoltosa anche dalla cronica carenza di locali di cui soffrono i due uffici, nonostante l'imponenza di questo palazzo. La difficoltà di reperire locali idonei ha inciso soprattutto sull'avvio della nuova sezione penale (la settima) istituita per la trattazione dei ricorsi inammissibili, che è divenuta pienamente operativa solo ad ottobre.

È presto per fare un bilancio delle intervenute riforme; non può non rilevarsi, tuttavia, che dal momento della costituzione (maggio 2001) è stato assegnato alla settima sezione penale circa il 50% dei ricorsi pervenuti in Cassazione. Si renderanno, forse, necessari ulteriori interventi organizzativi per ottimizzare il servizio, ma la strada suggerita dal legislatore per migliorare il funzionamento della Cassazione, per rafforzarne il ruolo e la posizione nell'ambito della organizzazione giudiziaria del Paese va perseguita, in fase di attuazione della normativa apprestata, con fiducia, impegno e perseveranza. Lungi dal comprimere il diritto di impugnazione ed anzi proprio al fine di garantirlo pienamente quando non costituisca pretestuoso espediente, il rigore nell'individuare tempestivamente e sanzionare l'inammissibilità dei ricorsi è doveroso, non solo per ripristinare la

dignità del giudizio di legittimità, ma anche – ed innanzitutto – per garantirne la fisiologica gestione.

Con la stessa legge n. 128/2001 è stato poi inserito nel codice, l'art. 625-*bis*. Con esso si è previsto, accogliendo un suggerimento della Corte costituzionale, un meccanismo processuale per porre rimedio ad eventuali errori di fatto dai quali sia inficiata una sentenza della Cassazione.

Purtroppo non si è colta l'occasione fornita dalla citata legge n. 128 per un'ulteriore riforma del procedimento di cassazione nel settore penale più volte auspicata nelle precedenti relazioni: intendo riferirmi all'art. 613 comma 1 c.p.p., che consente all'imputato (o condannato) di proporre personalmente ricorso.

In un giudizio, quale è quello di cassazione, caratterizzato da spiccato tecnicismo, per il quale il legislatore non ritiene sufficiente che il difensore sia solo abilitato alla professione legale, ma esige che l'abbia esercitata per almeno dodici anni, ovvero che abbia superato un'ulteriore prova di esame, ed in cui non debbono essere dedotte questioni di fatto, è certamente improprio attribuire all'interessato (imputato o condannato), pur se privo di ogni qualificazione professionale, la legittimazione a proporre personalmente l'impugnazione.

La soppressione di siffatta possibilità arrecherebbe non pochi benefici al lavoro della Corte di cassazione in termini di riduzione quantitativa dei procedimenti che annualmente sopravvivono. Basti pensare che nell'anno 2000 sono sopravvenuti in Cassazione 50.557 procedimenti. Di questi ben 11.000 (pari, quindi, ad oltre il 21%) erano relativi a ricorsi proposti personalmente dall'interessato.

Ma se si vuole davvero restituire alla Cassazione – come sembra nell'auspicio di tutti – il ruolo di Corte suprema per essa designato dal costituente, sono necessari interventi più radicali che: da un lato, escludano la ricorribilità di una serie di provvedimenti per i quali tale mezzo di impugnazione non è costituzionalmente imposto, mentre più appropriato sarebbe, soprattutto nell'interesse delle par-

ti, un gravame di merito, che dall'altro rivisitino, in senso restrittivo, i vizi processuali deducibili in Cassazione (il pensiero va al difetto di motivazione mediante il quale sovente si sollecita – e talora si ottiene – una non consentita rivalutazione delle risultanze processuali).

La Corte di cassazione ha pronunciato nel periodo 1° luglio 2000 - 30 giugno 2001 67.239 sentenze; 20.944 civili e 46.295 penali. Questi non sono dati propri di una corte suprema. Garantire, nell'ambito di ciascun settore, l'armonizzazione di un così elevato numero di pronunce tra di loro e con le centinaia di migliaia di sentenze degli anni precedenti e con quelle prossime ad essere pronunziate è certamente impresa ardua, per non dire impossibile, anche con l'ausilio dei moderni strumenti informatici, che pure, utilizzati in maniera massiccia in Cassazione, hanno contribuito in modo decisivo a ridurre i contrasti giurisprudenziali inconsapevoli ed a diffondere la conoscenza della sua giurisprudenza. La nomofilachia ha oggi un potente alleato nella tecnologia informatica.

Un numero così elevato di sentenze rappresenta un carico quantitativo di lavoro troppo gravoso per i giudici e ciò non può non incidere sulla loro resa qualitativa. D'altro canto un incremento del numero dei magistrati addetti alla Corte di cassazione e alla Procura generale potrebbe rendere più difficile selezionarli in modo tale da assicurare che essi abbiano tutti quelle specifiche attitudini professionali che sono richieste per il giudizio di legittimità.

Ridurre il sovraccarico della Cassazione è, quindi, condizione necessaria per innalzare ulteriormente il livello culturale della sua giurisprudenza e così accrescere la capacità di quest'ultima di essere davvero persuasiva, di porsi come momento di sintesi dei diversi orientamenti giurisprudenziali e di guida verso consapevoli convergenze nell'interpretazione del diritto.

Occorre, quindi, operare in maniera più incisiva per evitare la lenta ma progressiva «degenerazione» del giudizio di cassazione (della quale sono parimenti responsabili magistratura e classe foren-

se), che sta facendo perdere a tale giudizio la sua originaria natura di giudizio sulla legittimità dell'atto per divenire un ulteriore processo di merito sulla *res judicanda*, con conseguente prevalenza dello *jus litigatoris* sullo *jus constitutionis*. È infatti agevole constatare che di esso, soprattutto nel settore penale, ma non solo, si fa un uso sempre più strumentale: lo si utilizza non tanto per garantire la corretta applicazione della legge nel singolo caso, quanto per procrastinare il più a lungo possibile il momento nel quale, con il suo passaggio in giudicato, la sentenza potrà essere posta in esecuzione e, comunque, per sollecitare dalla Cassazione una pronuncia sui fatti di causa, alla stregua un giudice di terza istanza.

Da tale degenerazione deriva una ineluttabile, negativa trasformazione dello stesso ruolo della Corte suprema nel quadro istituzionale del Paese; alla quale tutti gli operatori – e per prima la magistratura di legittimità – sono chiamati ad opporsi.

I dati statistici (che si riferiscono al periodo 1° luglio 2000 - 30 giugno 2001) evidenziano la grave situazione in cui versa l'organo posto al vertice dell'organizzazione giudiziaria italiana.

I ricorsi pendenti – sia nel settore civile che in quello penale – al 30 giugno 2001 ammontavano a 88.955, mentre al 30 giugno 2000 erano 76.592, con un aumento, quindi, del 16%.

Nel settore civile, in particolare, le sopravvenienze sono passate da 24.235 a 29.272, con un aumento di ben il 21% rispetto al periodo precedente. Per contro si è verificata una lieve riduzione (-1%) di quelli definiti (che sono 20.944). Evidentemente con l'aumento di produttività del 30% registrato l'anno precedente, la Corte aveva espresso il massimo delle sue potenzialità nel settore civile. In conseguenza dell'imponente aumento delle sopravvenienze e del minor numero dei ricorsi definiti, si è avuto un aumento delle pendenze di ben il 17%, essendo passate da 53.091 a 61.951.

La durata media dei ricorsi è stata di 836 giorni, con un incremento di solo qualche giorno rispetto al periodo precedente. La suddetta pendenza corrisponde, quindi, al lavoro della Corte di poco meno di tre anni, considerando che mediamente (tenendo conto anche del periodo feriale) il numero dei ricorsi definiti in un mese è di 1.745 unità.

Occorre però precisare che questo abnorme incremento del numero dei ricorsi ha una causa precisa. Si verifica, infatti, in un settore ben delimitato: quello della materia tributaria. Sui 29.272 ricorsi di nuova iscrizione, infatti, ben 8.058, pari al 27,53%, appartengono a tale materia. Di fronte a questo afflusso, la capacità di definizione della sezione appositamente istituita non ha potuto superare le 2.531 unità, sicché la pendenza, per i giudizi in materia tributaria, è passata da 11.532 a ben 17.051.

Per questa sezione viene fatto ogni possibile sforzo organizzativo al fine di cercare di far fronte all'imponente mole dei nuovi ricorsi ed in essa ha già iniziato a trovare applicazione la speciale procedura camerale prevista dal nuovo testo dell'articolo 375 c.p.c. per i ricorsi manifestamente infondati o manifestamente fondati. È possibile che altre misure possano essere adottate, magari anche incidendo sul modello tradizione della motivazione della sentenza di Cassazione.

Depurando i dati complessivi da quelli «tributari», il quadro che ne deriva è grave ma meno angosciante: la pendenza iniziale si colloca a 38.360 ricorsi, la sopravvenienza a 21.214, il numero dei processi definiti a 18.413 (pur sempre inferiore, quindi ai ricorsi sopraggiunti nel medesimo arco di tempo, ma con un divario ridotto e, tutto sommato, non scoraggiante). La pendenza finale dei ricorsi non tributari è di 44.900 processi, del 10% superiore, quindi, a quella iniziale. La durata media del giudizio di cassazione (dall'iscrizione del ricorso alla pubblicazione della sentenza) risulta qui di poco più di due anni.

L'esame degli esiti evidenzia che gli accoglimenti sono stati il 29,4%, a fronte del 46% di rigetti e del 10,4% di inammissibilità o

improcedibilità; il residuo 14,2% è costituito da regolamenti, di giurisdizione o competenza, e da pronunce varie.

Nel settore penale si è registrata una contrazione delle sopravvenienze del 3%, essendo le stesse passate, rispetto al periodo precedente (nel quale vi era stato un incremento del 3%), da 51.133 a 49.798; ancora maggiore – del 10% – è stata, tuttavia, la riduzione dei ricorsi definiti (da 51.334 a 46.295).

Per effetto di tali dati nel periodo considerato si è registrato un consistente aumento delle pendenze: + 15%; sono, infatti, passate da 23.501 a 27.004. In tal modo, si è ripresa la tendenza verso un progressivo aumento delle pendenze, che si era arrestato solo nel periodo 1 luglio 1999 – 30 giugno 2000.

La durata media dei ricorsi per cassazione in materia penale è stata di 192 giorni, dal momento in cui pervengono alla Corte a quello in cui vengono decisi (nel periodo precedente era stata di 167 giorni). La suddetta pendenza corrisponde, quindi, al lavoro della Cassazione di sette mesi ove si consideri che mediamente (tenuto conto anche del periodo feriale) il numero dei ricorsi definiti in un mese è stato di 3.858 unità.

L'esame degli esiti evidenzia che gli annullamenti, totali o parziali, sono stati il 20,78% (nel periodo precedente erano stati il 26%), a fronte del 33,2% di rigetti (+4,7%) e del 44,3% di inammissibilità (+2,02%); il residuo 1,90% è costituito dai conflitti, di giurisdizione o competenza, rettifiche ed altro. In ordine agli annullamenti, i dati statistici non rilevano la diversa incidenza percentuale di quelli con rinvio rispetto agli annullamenti senza rinvio. Si può, tuttavia, rilevare che l'incidenza dei secondi è assai modesta e dovuta, nella quasi totalità dei casi, alla sopravvenienza di cause di estinzione del reato.

Presso la Corte di cassazione è costituita, quale organo del pubblico ministero, la Procura generale alla quale sono attribuiti

funzioni e poteri tutt'affatto particolari e diversi rispetto agli omologhi uffici di merito.

L'ordinamento giudiziario non riconosce alla Procura generale presso la Corte di cassazione, diversamente da quanto avviene in altri ordinamenti, una posizione di sovraordinazione rispetto a questi ultimi; ma il vigente codice di procedura penale conferisce ad essa poteri che la pongono in una situazione apicale nella organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

Infatti, tra le più importanti funzioni attribuite dal codice al Procuratore generale sono da annoverare quella di risoluzione dei contrasti, positivi o negativi, tra pubblici ministeri appartenenti a distretti diversi in ordine alla competenza a procedere nelle indagini preliminari su un determinato fatto di reato (artt. 54 e 54-*bis* c.p.p.), nonché quella di determinazione di tale competenza su iniziativa delle parti private, le quali ritengono che debba procedere un pubblico ministero appartenente ad un distretto diverso da quello del pubblico ministero procedente (art. 54-*quater* c.p.p.).

I dati sopra riportati sono riferibili anche alla Procura generale, che, nella sua qualità di organo del pubblico ministero costituito presso la Corte suprema, esprime il parere, scritto o orale, su tutti i provvedimenti, anche in materia civile, che la Cassazione adotta.

Vi sono, tuttavia, competenze proprie della Procura che si aggiungono a tale attività. La principale e più impegnativa è indubbiamente quella in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati, atteso che al Procuratore generale è attribuita, con il Ministro della Giustizia, la titolarità dell'esercizio dell'azione e, successivamente, in via esclusiva, l'istruzione dei procedimenti che ne conseguono e lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero presso la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. Altra attività particolarmente delicata è quella relativa alla già ricordata sorveglianza sul Procuratore nazionale antimafia e sulla relativa Direzione nazionale.

Importante è inoltre l'esercizio di funzioni requirenti presso il

Consiglio Nazionale Forense, allorché svolge funzioni giurisdizionali in materia disciplinare e presso la speciale commissione che, in secondo grado, si occupa degli illeciti disciplinari di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria (art. 18 disp. att. c.p.p.). Di particolare rilievo è la competenza della Procura Generale in materia di provvedimenti di cessazione delle misure cautelari allorché questa consegua a sentenze della Corte di cassazione, che impegna in turni quotidiani i magistrati di questo Superiore Ufficio. Tali provvedimenti nel 2001 sono stati 151 ed hanno riguardato 197 ricorrenti.

Quanto all'attività non strettamente giudiziaria, debbo ricordare che negli ultimi tempi la Procura generale ha intensificato i rapporti con i corrispondenti uffici di procura di paesi stranieri.

Le iniziative si iscrivono nella moderna prospettiva della giurisdizione, che richiede un'accresciuta sensibilità per la cooperazione giudiziaria internazionale e, più in generale, conoscenza e comprensione dei diversi sistemi ordinamentali e dei principi giuridici frutto di differenti tradizioni. Tale esigenza è vieppiù evidente in ambito europeo, per la prospettiva sovranazionale assunta da rilevanti profili della giurisdizione e addirittura dal processo di produzione normativa; ma anche a livello extra-europeo va sviluppandosi ed acquisendo concretezza in ragione dell'intensificarsi delle relazioni giudiziarie che si accompagnano a quelle politiche ed economiche.

LA GIUSTIZIA DISCIPLINARE

Nel settore della giustizia disciplinare nei confronti dei magistrati, alle novità evidenziate nella relazione dello scorso anno, si aggiungono profili e situazioni nuovi di non secondaria importanza.

La novella costituzionale di riforma dell'art. 111 secondo comma Cost., per la sua formulazione e collocazione, è tendenzialmente riferibile anche al giudizio disciplinare riguardante i magistrati.

La incidenza di quei principi e la realizzazione della garanzie previste deve tuttavia tener conto della particolarità del rito, sia sotto un profilo strettamente processuale che con riferimento alle conseguenze ordinamentali: quanto al primo, tenuto conto che nella prassi non si procede mai con istruzione formale secondo la previsione del primo comma dell'art. 32 r.d.l. n. 511/46, non possono trovare applicazione quelle norme – quand'anche compatibili con il sistema del previgente c.p.p. – che presuppongono la ripartizione del procedimento innanzi al p.m. ed al g.i.p. e che sono state introdotte in attuazione della riforma costituzionale, come l'art. 415-*bis* c.p.p.. Con riferimento agli aspetti ordinamentali va segnalato che, con ordinanza del 30.05.01, la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura ha ritenuto che la garanzia di terzietà ed imparzialità del giudice, espressamente ribadita dalla riforma costituzionale, è assicurata anche se è la Sezione stessa ad operare come giudice di rinvio ed ha valutato come manifestamente infondata la relativa questione di legittimità costituzionale.

Ha pienezza di effetti la sentenza n. 497/2000 della Corte Costituzionale che ha dichiarato la illegittimità dell'art. 34, 2° comma del r.d.l. 31 maggio 1946, n. 511 (sulle guarentigie della magistratura), rendendo possibile al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, il quale fino a ieri era obbligato ad incaricare un difensore interno alla categoria, di avvalersi, per la difesa, dell'opera professionale di un avvocato del libero foro. Ciò nel presupposto che il giudizio disciplinare è un vero e proprio processo, in quanto i beni tutelati – la imparzialità e l'indipendenza dei giudici, il prestigio della magistratura – appartengono alla generalità dei cittadini. È stato così capovolto – seguendo un iter ideologico e culturale che aveva preso l'avvio dalla nuova regola, formalizzata nel 1990, della pubblicità delle udienze disciplinari – l'opposto principio, secondo il quale la migliore tutela del prestigio dell'ordine giudiziario era racchiuso nel carattere di riservatezza del procedimento disciplinare, sulla considerazione che, invece, vi è stretta correlazione tra l'indi-

pendenza del magistrato e la facoltà di scelta del difensore ritenuto da lui più adatto.

Tale indiscutibile conquista, tuttavia, non sembra preludere ad ulteriori riforme del procedimento disciplinare, per quanto riguarda la perdurante applicazione del codice di procedura penale abrogato; sia ancora per quanto riguarda l'impugnazione delle sentenze disciplinari dinanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione secondo le regole del codice processuale civile, mentre l'eventuale giudizio di rinvio resta regolamentato, ancora una volta, dal codice processuale penale abrogato.

In tale prospettiva occorre anche riaffermare la assoluta necessità di un sistema di tipizzazione degli illeciti disciplinari che ponga termine all'attuale sistema, poco garantista, di apprezzamento soggettivo e discrezionale della nozione di prestigio della magistratura, nel rispetto del principio di legalità e della insindacabilità dell'attività giudiziaria.

Al tempo stesso va ribadita l'esigenza di dotare anche il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, titolare dell'azione disciplinare unitamente al Ministro della Giustizia, di autonomi poteri di inchiesta e dei relativi strumenti di controllo della deontologia dei magistrati.

Sembra altresì opportuno delimitare meglio il rapporto tra le indagini disciplinari effettuate dal Procuratore Generale e quelle che il Consiglio Superiore della Magistratura svolge al diverso fine di disporre i trasferimenti di ufficio dei magistrati per incompatibilità ambientale o funzionale. Ciò al fine di evitare duplicazioni di atti, contrasti tra soluzioni e, in ogni caso, dannose sovrapposizioni.

Altro inconveniente da segnalare è che attualmente, per effetto del principio della pregiudizialità penale (art. 3 c.p.p. del 1930), quando i capi di incolpazione disciplinare siano gli stessi posti a base delle imputazioni del processo penale, si verifica spesso, a causa della lunga durata di quest'ultimo, una vera e propria situazione di

stallo per il procedimento disciplinare, con la conseguenza che il magistrato incolpato permane in una lunga e irrisolta situazione di dubbio e di delegittimazione che, comunque, è pregiudizievole per il servizio.

Né va trascurata la possibilità che, a norma dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990 n. 19, il magistrato sospeso debba, decorso inutilmente il quinquennio, essere comunque reintegrato nelle sue funzioni, indipendentemente dall'accertamento della sua innocenza o colpevolezza.

Nel quadro delle attività di questa Procura Generale è stato dato particolare impulso al controllo sull'osservanza da parte dei magistrati dei doveri connessi all'espletamento delle funzioni ed in particolare alla loro operosità, al rispetto dei termini per il deposito dei provvedimenti e alla diligenza nel fissare in tempi ragionevoli l'udienza di trattazione delle cause civili.

Oggetto di attenzione disciplinare sono stati altresì i comportamenti dei magistrati nella vita privata e di relazione e il rispetto del dovere di riserbo in rapporto al diritto di critica e manifestazione del pensiero.

Vi è poi un settore di nuova e crescente rilevanza disciplinare, la violazione dei doveri di laboriosità e di professionalità nell'espletamento delle attività giurisdizionali, tali da compromettere la credibilità dei magistrati ed il prestigio dell'Ordine Giudiziario.

Altri e più numerosi procedimenti disciplinari potrebbero essere iniziati allorquando sarà stata completata la informatizzazione dei servizi nei vari uffici giudiziari (che permetterà di individuare in quale fase e a quale magistrato i ritardi o le irregolarità sono imputabili), o se invece i ritardi stessi siano riferibili ad attività defatigativa di altre componenti del procedimento, risultante dagli atti del processo.

Lo strumento disciplinare, usato ovviamente con tutte le garanzie, potrà in futuro costituire valido mezzo di verifica dell'andamento del processo, al fine di assicurare appunto la sua ragione-

vole durata; nel rispetto, naturalmente, dell'imprescindibile valore dell'autonomia e dell'indipendenza di ogni singolo magistrato nell'espletamento delle sue funzioni, senza venir meno alla necessità di verifica in ogni caso dei comportamenti eventualmente negligenti.

La legge 24 marzo 2001 n. 89 ha apportato consistenti innovazioni al sistema vigente della responsabilità nei confronti degli utenti della giustizia.

Ha anzitutto introdotto, oltre quella prevista dal disposto coordinato degli artt. 185 c.p. e 2059 c.c., un'altra ipotesi di risarcimento del danno morale (art. 2). Inoltre, all'art. 5, ha configurato un ulteriore caso di responsabilità contabile per il danno erariale conseguente alla non ragionevole durata del processo; prescrivendo la comunicazione del decreto di accoglimento della domanda del danneggiato ai titolari dell'azione disciplinare, ha inciso anche sul regime della responsabilità disciplinare del magistrato. Ciò nel senso che ha ampliato il sistema di controllo della responsabilità disciplinare con l'introduzione di una qualificata «notitia criminis», in quanto contenuta in un accertamento giudiziale. Nel merito, la verifica dovrà svolgersi – in base alla consolidata giurisprudenza sull'argomento – al fine di affermare o escludere se la durata della trattazione del procedimento e l'eventuale ritardo nel deposito del provvedimento terminativo siano apprezzabili disciplinarmente.

Sarà compito dei titolari dell'azione disciplinare accertare eventuali responsabilità dei singoli magistrati (che non dovessero risultare già dalla sentenza), delegando a tale scopo i Capi degli uffici.

E con maggiore frequenza anche altre violazioni della Convenzione di possibile rilevanza disciplinare per i magistrati sono state accertate dalla Corte europea, in particolare per la violazione del suo art. 8, che contempla il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

PROFILI ORGANIZZATIVI

Una delle ragioni che sono alla base dell'inefficienza dell'apparato giudiziario, da più parti lamentata, va certamente individuata nella inadeguata distribuzione delle risorse, sia sotto il profilo della geografia delle circoscrizioni giudiziarie, che della composizione delle piante organiche dei singoli uffici.

È indubbio che, nonostante gli interventi operati in sede di riforma, resta ancora molto da fare per la riduzione del numero dei tribunali (che attualmente sono ben 166) e la revisione delle piante organiche. L'attuale situazione non consente un efficiente funzionamento di questi uffici, tanto più se si vogliono soddisfare le specifiche esigenze di razionale distribuzione del lavoro, correlate alla necessità di favorire la specializzazione dei giudici e, per quanto riguarda il processo penale, di far fronte alle complesse regole sulle incompatibilità. Occorrerebbe a tal fine provvedere all'adeguamento delle piante organiche, in modo tale da rendere possibile che ciascun tribunale disponga almeno di 25 magistrati.

La normativa dettata dal Consiglio Superiore della Magistratura sull'organizzazione interna degli uffici ha raggiunto in questi anni lo scopo di diffondere il valore della distribuzione degli affari secondo criteri oggettivi e di valorizzare le attitudini professionali dei magistrati. Nel rispetto di tali principi, probabilmente è venuto il momento di studiare l'opportunità di attribuire ai singoli uffici una maggiore autonomia organizzativa. Correlativamente però è necessario chiamare poi i dirigenti dei singoli uffici giudiziari a rispondere dei risultati conseguiti, dal momento in cui sono stati preposti a dirigerli. Ciò postula che i capi degli uffici, scelti in base anche a criteri attitudinali, a loro volta svolgano un'adeguata sorveglianza, anche a mezzo dei magistrati che in quegli uffici esercitano funzioni semidirettive (di presidente di sezione, di procuratore aggiunto, ecc.), i quali sono in grado di valutare la quantità e la qualità dei provvedimenti emessi dai singoli magistrati, giudicanti o requirenti. I poteri di

controllo potranno così essere esercitati in modo più efficace e penetrante di quanto non sia consentito fare per l'attività giurisdizionale propriamente detta, a causa delle garanzie costituzionali di autonomia e di indipendenza da cui solo quest'ultima è assistita.

In fase applicativa, anche nei distretti di corte d'appello e per la Corte di cassazione, risulterà importante l'opera dei capi degli uffici, i quali dovranno garantire il conseguimento dei risultati da perseguire, quanto a livelli di produttività e rispetto dei tempi ragionevoli del processo. Opera tanto più delicata e difficile quando si tratti di valutare l'attività dei pubblici ministeri. Occorrerebbe forse anche un coordinamento a livello centrale, sempre con le medesime finalità e ferme restando le attribuzioni istituzionali del Consiglio Superiore della Magistratura. Lo strumento informatico, con la sua rete centralizzata, permetterà di effettuare verifiche, per così dire, in corso d'opera, al fine di porre rimedio a situazioni anomale particolari.

Attualmente, numerosi e gravi sono, in taluni uffici, le sacche di scarsa efficienza e i ritardi, ai quali una migliore e più attenta organizzazione potrebbe fare fronte. Vi sono ancora, nel settore civile, ruoli istruttori «congelati» e, là dove c'è impulso d'ufficio, come ad esempio nel processo del lavoro, ci sono in alcune sedi troppi processi in attesa di fissazione dell'udienza. Anche nel settore penale, in generale, i riflessi dell'inefficienza sono imponenti. Si pensi ad esempio al considerevole numero di procedimenti in cui la prescrizione matura nel corso del giudizio nei suoi vari gradi o addirittura in fase di indagini preliminari.

Per quanto concerne specificamente l'organizzazione dei singoli uffici giudiziari, vanno accolte con favore le recenti disposizioni in tema di sostituzione dei magistrati assenti dal servizio di cui alla legge 13 febbraio 2001 n. 48, capo II, artt. da 4 a 8, con le quali, per ovviare agli inconvenienti, gravemente pregiudizievoli per il funzionamento degli uffici, determinati dalla possibile temporanea indisponibilità di alcuni magistrati, è stata prevista la formazione presso ogni corte di appello di una pianta organica di magistrati di-

strettuali «a disposizione», da destinare alla sostituzione dei colleghi del distretto che risultino assenti per una delle ragioni predeterminate dalla legge (malattia, gravidanza, maternità, sospensione cautelare ecc.). Per poter dare concreta attuazione a tale normativa è auspicabile che si provveda con urgenza alla determinazione della consistenza numerica di ciascuna pianta organica dei magistrati distrettuali destinati alla sostituzione.

Una delle principali cause di inefficienza in taluni distretti del sud è il *turn over* dei magistrati (in prevalenza uditori). Al ridotto organico si riconnette pure un effetto non sempre posto in luce, ossia (tanto per i requirenti, quanto per i giudicanti di primo e secondo grado) il fenomeno di involontaria personalizzazione nei processi di mafia, con amplificazione dei rischi.

Riflessi pratici di rilievo si riscontrano pure in ragione della situazione degli organici e dell'utilizzazione del personale di magistratura e di assistenza. In linea generale, occorre rinnovare l'auspicio, già formulato lo scorso anno, che sia istituita la figura professionale dell'assistente del giudice, per un ausilio (specie nel settore civile) nelle ricerche, nella stesura di provvedimenti seriali e nell'esame di incartamenti particolarmente voluminosi.

Di grande importanza è il riassetto degli organici del personale amministrativo. Pur nella consapevolezza che non possono trattarsi come una «variabile indipendente» le esigenze di bilancio ed i limiti di spesa dell'erario, non poche necessità sono segnalate dai distretti. Così è per l'assenza di fondi per il lavoro straordinario del personale (attività lunghe e complesse – sia d'indagine preliminare sia in sede dibattimentale – non possono che essere svolte di pomeriggio, posto che il mattino è dedicato alle attività ed udienze ordinarie); per la scarsa utilità delle previsioni contrattuali in tema di «progetti finalizzati» (che diverrebbero proficui a condizione che non distogliessero il personale nell'orario di lavoro ordinario); per la scarsa flessibilità consentita nell'impiego del personale (e che rischia di acuirsi con l'attribuzione a gran parte del personale di qua-

lifiche superiori, a detrimento della varietà delle professionalità occorrenti); per la scarsità di personale esecutivo, come nel caso dei commessi (che provoca difficoltà di gestione degli uffici, stante una forte necessità di assistenza – nonostante l'ampiezza dell'informattizzazione – per il numero e la mole dei fascicoli processuali).

Sul piano delle strutture materiali, infine, alla generale soddisfazione per le dotazioni di apparecchiature informatiche si accompagna la consapevolezza che occorre oggi uno sforzo per una loro piena utilizzazione. In prospettiva, andrà tenuta presente la necessità del costante aggiornamento anche dello *hardware*, destinato a diventare rapidamente obsoleto.

L'AVVOCATURA

In conformità di una prassi ormai consolidata, il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, in vista dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ha trasmesso alcune osservazioni sugli attuali problemi dell'Amministrazione della Giustizia.

Ne rendo volentieri e doverosamente conto.

Dopo aver riaffermato che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscano «un bene e una garanzia dell'intero popolo italiano» e non possano essere ridotte «a distintivo casuale» e aver ribadito il proprio impegno in difesa di questi valori, il Consiglio Nazionale Forense si sofferma sui recenti provvedimenti legislativi – quali la legge sulle investigazioni difensive, quella sulla difesa d'ufficio e sulla difesa dei non abbienti – volti a rendere effettivo il diritto di difesa quale elemento essenziale del processo voluto dal legislatore costituente.

Dal documento traspare una disponibilità al dialogo e una volontà di collaborazione che trova significativo riscontro nella sensibilità dimostrata verso i problemi deontologici e quelli della formazione e dell'aggiornamento professionale, cui il Consiglio naziona-

le forense ha tentato di dare risposta con una serie di importanti iniziative.

Una conferma di tale atteggiamento si ha nella dichiarata consapevolezza della necessità di una revisione delle modalità di accesso all'esercizio innanzi alle Magistrature Superiori che, come ho già avuto occasione di rilevare, appare indispensabile perché, anche con l'essenziale contributo degli avvocati, la Corte di cassazione possa recuperare e adempiere pienamente la sua funzione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Abbiamo sin qui passato in rassegna tutti i principali problemi della giustizia in Italia. L'esposizione ha riguardato ovviamente i profili tecnici delle sue disfunzioni, di cui sono state segnalate le cause e i possibili rimedi per superarle. C'è ora da fare qualche considerazione conclusiva, di carattere generale.

Nonostante taluni segnali positivi – la lieve diminuzione delle pendenze dei processi civili e delle sopravvenienze di quelli penali – la durata dei processi resta ancora eccessiva, al di là di ogni parametro di civiltà giuridica. Molti rimedi, tra quelli annunciati, per quanto riguarda il settore civile, intesi ad accelerare il corso dei processi o a ridurli di numero, sono nella direzione giusta, anche se è da verificarne la compatibilità con i principi generali e la concreta efficacia. Nel settore penale invece non sembra che, al momento, si profilino soluzioni che tendano allo stesso scopo, almeno nell'ambito del processo, salvo quanto di utile potrà derivare dall'attività dei giudici di pace.

Questo problema di efficienza, che è poi, come si è visto, anche un problema di costi e soprattutto di immagine, va risolto al più presto, per recuperare il grave *deficit* di consenso di cui soffre oggi il servizio giustizia. È principalmente un problema dello Stato, ma la crisi della giustizia non si risolve solo con riforme, sostanziali o processuali, organizzative o ordinamentali. Occorre anche la colla-

borazione di magistrati e avvocati e ci vogliono comportamenti responsabili da parte di tutti.

Per quanto concerne la magistratura e guardando al futuro, può osservarsi che certamente anche ad essa potrebbero essere addebitati errori e manchevolezze, pur se si dovrà tenere conto del fatto che, in un sistema come quello attuale, il compito del magistrato – talvolta messo a contatto, ancora giovane e inesperto, con situazioni e ambienti difficili – è spesso arduo. Ma, a parte i possibili errori tecnici – in ogni categoria professionale se ne commettono – i magistrati, che nella stragrande maggioranza svolgono con scrupolo e impegno lodevole il proprio lavoro, devono sempre avere presente che dietro le carte processuali ci sono persone che attendono una risposta pronta di giustizia. Quando perciò si concedono rinvii ingiustificati, troppo lunghi o troppo numerosi, magari per controversie piccole e semplici, quando non si adottano nei tempi giusti le decisioni richieste, quando si fa un uso scorretto dei propri poteri, o si svolgono indagini con zelo eccessivo o con scarso discernimento, si produce discredito per l'intero ordine giudiziario, perché c'è sempre, in tanti, la tendenza a generalizzare. Se si vuole una giustizia efficiente e responsabile, il magistrato non può continuare a restare arbitro di ogni scelta che riguardi il suo livello di impegno, di aggiornamento e di produttività, per cui sembra giusto che si pensi di controllare tali fattori, incaricando i capi degli uffici di curare il rispetto dei relativi *standard* quando saranno determinati, naturalmente senza pregiudicare indipendenza e discrezionalità di giudizio dei singoli magistrati.

Comportamenti responsabili vanno chiesti però anche agli altri protagonisti del processo. Sempre riferendosi alla giustizia che noi tutti auspichiamo, si dovrà, in futuro, evitare l'uso strumentale delle regole di garanzia per ritardare le decisioni che si preannunciano sfavorevoli, perché questo significa operare contro la giustizia. Sono necessari rimedi perché questo non avvenga. Occorre accettare le regole della giurisdizione e consentire il normale corso dei giudizi. Occorre abbassare i toni e ristabilire la cultura del processo come

luogo di verifica e di confronto tra tesi contrapposte, senza delegittimazione dei magistrati e rifiuto delle loro decisioni.

In questo momento noi tutti auspichiamo che abbiano termine dispute, polemiche e accuse e che alla fine prevalga il buonsenso istituzionale.

La questione centrale, che in questi ultimi tempi viene da più parti riproposta, è quella della normalizzazione dei rapporti tra mondo della giustizia e società civile. Tutti vogliamo una giustizia di alto profilo professionale, rispettosa dei limiti che connotano l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche rispettata nella sua collocazione istituzionale e nelle sue prerogative di autonomia e indipendenza.

In questa cornice, va esaminata la questione attualmente allo studio della c.d. separazione delle funzioni, intesa come più accentuata distinzione della funzione giudicante da quella requirente. Tale distinzione, con le regole che si vorranno fissare per assicurarne le rispettive specificità, non potrà non essere condivisa, soprattutto se sarà conservata la unitarietà della magistratura. È però necessario a tale scopo che si confermi il sistema dell'accesso con un medesimo concorso e che si preveda una formazione comune, con una fase iniziale di esercizio di funzioni giudicanti che abitui a decidere su tesi contrapposte e permetta così l'acquisizione di una cultura dialettica.

Tutti vogliamo una giustizia giusta, amministrata da magistrati prudenti, riservati, imparziali. Una giustizia ben inserita nella complessa realtà del mondo d'oggi e che goda di rispetto e autorevolezza per il modo in cui, una volta attuate le riforme, saprà rispondere alle esigenze della collettività.

È tempo di lasciarsi alle spalle le polemiche e, accogliendo l'invito alla collaborazione istituzionale formulato di recente dal Capo dello Stato, di lavorare tutti nel comune intento di restituire efficienza al servizio giustizia e fiducia nella magistratura, di fondamentale importanza per uno stato democratico.

Ed è con questo auspicio che Le chiedo, signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2002.