

FRANCESCO FAVARA

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2003

Roma, 12 Gennaio 2004

INDICE

Saluto	»	7
Premessa	»	9
La dimensione europea della giustizia	»	10

LA GIUSTIZIA CIVILE

A) Aspetti generali	»	15
La situazione della giustizia civile e le linee generali di tendenza	»	15
I. Primo grado. In generale	»	15
a) Primo grado (segue): i processi davanti al giudice di pace ..	»	16
b) Primo grado (segue): i processi di primo grado davanti ai tribunali	»	16
II. I processi di appello	»	19
La perdurante crisi della giustizia civile.....	»	21
I problemi derivanti dalle decisioni della Corte di Strasburgo ..	»	22
Interventi di riforma del processo.....	»	25
a) Le modifiche al codice di procedura civile.....	»	25
b) La riforma del processo societario.....	»	26
c) La riforma del processo in materia di proprietà intellettuale e industriale.....	»	27
d) L'attuazione del regolamento sul c.d. processo telematico	»	27
e) La modernizzazione del sistema. Nuove tecnologie. Programmi informatici.....	»	28
B) Aspetti particolari	»	29
Giudici di pace e giudici onorari	»	29
Le controversie in materia di lavoro e previdenza	»	32
I procedimenti in materia di separazione e divorzio	»	35
La giustizia minorile	»	36

LA GIUSTIZIA PENALE

Flussi quantitativi e dati statistici	»	39
Prime valutazioni sull'attività del giudice di pace	»	42
A) Aspetti generali	»	44
La crisi del processo come crisi dei soggetti processuali.....	»	44
La discrezionalità del giudice. L'interpretazione della legge e la valutazione del fatto e delle prove.....	»	48
Il ruolo che compete all'ufficio del pubblico ministero. Il promovimento dell'azione penale. L'appello del P.M.	»	50
Il ruolo del difensore.....	»	53
Alcune riforme essenziali: il regime della prescrizione; la provvisoria esecuzione delle sentenze di condanna; la incentivazione dei riti speciali; il sistema delle impugnazioni	»	54
B) I vari tipi di criminalità. L'azione di contrasto	»	58
L'andamento della criminalità. Considerazioni generali	»	58
La criminalità organizzata	»	59
a) Premessa	»	59
b) Le associazioni criminali nazionali.....	»	60
c) I reati commessi da stranieri e la criminalità organizzata di origine straniera.....	»	64
Terrorismo e reati contro lo Stato.....	»	69
Le altre manifestazioni criminose.....	»	71
a) Reati contro la pubblica amministrazione.....	»	71
b) La criminalità economica: i reati societari, i reati tributari e l'usura	»	73
c) Omicidi, sequestri di persona, estorsioni, rapine, furti e c.d. microcriminalità.....	»	74
d) Reati inerenti alla sfera sessuale	»	75
e) Reati in materia di stupefacenti.....	»	76
f) Reati ambientali, edilizi ed urbanistici	»	77
g) Sicurezza sul lavoro e tutela della salute	»	78
h) Criminalità informatica	»	78
i) Criminalità minorile	»	80
La Direzione nazionale antimafia.....	»	82
Polizia giudiziaria e strutture investigative	»	85

C) L'esecuzione della pena	»
La Corte di Cassazione e la Procura Generale	»
I procedimenti disciplinari	»
Aspetti organizzativi	»
L'Avvocatura	»
Considerazioni finali	»
Indice delle tavole statistiche	»
Materia civile.....	»
Materia penale.....	»

Signor Primo Presidente,

colleghi della Corte Suprema e della Procura Generale,

rivolgo al Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, anche a nome di voi tutti, un sentito ringraziamento per la sua ambita presenza in questa solenne cerimonia.

La Magistratura esprime, ancora una volta, il più vivo apprezzamento per avere Egli, in tante occasioni, difeso il ruolo istituzionale che ad essa compete e il valore della sua autonomia e indipendenza.

Ringrazio poi per la loro partecipazione a questa cerimonia:

- l'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità
- il Presidente del Senato
- l'ex Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro
- il vice Presidente della Camera
- gli onorevoli Ministri, e in particolare il Ministro della Giustizia
- il vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura
- i capi delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine

Rivolgo infine un cordiale saluto agli avvocati dello Stato e agli avvocati del libero Foro.

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2004

PREMESSA

Anche il 2003 è stato un anno travagliato e di grande impegno per tutti i magistrati. Un anno scosso, però, da polemiche, spesso aspre, che hanno preso a spunto anche determinate vicende giudiziarie per muovere accuse all'intera magistratura e al sistema nel suo insieme. Tali polemiche si sono poi fortunatamente stemperate, grazie anche all'atteggiamento pacato e responsabile dei magistrati e alla giusta valutazione che ne ha fatto l'opinione pubblica. La giustizia ha spesso un corso difficile, specie quando i processi sono complessi. Bisogna avere fiducia nell'opera di giudici e avvocati. Ed è soprattutto essenziale che non si metta in discussione il ruolo istituzionale della magistratura, che è e deve restare indipendente per potere decidere in modo imparziale, attenendosi alle regole del giusto processo, poste a garanzia della intera collettività, oltre che delle parti direttamente coinvolte.

La giustizia è tuttavia, innegabilmente, ancora in crisi, soprattutto a causa della sua scarsa efficienza e dalla durata eccessiva dei processi.

Il recupero dell'efficienza è l'esigenza fondamentale. L'attenzione di tutti deve essere perciò portata sui problemi concreti, al fine di studiare i rimedi idonei a superare questo preoccupante suo *deficit*, puntando a riforme processuali, ordinamentali e organizzative idonee a dar vita ad una giustizia moderna ed essenziale, ma pur sempre di livello tecnico pari alla nostra cultura giuridica. Le prospettive sembrano buone nel campo della giustizia civile, meno buone in quello della giustizia penale.

Questa relazione costituisce una rassegna di dati e risultati, ma

contiene anche riflessioni e spunti per possibili riforme e iniziative. Le considerazioni che saranno fatte sulla base di tali elementi, intendono essere, per quanto possibile, propositive.

Ogni anno di più, però, la relazione deve tener conto anche degli aspetti sovranazionali della giustizia. L'Italia, quale Stato membro dell'Unione europea, deve rispettarne le direttive e adeguare ad esse il proprio ordinamento, confrontandosi con le altre realtà giudiziarie europee. Non serve più compiacersi per la derivazione romanistica del nostro ordinamento o per le nostre elevate tradizioni giuridiche. Il nostro sistema di giustizia, al confronto con le altre realtà europee, si presenta purtroppo deficitario per quanto riguarda la durata dei processi e dovrà perciò, pur nella sua nobile fisionomia, divenire compatibile con gli altri sistemi comunitari, nei quali i processi hanno una più rapida trattazione.

In tale prospettiva, è assolutamente necessario allargare la visuale anche al sistema normativo e organizzativo che va sempre meglio delineandosi, nell'Unione europea, per quanto riguarda le strutture e gli organismi comunitari, mentre delicati problemi esistono circa i rapporti tra la giurisdizione nazionale e quelle delle Corti europee. È questa la c.d. dimensione europea della giustizia.

La dimensione europea della giustizia

Il processo di costruzione della nuova Europa che, per vari fattori, ha subito una temporanea battuta d'arresto con la mancata adozione, nel recente vertice di Bruxelles, della Carta fondamentale, ha fatto largamente ricorso al diritto quale strumento di armonizzazione dei sistemi nazionali, in vista di un nuovo diritto comune europeo. Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è in fase di avanzata realizzazione.

Già nel vertice di Tampere dell'ottobre 1999, l'Unione aveva ravvisato la necessità di perseguire il ravvicinamento delle legislazioni, anche mediante norme minime comuni, nel campo processua-

le. Questa accelerazione della integrazione europea, pure in previsione dell'apertura dell'Unione ad altri Paesi, ha portato all'adozione dei primi regolamenti comunitari con i quali, oltre al riconoscimento automatico delle decisioni in materia civile e commerciale, sono state fissate regole comuni in materia di competenza giurisdizionale e di notificazioni. Con un intervento complesso e articolato, che si è concluso proprio nel semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea, è stato altresì approvato il regolamento relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione di tutte le decisioni in materia di potestà dei genitori. Si è trattato del primo organico intervento comunitario nel settore del diritto di famiglia. Non meno significativa, nel campo del diritto sostanziale, è l'elaborazione, ancora in corso, di principi comuni in materia contrattuale.

La rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, istituita con decisione del Consiglio dei Ministri della U.E. del 28 maggio 2001, si avvia ad essere una realtà concreta. Il Punto di contatto istituito presso la Procura generale della Corte di cassazione ha registrato le prime richieste di cooperazione giudiziaria da parte dei Paesi membri e, in collaborazione con l'altro Punto di contatto (istituito presso il Ministero della giustizia), ha fornito supporto alla Commissione Europea per la predisposizione, su un apposito sito *Internet*, di informazioni dirette ai cittadini della U.E. sull'organizzazione giudiziaria e sul diritto degli Stati membri, nonché sugli strumenti comunitari e internazionali in materia civile e commerciale applicabili in Italia. Trattasi di un'iniziativa diretta anche a sollecitare una più stretta cooperazione tra i magistrati della U.E., nella prospettiva della creazione dello spazio giudiziario europeo.

Si va delineando un quadro nel quale anche i giudici ordinari, e non solo quelli costituzionali, saranno chiamati ad una vera e propria costruzione di un sistema, per dirimere i possibili conflitti tra norme interne e principi comunitari. Sempre di più la cooperazione tra le autorità giudiziarie dei Paesi dell'Unione si allontana dagli schemi classici del diritto internazionale, per basarsi su concetti

nuovi, il cui tratto comune è quello della progressiva considerazione degli ordinamenti giuridici nazionali come «europei», appunto, e non più «stranieri».

È per questo che appare quanto mai necessario approfondire la già avviata riflessione sul modello di giudice europeo e sul suo *status*. Opportunamente, in questa fase, la riflessione si muove sul piano della formazione ed anche dell'adozione di strumenti terminologici e concettuali comuni ai fini di una corretta analisi dei modelli normativi, nella prospettiva di un sistema omogeneo dei modi di rendere giustizia.

La magistratura italiana guarda con grande interesse al processo di costruzione che è in corso, con la convinzione di poter offrire un contributo di esperienza e di elaborazione, che le deriva anche dalla pratica dei valori costituzionali di indipendenza e di autonomia. D'altro lato, l'evoluzione in atto non può fondarsi che sulla «fiducia reciproca» tra autorità e sistemi giudiziari diversi. Questa è la principale sfida negli anni a venire, soprattutto nella prospettiva dell'ormai prossimo allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati, che avrà luogo il 1° maggio 2004.

Anche in ambito penale, durante la Presidenza italiana dell'Unione Europea sono stati conseguiti importanti risultati. In particolare deve ricordarsi l'accordo raggiunto sulla decisione-quadro relativa all'incriminazione del traffico illecito di stupefacenti.

Sono in corso iniziative volte a migliorare, nell'ambito dell'U.E. la cooperazione: quella reciproca fra le autorità giudiziarie degli Stati membri e quella con gli organismi comunitari. In questo senso va salutata con soddisfazione la istituzione di *Eurojust* per il coordinamento delle indagini penali (con un campo d'azione non limitato alla protezione degli interessi comunitari, bensì esteso al contrasto di tutte le forme gravi di criminalità, soprattutto se organizzata) e la creazione, presso l'OLAF (l'organismo di protezione degli interessi dell'unione dalle frodi), di una unità formata da magistrati inquirenti nazionali.

In questa stessa prospettiva è auspicabile che la nostra legislazione interna possa essere rapidamente adeguata in modo da dare esecuzione agli obblighi che il nostro Paese ha assunto con riguardo al così detto mandato di arresto europeo.

Quanto alle strategie d'azione, il contrasto ai gravi fenomeni di criminalità transfrontaliera non può essere affidato alle sole autorità interne e deve avvenire nel costante rispetto dei diritti dell'uomo. La concreta affermazione del principio di legalità implica, di fronte a questi fenomeni, la necessità di rafforzare la collaborazione fra le autorità giudiziarie, il cui intervento, peraltro, non può che essere indissolubilmente legato alle garanzie del giusto processo.

Con riferimento a tutti questi temi ed esigenze, si è ritenuto doveroso che anche la Procura generale presso la Corte di cassazione fornisca il proprio contributo di specifica professionalità e si è istituito un Ufficio per le relazioni internazionali, cui sono affidati compiti di studio ed approfondimento. In tale contesto è stata possibile la partecipazione – che giudico assai positiva – alla Conferenza *Eurojustice*, che riunisce i Procuratori generali dell'Unione Europea, ed alla Conferenza dei Procuratori generali d'Europa, espressione del Consiglio d'Europa.

La dimensione europea dei temi inerenti alla giustizia comprende un altro importante capitolo, incentrato sulla giurisdizione della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Si tratta di un campo nel quale l'assoggettamento della legge nazionale agli obblighi internazionali, previsto dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, apre un ulteriore fronte di relazioni tra i giudici nazionali e la Corte europea, con riferimento agli obblighi derivanti dalla Convenzione dei diritti dell'uomo.

Delle implicazioni di questa, con particolare attenzione alle pronunce della CEDU che concernono l'amministrazione della giustizia nel nostro Paese, tratterò nel contesto dedicato alla giustizia civile.

Qui, invece, in chiusura di questo breve *excursus* proiettato in

un'ottica internazionale, una parola non può non essere detta per ricordare un evento di rilievo storico: l'entrata in vigore, lo scorso anno, dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, uno strumento che ha trasferito ad un livello istituzionale le istanze di protezione della legalità e dei diritti fondamentali della persona umana. C'è da augurarsi che veda al più presto la luce la normativa interna di attuazione che consentirà, da una parte, la piena incriminazione in Italia delle fattispecie criminose prese in considerazione dallo Statuto e, dall'altra, l'effettiva cooperazione delle nostre autorità giudiziarie con la Corte internazionale.

LA GIUSTIZIA CIVILE

A) ASPETTI GENERALI

La situazione della giustizia civile e le linee generali di tendenza

L'esame dei dati statistici riguardanti la giustizia civile nel periodo di riferimento costituisce il punto di partenza necessario per qualsiasi considerazione si voglia fare circa le linee di tendenza che si delineano e le prospettive che appaiono prevedibili.

Tale analisi va fatta distintamente per il giudizio di primo grado (qui distinguendo ovviamente tra contenzioso davanti al giudice di pace e davanti al tribunale) e poi per quello di appello (rimandando all'apposito capitolo quello riguardante la Corte di cassazione).

I. Primo grado. In generale

I dati statistici elaborati dal Ministero della giustizia dimostrano, a livello nazionale, una contenuta riduzione delle pendenze dei giudizi di primo grado, complessivamente considerati, passate da 3.134.210 al 30 giugno 2002 a 3.036.649 alla data del 30 giugno 2003, con una diminuzione di soli 97.561 processi.

Questo dato è determinato dall'aumento delle sopravvenienze, in quanto le cause iscritte in questi dodici mesi sono state 1.795.876, contro le 1.653.004 nel periodo dal 1° luglio 2001 al 30 giugno 2002. Vi è stato quindi un incremento significativo delle cause nuove, che ha sostanzialmente compensato la relativa maggiore produttività del sistema, dimostrata dal maggior numero di cause esaurite, passate da 1.813.919 a 1.861.657, e di sentenze, salite da 1.020.038 a 1.095.417.

Scomponendo questi dati, si delinea un quadro più preciso e più significativo, in cui le pendenze aumentano davanti al giudice di pace e si riducono invece sensibilmente davanti ai tribunali.

a) Primo grado (segue): i processi davanti al giudice di pace

Davanti al giudice di pace le *pendenze* al 30 giugno 2003 erano di 759.094 processi, con un aumento, quindi, del 7,3% rispetto all'anno precedente (707.466 processi pendenti al 30 giugno 2002), che aveva registrato a sua volta un aumento del 10,4% rispetto al dato dell'anno prima. Analogamente l'andamento delle *sopravvenienze*: nei dodici mesi tra il 1° luglio 2002 e il 30 giugno 2003, sono stati iscritti davanti ai giudici di pace 877.590 processi, con un aumento del 10,9% rispetto ai 791.099 iscritti nell'anno precedente. Anche il numero dei *processi definiti* dai giudici di pace è passato da 726.521 a 820.166, con un aumento del 12,9%.

Nel 2003, come negli anni passati, si registra quindi – per il giudice di pace – una eccedenza delle sopravvenienze rispetto al numero dei processi esauriti. Il dato merita di essere segnalato in quanto determina l'aumento delle pendenze e crea, conseguentemente, il rischio di una progressiva dilatazione della durata dei processi minori, pur dovendosi tener presente che è rimasto fermo, intorno al 50%, l'indice di smaltimento dei procedimenti, rappresentato dalla percentuale dei processi esauriti in un anno rispetto al «carico» complessivo, costituito dalla somma delle pendenze esistenti all'inizio dei dodici mesi e delle sopravvenienze che si sono verificate in tale periodo.

La *durata* media dei processi davanti ai giudici di pace è in progressivo, ma lieve, aumento. Essa comunque si mantiene in tempi di poco inferiori all'anno, il che corrisponde ad un terzo del tempo mediamente necessario per la definizione dei processi di primo grado davanti ai tribunali.

b) Primo grado (segue): i processi di primo grado davanti ai tribunali

Anche quest'anno i *processi pendenti* in primo grado davanti ai tribunali presentano una riduzione significativa (pari al 6,1%)

rispetto all'anno precedente. I 2.415.739 procedimenti pendenti al 30 giugno 2002 sono infatti ulteriormente scesi a 2.268.236 al 30 giugno 2003, con una riduzione che si aggiunge a quelle che si erano verificate nei due anni precedenti, confermando così, da un lato, una positiva tendenza verso il progressivo smaltimento del rilevante arretrato da cui è gravata la giustizia civile e, dall'altro, l'effetto positivo dell'entrata a regime delle riforme processuali e ordinamentali della seconda metà degli anni novanta (riforma del processo civile, introduzione del giudice di pace, giudice unico di primo grado).

La riduzione delle pendenze si è infatti verificata nonostante che quest'anno vi sia stato un sensibile aumento del numero delle cause sopravvenute, passate dalle 850.847 del periodo 1° luglio 2001 - 30 giugno 2002 alle 911.551 dell'ultimo periodo di riferimento.

È di grande rilievo e suscita ottimismo per il futuro, in relazione alla possibilità di ridurre sensibilmente le pendenze arretrate, la circostanza che anche quest'anno (come già l'anno scorso) il numero dei processi definiti nell'anno è stato notevolmente superiore a quello dei *processi sopravvenuti* nel medesimo periodo: 1.033.430 contro 911.551.

Negativo è invece il dato concernente la riduzione del numero dei *processi esauriti*: 1.033.430 nel periodo dal 1° luglio 2002 al 30 giugno 2003, contro i 1.079.487 dell'anno precedente. A tale riguardo, dalle relazioni dei Procuratori generali emerge una corale denuncia delle difficoltà indotte dalla riduzione delle risorse, per quanto riguarda sia le strutture che il personale amministrativo.

Il dato relativo alla *durata media* dei processi davanti ai tribunali registra segnali di riduzione. L'indice di durata è infatti sceso da 953 a 879 giorni, pari a due anni e cinque mesi. Dal momento che anche lo scorso anno si era registrata una riduzione della durata media dei processi rispetto all'anno precedente, può probabilmente parlarsi di una positiva inversione di tendenza.

È necessario però precisare che il dato relativo alla durata media dei processi davanti al tribunale al quale si è fatto riferimento concerne la durata media di tutti i processi, quale che ne sia la modalità di definizione, e che la durata media dei processi definiti con sentenza è più lunga. In particolare, per quanto riguarda questi ultimi, si ha che il 58% di essi si esaurisce in meno di tre anni (più precisamente: il 23% in un anno; il 20% in due anni; il 15% in tre anni). Nel restante 42% dei processi la sentenza arriva invece dopo tre anni dall'inizio del processo e precisamente entro il quarto anno dall'iscrizione nel 13,3% dei casi; entro il quinto anno nell'8,3% dei casi; entro il sesto anno per una percentuale pari al 5,3% e entro il settimo anno nell'1,7% dei casi. Vi è poi una quota pari al 13,4% del totale delle sentenze depositate nell'anno di riferimento che riguardava processi iscritti prima del 1996. La media complessiva che ne risulta è pari a quattro anni circa, ma è una media fortemente e negativamente influenzata dai casi assolutamente anomali, quali sono quelli da ultimo indicati, e che corrispondono sostanzialmente ai processi gestiti dalle sezioni stralcio. Resta comunque il fatto grave di un gran numero di processi, pari, come si è detto, al 42 per cento, che richiede più di tre anni – e a volte molto più di tre anni – per essere deciso con sentenza. È a questi processi che deve essere prioritariamente dedicata una vigile e rigorosa azione di accertamento delle cause dei ritardi.

Dai dati risultanti dalle relazioni dei Procuratori generali, sembra potersi affermare che, nella maggior parte delle sedi, il contenzioso affidato alle «sezioni stralcio», composte dai giudici onorari aggregati, potrà essere esaurito entro il quinquennio previsto dalla legge. Le pendenze finali, per questi processi, sono passate da 503.234 del 1999 a 142.284 nel luglio 2003. Il numero dei processi definiti nell'anno da tali sezioni, peraltro, si riduce di anno in anno: sarebbe necessario vagliare attentamente le cause di questo non positivo fenomeno.

II. I processi di appello

Le *pendenze* in grado di appello hanno registrato un lieve incremento, essendo passate dalle 247.268 cause del 30 giugno 2002 alle 265.386 del 30 giugno 2003. Questo dato va collegato principalmente alle *sopravvenienze*, che sono ulteriormente e notevolmente aumentate: mentre nei dodici mesi dal 1° luglio 2001 al 30 giugno 2002 erano state 104.608, negli ultimi dodici mesi sono salite a 121.391. A tale impennata delle sopravvenienze si è peraltro contrapposto un lieve aumento del numero dei *processi esauriti*, che quest'anno sono stati 104.416, rispetto ai 102.143 dell'anno scorso. È probabile che il dato relativo alle pendenze trovi spiegazione nel ritardo con cui si è provveduto all'adeguamento delle piante organiche delle corti d'appello, dopo l'attribuzione alle stesse della cognizione in secondo grado delle controversie in materia di lavoro e previdenza. Il risultato complessivo è che anche quest'anno il numero dei processi esauriti è notevolmente inferiore a quello dei processi sopravvenuti, secondo una tendenza che si proietta pericolosamente nel futuro, creando le basi per sempre crescenti disfunzioni anche negli anni avvenire.

Quelli ora esposti sono dati complessivi, che riguardano cioè sia i giudizi davanti alle corti d'appello, che i processi di appello davanti ai tribunali, i quali sono ora competenti per l'appello contro le sentenze del giudice di pace, mentre continuano a trattare, fino ad esaurimento, le cause d'appello in materia di lavoro e previdenza iscritte prima della riforma del giudice unico. In alcune sedi la pendenza presso i tribunali di queste «vecchie» cause d'appello in materia di lavoro e previdenza presenta ancora numeri inspiegabilmente elevati, che richiederebbero uno specifico accertamento, anche in relazione alla anomala durata dei relativi processi.

Scomponendo i dati relativi ai giudizi d'appello tra tribunali e corti d'appello, si nota che la pendenza di giudizi di secondo grado

davanti ai tribunali si è ulteriormente ridotta a 50.343, rispetto ai 71.366 dell'anno precedente, mentre le sopravvenienze, nel medesimo arco di tempo, sono aumentate da 7.287 a 9.203 e i processi esauriti sono scesi da 40.959 a 32.209.

I processi d'appello davanti ai tribunali registrano una durata media elevatissima – pari a 1.073 giorni – anche se notevolmente diminuita rispetto a quella che era stata rilevata l'anno scorso. Questo dato appare influenzato dai tempi abnormi dei residui processi d'appello in materia di lavoro e previdenza.

Molto minore è invece la durata dei processi di secondo grado davanti alle corti d'appello, pari a 774 giorni, anche se sensibilmente aumentata rispetto a quella dell'anno precedente, che ammontava a 725 giorni.

Le corti d'appello, come si è detto, hanno visto aumentare in misura preoccupante il numero dei nuovi procedimenti (soprattutto nel periodo a cavallo tra il 1999 e il 2000), a causa della devoluzione ad esse dell'appello in materia di lavoro e di previdenza sociale. Nell'ultimo anno la sopravvenienza è stata di 112.188 nuovi processi, a fronte dei 97.321 che si erano registrati nei dodici mesi precedenti, con un aumento quindi del 15%. Di conseguenza è cresciuta anche la pendenza, pari a 215.043, corrispondente al doppio di quella di due anni fa. È aumentato progressivamente – grazie agli interventi operati sugli organici – anche il numero dei processi esauriti annualmente dalle corti d'appello: 32.307 nel periodo 1999-2000, 47.183 nei dodici mesi successivi, 61.184 nell'anno 2001-2002 e 72.207 in quest'ultimo periodo. Ma questa capacità di esaurimento, pur aumentando, è rimasta sempre molto al di sotto delle sopravvenienze, e ciò ha determinato anche quest'anno un ulteriore rilevante aumento delle pendenze, rispetto a quello che avevo già registrato nella relazione dello scorso anno. Il dato segnala una situazione di grave rischio, alla quale è quanto mai urgente porre rimedio.

La perdurante crisi della giustizia civile

I dati sopra riassunti – ed in particolare quelli relativi ai giudizi di primo grado davanti al tribunale – mettono in luce miglioramenti significativi, ma ancora inadeguati rispetto alla gravità della crisi di efficienza che attanaglia il nostro sistema di giustizia civile. Una crisi che è avvertita quotidianamente dai cittadini, che ne soffrono le conseguenze, e dagli osservatori stranieri che, mentre apprezzano la nostra giurisdizione per il suo livello di professionalità e di indipendenza, guardano invece con preoccupazione all'abnorme lentezza dei processi nel nostro Paese.

La giustizia civile è ancora in crisi, specie per il fatto che non è in grado di affrontare il problema del progressivo aumento dei nuovi procedimenti, avendo scarsi margini di recupero in punto di produttività, soprattutto negli uffici giudiziari più importanti e non essendo perciò in grado di avviare, con l'attuale apparato normativo e organizzativo, un sia pur lento e graduale miglioramento dell'efficienza, che richiederebbe non solo di eliminare progressivamente il lavoro arretrato, destinato a produrre la durata eccessiva dei processi, ma anche di fronteggiare appieno la sopravvenienza dei nuovi processi.

Non è possibile, nel campo della giustizia civile, ipotizzare misure idonee a sgombrare il tavolo dal pesante arretrato che lo appesantisce, senza riforme e senza mutamenti radicali, che tengano conto anche del principio della ragionevole durata del processo come requisito essenziale per la giustezza della decisione.

Occorrono riforme che permettano di distinguere i procedimenti di più agevole soluzione (da avviare verso percorsi celeri e semplificati, di *fast track* come si qualificano nel mondo anglosassone) da quelli più complessi, per i quali la decisione dovrà essere più elaborata. Occorre una giustizia più pragmatica, meno sacrale.

Sembra che non vi sia spazio, nel nostro Paese, per quella che è invece, da noi come altrove, la categoria maggioritaria di contro-

versie: le controversie semplici, nelle quali il fatto non è contestato o è di facile accertamento e le questioni giuridiche sono già abbondantemente approfondite, oppure sono di immediata soluzione.

Si potrebbe pensare a una sostanziale riduzione dei formalismi processuali e ad una altrettanto sostanziale riduzione degli scritti e dell'apparato ritualistico delle motivazioni. A tal fine sarebbe opportuno o un processo flessibile, che sappia adeguare le proprie forme alle reali necessità della controversia concreta, o l'introduzione di un processo semplificato (che però sostituisca i riti semplificati oggi esistenti e non si aggiunga ad essi: il nostro ordinamento è già sufficientemente gravato da una anomala pluralità di riti).

Ma occorre anche che gli operatori del diritto e soprattutto i giovani avvocati e i giovani magistrati, più aperti alle esigenze del mondo d'oggi, si abituino a scrivere in modo più essenziale e conciso, senza dilungarsi in inutili argomentazioni e dissertazioni, abituandosi gli uni a proporre, e gli altri a decidere, questioni secche, facendo applicazione di principi e massime giurisprudenziali evitando di riproporre questioni già risolte.

In questa direzione mi sembra infatti che stiano andando le riforme, come si dirà di qui a poco.

Per intanto abbiamo però il problema della giustizia presente, dei processi pendenti e arretrati. Ed è a causa di questi, principalmente, che si parla di crisi ed a causa dei ritardi che ne conseguono che ci vengono mosse le accuse, e poi pronunciate le condanne, in sede europea.

I problemi derivanti dalle decisioni della Corte di Strasburgo

La durata eccessiva dei processi civili ha costituito causa di numerose condanne dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo, per violazione del diritto fondamentale, pur costituzionalmente garantito, a una ragionevole durata del processo. Come è noto, a seguito di

tali condanne, si è dato corso, con la c.d. legge Pinto, che prevede il riscontro della durata dei processi da parte del giudice italiano, ad un sistema diretto ad ottenere il riconoscimento di un'equa riparazione del conseguente danno a carico dello Stato.

I procedimenti promossi per ottenere tali indennizzi ammontano già a diverse migliaia: il numero di quelli pendenti al 30 giugno 2002 era di 3.762 e ad essi se ne sono aggiunti altri 3.966 nel corso dei dodici mesi successivi. Le corti d'appello in questo periodo hanno definito 5.242 procedimenti, per cui al 30 giugno 2003 restano pendenti 2.486 processi. Alla Corte di cassazione nel medesimo periodo sono pervenuti 1.222 ricorsi proposti contro decreti emessi in materia dalle corti di appello, e ne risultano definiti circa 200. La pendenza attuale davanti alla Corte di ricorsi in questa materia, tenuto conto delle sopravvenienze ulteriori, risulta essere di 1.550 procedimenti.

Il problema più preoccupante è però che esiste anche un numero imprecisato di processi, già definiti o ancora pendenti, tra essi compresi quelli portati all'esame della Corte di cassazione (che avrà in futuro sempre più lunghi tempi per la decisione dei propri ricorsi), sulla cui eccessiva durata potrebbero essere proposte nuove istanze risarcitorie ai sensi della legge Pinto.

Questa massa di procedimenti rischia di causare una fortissima spesa pubblica, alla quale occorre ovviare al più presto. Ciò dovrebbe costituire uno stimolo pressante per lo Stato italiano a introdurre quanto prima – e almeno per il futuro – le necessarie riforme ordinarie (normative e organizzative).

Se siamo entrati in Europa non possiamo non tenere conto della relativa giurisprudenza. Stiamo oggi vivendo in pieno il travaglio giurisprudenziale derivato dal fatto che il rimedio normativo adottato (la suddetta legge Pinto), anziché risolverla, ha aggravato la situazione, determinando un ulteriore sovraccarico del sistema nazionale. C'è infatti il rischio di un ritorno dei ricorsi all'esame della Corte di Strasburgo, per effetto di una valutazione che quella Corte

ha dato circa i principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte di cassazione in ordine ai criteri con i quali viene attribuita e determinata l'equa riparazione.

Va tenuto peraltro presente che il giudice nazionale è il primo tutore dei diritti dell'uomo, come esige il rapporto di sussidiarietà che sussiste tra la giurisdizione nazionale e quella di Strasburgo. Ed è proprio con riferimento al principio di sussidiarietà che la Corte europea, con la sua decisione del 19 maggio 2003, aveva dichiarato ricevibile un ricorso (c.d. caso Scordino), pur in carenza del previo esaurimento delle vie di ricorso interne. In tale occasione la Corte europea ha richiamato con fermezza l'attenzione delle autorità italiane sulla necessità che le somme liquidate dal giudice nazionale a titolo di equa soddisfazione siano in ragionevole rapporto con quelle liquidate in casi analoghi a Strasburgo.

Quale che sia il giudizio da dare sulla correttezza o meno della lettura che la Corte di Strasburgo ha dato dell'indirizzo giurisprudenziale italiano, non è certo auspicabile un braccio di ferro tra le due Corti e si può essere fondatamente fiduciosi che la Corte italiana saprà trovare la strada di un ragionevole e limpido chiarimento.

Si devono peraltro segnalare nuovi settori nei quali è possibile il formarsi di altri filoni di condanne risarcitorie. Oltre al settore delle controversie tributarie, per le quali si è in attesa di un intervento legislativo che valga ad escluderle dalla previsione della legge Pinto, ma che sarebbe di enorme rilevanza a causa del numero veramente imponente di procedimenti che hanno avuto durata irragionevole, va segnalata una recente decisione della Corte europea (in data 17 luglio 2003), con la quale si è deciso che l'irragionevole protrarsi della procedura fallimentare incide su una serie di diritti fondamentali spettanti al fallito (all'uso dei suoi beni, al rispetto della sua corrispondenza, alla libertà della sua circolazione, ecc.).

Al fine di risultare in linea con le direttive e il sistema di valutazione del danno derivante dalla durata irragionevole dei processi suggerito dalla Corte di Strasburgo, che lo commisura solitamente

per anno di ritardo, si dovrebbe pensare, almeno in termini orientativi, ad un giudizio di durata ragionevole, e perciò esente da censure, che non superi in media i diciotto mesi in primo grado, con punte estreme ed eccezionali mai superiori ai tre anni, e che in tre anni riesca mediamente ad esaurire tutti e tre i gradi di giurisdizione previsti, con punte di durata complessiva comunque non superiori a cinque anni.

Ma al momento questo traguardo sembra ancora difficile da raggiungere.

Interventi di riforma del processo

a) Le modifiche al codice di procedura civile

Il legislatore sembra per vero consapevole di tali esigenze, avendo posto mano ad un vasto programma di riforme.

Sulla linea di razionalizzazione e di recupero di efficienza appare porsi, in larga misura, il disegno di legge n. 2430/S, recante modifiche al codice di procedura civile, già approvato dalla Camera dei deputati ed attualmente all'esame del Senato, con riferimento al quale può essere qui espresso un giudizio positivo per quanto riguarda la previsione di un aumento della competenza per valore del giudice di pace (anche se sarebbe preferibile una attribuzione di competenza accentrata su materie di più semplice regolamentazione giuridica), la riforma della responsabilità processuale aggravata, volta a contrastare l'abuso del processo, la semplificazione delle notificazioni alle persone giuridiche, la sia pur modesta flessibilità della fase di trattazione, la previsione di forme di coercizione indiretta (da estendere anche alle controversie di lavoro), volte ad assicurare l'ottemperanza della parte alla sentenza di condanna anche quando essa abbia ad oggetto il compimento di attività infungibili.

Purtroppo il disegno di legge non contiene alcune delle previ-

sioni già delineate per il processo societario dal decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 5, quali, in particolare, le ordinanze immediatamente esecutive di condanna e le innovazioni riguardanti l'efficacia dei provvedimenti cautelari anticipatori. La strada maestra per deflazionare il carico della giustizia civile è infatti quella di ridurre il numero dei processi che arrivano fino alla sentenza. E, a tal fine, il potenziamento dei provvedimenti interinali appare essere lo strumento più utile, come del resto insegna l'esperienza di altri ordinamenti.

Analogo giudizio positivo va espresso sul disegno di legge delega per l'attuazione di modifiche al codice di procedura civile, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 ottobre 2003, che pone rimedio anche alla lacuna da ultimo evidenziata.

b) La riforma del processo societario

Tra le riforme già varate dal Parlamento spicca la riforma organica del diritto societario (decreti legislativi n. 5 e 6 del 2003), la quale ha introdotto anche una nuova disciplina per la definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione bancaria, nonché in materia bancaria e creditizia.

La riforma è diretta ad ammodernare quel complesso di regole societarie che devono assicurare la dinamicità, l'efficienza e l'affidabilità del sistema economico, le quali costituiscono fattori che concorrono alla crescita e alla competitività delle nostre imprese.

Alle riforme del diritto sostanziale, che, tra l'altro, prevedono una differente disciplina dall'autonomia statutaria a seconda che si faccia o meno ricorso al capitale di rischio ed un diverso sistema dei controlli interni, si aggiungono innovazioni in materia processuale, le quali in parte appaiono anticipare la riforma generale del processo civile, in parte sono mirate alla specifica materia. Si è infatti introdotto un nuovo rito a cognizione piena che, pur nei suoi aspetti innovativi, non lascia però intravedere significativi benefici in ordine all'auspicata riduzione della durata del processo, anche a causa

del maggiore potere attribuito alle parti di disporre dei tempi e dell'andamento del processo.

Opportunamente, la riforma prevede – attraverso una raccolta di dati che verranno comunicati dai Procuratori generali nel corso delle assemblee generali per l'inaugurazione dell'anno giudiziario – un controllo in ordine alla durata dei singoli procedimenti, che potrà costituire un concreto tentativo di ridurre i tempi, normalmente non brevi, di monitoraggio degli effetti delle riforme di ampia portata. Inoltre, l'aver individuato nelle Procure generali il luogo di raccolta e di approfondimento dei dati relativi all'impatto della nuova disciplina processuale costituisce un indubbio riconoscimento delle particolari competenze e delle potenzialità che tali uffici sono in grado di esprimere anche nel settore civile.

c) La riforma del processo in materia di proprietà intellettuale e industriale

Altro significativo intervento sul piano della giurisdizione ha riguardato il settore della proprietà industriale e intellettuale. Con d.lgs. n. 168 del 2003 sono state istituite sezioni specializzate presso i tribunali e le corti di appello di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia, cui è stata attribuita la competenza nelle controversie in materia di marchi (nazionali, internazionali e comunitari), brevetti, modelli, disegni e diritto d'autore, nonché in materia di concorrenza sleale, limitatamente alle fattispecie interferenti con la tutela della proprietà industriale e intellettuale.

Si è così stabilito l'accentramento delle controversie presso dodici tribunali e corti di appello, con una misura che comporterà certo qualche problema organizzativo, ma che si pone come giusta via verso la specializzazione del giudice.

d) L'attuazione del regolamento sul c.d. processo telematico.

Come è noto, con il d.P.R. 13 febbraio 2001 n. 123 sono state poste le basi normative per quello che normalmente viene definito

come «processo telematico». Si tratta di disposizioni relative all'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile o amministrativo, le quali dovrebbero rendere possibile (in tutte le fasi del processo, di qualunque tipo esso sia) la formazione e la trasmissione di documenti con modello informatico, ivi compresi atti quali la notificazione, l'iscrizione a ruolo, il processo verbale, la sentenza, ecc.

La possibilità di effettuare validamente con strumenti informatici e telematici alcune operazioni processuali (in luogo cioè della tradizionale redazione o produzione di documenti su «supporti cartacei»), nonché la possibilità di consultare il fascicolo di causa (quello informatico) dal proprio computer è da considerarsi indubbiamente come un apprezzabile passo avanti verso una giustizia «moderna», con indubbi positivi risvolti in termini di risparmio di energie materiali e personali (anche solo sotto il profilo della rapidità o facilità delle operazioni informatiche e telematiche).

Al momento non è stato ancora emanato il decreto del Ministro della giustizia, previsto dall'art. 3, comma 3, del suddetto d.P.R. 123 del 2001, sulle regole tecnico-operative per il funzionamento e la gestione del sistema informatico civile, nonché per l'accesso dei difensori delle parti e degli ufficiali giudiziari (nonostante che l'art. 19 dello stesso decreto abbia fissato il termine per tale adempimento alla data del 30 ottobre 2001).

e) La modernizzazione del sistema. Nuove tecnologie. Programmi informatici

Nel corso dell'ultimo anno si è proceduto comunque alla installazione di programmi e mezzi per il funzionamento del SICC (Sistema Informativo delle Cancellerie Civili) e del SIL (Sistema Informativo del Lavoro) in quasi tutti i tribunali italiani. Sono stati messi a punto i *software* relativi al processo esecutivo ed è in corso di ultimazione il *software* per le procedure concorsuali.

Presso sette tribunali (Bologna, Padova, Bergamo, Genova, Bari, Catania, Lamezia Terme) si è dato inoltre corso ad una fase di sperimentazione e risulta che è stato stipulato un contratto d'appalto per la realizzazione del sistema informativo del processo telematico.

Tale delicata fase, diretta ad ammodernare la gestione del processo civile, è stata giustamente accompagnata dal coinvolgimento dell'Avvocatura (nella progettazione e sperimentazione delle singole realizzazioni) e dal supporto di un gruppo di esperti (coordinati dalla fondazione Alma Mater dell'Università di Bologna).

È ormai convinzione diffusa che le nuove tecnologie rappresentino uno straordinario vettore di cambiamento, non solo delle prassi lavorative dei singoli operatori ma, più in generale, delle stesse regole procedurali e quindi del buon funzionamento del processo civile nelle sue diverse tipologie.

B) ASPETTI PARTICOLARI

Giudici di pace e giudici onorari

I dati in precedenza riportati evidenziano la straordinaria importanza che ha assunto il giudice di pace per la complessiva tenuta del nostro sistema di giustizia. Detto ufficio giudiziario tratta sostanzialmente la metà del contenzioso civile di primo grado, restando così dimostrato che la sua introduzione nel nostro ordinamento ha alleviato notevolmente il carico di lavoro dei tribunali, evitando la progressiva paralisi.

Deve quindi essere ancora una volta ribadito il giudizio complessivamente positivo sull'attività del giudice di pace – quale giudice onorario diffuso sul territorio, impegnato in un settore della giurisdizione riservata alle controversie minori e connotata da mag-

giore rapidità – anche per il ruolo di sostegno svolto nei confronti della magistratura ordinaria, in funzione di un più ampio disegno di recupero di efficienza dell'organizzazione giudiziaria.

Con riferimento alla qualità complessiva dei provvedimenti, le relazioni dei Procuratori generali sottolineano, in genere, che la professionalità dimostrata dai giudici di pace è mediamente adeguata alla natura e all'importanza del contenzioso e che positivo è l'apprezzamento goduto da questa magistratura onoraria, come confermato anche dal ridotto numero di impugnazioni.

L'aumento delle pendenze trova giustificazione, oltre che nella già ricordata crescita delle sopravvenienze – sintomo comunque di una sempre maggiore fiducia dei cittadini in tale organo giurisdizionale – anche nelle gravi carenze di organico che caratterizzano gli uffici.

Da alcuni Procuratori generali è stato giustamente sottolineato come il problema della mancata copertura dei posti sia aggravato dall'elevata frammentazione degli uffici, la quale comporta spesso una sottoutilizzazione del personale, dei locali e delle dotazioni ambientali, con spreco di risorse che andrebbero razionalizzate con opportuni accorpamenti.

Preoccupano, invece, sotto il profilo del possibile appannamento dell'immagine di terzietà e di autonomia del giudice, gli effetti negativi dell'attuale regime delle incompatibilità, incentrato sulla possibilità per il giudice di pace di esercitare la professione forense nell'ambito del medesimo distretto in cui è ubicato l'ufficio di appartenenza, anche se in circondari diversi. In particolare la diversità dei circondari, specialmente nei distretti medio-piccoli, può non essere sufficiente, a causa della brevità delle distanze, ad evitare il rischio di condizionamenti o il pericolo di conflitti di interesse. L'ambito territoriale di incompatibilità per l'esercizio della professione forense dovrebbe pertanto essere esteso a livello distrettuale. Sarebbe inoltre necessario riferire le incompatibilità non solo al singolo «avvocato-giudice», ma anche agli altri componen-

ti dello studio professionale di cui egli faccia parte o con il quale collabori.

Sembra avviata a positiva soluzione la questione inerente allo strumentale proliferare di controversie di natura seriale, quale conseguenza della mancata riunione di procedimenti connessi, o della separazione in più cause di un unico giudizio con più parti, con inevitabile incremento dei costi di tale tipo di giustizia, compresi quelli relativi ai compensi spettanti al giudice di ciascuna causa. È stata infatti introdotta, con l'art. 6 del decreto legge 11 novembre 2002 n. 251, convertito nella legge 10 gennaio 2003 n. 1, una specifica disciplina che ha contingentato detti compensi, commisurandoli a gruppi di provvedimenti seriali o ripetitivi.

Non ha avuto fin qui seguito la prospettiva di regionalizzazione dell'assetto ordinamentale del giudice di pace, secondo il progetto di legge n. 2533/C, volto alla creazione in ogni regione di un Consiglio regionale per i giudici di pace, al quale dovrebbero essere trasferite tutte le competenze sui detti giudici attualmente attribuite ai consigli giudiziari e al C.S.M.

Sul versante dell'assetto ordinamentale, si configura come non più attuale, allo stato, l'aspirazione dei giudici di pace ad assumere connotati di stabilità, sulla quale, nella relazione del trascorso anno, avevo richiamato l'attenzione, anche in rapporto agli evidenti dubbi di costituzionalità e alle possibili negative conseguenze sotto il profilo del controllo e della gestione di un corpo giudiziario che finirebbe per perdere i propri peculiari caratteri di onorarietà.

Merita in ogni caso apprezzamento l'impegno profuso dal Consiglio Superiore della Magistratura sul versante della regolamentazione delle modalità di nomina e conferma dei giudici di pace e di copertura delle relative piante organiche, culminato con la recente approvazione di una serie di modifiche alla circolare 30 luglio 2002, al fine di superare alcune difficoltà interpretative insorte nell'applicazione del testo previgente e in funzione del supera-

mento delle disfunzioni verificatesi in passato, a causa dell'elevato numero delle domande da esaminare e della complessità della procedura.

In tema di magistratura onoraria deve essere anche segnalato il progressivo estinguersi dell'esperienza dei giudici onorari aggregati, che in una situazione di emergenza ha inizialmente influito in modo positivo sulla riduzione dei procedimenti pendenti, ma che, superata la fase dell'emergenza e in considerazione del non sempre adeguato livello qualitativo dei provvedimenti redatti (che hanno registrato complessivamente un elevato numero di impugnazioni contribuendo così all'incremento delle pendenze nelle corti di appello), non appare opportuno protrarre oltre le scadenze di legge già stabilite.

Desti infine preoccupazione – in relazione alla salvaguardia, all'interno di ciascun tribunale, dell'esigenza di omogeneità del livello qualitativo dei provvedimenti giurisdizionali e di uniformità dell'orientamento giurisprudenziale – il sempre crescente utilizzo dei giudici onorari di tribunale (c.d. G.O.T.) per far fronte alle esigenze di organizzazione delle udienze e per incrementare la produttività complessiva dell'ufficio. È auspicabile pertanto che l'ausilio fornito dai giudici onorari all'attività degli uffici si mantenga entro i limiti e nel rigoroso rispetto dei presupposti stabiliti dalla vigente normativa.

Le controversie in materia di lavoro e previdenza

Le controversie di lavoro e previdenza registrano quest'anno una riduzione delle pendenze in primo grado, passate da 1.012.602 cause (di cui ben 707.954 di previdenza) a 973.535 (di cui 675.534 di previdenza). Il numero dei processi esauriti (483.718) ha superato quello dei processi sopravvenuti (444.651) e ciò ha consentito la riduzione dell'arretrato. Parimenti significativa è la riduzione della

durata media dei processi, passata da 728 a 689 giorni per le cause di lavoro e da 974 a 829 giorni per le cause di previdenza (queste ultime scontano forse il tempo richiesto per gli accertamenti peritali, ma anche il fatto che il maggior numero di esse si affolla negli uffici giudiziari meno funzionanti). A queste medie nazionali corrispondono realtà locali estremamente differenziate: mentre in certi uffici giudiziari il processo del lavoro si svolge secondo i modi e i tempi previsti dalla riforma del 1973, in altri tribunali si continua ad assistere ad una dilatazione abnorme dei tempi e al prevalere di prassi certamente estranee al modello legislativo. Nel complesso, peraltro, resta il fatto che questo genere di controversie registra tempi inferiori a quelli delle controversie civili ordinarie, benché ad esse sia assegnato un numero di giudici molto meno che proporzionale rispetto al numero dei processi, i quali rappresentano oggi quasi la metà del contenzioso civile, sia per quanto riguarda le pendenze che per quel che concerne le sopravvenienze. Viene così ribadito che il modello processuale del 1973, grazie anche alla spiccata specializzazione del giudice, consente una gestione più razionale del carico processuale. Il dato relativo alla maggiore durata delle cause previdenziali dimostra peraltro la necessità di una riforma processuale e sostanziale specificamente rivolta a questo settore del contenzioso che in larga misura – e cioè con riferimento alle cause genericamente definibili «di invalidità» – presenta spesso caratteri più propri di un accertamento tecnico garantito che di una cognizione giurisdizionale.

La situazione appare suscettibile di ulteriori miglioramenti, posto che è ormai quasi esaurito il numero dei processi pendenti in grado di appello davanti ai tribunali, e ciò comporterà la possibilità di una diversa assegnazione per i giudici oggi impegnati nell'esaurimento delle cause d'appello.

Recenti riforme processuali hanno tentato di introdurre misure di deflazione del contenzioso del lavoro, dirette a favorire la composizione o la definizione stragiudiziale delle controversie median-

te la valorizzazione di procedure conciliative, oppure il rafforzamento delle procedure amministrative pregiudiziali.

Tali previsioni non hanno avuto successo e vengono anzi viste dagli operatori come meri intralci formali, come fonte di ulteriori difficoltà processuali e come inutili dispendi di risorse finanziarie e di strutture amministrative. Questo esito appare particolarmente significativo ove lo si ponga in rapporto all'elevato numero di controversie che invece vengono conciliate davanti al giudice del lavoro, specie in alcune sedi (ed è significativo che si tratti delle sedi nelle quali il processo del lavoro funziona meglio). È, questo, un dato concreto che vale a dimostrare che il giudice professionale e il processo sono capaci di uscire dalla dimensione della trattazione giuridico-formale e di divenire, a certe condizioni, il soggetto e la sede più idonei alla mediazione della controversie.

Anche quest'anno si è registrato, come negli anni scorsi, un afflusso di controversie relative all'ex pubblico impiego di gran lunga inferiore rispetto a quelli che erano state le previsioni e i timori. Tale dato contribuisce a rendere non pessimistica la prognosi per quanto riguarda questo campo del contenzioso. È invece troppo presto per comprendere quali conseguenze potranno derivare dalle riforme introdotte con i decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 30 del 2003.

Diagnosi e prognosi sono invece negative per l'attuale giudizio d'appello in materia di lavoro e previdenza che, a partire dal gennaio 2000, è gestito dalle corti d'appello. Qui la pendenza è passata da 75.922 a 100.218 cause, con un incremento quindi del 33%. A fronte di 22.869 nuovi appelli vi sono stati solo 13.203 processi esauriti, il che lascia presagire che la situazione è destinata ad aggravarsi con una progressione allarmante. Sono indifferibili, quindi, misure efficaci di adeguamento delle piante organiche e delle strutture di supporto, ma anche misure dirette ad incrementare la «resa» delle risorse esistenti.

I procedimenti in materia di separazione e divorzio

I procedimenti di separazione personale e scioglimento del matrimonio seguono generalmente una linea tendenziale di crescita, sia pure entro limiti contenuti (v. tavola 3).

In alcuni distretti si registrano lievi flessioni, che non sembrano tuttavia essere significative di una maggiore stabilità del vincolo matrimoniale. Questo rimane comunque esposto alle tensioni conseguenti ai mutamenti verificatisi nei rapporti interpersonali anche quale portato di istanze di uguaglianza e di parità, da tempo riconosciute dal legislatore in piena adesione al dettato costituzionale ed ormai operanti all'interno del nucleo familiare, come nella società civile.

In tutti i distretti le procedure di separazione e di divorzio consensuali sono molto più numerose rispetto a quelle contenziose e in molti casi rappresentano il 70% circa del totale.

Tale dato esprime certamente una più diffusa consapevolezza circa l'importanza di regole condivise, soprattutto in presenza di figli minori, ma la scelta della procedura consensuale risponde anche all'esigenza mediata di ridurre i tempi di definizione delle procedure, salvo attivare successivamente procedimenti di modifica delle condizioni di separazione o divorzio.

Sulla materia del diritto di famiglia e dei minori, con particolare riguardo agli aspetti processuali, il Governo aveva presentato un disegno di legge delega, contraddistinto con il n. 2517/C, che però la Camera non ha approvato. Allo stato non è dato conoscere se e quali saranno gli ulteriori sviluppi di tale iniziativa di riforma.

Va segnalato, in questo campo, il ruolo promozionale che la giurisprudenza dei giudici di legittimità e di merito ha continuato a svolgere per l'affermazione dei valori di solidarietà, che devono operare anche nel momento della disgregazione del gruppo familiare.

La giustizia minorile

Nel settore civile, la giustizia minorile ha visto un incremento dei procedimenti in materia di potestà genitoriale (decadenza, limitazione dell'esercizio), di affidamento eterofamiliare e di adozione (in particolare internazionale), nonché in materia di *status* dei minori (riconoscimento, dichiarazione di paternità o maternità naturale).

Particolari difficoltà continuano ad essere registrate nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari, per carenza di risorse umane e insufficienza delle strutture operative di accoglienza o di ricovero, rispetto alle esigenze del territorio. Peraltro ancora una volta va segnalato che il settore minorile manca di un apposito apparato di norme che regoli la fase della esecuzione dei provvedimenti del giudice minorile: il che talvolta determina situazioni di grave pregiudizio per i minori coinvolti.

Preoccupazioni sono state espresse dai Procuratori distrettuali in ordine all'aspra e crescente conflittualità tra i genitori, che denota una scarsa consapevolezza della funzione genitoriale, con ripercussioni spesso irreversibili sulla crescita e sulla formazione dei figli minori.

Crescente è il ricorso ai tribunali per i minorenni da parte di genitori non coniugati al fine di ottenere provvedimenti in materia di affidamento e di disciplina del diritto di visita del genitore non affidatario.

L'incremento delle convivenze *more uxorio* ha ampliato questa competenza del tribunale per i minorenni che, nel caso di genitori coniugati, appartiene invece al tribunale ordinario. Una ripartizione che sembra costituire una residua incrostazione del vecchio sistema, che privilegiava i figli legittimi anche sul piano degli strumenti di tutela giurisdizionale.

I flussi migratori hanno fatto crescere gli interventi di tipo amministrativo in favore di minori extracomunitari senza permesso di soggiorno, non accompagnati o giunti soli in Italia e collocati in

strutture pubbliche fino alla definizione della loro posizione. Proprio all'incremento di tali flussi si devono i casi crescenti di sottrazione di minori segnalati in alcuni distretti di confine, per i quali è stata fatta applicazione della Convenzione dell'Aja, con il rientro dei minori nello Stato di residenza.

In materia di adozioni, va segnalato il particolare favore incontrato dalle adozioni pronunciate a norma dell'art. 44 legge n. 184 del 1983 (c.d. adozioni in casi particolari), le quali non interrompono del tutto le relazioni con la famiglia di origine, creando un rapporto adottivo che non sostituisce ma integra quello biologico.

Il numero delle adozioni di minori italiani è ridotto e non ha subito sostanziali variazioni rispetto al passato, salvo qualche lieve decremento in alcuni distretti.

Il calo delle nascite, una maggiore attenzione da parte degli enti preposti alla tutela dell'infanzia ed una maggiore consapevolezza da parte degli stessi giudici minorili circa l'importanza dei legami con la famiglia di origine hanno indotto a privilegiare soluzioni diverse, come l'affidamento temporaneo o il sostegno alla famiglia di origine.

La riduzione dei minori italiani adottabili ha portato ad un maggiore ricorso all'adozione internazionale, secondo un rapporto che in alcuni casi è di 1 a 6.

Sono state segnalate da alcuni Procuratori distrettuali numerose istanze rivolte ai tribunali per i minorenni da parte di adottati di età superiore ai 25 anni, o anche di età inferiore, al fine di accedere ad informazioni sulle proprie origini, istanze che hanno avuto in gran parte esito negativo per insussistenza dei presupposti di legge.

In materia di procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità, ancora una volta l'entrata in vigore delle disposizioni sulla difesa di ufficio contenute nella legge n. 149 del 2001 è stata fatta slittare al 30 giugno 2004, privando i minori di garanzie processuali ritenute dallo stesso legislatore fondamentali.

Analogo rinvio hanno subito le disposizioni contenute nella

stessa legge, relative alla introduzione dell'assistenza del difensore nei procedimenti civili disciplinati dall'art. 336 del codice civile.

Permane la più volte deprecata frammentarietà di competenze tra il giudice ordinario e il giudice minorile, in relazione ai provvedimenti relativi all'esercizio della potestà genitoriale da adottare in occasione di separazione o divorzio dei genitori, ovvero a modifica dei provvedimenti già adottati in tale sede.

Il già ricordato disegno di legge n. 2517/C in materia di diritto di famiglia e dei minori si proponeva, tra l'altro, di superare detta frammentazione, concentrando le competenze nelle mani di un solo giudice per tutti i provvedimenti in materia di potestà genitoriale. Come già si è detto, l'iniziativa non ha trovato l'approvazione della Camera dei Deputati ed appare quindi, allo stato, bloccata. Con riferimento agli eventuali futuri sviluppi del disegno riformatore, vi è da sottolineare che, oltre all'importante obiettivo della concentrazione, sarebbe opportuno cogliere l'occasione per adeguare il processo minorile ai principi in materia di diritto di difesa, di rappresentanza del minore e di effettività del contraddittorio.

La recente entrata in vigore della Convenzione di Strasburgo non può non costituire un necessario punto di riferimento, mentre utili indicazioni potranno venire anche dal nuovo Regolamento della U.E., approvato nel semestre di Presidenza italiana, il quale sostituirà il Regolamento di Bruxelles II n. 1347 del 2000 ampliandone la portata ed il campo di applicazione con specifico riferimento al riconoscimento di tutte le decisioni in materia di potestà genitoriale, anche se adottate al di fuori delle procedure di separazione e divorzio o riguardanti figli minori nati da rapporti di fatto.

LA GIUSTIZIA PENALE

Flussi quantitativi e dati statistici

Va ancora una volta ribadito che per una corretta analisi della giustizia penale, prima ancora di esaminare gli aspetti generali e quelli particolari, è necessaria un'adeguata conoscenza dei flussi quantitativi riguardanti i processi, in relazione all'andamento della criminalità che ad essi dà origine, e la tipologia dei provvedimenti che li definiscono.

I dati statistici relativi ai procedimenti penali nel periodo 1° luglio 2002 - 30 giugno 2003 evidenziano, accanto a taluni aspetti positivi, quali la consistente contrazione delle pendenze (5.743.906: -3,3%) e delle sopravvenienze (6.049.664: -3,5%), un profilo negativo costituito da un'accentuata riduzione dei procedimenti definiti (5.852.271: -4,6%); sicché la diminuzione del carico di lavoro al 30 giugno 2003 è dovuta, più che ad un aumento della produttività, alla riduzione dei procedimenti sopravvenuti nel periodo di riferimento. È la conferma di un *trend* che dura ormai da qualche anno, il quale dimostra la sempre maggiore complessità e difficoltà che va assumendo il processo penale nel nostro Paese. Il minor numero di processi definiti non dipende infatti, se non in minima parte, da una diminuita produttività dei magistrati, piuttosto dalla generale tendenza a protrarre la definizione dei processi, facendo uso di ogni possibile rimedio e a impugnative reiterate.

Si tratta di dati a livello nazionale che debbono essere valutati con prudenza in quanto anche legati a particolari situazioni locali. Dall'esame delle relazioni dei Procuratori generali distrettuali emerge, comunque, che la tanto attesa ed auspicata «svolta» nell'amministrazione della giustizia penale è ancora lontana, anche se non vi sono segnali univoci di un peggioramento.

Quel che, invece, desta preoccupazione è il senso di rassegnazione

zione che pervade tali relazioni; a tale rassegnazione occorre reagire con fermezza anche se la magistratura, per parte sua, lo può fare solo incrementando, nei casi in cui sia ancora possibile, l'impegno personale ed elaborando più efficienti moduli organizzativi. Ma sul punto tornerò più avanti.

Va altresì rilevato che, quando si valuta l'andamento della giustizia penale, si è soliti considerare gli esiti e i tempi soprattutto di particolari processi sui quali viene richiamata l'attenzione da parte dei *media*. Non si pensa, invece, al lavoro oscuro che si svolge presso le procure, gli uffici GIP, o alla giustizia «ordinaria».

Significativi elementi di valutazione si possono desumere anche dai dati riguardanti gli **esiti dei procedimenti**, con la relativa tipologia, portati alla cognizione del giudice nelle fasi delle indagini preliminari e del giudizio di primo grado, che si svolge davanti al giudice di pace e al tribunale (mancano invece 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 1.923.433 decreti di archiviazione (-7,3%) e 35.687 sentenze di non luogo a procedere o non doversi procedere (-7,4%). Di contro si sono avuti 29.761 decreti che dispongono il giudizio (+2,7%), 53.619 decreti di condanna divenuti esecutivi (-14,6%), 13.341 sentenze a seguito di giudizio abbreviato (+6,7%) e 25.576 sentenze di patteggiamento (-7,7%). Presso i giudici di pace ed i tribunali, invece, si sono avute 131.117 sentenze di proscioglimento e assoluzione (-8,6%), 8.344 sentenze promiscue (-7,6%), 118.186 sentenze di condanna (+19,1%) e 51.588 di patteggiamento (-0,03%).

Nei tre uffici, i procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale complessivamente definiti sono stati 623.312; di questi 166.804, pari al 26,8%, si sono conclusi con sentenze di non luogo a procedere, di proscioglimento e di assoluzione. La suddetta percentuale può ritenersi attestata intorno al 30% ove si tenga conto che taluni esiti non sono rigorosamente classificati come condanne

o come proscioglimenti (sentenze promiscue e sentenze pronunciate a conclusione di giudizio abbreviato). A questi dati vanno aggiunti gli esiti dei giudizi nelle successive fasi d'impugnazione, spesso conseguenti a eventi maturati solo nel prosieguo del giudizio.

Per quanto riguarda i **riti speciali**, i dati statistici evidenziano un ulteriore incremento del giudizio abbreviato (+6,7%), mentre è in lievissima flessione il numero dei procedimenti definiti con il patteggiamento (-0,3%). Complessivamente con tali riti sono stati definiti 90.505 procedimenti, pari al 14,5% di tutti quelli per i quali è stata esercitata l'azione penale.

Resta da riferire in ordine alla **durata** dei processi, che rappresenta ancor oggi il vero punto dolente del sistema, specie in rapporto al livello europeo. I dati statistici elaborati dal Ministero della giustizia evidenziano che la tendenza verso un progressivo aumento della durata media (che, in quanto tale, tiene conto sia dei processi che si esauriscono in pochi giorni sia di quelli che si protraggono per lustri) non accenna ad arrestarsi. Infatti, a fronte di una lieve contrazione dei tempi delle indagini preliminari (da 390 a 381 giorni), originata anche dalla ormai piena operatività del giudice di pace, vi è un generalizzato e consistente aumento di durata di tutte le fasi successive: davanti al GIP è passata da 251 a 324 giorni; davanti al tribunale da 321 a 341 giorni e in corte d'appello da 495 a 543 giorni.

Nell'insieme, ove si ipotizzi un procedimento che si snoda nelle fasi delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare, del giudizio di primo grado in tribunale e di quello di appello, la sua durata media è di 1.589 giorni, rispetto ai 1.457 giorni del periodo 1° luglio 2001 - 30 giugno 2002 (qualora si tenga conto dell'eventuale giudizio di cassazione, occorre aggiungere ulteriori 216 giorni). 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 per la redazione del provvedi-

mento definitorio e per la trasmissione degli atti al giudice della fase successiva.

Prime valutazioni sull'attività del giudice di pace

Per ben valutare gli attuali flussi di tendenza, occorre tener conto di quella che è la novità di maggior rilievo intervenuta negli ultimi tempi nel settore della giustizia penale e cioè l'attribuzione di competenza anche in tale materia al giudice di pace, divenuto operativo dal 1° gennaio 2002. Quest'anno, per la prima volta, i dati statistici consentono di valutare in termini quantitativi il lavoro espletato da detto giudice nell'arco di un anno e, quindi, gli effetti di tale riforma.

Dal loro esame emerge che nel periodo 1° luglio 2002 - 30 giugno 2003 il giudice di pace ha definito 254.000 procedimenti, pari all'11% di tutti quelli definiti dal GIP presso il tribunale e da quest'ultimo; i quattro quinti (202.000) di tali procedimenti si sono conclusi con decreti di archiviazione.

I Procuratori generali distrettuali concordemente pongono in rilievo che l'attribuzione della competenza penale al giudice di pace ha comportato un indiscutibile effetto positivo nella accelerazione dei processi anche davanti al tribunale, conseguente ad una riduzione del suo carico di lavoro ed, in prospettiva, anche delle corti di appello. Il tribunale in composizione monocratica è stato, infatti, liberato da una miriade di procedimenti aventi per oggetto reati di scarso allarme sociale, sicché può occuparsi dei procedimenti di maggiore impegno e complessità e definirli più celermente.

Il positivo avvio della nuova normativa, al di là delle inevitabili incertezze iniziali, conferma la bontà della scelta di affidare ad un giudice onorario la cognizione di reati di scarsa entità, espressione di microconflittualità senza rilevanti effetti sociali, tanto che da molti distretti si segnala la utilità di un ampliamento di questa com-

petenza ad altre ipotesi di reato, quali ad esempio alcune contravvenzioni previste dal codice penale.

In tale ottica, quasi tutti i Procuratori generali hanno avanzato riserve sulla recente scelta legislativa (art. 5 legge 1° agosto 2003 n. 214), operata per consentire di ovviare ai negativi effetti della sovente reiterazione dell'illecito sulla recidiva, che ha nuovamente attribuito alla competenza del tribunale la contravvenzione contemplata dall'art. 186 del codice della strada in tema di guida in stato di ebbrezza.

Di vario segno e, comunque, ancora troppo parziali i giudizi sulla qualità delle sentenze penali emesse, di cui peraltro si rileva il ridotto numero delle impugnazioni (stimate non superiori al 10%), ed il generale apprezzamento per la rapidità delle decisioni, con effetti positivi anche in termini di maggiore credibilità della giustizia.

Contrastanti le riflessioni sul rito che, per alcuni, appare ancora troppo lungo e complesso in relazione alla modesta entità dei reati ai quali si applica, mentre altri rilevano l'ancora scarsa acquisizione della diversa filosofia del processo penale del giudice di pace, sia ad opera dello stesso magistrato onorario sia delle parti e dei difensori, come dimostrato dalle numerose rimessioni alla Corte costituzionale di questioni incentrate sulle differenze esistenti tra il rito ordinario e il processo dinanzi a detto giudice.

Comune a tutti i distretti è l'osservazione che, quanto meno nell'immediato, la nuova competenza ha prodotto lavoro supplementare alle procure della Repubblica, che non hanno visto diminuire il flusso dei procedimenti ed hanno dovuto ristrutturare le loro segreterie, istruire ed organizzare i vice procuratori onorari, ai quali spesso viene delegata anche la trattazione dei procedimenti di competenza del giudice di pace, affiancare questi ultimi nell'avvio di una attività del tutto nuova e per la quale alcuni hanno mostrato una non ancora sufficiente preparazione ed, infine, istruire e motivare la polizia giudiziaria ai nuovi compiti ad essa affidati dalla legge.

Dal punto di vista ordinamentale valgono le considerazioni già svolte trattando dell'attività del giudice di pace in materia civile.

A) ASPETTI GENERALI

La crisi del processo come crisi dei soggetti processuali

Nonostante gli elementi positivi sopra ricordati e in attesa che da essi derivino ulteriori miglioramenti, lo stato della giustizia penale continua ad essere preoccupante per mancanza – ancora oggi – di efficaci riforme di sistema che, almeno per il futuro, consentano di sperare in un processo penale di livello europeo, sempre garantito ma più breve e capace di contrastare una criminalità, anche comune, ogni giorno più agguerrita, che mette in serio pericolo la sicurezza dei cittadini.

La crisi riguarda soprattutto il processo e nel nostro Paese ha radici lontane. Anche se oggi più di prima ne lamentiamo l'irragionevole durata e siamo consapevoli che vi è un eccesso di garanzie meramente formali il cui uso improprio spesso ne ritarda indebitamente il corso.

Questa crisi, nei tempi recenti, si è estesa fino a coinvolgere la figura fondamentale del giudice, nei cui confronti si muovono accuse e sospetti, sottraendogli autorevolezza. La crisi strutturale rischia così di diventare istituzionale.

Ma se si contesta il ruolo del giudice, ciò avviene anche in conseguenza del mutamento del ruolo degli altri soggetti del processo; il pubblico ministero e il difensore.

Si registra oggi una crisi tecnica del modello di processo, che nel tempo ha modificato i suoi lineamenti e la sua struttura. Di questa crisi non sempre siamo consapevoli.

La nostra è una generazione vissuta tra due codici processuali, che hanno ben poco in comune tra loro. Un codice non è soltanto un insieme di norme, ma porta con sé un sistema di valori e un modo di pensare in base ai quali le parti del processo agiscono e si comportano. Ecco perché la nostra è una generazione divisa: abituata a pensare e ad agire in un insieme di coordinate concettuali, ha di colpo dovuto cambiare pensieri e valori.

Le profonde trasformazioni introdotte nel nostro sistema in parte giustificano taluni comportamenti processuali. E poi continui e fin troppo frequenti ritocchi normativi e mutamenti di indirizzi giurisprudenziali costringono a continui adattamenti.

Un tempo le figure processuali del pubblico ministero, del difensore e del giudice avevano un nitore di profili dovuto alla rigorosa definizione dei loro ruoli.

Il pubblico ministero dirigeva la polizia giudiziaria, prendeva notizia dei reati, delineava alcune ipotesi e raccoglieva le prove. Al ruolo propulsivo del pubblico ministero corrispondeva il ruolo meramente reattivo del difensore: egli presidiava la sfera dei diritti dell'imputato contro le intrusioni illegittime dei poteri investigativi, secondo la plurisecolare dialettica potere-garanzie. Ovviamente era consentito al difensore dire la sua sul risultato delle prove, ma l'efficacia delle argomentazioni difensive era nel concreto ridotta per il fatto che esse intervenivano dopo che le prove si erano lentamente sedimentate nella coscienza del giudice, dando progressivamente forma al suo convincimento.

Altrettanto nitido era il ruolo del giudice: egli controllava la legalità dell'agire del pubblico ministero, la fondatezza della sua ipotesi ricostruttiva del fatto, la correttezza della qualificazione normativa. Il giudice era interprete della legge e del fatto.

Contro la fallibilità del giudizio era previsto un sistema articolato di rimedi: l'obbligo del giudice di motivare i suoi provvedimenti, il doppio grado del giudizio di merito, il controllo della Corte di cassazione sulla logicità della motivazione.

Tutto il processo penale era orientato verso un fine essenziale: la ricerca della verità materiale. È stato questo fine a dare al processo penale se non un alone di sacralità, certo una legittimazione sociale e a imporre a tutti il senso di un timoroso rispetto.

Quel processo non ha retto a fronte dei mutamenti avvenuti in questi ultimi anni e, secondo gli studiosi, è imploso per le sue contraddizioni interne.

Avevamo provato a migliorare le cose immettendo in esso dosi robuste di garanzie (il c.d. garantismo inquisitorio), ma è servito a poco: il processo è rimasto inappagante nei risultati e disfunzionale nei tempi. Per questa ragione abbiamo optato per un mutamento radicale di modello processuale.

Sono ormai quindici anni che questa rivoluzione è in atto e non sappiamo ancora in quale direzione si muova e quali ne saranno gli esiti.

È forse in corso un movimento di revisione che riguarda, prima ancora che le strutture e gli atti del processo, il ruolo e il volto dei suoi protagonisti.

Il pubblico ministero, che prima aveva il compito di impedire nel corso del giudizio la dispersione delle prove da lui formate, ha ora anche il compito di controllare la formazione delle prove richieste dalla difesa. Nel dibattimento, prima la requisitoria del pubblico ministero mirava essenzialmente a verificare l'ipotesi accusatoria, ora egli deve anche confutare le prove e le ipotesi antagoniste eventualmente prospettate dalla difesa. Il ruolo del pubblico ministero si arricchisce poi di una nuova funzione: quella negoziale, soprattutto a seguito della introduzione dei riti alternativi, che gli impongono, se non di negoziare, certo di dialogare con la difesa. In questo modo il potere del pubblico ministero è meno potere autoritativo e più potere negoziale.

Correlativamente, vistosi cambiamenti si registrano anche nel ruolo del difensore.

La sua funzione non è più quella dell'osservatore-garante, per

quanto riguarda il rispetto da parte del pubblico ministero dei limiti processuali a lui imposti. Attualmente la difesa, anche se ne rivendica uno ancora maggiore, ha uno spazio processuale più ampio: formare prove a favore, costruire ipotesi alternative sul fatto, negoziare riti alternativi e soluzioni processuali. È diventata un vero e proprio contropotere processuale rispetto al potere del pubblico ministero. Il processo penale non è più il luogo della tradizionale dialettica potere-garanzie, ma il luogo in cui potere accusatorio e contropotere difensivo dialogano e contrattano.

Ma il mutamento più sensibile si è forse verificato nella funzione del giudice.

Nel codice previgente il punto focale del processo era l'istruttoria, non il dibattimento: se un giudice istruttore formava le prove, il giudice del dibattimento doveva solo valutarle o, meglio, controllare la correttezza delle valutazioni già effettuate dall'istruttore. Nel nuovo codice il giudice consegue un ruolo centrale: è l'ago della bilancia tra accusa e difesa. Deve presiedere alla formazione della prova prima ancora che alla sua valutazione; deve giudicare non solo l'ipotesi accusatoria, ma anche le controipotesi difensive.

Si comprende allora perché la figura del giudice è diventata il vero punto focale, ma anche il più sovraesposto del processo. Ora come non mai il giudice attira critiche, diffidenze e timori. Sembra quasi che sia la figura attuale del giudice, soggetto a continui attacchi e contestazioni, a provocare la crisi del processo, per le tensioni che intorno a lui si sviluppano, sprigionando un malessere che investe anche il rapporto tra cittadino e giustizia.

Non sarà più così quando le parti del processo avranno preso coscienza dei limiti che accompagnano questi nuovi loro ruoli e quando avranno imparato a rispettare le decisioni emesse dal giudice, a sua volta consapevole del nuovo ruolo assegnatogli nel processo. Ma tutto questo dovrà svolgersi secondo una corretta dialettica delle parti, restituendo legittimazione e autorevolezza al giudice anche quando emette decisioni sfavorevoli.

La discrezionalità del giudice. L'interpretazione della legge e la valutazione del fatto e delle prove

Secondo taluni, uno dei problemi della giurisdizione risiede nella discrezionalità del giudice: discrezionalità nell'interpretare la legge e discrezionalità nell'accertare il fatto. Va perciò maturando una precisa opzione volta a contenere la discrezionalità del giudice.

Per contrastarla, si sono dilatate le ipotesi di incompatibilità e di ricusazione al fine di garantire la neutralità del giudice. Si è poi pensato di togliere progressivamente spazio al suo libero convincimento, da un lato aggravando gli obblighi di motivazione (v., ad esempio, le modifiche apportate all'art. 292 c.p.p. dall'art. 9 della legge 8 agosto 1995 n. 332); dall'altro lato, restringendo l'area stessa del libero convincimento e di valutazione della prova, con la previsione di regole rigide di inutilizzabilità della prova e quindi di regole di giudizio sulle prove (v., ad esempio, le modifiche apportate agli art. 513 e 729 c.p.p., rispettivamente, dall'art. 1 della legge 7 agosto 1997 n. 267 e 13 della legge 5 ottobre 2001 n. 367).

Si propone, altresì, di introdurre regole che mirano a devitalizzare il suo potere di interpretazione del diritto. È il vecchio ideale illuministico (fatto proprio dai codici napoleonici) della *lex clara*, che va applicata senza bisogno che il giudice la interpreti.

Tutto ciò rischia di risolversi in una limitazione dell'autonomo esercizio della funzione giurisdizionale garantito dalla Costituzione. Inoltre, nel momento in cui si riduce progressivamente il ruolo e la competenza cognitiva del giudice, finisce con lo scolorarsi la stessa figura del giudice professionale: se non deve interpretare la legge e ha molti vincoli nella valutazione del fatto, viene meno la esigenza di avere un giudice siffatto, sulla cui formazione tecnica e deontologica si è finora fatto affidamento.

Di fronte a simili scenari vanno ribaditi con fermezza quelli

che sono i principi indefettibili della funzione giurisdizionale: l'interpretazione della legge e la valutazione delle prove, che del resto – eloquentemente – non sembrano essere contestate per quanto concerne il processo civile.

Precludere al giudice, o limitare, come da qualche parte si è proposto, la facoltà di interpretare la legge è antistorico. Anche il testo normativo più chiaro può presentare zone marginali d'ombra. Ciò è frequente soprattutto nei testi più recenti, come sono, a regolare fenomeni sempre più complessi e imprevedibili, che inducono a privilegiare termini semanticamente elastici, spesso frutto di mediazione nella dialettica parlamentare.

Come ha rilevato il Presidente della Repubblica nel suo intervento al Consiglio Superiore della Magistratura del 29 ottobre 2003, l'indipendenza del giudice nella interpretazione ed applicazione della legge è «intangibile», allo stesso modo in cui non è eliminabile la sua discrezionalità nella valutazione del fatto, entrambe correggibili solo col sistema interno delle impugnazioni. Il libero convincimento è un principio che va salvaguardato, perché è la cifra della indipendenza della funzione giurisdizionale da altri poteri.

Certo nessuno si nasconde il pericolo che il libero convincimento del giudice possa essere occasione di abusi. Ma contro tale evenienza il sistema attuale già predispone una serie cospicua di garanzie che agiscono a vari livelli.

La verità è che la imprevedibilità dei giudizi non deriva dal libero convincimento, ma dalla struttura stessa dell'attuale processo penale che è stato sovraccaricato di molteplici funzioni e di aspettative incongrue; nonché dalla complessità dell'attuale diritto penale, che presenta anche moderne fattispecie di reato, sempre più articolate e difficili da accertare, mentre la elaborazione di un nuovo codice penale appare ancora lontana. Sono questi i veri problemi da risolvere al fine di ottenere una giustizia penale giusta e resa in tempi ragionevoli.

Il ruolo che compete all'ufficio del pubblico ministero. Il promovimento dell'azione penale. L'appello del P.M.

Prima di affrontare il tema delle riforme del processo penale, è opportuna qualche considerazione su uno degli aspetti di maggiore importanza per la giustizia penale: il promovimento dell'azione penale e il ruolo che compete oggi all'ufficio del pubblico ministero, oberato nella sua funzione inquirente da un sempre maggiore tecnicismo delle indagini e da una crescente massa di notizie di reato. Il centro di gravità delle investigazioni si sposta molto spesso, a causa di tale complessità, a favore della polizia giudiziaria; e, per altro verso, come si è detto, il pubblico ministero deve far fronte al fenomeno delle indagini difensive – ora numericamente irrilevante, ma potenzialmente dirompente – che apre gli scenari di un'area concorrenziale delle informazioni. Da ultimo, la vicenda evolutiva del processo penale mostra una progressiva sottrazione dei poteri decisori del pubblico ministero a favore del giudice: dove tali poteri sono rimasti, essi sono sottoposti a immediati e penetranti controlli ad opera del giudice.

Il pubblico ministero, accusato di eccessi e personalismi, minacciato di separazione della carriera, vive oggi forse una crisi di identità.

Attualmente, anche per il sovraccarico di lavoro, egli è posto di fronte al dilemma se privilegiare il ruolo inquirente o quello requirente. In realtà è bene che li conservi entrambi, scongiurando sia la soluzione di «una fuga dal giudizio» per dedicarsi alle sole indagini, sia quella di limitarsi al solo compito di presenziare ai dibattimenti, abbandonando le investigazioni nelle mani della polizia giudiziaria.

Occorre ricordare che le indagini hanno una vocazione processuale, cioè sono fatte in funzione di un possibile processo. Ma occorre anche ricordare che nel processo accusatorio – diversamente da quello inquisitorio – le indagini non si riversano automaticamen-

te nel giudizio, ma vanno filtrate e rielaborate nel contraddittorio. Dunque, non basta la sola competenza investigativa, occorre una competenza processuale.

Per reati a bassa complessità processuale e a limitato impatto sociale, un dominante ruolo investigativo e processuale della polizia giudiziaria appare soluzione ragionevole. Tale assetto, infatti, ha il duplice vantaggio di responsabilizzare maggiormente la polizia e di farle progressivamente assimilare la mentalità del processo. Ma appare problematico estendere questa formula ai procedimenti più complessi dove, a tacer d'altro, le indagini pongono problemi delicati di scelte processuali e dei mezzi di prova idonei ad incidere pesantemente sulle posizioni soggettive dei singoli.

Ciò non significa che non possa essere presa in considerazione una maggiore autonomia della polizia giudiziaria nello svolgimento della propria attività di indagine, purché ciò non comporti un capovolgimento della riforma introdotta con il codice di rito del 1988, che in materia, da un lato, ha dato attuazione all'art. 109 Cost. («l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria»), dall'altro ha contribuito a rendere possibile l'adempimento dell'obbligo, imposto al pubblico ministero dall'art. 112 Cost., di esercitare l'azione penale.

Altro tema delicato concerne proprio **l'esercizio dell'azione penale**. Invero, l'oculatazza nella decisione di promuovere l'azione penale può avere un impatto rilevante e positivo sull'intero sistema, evitando il sovraccarico di processi inutili.

Va dato atto alla magistratura inquirente di aver palesato una spiccata capacità critica al riguardo. Infatti, nell'anno trascorso, a fronte di poco più di 600.000 procedimenti nei quali è stata esercitata l'azione penale, in circa 1.950.000 è stata formulata richiesta di archiviazione. Trattasi di lavoro oscuro, poco percepito dalla collettività; prezioso, perché evita costi umani e sociali.

Va però aggiunto che questa opera di selezione andrebbe ancora migliorata, perché dalle statistiche allegate risulta che oltre il 30%

dei processi per i quali viene iniziata l'azione penale si conclude con assoluzioni o proscioglimenti. Basterebbe la riduzione di qualche punto percentuale per incrementare sensibilmente l'efficienza globale del sistema. Anche in questa fase si apprezza la complessità del ruolo del pubblico ministero: egli non deve essere solo un accusatore, ma deve essere il primo giudice delle proprie indagini.

Altro problema che merita una riflessione profonda è l'**appello del pubblico ministero**. Una forte corrente di opinione auspica che questo potere venga eliminato. Non ci si può nascondere che l'appello del pubblico ministero contro una sentenza di assoluzione, se accolto, crea disorientamento nella coscienza sociale, mina la prevedibilità del giudizio e la credibilità della condanna: un giudice ritiene colpevole un uomo che un altro giudice ha prima ritenuto innocente. Tutto ciò ha indotto le Sezioni unite penali della Corte di Cassazione ad affermare, in una recentissima sentenza (29-30 ottobre 2003, n. 45276), che «principi costituzionali, norme di diritto internazionale convenzionale ed autorevole dottrina suggeriscono ... di ristrutturare sapientemente il giudizio di appello secondo cadenze e modalità tali da precludere a quel giudice (che di regola rimane estraneo alla formazione dialettica della prova) di ribaltare il costrutto logico della decisione di proscioglimento dell'imputato, all'esito di una mera rilettura delle carte del processo e di un contraddittorio dibattimentale *ex actis*». In alternativa alla conferma della sentenza assolutoria, secondo le Sezioni unite, il giudizio di appello in tal caso dovrebbe configurarsi come «giudizio di natura esclusivamente rescindente».

Certo, sarebbe privo di qualsiasi giustificazione razionale escludere il potere di appellare per violazioni di legge sostanziale e processuale. Il problema riguarda l'appello volto ad ottenere un nuovo giudizio sul fatto e quello volto ad ottenere una diversa entità della pena.

L'esclusione dell'appello del pubblico ministero sulla entità della pena (quello sulla legalità della pena rientra nella violazione di

norma sostanziale o processuale) non sarebbe dissonante con le linee concettuali del sistema. In effetti, il potere della pubblica accusa di incidere sulla pena ha subito una lenta erosione, come dimostra la vicenda del giudizio abbreviato. Si tratterebbe di estendere la logica dell'abbreviato al giudizio ordinario.

Rilevanti ripercussioni sul sistema avrebbe invece l'esclusione dell'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di assoluzione, con cui si punta ad una nuova rivalutazione del fatto, quanto meno nel caso di impugnazione basata anche su nuove prove e, quindi, su una motivata richiesta di rinnovazione del dibattimento.

Il ruolo del difensore

Sempre più chiaramente va delineandosi anche il nuovo ruolo del difensore. Dobbiamo tutti ricordare che una migliore avvocatura rende migliore la giustizia. Nel passaggio dal processo inquisitorio a quello accusatorio si è ovviamente espanso lo spazio della difesa. Ma questa nuova funzione non può essere svolta con la vecchia mentalità.

In un processo poco garantito, come era quello previgente, al difensore rimanevano poche facoltà. Pertanto, era tentato da una strategia ostruzionistica, volta ad intralciare l'azione del pubblico ministero e a rallentare il corso del processo con tutti i mezzi legali a disposizione.

Il processo attuale fa meno paura, riconosce diffuse facoltà, offre opportunità molteplici. L'attitudine della difesa dovrebbe essere quella di difendersi nel processo, non di aggredire il processo (il *contempt of court* anglosassone).

Non si invoca un dovere di collaborazione della difesa alla ricerca di un veridico accertamento dei fatti. Si auspica un dovere di astensione della difesa da atteggiamenti ostili al processo. Il processo deve essere visto come uno strumento per difendersi, non come

un male da bloccare. Il giudice rispetti il ruolo del difensore, il difensore rispetti quello del giudice, senza antagonismi preconcepiuti, senza accanimenti e reiterazioni ostinate di richieste già disattese.

Questa nuova attitudine deve maturare attraverso le prassi. E le prassi vanno formate dalle norme. Finché le norme esistenti renderanno utile e desiderabile il ricorso a tattiche dilatorie è irrealistico sperare in un cambiamento di mentalità. Non si possono chiedere alla difesa scelte consapevolmente lesive degli interessi dell'assistito.

Ecco perché appare urgente un intervento legislativo, che tolga ogni attrattiva alla scelta difensiva di «tirare il processo per le lunghe». La irragionevole durata del processo non deve essere un fine utilmente perseguibile.

Alcune riforme essenziali: il regime della prescrizione; la provvisoria esecuzione delle sentenze di condanna; la incentivazione dei riti speciali; il sistema delle impugnazioni

Nella prospettiva di un processo «giusto» e di durata ragionevole, occorrerebbe ridiscutere due argomenti: quello della prescrizione e quello della provvisoria esecuzione della sentenza di condanna.

Non ha senso una **prescrizione** breve per un processo lungo. Questa disarmonia di tempi crea un circolo vizioso: la prospettiva della prescrizione invoglia a tattiche dilatorie. Ma le tattiche dilatorie allungano la durata del processo e ne avvelenano il clima per le contrapposte esigenze dei magistrati e dei difensori. Pertanto, o si accorcia la durata del processo o – se non si riesce a far questo – si deve intervenire sulla prescrizione, eventualmente mediante il meccanismo della sospensione. Va aggiunto che una estensione della prescrizione potrebbe avere un effetto salutare perché invertirebbe il circolo vizioso facendolo diventare virtuoso, dal momento che la sua dilatazione renderebbe irrealistico perseguirne il fine dilatorio.

Altro tema spinoso che andrebbe affrontato è quello della

provvisoria esecuzione della sentenza di condanna di primo grado, pur nella piena consapevolezza del dettato costituzionale sulla presunzione di non colpevolezza (art. 27, comma 3).

La sospensione dell'esecuzione della condanna ha senso in un processo inquisitorio, che ruota sul ruolo preminente dell'accusatore e che si basa su meccanismi autocorrettivi verticali. È nella logica di tale processo che la verità si formi progressivamente e che la sentenza giusta sia quella del giudice di grado superiore.

Ma nel giusto processo delineato dalla nostra Costituzione la logica è invertita. Qui viene meno il ruolo schiacciante dell'accusa, l'azione penale è sottoposta a filtri penetranti prima di sfociare nel dibattimento, nel giudizio la prova si forma in contraddittorio su un piede di parità tra le parti.

Appare difficilmente controvertibile che una sentenza emessa a seguito di un giudizio siffatto ha una affidabilità di gran lunga superiore a quella emessa a seguito di una procedura inquisitoria.

La crisi che investe il giudice richiede una ridefinizione, più che del suo ruolo, della logica del giudizio.

Finora, il giudizio è stato fondato sul principio del libero convincimento del giudice. Attualmente tale principio, come s'è detto, suscita da più parti diffidenza perché è visto come un retaggio del processo inquisitorio, tanto che si è pensato da taluni di sostituirlo con il *principio dell'oltre il ragionevole dubbio*, – di stampo anglosassone – tipico del processo accusatorio. Ci sono tuttavia fondate perplessità sulla utilità di un siffatto trapianto, difficile da attuare in un sistema ancora fondato sul principio del libero convincimento. Del resto il libero convincimento non è libertà da regole, né è percepito come tale dai nostri giudici; è libertà secondo regole. La legge non lascia il giudice libero di decidere, ma fissa un metodo legale di valutazione e impone poi una struttura legale della motivazione dei provvedimenti giudiziari; egli deve anche attersi ai principi affermati dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, in tal modo armonizzando la sua libertà interiore con il pri-

mato della legge e assicurando, per quanto possibile, la prevedibilità delle sentenze.

Ma per arginare l'enorme massa di processi che schiacciano l'attività del giudice, sarebbe forse auspicabile una più rigorosa regola decisoria per l'**udienza preliminare**, in modo da creare un più efficace filtro processuale, che potrebbe essere quello della «ragionevole probabilità di condanna»; ne risulterebbe ulteriormente allargata la forbice tra i processi definiti a detta udienza con sentenza di non luogo o non doversi procedere (35.687) e quelli definiti con decreto che dispone il giudizio (29.761).

Ma c'è un'altra linea di tendenza che andrebbe rovesciata e riguarda i **riti speciali**. È noto che il processo penale di tipo accusatorio può funzionare solo se una piccola parte dei processi (una soglia accettabile si aggira intorno al 10%) giunge al dibattimento, mentre la stragrande massa dei processi viene definita con i riti speciali. Da noi, invece, pur se vi è stato un progressivo aumento negli ultimi anni, solo un terzo dei procedimenti per i quali viene promossa l'azione penale è definito con tali riti che, piaccia o meno, occorre invece incentivare. Il patteggiamento allargato, introdotto con la legge 12 giugno 2003 n. 134 (il cui livello di incidenza sui processi in corso non è ancora stimabile) sembra andare in questa direzione.

Da più parti si rileva, infine, come la vera parte malata del processo penale è il **sistema delle impugnazioni**. Di esso, per quanto riguarda il giudizio di merito e rinviando all'apposito capitolo l'esame dei problemi riguardanti il ricorso per cassazione, si è già fatto cenno parlando dell'appello del pubblico ministero. Ma è l'appello in sé come grado di impugnazione che viene in discussione.

L'obiezione teorica che si muove è di indubbio peso: l'appello è tipico di un processo inquisitorio; è incoerente rispetto alla razionalità del processo accusatorio.

Ma questa obiezione dimentica che il nostro processo presenta una singolarità che ne fa un *tertium genus* tra inquisitorio e accusatorio. I due modelli storici di processo penale sono stati il processo

inquisitorio a verdetto motivato emesso da giudici professionali e il processo accusatorio a verdetto immotivato emesso dalla giuria. Noi invece abbiamo un processo accusatorio a verdetto motivato di giudici professionali. Ora, l'appello è dissonante con il secondo modello, ma non con il primo.

In una prospettiva di gradualità e prudente sperimentazione, dovrebbe essere studiata la possibilità di una progressiva riduzione dell'area delle sentenze appellabili e dei motivi di appello. Si potrebbe, per esempio, pensare di rendere inammissibile l'appello riguardante esclusivamente l'entità della pena. Il giudizio di appello in molti casi è visto come un giudizio di mitigazione della pena.

Di fatto, la funzione dell'appello è proprio quella di ridurre la pena allungando i tempi del processo (mentre secondo alcuni tale funzione va ravvisata nella necessità di omogeneizzare i trattamenti sanzionatori a livello distrettuale). La congiunzione di questi due effetti (clemenziale e dilatorio) rende l'appello estremamente conveniente all'imputato, perché è a costo zero. Ma visto nella sua funzione oggettiva, un tale appello finisce col minare l'efficienza e la credibilità del sistema perché sconfessa il principio criminologico della prontezza della pena.

Va aggiunto che l'appello sulla pena, se è, di fatto, il principale fattore propulsivo di questo tipo di impugnazione, è anche quello teoricamente più criticabile: infatti, il giudice di primo grado, che vive il processo, è in grado di dosare la pena al fatto e al reo meglio di quanto possa fare un giudice di appello, che trae la conoscenza del fatto e dell'autore esclusivamente dalle carte processuali.

Una riforma ancora più radicale e decisiva – ove si tenga conto che su una durata media del procedimento nelle fasi di merito di giorni 1.589, ben 543 sono necessari per il giudizio di appello – potrebbe essere quella di consentire l'appello solo ove sia necessario procedere alla assunzione di nuove prove.

Nel nostro Paese i tempi non sembrano ancora maturi per una tale «rivoluzione» processuale.

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

L'andamento della criminalità. Considerazioni generali

Le relazioni dei Procuratori generali presso le corti di appello tracciano ancora una volta un quadro complessivo della criminalità che non si discosta in maniera sostanziale rispetto agli anni precedenti; il che trova riscontro nei dati statistici di seguito riportati.

Infatti, dai dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica (i cui tempi e metodi di rilevazione sono diversi da quelli delle Forze di Polizia) emerge che nel periodo 1° luglio 2002 - 30 giugno 2003 i delitti registrati dagli uffici di procura (che comprendono anche i delitti commessi da ignoti) sono stati 2.782.252, con una diminuzione, rispetto al corrispondente periodo precedente, di 39.372 unità (-1,3%), assai meno marcata di quella registrata lo scorso anno. Tale dato conferma la tendenza verso una contrazione dei delitti, che tuttavia non può considerarsi generalizzata giacché a fronte di consistenti riduzioni di talune tipologie di delitti (ad esempio, le violenze sessuali), si riscontra un preoccupante aumento di reati che suscitano un elevato allarme sociale (rapine, estorsioni e furti), come risulta dalla tabella qui di seguito riportata:

Omicidi tentati e consumati.....	3.056	(-1,7%)
Rapine.....	56.052	(+9,5%)
Estorsioni.....	8.307	(+8%)
Sequestro di persona a scopo di estorsione.....	220	(+6%)
Violenza sessuale.....	4.074	(-21%)
Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli ..	4.656	(+5%)
Bancarotta.....	5.738	(+4%)
Stupefacenti	35.207	(+8%)
Truffe	64.688	(+21%)
Furti	1.522.297	(+4%)

Tali dati, nonché quelli più dettagliati riportati alla tavola 14 delle statistiche allegate alla presente relazione, se consentono di guardare al futuro con moderato ottimismo, non debbono tuttavia creare la ingannevole illusione che si sia in presenza di una definitiva inversione di tendenza nell'andamento della criminalità, in quanto per affermare ciò è necessario, quantomeno, un suo ulteriore consolidamento temporale.

Resta ancora elevatissimo il numero dei delitti dei quali sono rimasti sconosciuti gli autori, pur se, anche in questo caso, un segnale di ottimismo può trarsi dalla conferma di una tendenza alla loro riduzione, seppure assai lieve: nel periodo considerato sono stati 2.236.650, pari all'80% di tutti i delitti denunciati (nel periodo precedente erano stati 2.289.363, pari all'81%). Sono rimasti ignoti il 96% degli autori di furti (1.461.091; percentuale identica rispetto al periodo precedente), il 46% degli omicidi tentati e consumati e l'81% delle rapine. Siffatte percentuali si attestano al 61% se si tiene conto di tutti i delitti con esclusione dei furti, mentre nel periodo precedente tale percentuale era stata del 65%.

Tali dati – che, come ho già posto in rilievo nelle mie precedenti relazioni, non tengono conto delle contravvenzioni, le quali non sono oggetto di rilevazione da parte dell'ISTAT – dimostrano che la diffusa preoccupazione dei cittadini per la loro sicurezza, soprattutto nelle grandi aree metropolitane, è tutt'altro che priva di giustificazione; occorre intensificare gli sforzi per una più efficace azione di prevenzione e repressione della criminalità e, soprattutto, per dissipare il senso di impunità, oggi tanto diffuso, che le statistiche confermano.

La criminalità organizzata

a) Premessa

La valutazione sullo stato della giustizia penale nel Paese non può, ancora una volta, che muovere dalla constatazione del rilevan-

te impegno lavorativo che le forze dell'ordine e la magistratura devono destinare al contrasto delle associazioni criminali di vario genere ed origine.

I risultati positivi raggiunti trovano un riscontro a vari livelli di intervento: operazioni di polizia giudiziaria culminate con arresti e sequestri, attività investigativa degli uffici del pubblico ministero tradotta in puntuali richieste di misure cautelari e di rinvio a giudizio, attività giurisdizionale che, in larghissima percentuale, convalida a livello dibattimentale le tesi accusatorie e provvede ad irrogare pesanti condanne ai responsabili.

È evidente, peraltro, che la struttura associativa di questa forma delinquenziale richiede ed impone allo Stato non solo una risposta in termini di repressione immediata quanto, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo, una costante azione di monitoraggio e conoscenza dei vari fenomeni criminosi che consenta di configurare, in funzione di prevenzione generale, un effettivo raccordo tra la lotta alla criminalità e le politiche generali del Paese di carattere economico, sociale e culturale. È sufficiente evidenziare, in proposito, le interconnessioni tra le forme di criminalità ed il fenomeno, non certo di mera valenza criminale, della immigrazione.

b) Le associazioni criminali nazionali

La permanenza di una forte presenza di gruppi di criminalità organizzata di origine nazionale, con radici storiche nei rispettivi territori, è un dato ormai costante di tutte le relazioni sullo stato della giustizia penale in Italia.

Le indicate strutture, accanto alla accertata continuità di un assetto verticistico e militare, la cui coesione è salvaguardata dal comune interesse ad evitare conflitti disaggreganti, presentano tuttavia una grande fluidità nel senso della continua evoluzione dei vari gruppi, la cui composizione, nella acquisizione delle posizioni di preminenza nei vari settori delinquenziali in cui si realizzano i di-

versi interessi criminosi, in molti casi segue l'andamento degli eventuali successi delle forze dell'ordine.

Detta caratteristica si ritrova anche nelle forme più importanti e storiche di criminalità (Cosa Nostra e 'Ndrangheta), che mostrano una apparente mutazione delle forme di condotta verso una *pax interna*.

Da diversi segnali, colti da indagini in corso e da singoli episodi criminosi, emergono, tuttavia, anche fattori di instabilità e di crisi, legati a conflitti connessi al controllo di alcuni territori e a tensioni derivanti dell'emergere di nuove leve criminali che cercano di colmare i vuoti provocati dai continui arresti di uomini d'onore.

Elemento di rischio più specifico in tale direzione, capace di determinare imprevedibili sviluppi, appare quello connesso ad eventuali contrasti – in particolare per Cosa Nostra – tra il gruppo, tuttora egemone, composto da soggetti latitanti e il gruppo composto da detenuti che sembrano proporre esigenze legate sia all'attenuazione della rigidità del regime carcerario cui sono sottoposti, sia alla possibilità di continuare ad influire sull'esercizio del potere criminale e sulle linee d'azione dell'organizzazione.

L'attuale prevalente strategia, di basso profilo, evita di provocare reazioni forti dello Stato e mira ad esercitare il potere criminale con il rafforzamento della propria presenza attiva, come struttura portante dell'economia, nei settori produttivi e negli altri centri vitali della società.

L'intimidazione e la corruzione costituiscono le concrete modalità operative con cui l'imprenditoria mafiosa mira ad emarginare l'imprenditoria sana e a farla soccombere ad una concorrenza sleale, che realizza costi più bassi e vincenti nel mercato mediante la violazione di ogni regola. Una simbiosi tra crimine ed economia, il cui effetto negativo si riverbera in maniera diretta sull'economia di realtà territoriali già gravemente colpite su questo fronte e che presentano elevati livelli di disoccupazione.

In un contesto siffatto si va sempre più consolidando il «mo-

dello mafia-impresa» che tende a porsi come alternativo allo Stato ed alle forze sane del Paese, anche nella capacità di creare occupazione.

Alcuni procuratori segnalano il pericolo concreto di infiltrazioni criminali in regioni più tranquille per effetto di sollecitazioni e spinte criminali da parte dei clan malavitosi delle regioni confinanti, o del transito di attività criminali riconducibili a gruppi di extracomunitari. Taluni evidenziano il pericolo di un possibile interesse della mafia per le importantissime opere pubbliche programmate.

A fronte della persistente pericolosità del fenomeno, di assoluto rilievo è la risposta delle forze di polizia e dell'apparato giudiziario nel suo complesso che, vale la pena evidenziarlo, in alcune realtà giudiziarie sta affrontando impegni gravosissimi.

Per rendersene conto, basterà la lettura dei dati statistici allegati alla presente relazione, che testimonia di tale impegno, spinto, in molti casi, oltre il limite di quello che dovrebbe essere il carico di lavoro sopportabile per il singolo, sicché ingiuste appaiono talune critiche che si sentono rivolgere alla magistratura nel suo complesso, quando le stesse sembrano non tenere conto del sacrificio, spesso oscuro e silenzioso, di tanti suoi componenti.

Tutte le procure della Repubblica impegnate nella lotta alla criminalità organizzata attribuiscono grande importanza ed efficacia al sistema delle misure di prevenzione, soprattutto di carattere patrimoniale.

L'aggressione ai patrimoni mafiosi costituisce uno strumento necessario e complementare della forma tradizionale di intervento repressivo per molteplici motivi. Esso consente di colpire non solo uno dei punti di forza dell'organizzazione, ma anche una delle sue stesse ragioni di esistere e cioè l'illecita accumulazione di capitale; inoltre, è evidente che rimpiazzare i patrimoni confiscati può essere per Cosa Nostra più difficile che sostituire un numero anche non irrilevante di affiliati tratti in arresto. Infine, le iniziative volte al depauperamento dei sodalizi provocano per gli uomini d'onore la per-

dita di prestigio nel loro stesso ambiente, li priva di uno strumento di condizionamento della realtà circostante e costituisce un mezzo rilevante per la destrutturazione del potere criminale delle cosche.

Si tratta, peraltro, di un'attività di indagine particolarmente difficile, perché il sistema di illecita accumulazione e riciclaggio dei capitali mafiosi si è evoluto al fine di sottrarsi ai sistemi di controllo sempre più raffinati posti in essere per contrastarne l'esistenza.

Le più avanzate ricerche di tipo economico ed i risultati delle indagini e delle conseguenti acquisizioni processuali rivelano che abbiamo assistito, in questo campo, alla sostituzione dell'impresa mafiosa di tipo classico con l'impresa di proprietà sostanziale del mafioso e, in una fase successiva di evoluzione, con l'impresa a partecipazione mafiosa, anche se le varie forme possono intrecciarsi e coesistere a seconda del tipo di meccanismi economico-finanziari attraverso cui l'attività illecita cerca di occultarsi.

Tale ultima forma di impresa ha permesso a Cosa Nostra di rendere ancor più occulti i canali di riciclaggio e di reimpiego dei capitali illeciti, di diversificare gli investimenti e di utilizzare strutture imprenditoriali che, per la loro rispettabilità e la loro esperienza, sono capaci di operare come normali agenti di mercato, raggiungendo lo scopo di compenetrare l'economia mafiosa con quella legale, rendendole difficilmente distinguibili tra loro.

Di fronte alla complessità di questa nuova situazione le classiche indagini bancarie e patrimoniali si rivelano scarsamente utili all'accertamento dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione. L'unico modo di superare le difficoltà è costituito dall'utilizzazione delle tecniche di indagine del procedimento penale e dall'acquisizione dei risultati ottenuti in quella sede. Così, sono state utilizzate le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia (sia pure con tutti i limiti propri di questo strumento, ancor più accentuati nel campo delle indagini patrimoniali) e le intercettazioni telefoniche e ambientali: tale *modus procedendi* ha permesso, da un lato, di individuare molti prestanome degli esponenti mafiosi,

che essendo estranei alla cerchia familiare non avrebbero mai potuto essere individuati in altro modo, e, d'altro lato, di accertare l'esistenza di attività economiche (soprattutto imprenditoriali) apparentemente lecite che fanno capo direttamente o indirettamente a persone riconosciute appartenenti all'organizzazione mafiosa.

L'indicata interconnessione tra indagini penali in senso stretto e indagini patrimoniali e di prevenzione impone nuovi assetti organizzativi degli uffici giudiziari e interventi normativi tra i quali, in particolare, la elaborazione di un testo unico delle misure di prevenzione che elimini le incongruenze tra le varie disposizioni, fornisca uno strumento di più facile applicazione e preveda anche nuove norme in materia di tutela dei terzi di buona fede.

Positivo è, infine, il giudizio sull'elevato livello di efficienza raggiunto, in moltissimi uffici, nello svolgimento dell'attività con l'uso di modelli di protocollo e di coordinamento delle indagini tra autorità giudiziarie, D.N.A., forze di polizia, e con l'utilizzo delle forme di cooperazione giudiziaria che vanno estendendosi sempre più in termini di contenuto e di Paesi interessati.

c) I reati commessi da stranieri e la criminalità organizzata di origine straniera

Molte organizzazioni criminali straniere hanno invaso il mercato del crimine. Tale realtà comporta un impegno sempre maggiore nell'attività investigativa per affrontare strutture tanto efficienti da avere assunto addirittura posizioni monopolistiche in alcuni settori.

La delinquenza dei cittadini stranieri, particolarmente extracomunitari, tende ad aumentare in linea con il generale andamento crescente della loro presenza sul territorio. Ai flussi migratori si accompagnano inevitabilmente altrettante migrazioni di ambienti criminali di diversa estrazione (nigeriani, magrebini, albanesi, russi, ucraini, turchi, cinesi, ecc...), tutti capaci di adeguarsi rapidamente alla realtà del luogo, nonché di procedere a collegamenti tra loro e

con soggetti della malavita locale. Inevitabili gli scontri interni e, talvolta, esterni alle etnie.

Il flusso migratorio assume rilievo, per i connessi aspetti criminali, sotto tre distinti ambiti.

1. C'è innanzitutto quello relativo alle violazioni minori, legate ai tentativi di sfuggire all'espulsione che la legge prevede come conseguenza della clandestinità, e che consistono nella mancata esibizione di documenti d'identità e nella inottemperanza agli ordini di espulsione.

Le norme in vigore in tema di disciplina della immigrazione hanno indubbiamente conseguito alcuni obiettivi in termini di maggiore conoscenza e limitazione del fenomeno. Restano, però, profili di perplessità circa la reale efficacia delle condanne (a volte a pene effettivamente troppo miti, forse nell'erronea prospettiva di sanzioni detentive solo funzionali all'espulsione) e la troppo frequente ricorrenza degli arresti in flagranza nei confronti degli stessi soggetti, senza l'esatta percezione di quanti condannati siano effettivamente espulsi, con i connessi effetti di induzione e moltiplicazione dei reati di falsificazione.

2. Il secondo ambito di reati nei quali rimane coinvolta la popolazione straniera è quello funzionale ai tentativi di inserimento nel corpo sociale. Sono frequenti i falsi personali e documentali, i furti, le ricettazioni e le attività criminali collegate alla vendita ambulante di prodotti con marchi contraffatti. Area, quest'ultima, di notevole interesse anche per organizzazioni criminali di grande calibro (in ragione dell'elevatissimo volume d'affari), come dimostrano recentissime acquisizioni investigative promosse dalla Direzione Nazionale Antimafia: sussiste l'esigenza di un più puntuale impegno, ben al di là dell'accertamento di responsabilità penali limitate all'ultimo modesto anello della catena.

Molteplici sono le indagini nei confronti di promotori ed organizzatori di associazioni per delinquere dirette a costituire fittizie so-

cietà commerciali al solo scopo di simulare l'assunzione di cittadini extracomunitari e favorirne la permanenza nel territorio dello Stato, o comunque di coprirne la clandestinità mediante false documentazioni.

È bene essere chiari sul punto. In molte realtà gli extracomunitari presenti sul territorio in posizione regolare si sono integrati nel tessuto sociale, che non mostra segni di intolleranza. L'area criminogena allarmante è, invece, quella dei clandestini, del cui movimento è ancora poco conosciuta la reale dimensione. È la clandestinità che spinge alla commissione di reati, alla partecipazione alle attività delle organizzazioni criminali ovvero a continuare ad essere vittime di tali organizzazioni, anche dopo l'arrivo in Italia, sotto forma di sottoposizione ad odiose forme di caporalato, lavoro nero, sfruttamento e addirittura tratta di esseri umani.

3. Il terzo e più alto livello di attività delinquenziale è quello che si manifesta come effetto della massiccia immigrazione, ma che talvolta è legato a quella che viene chiamata la criminalità transnazionale, spesso facente capo alle cosiddette «mafie straniere».

È in continuo aumento l'instaurazione di indagini su articolate strutture delinquenziali, coinvolgenti cospicui interessi economici, che richiedono lo sviluppo di tecniche idonee a superare i confini nazionali per approdare alle organizzazioni criminali operanti all'estero. Si tratta di organizzazioni che presentano un'elevata dinamicità della struttura, non di tipo verticistico, ma composta da bande e gruppi che operano in buona parte autonomamente: un assetto che crea difficoltà allo svolgimento delle indagini. Profili di preoccupazione sono offerti dall'espansione di tale forma di criminalità verso territori nazionali con forte sviluppo economico, connotati dalla presenza di un tessuto economico-sociale sano e che rischiano di essere compromessi da organizzazioni criminali coinvolte in operazioni finanziarie di riciclaggio, accertate, ad esempio, in complesse trian-

golazioni fra soggetti di nazionalità russa, società aventi sede negli Stati Uniti d'America e persone operanti in Italia, con concreti rischi di saldatura tra le componenti di diversa nazionalità.

Inquietante è anche l'ampliamento costante della presenza e diffusione, su tutto il territorio nazionale, della criminalità albanese che, attraverso cellule operative contraddistinte da vincoli di parentela e gerarchia interna, va estendendo la propria attività dai reati minori alle forme criminose, più gravi ed incisive, dello sfruttamento della prostituzione, del traffico degli stupefacenti (con diretti collegamenti con i mercati europei) e che, attraverso gli stessi canali della droga, cerca di espandere la propria influenza anche al settore della immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani.

Preoccupante è anche l'aumento della mafia cinese, che va sempre più espandendo la propria presenza nel sottobosco imprenditoriale di varie regioni italiane, attraverso l'immissione di centinaia e centinaia di «schiavi» senza volto, senza nome e senza voce, spesso rinvenuti a lavorare in condizioni sub-umane in scantinati e soffitte, i quali immettono sul mercato, a prezzi di assoluta concorrenza, prodotti finiti ovvero semilavorati venduti in nero alle più spregiudicate, se non disoneste, imprese del settore. Se pur non esistono sicuri elementi per far presumere l'esistenza di un'unica grande organizzazione che dirige i flussi migratori dalla Cina, la dimensione del fenomeno ha assunto connotati allarmanti, anche per la crescente acquisizione da parte di cittadini cinesi di attività commerciali in varie città italiane a prezzi superiori a quelli di mercato e con capitali di dubbia provenienza.

Sempre nel terzo livello di coinvolgimento della criminalità straniera si incontrano i delitti relativi al traffico di esseri umani, che vedono all'opera bande organizzatrici di penose odissee di uomini e donne destinati ad essere immessi nei mercati illeciti del lavoro attraverso forme di sfruttamento, vendita e diretta utilizzazione delle vittime in attività criminose, in Italia e in altri Stati europei, con acquisizione di ingenti somme di denaro da parte degli organizzatori.

Le difficoltà di coniugare gli aspetti umanitari con quelli della sicurezza sono aumentate dalla pericolosità e dalla efficienza di sodalizi criminosi che operano con vera gestione imprenditoriale, tanto da prevedere nuovi arrivi quando gli istituti di accoglienza sono vuoti. Peraltro, significativi successi sono segnalati su questo versante grazie allo sviluppo della cooperazione tra forze di polizia e tra autorità giudiziarie, anche mediante protocolli specifici per fronteggiare il fenomeno degli sbarchi clandestini e accordi con le autorità di polizia dei Paesi coinvolti nella immigrazione (ad esempio, l'Albania).

È stata rilevata la drastica riduzione degli arrivi in Puglia di immigrati irregolari. Dagli elementi acquisiti nel corso delle indagini, ciò appare il risultato della forte azione di contrasto attuata in Albania, a decorrere dall'estate 2002, con la distruzione di molte imbarcazioni utilizzate per il trasporto di persone verso le coste pugliesi; anche l'immigrazione dei curdi ha subito una sensibile riduzione.

Il contrasto giudiziario alla criminalità straniera, ed in particolare a quella che si realizza nel favoreggiamento della immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani, sicuramente beneficerà della applicazione della legge 11 agosto 2003 n. 228, con la quale è stata attribuita alle Direzioni distrettuali antimafia la competenza delle indagini per i nuovi delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, di tratta di persone, di acquisto ed alienazione di schiavi e di associazione per delinquere finalizzata a tali delitti. A ciò si aggiunga che, in futuro, la conoscenza delle fenomenologie criminali straniere e la ricostruzione analitica del loro comportamento potrebbe consentire in numerosi casi giudiziari (ad esempio, riguardo ad organizzazioni albanesi e cinesi) anche l'applicabilità della fattispecie associativa dell'art. 416 *bis* c.p.

Decisamente positivo è l'apprezzamento per la nuova legge che, ai fini dell'accertamento degli indicati reati, ha esteso la possibilità di utilizzare gli incisivi strumenti investigativi della intercettazione, dell'attività sotto copertura e delle collaborazioni con la giu-

stizia, oltre che l'applicazione delle norme in tema di confisca dei patrimoni. Merita pure di essere segnalata l'istituzione di un fondo per il finanziamento dei programmi di assistenza, di integrazione e protezione sociale in favore delle vittime dei reati predetti e per l'impegno assunto dallo Stato italiano ad un rafforzamento dell'azione di prevenzione ed al potenziamento della cooperazione con i Paesi interessati, «tenendo conto della loro reale collaborazione ed attenzione da essi prestata alle problematiche della tutela dei diritti umani».

Sono convinto che le nuove disposizioni, mediante il necessario respiro internazionale, aumenteranno i risultati cui tutte le strutture investigative e giudiziarie tendono nella lotta contro questi reati che ripugnano al senso di umanità e civiltà.

Terrorismo e reati contro lo Stato

L'area dell'eversione e del terrorismo interno presenta una persistente pericolosità, come emerge dalle recenti manifestazioni dirette ad inasprire la lotta contro il «sistema», con spunti di convergenza verso un fronte eversivo unitario.

È sempre attiva la minaccia dell'area brigatista (BR-PCC) i cui programmi rimangono ancorati alla originaria contrapposizione classe-Stato e imperialismo-antimperialismo con finalità di lotta sul fronte interno. Dagli arresti della primavera 2002 sino agli ultimi sviluppi delle indagini volte all'individuazione degli ideatori ed esecutori degli omicidi di Massimo D'Antona e Marco Biagi, l'organizzazione ha, peraltro, subito un duro colpo dall'azione di contrasto dello Stato. Va posta in evidenza la buona sinergia tra le varie forze di polizia e fra tutti gli organi inquirenti coinvolti, nell'utilizzazione degli strumenti processuali espressamente previsti per il coordinamento delle indagini.

È certo che anche per il futuro sarà particolarmente forte l'impegno di tutte le istituzioni nell'azione di contrasto e repressione di

attività che mettono in pericolo la serena convivenza sociale e le stesse libertà democratiche garantite dalla Costituzione repubblicana. La conferma di un tale impegno si è avuta anche recentemente con l'acquisizione di ulteriori elementi su una attiva presenza di brigatisti nella capitale.

A vecchie e nuove sigle clandestine di matrice marxista-leninista sono attribuite iniziative dimostrative e propagandistiche finalizzate all'acquisizione di spazio e visibilità. In quest'area si segnala l'azione dei NTA (nuclei territoriali antimperialisti) e dei NAC (nuclei armati per il comunismo) che, in talune zone del Paese, agiscono in posizione satellitare all'area delle nuove BR e si sono resi responsabili sia di attentati che della diffusione di volantini e documenti.

All'area anarchica sono riconducibili gli attentati e le azioni dimostrative posti in essere di recente nei confronti di appartenenti alle forze dell'ordine e di personalità che rivestono elevati incarichi istituzionali.

Risultano attive anche formazioni rappresentative della destra radicale, delle quali si registra il consolidamento di legami con omologhe formazioni straniere, nella prospettiva di dare vita ad un unico fronte dell'ultra-destra sul piano internazionale.

In tutti i distretti, anche in quelli non direttamente interessati da concreti episodi riconducibili a organizzazioni eversive, rimane alta l'attenzione verso situazioni che possano apparire sintomatiche di attività in prospettiva di proselitismo e riconducibili a gruppi terroristici clandestini. Sono segnalati episodi espressione di un forte antagonismo politico anche se non riconducibili a gruppi organizzati.

Sul versante giudiziario interno, segnatamente per il consistente impegno investigativo, si riverberano anche i riflessi di un quadro internazionale caratterizzato da fattori d'instabilità legati alla precaria situazione irachena ed israelo-palestinese, oltre che al perdurante attivismo di cellule del terrorismo di matrice islamica.

In uno scenario complesso, nel quale interagiscono molteplici fattori di destabilizzazione, all'adesione del nostro Paese alla coalizio-

ne internazionale anti-terrorismo si riconnettono potenziali minacce anche interne, che hanno allertato l'azione investigativa, sfociata in sequestri e congelamenti di beni di enti dei quali s'ipotizza il collegamento alle reti dell'estremismo islamico. Gli interventi muovono da indizi dell'operatività in Italia di militanti che sfruttano il territorio nazionale come ponte di collegamento all'interno del continente europeo e come base logistica per il reclutamento, l'assistenza, l'avviamento di volontari ed il procacciamento di documenti contraffatti (spesso di eccellente fattura, reperiti attraverso organizzazioni criminali locali).

La situazione complessiva induce a prendere in considerazione il rischio di iniziative ostili anche in ambito nazionale. Il progressivo ampliamento della comunità islamica italiana offre un quadro generale di sostanziale prevalenza di orientamenti moderati, concilianti ed aperti al dialogo. A questi si contrappone, tuttavia, un esiguo numero di strutture su posizioni di acceso radicalismo, aventi convergenze e connessioni con movimenti attivi a livello internazionale.

In processi già definiti in primo grado, le sentenze hanno riconosciuto l'esistenza stabile e durevole di un nucleo associativo formato da cittadini arabi operanti in Italia con funzioni di supporto alle attività terroristiche, coinvolto nella consumazione in Italia di reati contro il patrimonio i cui proventi sono destinati a finanziare i gruppi più radicali e le relative attività terroristiche in Europa e Africa.

Sono tuttora in corso complesse attività d'indagine per la verifica di possibili collegamenti con gruppi armati operanti all'estero, anche nei cosiddetti territori di guerra.

Le altre manifestazioni criminose

a) Reati contro la pubblica amministrazione

L'andamento dei procedimenti penali in questo settore è sostanzialmente immutato, pur se esso assume caratteristiche diverse

nelle varie zone del Paese. L'investigazione deve confrontarsi con la complessità delle attività istruttorie previste in molti procedimenti amministrativi che possono favorire devianze illecite a favore di imprese colluse o conniventi ed in danno delle imprese concorrenti. Con riferimento alle nuove leggi in tema di appalto, approvate in sede nazionale ed in alcune regioni (ad esempio, la Sicilia), non si è ancora in grado di fornire esatta ed adeguata valutazione sulla effettiva capacità di contrastare l'illegalità che si annida in questo settore.

Sul fronte investigativo rimane alta l'azione volta ad assicurare, nel comparto dei pubblici appalti, sempre più elevati *standard* di sicurezza e legalità. La prevenzione e la repressione delle infiltrazioni criminali e la trasparenza nel settore costituiscono, del resto, una delle tematiche sulle quali deve essere costante l'attenzione di tutti gli apparati istituzionali. Significativo, in proposito, lo sforzo volto al monitoraggio delle aziende assegnatarie dei lavori pubblici, secondo modelli centralizzati ed informatizzati (v., ad esempio, il recente d.m. nel delicato settore della realizzazione delle c.d. «grandi opere»).

Merita anche di essere evidenziato che, in alcuni distretti del nord Italia, si è riscontrata una diminuzione dei reati di turbativa d'asta, segnalata come direttamente ricollegabile all'attenzione che la pubblica amministrazione locale ha dedicato alla gestione degli appalti attraverso iniziative che sembrano dimostrarsi vincenti. Per converso, in altre zone del Paese – pur in presenza di segnali di un «risveglio» di attenzione da parte di alcuni enti pubblici – le caratteristiche della criminalità e la loro massima espansione e pervasività finiscono spesso per «imporre» una diffusa inefficienza della macchina amministrativa, attraverso forme di prevaricazione verso coloro che non si piegano alla logica della forza e che sono sottoposti persino ad attentati con chiara funzione punitiva per chi ha cercato di agire con maggiore correttezza.

Si segnalano, infine, alcune inchieste in corso per il reato di corruzione, nelle quali è emerso il coinvolgimento di magistrati e di altre realtà impensate, quali gli ambienti ospedalieri.

La normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (decreto legislativo n. 231 del 2001) incomincia a trovare attuazione. Per la prima volta, nell'ambito di indagini relative ad irregolarità nell'aggiudicazione di lavori edilizi, sono stati disposti, su richiesta del pubblico ministero, il commissariamento e il versamento di una cauzione da parte di un ente, previsti dalla normativa suddetta.

b) La criminalità economica: i reati societari, i reati tributari e l'usura

L'iscrizione di procedimenti concernenti i reati di falso in bilancio e, più in generale, i reati societari registra un consistente decremento per effetto delle innovazioni legislative intervenute in materia ad opera del d.lgs. 11 aprile 2002 n. 61, che ha ridotto in misura consistente l'area dell'illecito penale.

Numerosi, con un lieve incremento, sono stati invece i procedimenti penali per bancarotta fraudolenta, anche riguardo a fallimenti di società di rilevanti proporzioni. Si tratta di reati che spesso sono la conseguenza di prassi produttive, commerciali e finanziarie non improntate a criteri di trasparenza e legalità, nelle quali imprenditori e professionisti di vario tipo si distinguono per una forte e disinvolta spregiudicatezza verso gli interessi generali sottostanti ad una corretta economia di mercato.

Recenti episodi di clamorose insolvenze evidenziano i limiti dell'intervento repressivo penale e la necessità di un più adeguato sistema preventivo di controlli, interni ed esterni a tutela dei terzi creditori nonché degli investitori istituzionali e dei piccoli risparmiatori.

Sempre impegnativa è l'attività di indagine diretta a porre in evidenza il collegamento tra settori illegali di investimento a fini di riciclaggio e segmenti leciti dell'economia; all'esito di laboriose operazioni investigative in collaborazione anche con Stati non appartenenti all'Unione Europea, essa ha condotto a risultati apprezzabili in termini di sequestro di ingenti somme di denaro nei c.d. paradisi fiscali.

I procedimenti penali per reati fiscali si sono ridotti in misura notevole. Difficoltà si stanno determinando nell'accertamento dell'entità dell'imposta evasa, prevista come soglia quantitativa per la punibilità; ciò aumenta il tecnicismo della materia, con inevitabile ricorso a consulenti tecnici e periti, e rischia di creare discrasie tra accertamento in sede penale ed accertamento realizzato in sede tributaria.

Sempre di difficile valutazione sono i reati di usura che, secondo varie segnalazioni, talora risultano essere in numero sottostimato rispetto alla presumibile effettiva consistenza del fenomeno, mentre in alcune località si suppone che le denunce siano addirittura in eccesso rispetto alla realtà: effetto, quest'ultimo, desunto in qualche distretto dall'alto numero di archiviazioni e ricollegato a denunce solo strumentali a tentativi di accesso ai benefici concessi in favore delle vittime di questo reato.

Peraltro, in alcune zone del meridione si è constatata, in tempi recenti, una sia pur modesta rottura del muro dell'omertà e della timorosa inerzia dei soggetti passivi, incoraggiati dalla proficua azione di contrasto delle forze dell'ordine, oltre che dalle iniziative lodevoli di alcune associazioni «antiracket».

c) Omicidi, sequestri di persona, estorsioni, rapine, furti e c.d. microcriminalità

L'andamento dei reati di maggiore allarme sociale si prospetta in modo diversificato.

In molte zone è in aumento il numero di omicidi causati da motivi passionali o dalle condizioni psichiche degli imputati.

La linea dura in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione, nonostante il lieve incremento, pare abbia dato ottimi risultati anche mediante il coordinamento a livello distrettuale e la creazione di forze speciali di polizia giudiziaria; il fenomeno rimane circoscritto all'interno delle comunità straniere, in stretta connes-

sione con i flussi di immigrazione clandestina e le forme di sfruttamento della manodopera o di riduzione in schiavitù.

Forte il carico di lavoro derivante dai reati contro il patrimonio, anche mediante violenza e minaccia, riconducibili alla criminalità diffusa o c.d. «microcriminalità». Quest'ultima espressione è, per la verità, impropria. Talora l'aggressione al patrimonio si esprime con atti di violenza estrema ed anche mortale, specialmente in danno di anziani e deboli, aggrediti selvaggiamente per un misero bottino. In particolare al Nord, permane alto il numero di rapine in case di abitazione (confermato dai dati statistici) realizzate con cinica violenza, brutalità, accettazione dello scontro fisico e da rapinatori che non ricorrono ad alcun sistema di occultamento della propria identità.

Le sanzioni in concreto irrogate (che, ovviamente, pure non costituiscono, di per sé, il rimedio decisivo) è auspicabile siano adeguate alla estrema gravità dei crimini, con opportuno esercizio della discrezionalità che, in materia, l'ordinamento assegna ai giudici di merito.

La ancora troppo recente istituzione, in alcune città, del poliziotto di quartiere si spera possa in futuro rispondere adeguatamente allo scopo di ridurre la costante ed elevata presenza di microcriminalità. In proposito si prospetta l'esigenza di una presenza visibile delle forze di polizia sul territorio anche nelle ore notturne.

d) Reati inerenti alla sfera sessuale

A fronte di una riduzione delle denunce, i reati di violenza sessuale dei quali vengono individuati gli autori sono in aumento, a riprova che la normativa vigente offre più sicurezza alle vittime sollecitando una loro maggiore partecipazione alle fasi investigative e dibattimentali.

È stata segnalata, in proposito, la opportunità di prevedere la realizzazione in tutti gli uffici giudiziari di specifiche strutture at-

trezzate in maniera che la vittima del reato, nel corso dell'esame videoregistrato, non venga a contatto diretto con le parti.

Tuttora preoccupanti ed in via di ulteriore espansione i reati in materia di pedofilia, realizzati principalmente mediante l'utilizzazione della rete informatica, rispetto ai quali sono stati, tuttavia, conseguiti positivi risultati investigativi.

e) Reati in materia di stupefacenti

Permane la forte dimensione transnazionale di questa forma di criminalità.

Come già si è accennato nella parte sulla delinquenza organizzata, l'incidenza dei reati in materia di stupefacenti nel nostro Paese è direttamente collegata alla acquisizione, da parte della criminalità di origine nazionale, di una posizione di controllo di importanti traffici internazionali di droga attraverso rapporti privilegiati con i gruppi criminali delle aree di produzione e dei luoghi di destinazione.

Numerosi i procedimenti che, con ampio utilizzo di forme di cooperazione giudiziaria e delle più sofisticate tecniche investigative, hanno consentito di ricostruire i «quadri» di estesi sodalizi criminali, di accertare provenienza, itinerari e luoghi di destinazione delle sostanze stupefacenti e di sequestrare quantitativi notevoli di droghe sintetiche e di sostanze tradizionali.

Nonostante gli indicati successi, il numero di reati relativi al traffico della droga permane elevato ed in costante aumento a causa di un mercato criminale che riesce ad imporre una domanda tale da sostenere una quotidiana attività di spaccio, nonché per la facile sostituzione dei soggetti, processati e condannati, con altre unità pronte e disponibili ad operare nel settore. L'attività di spaccio accertata conferma, inoltre, l'estesa presenza, in molte aree del Paese, della criminalità del nord-Africa in questo specifico mercato.

f) Reati ambientali, edilizi ed urbanistici

Si tratta di un settore che, al di là della più o meno estesa sensibilità degli uffici di procura, non sempre si caratterizza per l'adeguata attenzione dei cittadini e delle amministrazioni alla tutela di interessi di natura collettiva.

L'estensione e specialità della materia, direttamente influenzata dalla normativa comunitaria, comporta anche problematici aspetti interpretativi che, a volte, vedono contrapposte l'autorità giudiziaria e gli amministratori locali, tanto da richiedere ripetuti interventi del legislatore culminati anche in interpretazioni autentiche (vedi la nozione di rifiuti).

In generale si rileva l'esistenza di ricorrenti episodi di inquinamento di vaste dimensioni interessanti il suolo, il sottosuolo, le falde idriche, l'aria, le acque costiere, il mare e di deturpamento del paesaggio e del patrimonio artistico ed archeologico, che danno origine a complessi e difficili procedimenti penali per la tutela di beni fondamentali dell'individuo e caratterizzanti la stessa identità culturale del nostro Paese.

In molti casi i processi riguardano ambiti in cui operano stabilimenti produttivi la cui attività ha comportato la formale qualificazione del territorio come «area ad elevato rischio ambientale», con la conseguente grande attenzione richiesta all'autorità giudiziaria nell'ipotesi di sequestri di impianti produttivi che comportano riflessi di ordine economico-sociale per la loro incidenza sulla prosecuzione della attività e sul lavoro.

Si tratta, inoltre, di un settore oggetto di infiltrazione della criminalità, di cui è stata accertata la penetrazione diretta nell'economia e nel mercato collegato allo smaltimento dei rifiuti e alla gestione delle discariche, anche a mezzo di poche imprese private che, collegate tra loro, hanno assunto posizioni di monopolio.

Nella stragrande maggioranza, accanto a distretti in cui il fenomeno concerne soltanto casi di lieve entità per l'esistenza di effi-

cienti strutture di controllo, si segnalano situazioni di grande pericolosità per la tutela delle acque, delle falde sotterranee e del mare, con gli enti locali non in grado di fronteggiare la situazione anche per la carenza di fondi necessari all'installazione degli impianti di depurazione (quando non, addirittura, degli impianti fognari).

g) Sicurezza sul lavoro e tutela della salute

Sempre più numerosi i distretti nei quali sono in aumento i procedimenti avviati per l'accertamento di malattie professionali legate non solo a tecnopatie tradizionali, ma anche a forme nuove di malattie occupazionali, ad infermità apparse in mondi del lavoro prima insospettati ed a nuovissime patologie, che stanno attirando l'attenzione di esperti sui connessi rischi di natura psico-sociale.

Altrettanto importante è la presenza di procedimenti penali collegati all'impiego di sostanze alimentari e dopanti, di alimenti transgenici ed all'uso di integratori e strumenti paramedici ed estetici pericolosi per la salute.

Insufficiente appare l'attenzione degli operatori del settore alla osservanza delle norme in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro; il fenomeno richiederebbe, invece, una forte azione di vigilanza anche per l'impiego di molta manovalanza straniera.

Clamoroso è il dato riferito dal distretto di Palermo nel quale il numero degli omicidi colposi commessi con violazione delle norme anti-infortunistiche supera quello degli omicidi colposi conseguenti a violazione delle norme del codice della strada.

h) Criminalità informatica

Credo sia giunto il momento di dedicare a questo tema un'attenzione particolare.

La scarsità delle emergenze processuali in materia di criminalità informatica ha trovato anche quest'anno sostanziale conferma. Nell'assoluta maggioranza i Procuratori generali distrettuali riferiscono

che le segnalazioni di processi o di indagini nel settore sono modeste, e addirittura inesistenti in alcuni distretti (fra i quali Roma e Milano).

Si tratta di una constatazione che sarebbe riduttivo registrare passivamente, come dato statistico neutro. Essendo inverosimile che l'Italia sia un'isola felice, inspiegabilmente estranea ad un *trend* che accomuna tutti i paesi occidentali, il dato richiamato induce ad una seria riflessione.

Molteplici, e ad alto potenziale di pericolosità ed invasività, sono infatti le possibili manifestazioni di questo tipo di criminalità. Non vi è soltanto la pedofilia via *Internet*: vi sono anche – più in generale – l'utilizzo della Rete per fini criminali o terroristici, la diffusione di informazioni illegali *on-line*, le frodi patrimoniali, l'acquisizione a fini illeciti di dati riservati o coperti da segreto, le violazioni della *privacy* e del diritto d'autore, l'aggressione di programmi altrui ad opera dei c.d. *hackers*.

Avuto riguardo al livello di avanzamento tecnologico dei traffici in Italia, deve rimarcarsi l'esigenza di maggiore attenzione e di incremento delle professionalità impiegate per l'azione di contrasto al *cyber crime* (cui è dedicata la Convenzione europea del 23 novembre 2001). Soltanto in pochi luoghi (è il caso, ad esempio, del distretto di Catania) si ha notizia di consistenti misure organizzative in materia nelle procure della Repubblica.

A livello generale, dovrebbe in primo luogo suscitarsi maggiore consapevolezza nelle potenziali vittime di questo genere di illecito: di frequente le aggressioni subite non vengono denunciate perché il danno economico è esiguo, ma, essendo diffuso su una miriade di utenti, alla polverizzazione dei reati corrisponde una forte concentrazione di vantaggi economici illeciti. Vi è altresì il caso delle aziende che, per evitare danni di immagine, non denunciano le intrusioni informatiche subite, accettando consapevolmente il danno economico che ne deriva. Queste scelte favoriscono il proliferare di comportamenti criminali da parte di un numero sempre più vasto di soggetti.

Una risposta efficace a questi fenomeni delinquenti si basa su quattro punti: continuo adeguamento normativo, collaborazione internazionale, forze di polizia specializzate, adeguatezza della risposta giudiziaria.

In quest'ultimo ambito, in particolare, occorrono misure organizzative (specie negli uffici di procura) idonee a contrastare una fenomenologia delittuosa complessa ed in costante, rapidissima evoluzione. Occorre incrementare le iniziative di preparazione professionale specialistica dei magistrati ed un maggiore raccordo tra le procure della Repubblica e la Polizia postale e delle comunicazioni, che – con 2.000 operatori altamente specializzati in questo tipo di indagine, distribuiti capillarmente sul territorio nazionale – è in grado di assicurare l'essenziale supporto tecnico-investigativo in tutte le inchieste penali nelle quali gli strumenti informatici e ad alta tecnologia hanno un ruolo primario.

Questa prospettiva non intende certo trascurare i problemi di garanzia della *privacy* individuale e della riservatezza dei rapporti economici; ma un punto di equilibrio con la generale esigenza di tutela dall'impiego illecito delle moderne, potentissime tecnologie di comunicazione può e deve essere ricercato con rinnovato impegno.

i) Criminalità minorile

La criminalità giovanile si caratterizza come fenomeno che, soprattutto in alcune realtà, ha un contenuto quantitativo sempre maggiore, che acquista, sotto il profilo qualitativo, maggiore complessità per la problematicità dei ragazzi italiani e per la peculiarità della criminalità risalente ai minori stranieri. Si tratta di un fenomeno che necessita di strategie operative e progettuali trasversali ai soggetti che si occupano, a vario titolo, dei minori adolescenti.

La devianza minorile appare essenzialmente riconducibile all'assenza di validi riferimenti parentali, allo scadimento dei valori

tradizionali, al diffuso consumismo, all'enfatizzazione di modelli di vita negativi ed alla influenza della criminalità organizzata.

Il numero dei procedimenti che vede coinvolti minori, da soli o in concorso con adulti, è molto elevato e si estende ad una tipologia di reati sempre più vasta.

Resta, altresì, confermato il fenomeno del coinvolgimento dei minori nei reati di criminalità organizzata di stampo mafioso, fenomeno dovuto a sintomi di devianza giovanile e di dispersione scolastica per cui i minori, che tendono a riunirsi in bande, sono facilmente attratti dalle organizzazioni criminali, specie per quel che riguarda lo spaccio di sostanze stupefacenti ed i danneggiamenti. Il dato risulta anche comprovato da vari procedimenti penali in corso e da alcuni già definiti in primo grado, nei quali tra le persone arrestate vi sono stati minori imputati di associazione per delinquere, danneggiamento ed estorsione.

Risulta abbastanza generalizzata, tra gli indagati minorenni, la massiccia presenza di soggetti stranieri, il cui numero crescente – in alcune realtà – supera il 50% del totale.

L'incertezza della loro identificazione, la assai frequente irreperibilità ed il loro mancato radicamento culturale e sociale pongono notevoli problemi giacché, il più delle volte, rendono aleatoria l'efficacia dell'istituto della «messa alla prova» e determinano sovente – per soddisfare le esigenze di tutela della collettività – un percorso giudiziario caratterizzato dalle misure cautelari e dal più ridotto ricorso, in carenza dei presupposti di prognosi positiva, ai benefici del perdono giudiziale e della sospensione condizionale della pena.

Non solo, ma nei loro confronti, anche per la diversità dei parametri culturali, che addirittura condiziona la stessa disponibilità di tali minori (soprattutto quelli nomadi) ad essere aiutati, rimane ancor più difficile l'applicabilità anche di altri istituti, più prettamente minorili, come la «mediazione penale» ed il «proscioglimento per irrilevanza del fatto», così impedendo di promuovere

re la conciliazione del minore con la persona offesa dal reato e di favorire una giustizia riparativa con la fuoriuscita del minore dal sistema penale.

Più in generale, la sperimentazione di un'attività di mediazione e riconciliazione tra vittima ed autore del reato, per i tempi e la specifica preparazione di idonei operatori sociali che essa richiede (aspetto su cui si invoca un maggiore sforzo di formazione da parte delle regioni), è ancora scarsamente incisiva e, talvolta, è vissuta come fonte di ulteriori rallentamenti dei tempi della giustizia.

Da più parti viene segnalata la mancanza di centri di prima accoglienza con un minimo di ricettività, o la carenza di un'equilibrata distribuzione della loro ubicazione sul territorio nazionale con la conseguenza che, spesso, l'esecuzione di misure di custodia cautelare in carcere avviene in località molto distanti, con intuibili riflessi negativi per i minori ristretti, che non possono usufruire regolarmente di visite da parte dei familiari.

La difficoltà di reperire case di rieducazione e strutture diverse dal carcere, ma pur sempre idonee ad una funzione di contenimento dei minori, in taluni casi indispensabile, fa permanere la discrasia tra il principio della non carcerazione, cui è improntato il sistema penale minorile, e la carenza delle strutture di tipo comunitario destinate istituzionalmente al recupero dei soggetti devianti.

Positivo, infine, è il giudizio verso l'operato delle forze di polizia giudiziaria, integrata da personale degli enti locali, nello svolgimento dei delicati compiti di indagine per casi di abusi e violenze in danno dei minori.

La Direzione nazionale antimafia

Come è noto, nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione, è istituita la Direzione Nazionale Antimafia (D.N.A.) e, a norma dell'art. 76-ter comma 2 dell'ordinamento giu-

diziario, dell'attività da essa svolta, oltre che dei risultati conseguiti, spetta al Procuratore generale fornire notizie in questa relazione.

L'attività di impulso e di coordinamento svolta dalla D.N.A. è stata, come per il passato, particolarmente incisiva ed ha permesso di conseguire validi risultati conoscitivi e investigativi, anche con riferimento a situazioni criminali solitamente non approfondite ma di specifica pericolosità. Apprezzamento meritano perciò l'attenzione e l'impegno che il Procuratore nazionale e i magistrati dell'ufficio hanno saputo porre nell'individuare l'atteggiarsi della nuova criminalità organizzata nazionale e transnazionale; nel sensibilizzare al loro contrasto le procure distrettuali e gli organismi investigativi; nel promuovere e sollecitare una intensa cooperazione internazionale.

Particolare attenzione è stata dedicata all'inquietante tema della infiltrazione della criminalità organizzata nella economia legale.

Nell'ambito delle attività di contrasto dell'economia criminale si collocano sia la convenzione stipulata tra la D.N.A. e l'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici per l'acquisizione di informazioni sui trasferimenti di esercizi e imprese commerciali, sia l'attività di proposta compiuta dalla stessa D.N.A. nel Comitato di sicurezza finanziaria creato alla fine del 2001 per la prevenzione e la repressione dell'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio. Alla medesima finalità è riconducibile la istituzione, all'interno della Direzione nazionale, di un autonomo «Servizio criminalità organizzata nel settore agricolo», creato dopo che le analisi e le ricerche effettuate in Campania, Puglia e Sicilia avevano permesso di stabilire che a molti produttori agricoli i gruppi mafiosi imponevano i loro prezzi, chiedevano «tasse» per il trasporto dei prodotti, sottraevano i mezzi per la coltivazione.

Pressoché contestuale alla istituzione del Servizio nel settore agricolo è stata la istituzione del «Servizio stragi», finalizzato ad una lettura sistematica del materiale investigativo e processuale sugli episodi di strage degli anni 1992 (in Sicilia) e 1993-1994 (in Fi-

renze, Milano e Roma) con riferimento alla individuazione di eventuali ulteriori filoni di indagine.

Dal punto di vista del modello organizzativo, la D.N.A. non ha subito variazioni strutturali perché la organizzazione in Dipartimenti e Servizi è apparsa rispondente alle necessità e in grado di far fronte alle esigenze di indagini. Al riguardo, va segnalato con soddisfazione che a tale modello si sono ispirati omologhi organismi di Paesi stranieri, nonché *Eurojust*, la struttura europea per il coordinamento giudiziario nel contrasto della criminalità organizzata, già dianzi ricordata.

La istituzione del Settore delle «Nuove Mafie» transnazionali e dei Settori addetti alla cooperazione internazionale, oltre che allo studio delle infiltrazioni nell'economia (cui si è già accennato), ha permesso di apprestare tempestivamente nuovi strumenti di prevenzione e repressione e di suggerire l'opportunità di nuovi interventi normativi.

Tra questi ultimi, va annoverato anche quello introdotto dalla già ricordata legge 11 agosto 2003 n. 228 che, proprio partendo dalla allarmata constatazione della esistenza di nuove forme di sfruttamento della persona, ha attribuito alla Direzione Nazionale Antimafia il compito di svolgere le sue funzioni anche in ordine a delitti specifici e associativi connessi all'attività di gruppi dediti alla tratta delle persone, alla riduzione e al mantenimento in schiavitù o servitù, all'acquisto e alienazione di schiavi.

L'ampliamento delle attribuzioni della D.N.A. evidenzia la consapevolezza che, per reprimere delitti che sono espressione della c.d. criminalità internazionale, è opportuna una concentrazione delle indagini presso pochi organi (le ventisei procure distrettuali) operanti con un flessibile coordinamento: coordinamento attuato anche per mezzo del sofisticato sistema informativo introdotto presso la D.N.A. e che il Procuratore nazionale chiede ancora una volta di sviluppare ricorrendo a una speciale «Sezione di analisti».

A livello internazionale, la D.N.A. ha partecipato al gruppo di la-

voro per la predisposizione del testo normativo di ratifica della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale aperta alla firma nel dicembre 2000 a Palermo, al gruppo multidisciplinare sulla criminalità organizzata costituito presso il Consiglio dell'Unione Europea, al gruppo orizzontale della droga e alla sessione ONU sugli stupefacenti. Numerose e intense sono state le riunioni dei magistrati della D.N.A. all'estero; altrettanto numerosi gli incontri con autorità straniere, taluni inerenti al coordinamento di particolari indagini.

Importante è stata infine l'attività svolta dalla D.N.A. a livello di coordinamento operativo; sono state 129 le riunioni organizzate con le procure distrettuali, con le forze di polizia ed altre autorità.

L'attività della D.N.A. nei suoi principali campi di azione è resa poi palese dai seguenti, ulteriori dati statistici: 49 applicazioni di magistrati della Direzione agli uffici di procura impegnati nelle indagini per reati di criminalità organizzata, 20 colloqui investigativi, 910 pareri *ex art. 41bis* dell'ordinamento penitenziario sulla richiesta di misure alternative alla detenzione da parte di soggetti collegati alla criminalità organizzata, 1142 pareri sulla protezione dei collaboratori di giustizia, 2958 pareri in tema di gratuito patrocinio.

Alla luce di quel che si è esposto sin qui, va dunque ribadito l'apprezzamento per l'attività della D.N.A. e va anche sottolineata l'importanza di potenziare le strutture giudiziarie e di investigazione deputate alla lotta della delinquenza organizzata adeguando, organicamente e rapidamente, le loro caratteristiche operative al modificarsi delle realtà criminali.

Polizia giudiziaria e strutture investigative

Grande e convinto, da parte di tutti i Procuratori generali, è l'apprezzamento per l'impegno ed i positivi risultati raggiunti dagli organi della polizia giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e, per quanto di competenza, gli altri Corpi e Servi-

zi); tutti uniti da una lodevole abnegazione nello svolgimento dei propri compiti, da grande attaccamento al servizio e da una sempre più diffusa ed elevata professionalità.

L'apprezzamento va rivolto non solo alla specifica attività di polizia giudiziaria, ma anche alla complessa attività di ricerca di molti e pericolosi latitanti, al controllo dei detenuti agli arresti domiciliari ed al sempre più frequente esercizio delle funzioni di pubblico ministero dinanzi al giudice di pace.

Il successo conseguito dalla polizia giudiziaria e dalla forze dell'ordine sui vari fronti investigativi ha contribuito in maniera determinante al contrasto della criminalità sul territorio con significativi successi in termini di riaffermazione della legalità.

Proprio in funzione di questi lodevoli risultati si giustifica la rinnovata richiesta di potenziamento degli organici delle sezioni (in proposito si ricorda che l'art. 6 del d.lgs. 28 luglio 1979 n. 271 stabilisce che l'organico delle sezioni sia costituito da personale in numero non inferiore al doppio dei magistrati previsti in organico nelle rispettive procure), di sottrazione alla polizia giudiziaria di compiti estranei alle sue specifiche funzioni e di incremento delle attrezzature e strumentazioni tecniche più aggiornate, per lo svolgimento delle indagini secondo sistemi e metodologie che siano continuamente al passo con l'incessante progresso tecnologico.

A tal proposito, nel dare atto del progressivo miglioramento dei servizi forniti dagli organi di polizia, sembra giusto ribadire la necessità di adeguati finanziamenti che consentano di utilizzare al meglio le grandi risorse professionali che vanno emergendo nei vari corpi. Degna di nota è, ad esempio, l'elevata professionalità – da rimarcare anche nella difficile, ma sempre più riuscita, opera di coordinamento e collaborazione tra i vari organi (comprese le polizie locali e quella postale) – dimostrata in materia di violenza ed abusi nei confronti dei minori, di reati a tutela della libertà sessuale, di violazioni finanziarie e reati di riciclaggio, di reati compiuti con l'uso di strumenti informatici.

C) L'ESECUZIONE DELLA PENA

L'ultimo quinquennio è stato contrassegnato da rilevanti novità legislative, di alcune delle quali si possono indicare i risultati almeno per linee di tendenza. Occorre però osservare che anche in questa materia si procede complessivamente con leggi-tampone che affrontano singoli aspetti critici, senza una visione d'insieme e una progettualità complessiva.

Dopo la riforma abbastanza ampia introdotta dalla legge 27 maggio 1998 n. 165, si sono infatti succedute ben otto leggi che riguardano direttamente la materia dell'esecuzione della pena e della sorveglianza, spesso in modo contraddittorio e disorganico: mentre sono stati estesi progressivamente i limiti di concedibilità della detenzione domiciliare, si sono inserite nuove tipologie di reato nell'art. 4 *bis* dell'ordinamento penitenziario, rendendo inapplicabili i benefici penitenziari ai detenuti condannati per tali delitti. Del pari è stata limitata la possibilità di concedere le principali misure alternative ai collaboratori di giustizia (legge 13 febbraio 2001 n. 45) e si è modificato e reso permanente l'art. 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002 n. 279), mostrando la volontà di un parziale recupero della filosofia originaria della legge 26 luglio 1975 n. 354 (c.d. legge Gozzini), almeno nel senso di escludere o limitare i benefici per gli autori dei reati più gravi. Ciò peraltro è avvenuto in modo asistemico, non prendendo a base una regola generale quale la pena irrogata, ma per tipologie di reati che in un particolare momento suscitano allarme sociale e vengono inseriti nell'art. 4 *bis* dell'ordinamento penitenziario (situazione in parte determinata dagli interventi della Corte costituzionale, che non ha ritenuto un parametro adeguato per l'esclusione dalle misure alternative il livello della pena irrogata), con rilevanti difficoltà applicative, che negli anni passati si sono tradotte in contrasti di giurisprudenza nel caso di cumulo tra condanne per reati ostativi e reati comuni.

Non è invece ancora valutabile l'effetto deflativo che dovrebbe derivare dalle sanzioni previste per i reati passati alla competenza del giudice di pace, essendo la riforma entrata in vigore solo il 2 gennaio 2002. Presumibilmente, tuttavia, i problemi dell'esecuzione delle nuove sanzioni della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità non saranno, sul piano organizzativo, di agevole soluzione.

Il quadro è completato dalla reintroduzione dell'espulsione dei condannati extracomunitari per gli ultimi due anni di pena detentiva (legge 30 luglio 2002 n. 189), che è prevista come misura di sicurezza, come sanzione sostitutiva e come vera e propria sanzione alternativa da applicarsi anche d'ufficio.

Tra le novità recenti in materia processuale va segnalata l'introduzione del comma 2 *bis* all'art. 677 c.p.p. che impone, a pena di inammissibilità, ai condannati liberi che presentano istanza di misure alternative di eleggere o dichiarare domicilio. La norma è certamente positiva, perché evita ricerche in sede di notifica e consente di accertare, fin dal primo momento, una reperibilità reale che è presupposto indispensabile per la fruizione di qualsiasi misura alternativa.

Apprezzabile è anche la già ricordata modifica del regime dell'art. 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario, che da un lato ha stabilito una durata minima (un anno), ma dall'altro ha rafforzato le garanzie difensive (essendo previsto il procedimento camerale ordinario). Del resto la prassi precedente di emettere un nuovo provvedimento ogni sei mesi, frustrava completamente la garanzia del ricorso per cassazione, poiché la Corte non riusciva quasi mai a decidere entro il termine di efficacia del decreto impugnato, mentre in realtà le limitazioni dei diritti del detenuto, per effetto di ininterrotte proroghe, erano di fatto a tempo indeterminato.

Apprezzamento positivo ha ricevuto anche la riforma dell'istituto della liberazione anticipata (legge 19 dicembre 2002 n. 277), che ha reso più snella e agevole la concessione del beneficio, ora disposto *de plano* dal magistrato di sorveglianza.

Tra le riforme fallite va invece richiamata quella introdotta dal d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, che aveva affidato al giudice dell'esecuzione la conversione delle pene pecuniarie. Dopo un'imponente migrazione di fascicoli dal magistrato di sorveglianza al giudice dell'esecuzione, e un rilevante numero di conflitti di competenza pervenuti al giudizio della Corte di cassazione, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni predette per difetto di delega.

Più in generale va osservato che la procedura di conversione è comunque eccessivamente farragিনosa, ha un costo assai elevato in termini di dispendio di energie, a fronte di risultati quasi trascurabili, e distoglie i magistrati dai compiti di controllo e di rapporto con i detenuti.

È presto per fare un bilancio sull'applicazione della legge 1 agosto 2003 n. 207 (cosiddetto indultino): i primissimi dati sembrano indicare una applicazione limitata del beneficio. Va comunque rilevato che si tratta di un'ulteriore misura alternativa non *una tantum*, ma permanente, che pone complessi problemi di rapporti con l'affidamento in prova, e deve essere applicata con la procedura e i controlli stabiliti per le altre misure.

Premesso questo quadro, che denota attenzione del Parlamento per il settore, cui non corrisponde però fino ad ora una adeguata progettualità complessiva, capace di razionalizzare un sistema sviluppatosi alluvionalmente, va osservato che gli uffici esecuzione delle procure risultano aver ormai raggiunto quasi ovunque una piena efficienza, essendo in grado di iniziare l'esecuzione entro pochissimi giorni dalla comunicazione del passaggio in giudicato della sentenza. Diversa è, invece, la situazione della magistratura di sorveglianza, gravata di sempre nuovi compiti, con un organico largamente sottodimensionato, non sempre coperto e un personale di cancelleria ritenuto del tutto insufficiente.

Nonostante ciò, alcune situazioni di emergenza sembrano avviarsi al superamento. In particolare, quella del tribunale di sorveglianza di Napoli, in cui la pendenza si è ridotta dal secondo seme-

stre 2002 al primo 2003 da 17.582 a 13.423 procedimenti, numero peraltro ancora intollerabile, anche se è da apprezzare l'impegno profuso, con la celebrazione di quattro udienze settimanali che hanno consentito la definizione, in un solo semestre, di ben 11.355 procedimenti. A causa di un simile sovraccarico di lavoro, i magistrati di sorveglianza non hanno però la possibilità di instaurare rapporti continui con gli istituti ed i singoli detenuti.

Difficoltà evidenti presenta ancora il tribunale di sorveglianza di Torino, in cui, nonostante la celebrazione di udienze con una media di cento procedimenti, i tempi di definizione per i condannati liberi oscillano tra i dodici e i diciotto mesi; mentre il tribunale di Palermo ha dovuto fronteggiare una scopertura di ben due terzi dell'organico.

Peraltro la situazione è generalmente migliore nelle corti d'appello medio-piccole. In definitiva, per ripristinare la possibilità di decidere le istanze di misure alternative in tempi vicini a quelli previsti dalla legge anche per i condannati in stato di libertà e assicurare l'attività di vigilanza sugli istituti imposta dalla legge, occorrerebbe un consistente aumento di organico.

Sul piano dei risultati conseguiti occorre segnalare una situazione sostanzialmente sovrapponibile a quella dell'anno scorso. Cresce l'applicazione della detenzione domiciliare, anche per effetto dell'ampliamento dei limiti dell'istituto stabilito con i recenti provvedimenti legislativi, mentre stazionario è il numero di affidamenti in prova.

Il numero delle revoche per comportamenti incompatibili è limitatissimo, come pure quello dei mancati rientri dai permessi (in molti distretti al limite della irrilevanza statistica). Occorre tuttavia segnalare che i controlli sui beneficiari delle misure alternative sono episodici, e che i Centri servizio sociale, che hanno una rilevantissima funzione nell'istruzione del procedimento e nei controlli sull'adempimento delle prescrizioni, sia per grave carenza di personale, sia per una mancata formazione professionale, si limitano il più delle volte ad episodici colloqui con l'interessato e la famiglia.

Persiste il grave sovraffollamento di molti istituti di pena già

denunziato l'anno scorso: alla fine del primo semestre 2003 la situazione presentava semmai un lievissimo peggioramento (56.403 detenuti, rispetto ai 56.277 presenti al 30 giugno 2002). Va tuttavia rilevato che la situazione non è omogenea: generalmente gravissima nelle sedi maggiori, gestibile in alcuni piccoli distretti, ma con differenze rilevanti tra un istituto e l'altro anche all'interno del distretto.

Sempre allarmante il numero dei suicidi e tentati suicidi dei detenuti, anche se molti Procuratori generali non hanno fornito dati precisi; da altra fonte risulta, però, che dal 1° gennaio 2002 al 30 settembre 2003 sono stati ben 108, di cui 83 suicidi, per di più concentrati negli istituti in cui le condizioni di vita sono peggiori.

In questo quadro, tuttavia, va segnalato almeno un aspetto positivo: la accentuata riduzione del numero dei detenuti in custodia cautelare rispetto ai definitivi. Su 56.403 detenuti al 30 giugno 2003, ben 34.695 erano definitivi (rispetto ai 32.729 al 30 giugno 2002, su di un totale pressoché equivalente di detenuti). Per i non definitivi, 11.419 erano in attesa del giudizio di primo grado, 6.135 di quello di secondo grado, mentre 2.970 avevano già riportato condanna in primo grado e in appello.

I dati appena richiamati fanno ritenere che il ricorso alla misura cautelare della custodia in carcere sia abbastanza limitato, soprattutto tenendo conto dell'esistenza di delitti per i quali le esigenze cautelari sono presunte per legge, salvo prova contraria. Se si riuscirà a ridurre la durata dei processi e a semplificare e razionalizzare la fase dell'esecuzione, l'obiettivo di una ulteriore riduzione della custodia cautelare ai soli casi di assoluta necessità sembra raggiungibile.

LA CORTE DI CASSAZIONE E LA PROCURA GENERALE

In questi anni la Corte di cassazione si è trovata nella necessità di affrontare una situazione di straordinaria complessità, che rischia di aggravarsi ulteriormente nel prossimo futuro. Mi propongo qui di lanciare un forte grido di allarme.

La crisi del diritto – a voler ragionare sulle sue origini e sulle sue ragioni – riflette in realtà la lunga e difficile fase di passaggio dallo stato nazionale di derivazione ottocentesca ad un ordinamento ben più vasto la cui forma istituzionale è ancora in embrione. Viviamo un processo storico che coinvolge molteplici fattori, quali il rapido mutamento del costume, la trasformazione dei rapporti produttivi su scala internazionale e la conseguente proliferazione delle stesse fonti normative, con un sempre crescente inserimento di norme sovranazionali nell'ordinamento.

L'inadeguatezza di regole e forme di tutela tradizionali rafforza e rende evidente l'esigenza di un organo capace di coordinare le norme giuridiche, interpretarle correttamente e armonizzarle in un sistema coerente con i principi costituzionali. La ridefinizione del concetto di sovranità e la ricerca di nuovi equilibri tra Stato, Unione Europea ed autonomie locali accrescono costantemente una domanda di giustizia che assume sempre più spesso aspetti e contenuti di forte complessità. La funzione della nomofilachia è un'esigenza che oggi nessuna persona ragionevole è in grado di contestare. Sono state già esposte, nelle relazioni dei due anni precedenti, le ragioni per cui, nonostante il massimo impegno e l'elevata professionalità dei giudici della Corte e dei magistrati della Procura generale, non esistono attualmente le condizioni per realizzare l'obiettivo di una funzione nomofilattica pienamente adeguata alla complessità della situazione. Un organo che produce, come è avvenuto negli ultimi anni, un numero di decisioni costantemente superiore a 60.000 (nel periodo preso in considerazione sono state 69.080), non è nelle condizioni di risolvere sempre in modo ottimale un compito così complesso.

Si è spesso osservato che nessuna Corte suprema in occidente decide un numero di questioni lontanamente paragonabile alla Corte di cassazione italiana. Se l'accesso al ricorso è indiscriminato, e le stesse norme che lo disciplinano tendono ad attenuare la differenza tra giudizio di diritto e giudizio di fatto, è inevitabile che il ruolo della Cassazione si trasformi parzialmente in un anomalo terzo gra-

do di giudizio. Oggi due sono i problemi principali per la Corte: ridurre i flussi e conseguentemente il rischio di contrasti inconsapevoli e decisioni poco elaborate; garantire il livello professionale dei suoi componenti e di quelli della Procura generale, riservando l'accesso a magistrati, auspicabilmente provenienti da ogni parte del Paese, maggiormente predisposti ad un giudizio essenzialmente tecnico qual è quello di legittimità.

Il rimedio non è semplice. Ma è urgente. Occorre mutare le regole che disciplinano la possibilità di adire la Corte di cassazione, modulando la totale generalità dell'art. 111 Cost. almeno interpretativamente, così da limitare fortemente il numero delle sue decisioni (in molti Paesi europei sono solo alcune centinaia) e da ridurre progressivamente il numero dei magistrati che la compongono, a questo punto meglio selezionati e motivati. Parallelamente dovrebbe essere ridotto (in certi Paesi, con popolazione analoga a quella italiana, sono meno di 100, da noi sono circa 30.000) il numero degli avvocati abilitati al patrocinio davanti ad essa. Dopo la necessaria fase di smaltimenti degli arretrati oggi accumulatisi, tra qualche anno la Corte di cassazione potrebbe assumere i connotati di una Corte suprema di alto profilo, quale tutti ci auguriamo, specie per poter assicurare la conclusione definitiva dei processi nei tempi ragionevoli.

Va dato il giusto valore anche ad un altro aspetto del problema. È in atto da anni una tendenza a ridurre le differenze tra gli ordinamenti degli stati dell'Unione Europea in funzione dell'uguaglianza di un nucleo sempre più vasto di diritti validi per tutti i suoi cittadini. Eguale esigenza dovrebbe essere avvertita anche per le regole di funzionamento e le possibilità di accesso alle Corti supreme chiamate a svolgere la funzione della nomofilachia. In quasi tutti gli altri paesi dell'Unione esistono, infatti, meccanismi di selezione – di natura normativa o organizzativa – volti a limitare l'intervento di tali corti ai casi di palese violazione delle regole fondamentali, di natura sostanziale o processuale, o nei casi in cui sia rilevabile un interesse che trascende quello delle parti.

Se non avremo il coraggio di modificare radicalmente la fisionomia e il ruolo della Corte di cassazione, anche in relazione ad una revisione dell'intero sistema delle impugnazioni, arriveremo ad una dequalificazione della Corte ed al fallimento di qualsiasi riforma del sistema.

I dati statistici (che si riferiscono al periodo 1° luglio 2002 - 30 giugno 2003) evidenziano ancora una volta, con spietata implacabilità, 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 – a fine periodo ammontavano a 117.355, mentre al 30 giugno 2002 erano 104.565, con un aumento, quindi, dell'11% (inferiore, comunque, a quello del periodo precedente, che era stato del 17%).

Particolarmente preoccupante è la situazione nel settore civile: sommando il numero dei processi pendenti all'inizio del periodo di riferimento a quello dei sopravvenuti, si ha un «carico» di 108.976 processi (nel 1997 il carico annuo dei processi era pari a circa 52.000, il che significa che esso è raddoppiato in soli 6 anni), rispetto al quale il numero dei processi esauriti è poco più del 19%. Di tale carico, oltre il 5% è costituito da ricorsi in materia di illeciti amministrativi – e tale incidenza è destinata a crescere ove si abbia riguardo alla circostanza che nell'anno giudiziario in considerazione sono stati circa l'11% delle sopravvenienze (3.493) – molti dei quali derivanti da depenalizzazione di fatti precedentemente costituenti reato; ciò dimostra che la depenalizzazione, da sola, non elimina i problemi dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso, ma, nella maggior parte dei casi, si risolve in un semplice «spostamento» del carico di lavoro dal settore penale a quello civile.

Se le cose non cambieranno, il futuro riserva alla Cassazione civile un carico di oltre 200.000 processi prima del 2010, per ciascuno dei quali saranno necessari non meno di sei – sette anni per arrivare alla sentenza: sarebbe il baratro di una crisi irreversibile. Ne verrebbe pregiudicata in modo grave la capacità della Corte di fare

giustizia e ne risulterebbe indebolita la sua capacità di svolgere la nomofilachia, che è condizione di prevedibilità e di razionalità della giurisdizione.

Quella che si prefigura nel prossimo futuro è quindi una crisi di particolare gravità, che impone urgenti e profonde riforme. Nell'immediato sono necessari interventi legislativi di razionalizzazione e anche drastiche misure organizzative. Ma è soprattutto necessario che la Cassazione e la Procura generale assumano su di sé il compito di autoriformarsi, rendendo più essenziali le motivazioni, più rigoroso il controllo sulla ammissibilità dei ricorsi, più rapida la decisione di quelli seriali. Per rendere possibile l'identificazione di questi ultimi è già funzionante dal 1° gennaio di quest'anno un archivio centrale.

Per dirla in modo chiaro e brutale: non è più tempo di riforme timide (che per di più poi rientrano). La Cassazione va restituita al ruolo di Corte suprema a somiglianza degli altri stati europei, o la sua crisi diverrà il punto terminale della crisi della giustizia italiana, portando a durata irragionevole tutti i processi che pervengono al suo esame, anche se mantenuti in limiti di tempo ragionevoli nei gradi di merito.

A questo punto si deve riferire sull'attività svolta, nonostante tale difficile situazione. E bisogna dire che, grazie all'eccezionale ed encomiabile impegno dei magistrati che in essa operano, sia nelle singole sezioni che alle Sezioni unite, gli *standard* qualitativi del lavoro della Corte di cassazione sono rimasti attestati su livelli assai elevati.

Per quanto riguarda il settore penale, la Corte è stata in grado di affrontare, con elevata capacità di approfondimento e con l'insostituibile contributo dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario, che hanno predisposto dotte ed informate relazioni, i problemi posti da riforme legislative oggetto di acceso dibattito nel Paese, come l'ordinanza delle Sezioni unite 27 gennaio 2003, n. 13.687, sulle modifiche introdotte all'art. 45 c.p.p. dalla legge 7 novembre 2002

n. 248, o la sentenza delle stesse Sezioni unite del 26 marzo 2003, n. 25.887, che ha affrontato i complessi problemi di successione di leggi penali determinati dalla riforma dei reati societari. Si segnala inoltre, per la particolare rilevanza, la sentenza 30 ottobre 2002, n. 22.327/03, sul concorso esterno in associazione mafiosa; la soluzione elaborata, fortemente restrittiva, sembra soddisfare l'esigenza di tassatività delle norme incriminatrici.

Passando ad una disamina più generale delle questioni sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, va messo in evidenza che la assoluta maggioranza di esse ha avuto ad oggetto la motivazione dei provvedimenti impugnati. I ricorsi di questo tipo sono quasi sempre al limite dell'ammissibilità perché sollecitano un indebito sconfinamento nel merito, precluso in un giudizio che ha ad oggetto l'atto – cioè il provvedimento impugnato – e non il fatto.

Si tratta assai spesso di ricorsi pretestuosi e dilatori, che convincono sempre più della necessità di riservare la valutazione del fatto ai giudici di merito rendendo impugnabile non il tipo di motivazione, ma il solo difetto assoluto di essa.

Pochissimi prospettano una violazione della legge penale sostanziale. Gli altri ricorsi vertono prevalentemente su motivi processuali: in particolare, nullità e inutilizzabilità. La maggioranza dei ricorsi per motivi processuali propongono, in particolare, censure sull'utilizzabilità delle dichiarazioni rese durante le indagini da coimputati o imputati in procedimenti connessi. Per comprendere questo fenomeno basta ricordare le modifiche intervenute nella materia, in pochi anni, solo sull'art. 513 c.p.p.; analoghe vicende hanno subito gli art. 238 e 500 dello stesso codice, mentre sono state create numerose ipotesi di inutilizzabilità di prove non per originarie violazioni di legge, ma per successiva modifica delle modalità di assunzione.

Per effetto della complessità della successione di norme, del loro non sempre felice coordinamento e spesso per una formulazione non esente da ambiguità, in materia processuale non sono man-

cati i contrasti di giurisprudenza, risolti da continui interventi delle Sezioni unite. Viceversa in materia di diritto penale sostanziale la funzione nomofilattica è stata efficacemente realizzata dalla Corte, pur in presenza di una non indifferente produzione normativa di leggi penali speciali.

Basta esaminare i ruoli e le decisioni delle Sezioni unite per verificare quanto ho appena affermato, e trarne ulteriori elementi di valutazione. Nel corso del periodo considerato il 57% delle decisioni delle Sezioni unite hanno avuto ad oggetto la materia processuale, mentre le altre hanno riguardato norme penali recenti o recentissime, o modifiche di norme precedenti.

Il perseguimento dell'uniforme interpretazione della legge non è compito delle sole Sezioni unite, ma della Corte nel suo complesso; le sezioni semplici non possono essere confinate in un limbo tra terzo grado di giudizio e giurisdizione di legittimità, di fatto trasferendo la funzione nomofilattica alle sole Sezioni unite. Ciò sarebbe anzitutto contrario all'ordinamento vigente, e porterebbe ad inammissibili duplicità e differenza di livello all'interno di un organo che deve essere unitario. I contrasti sono giustificati solo se consapevoli, determinati da ragioni gravi e dall'analisi dei risultati e delle conseguenze di un'interpretazione. Tuttavia, nonostante un impegno encomiabile dei magistrati e del personale (pur nella già più volte denunciata carenza di locali), il validissimo contributo del già ricordato Ufficio del Massimario e un Centro di documentazione giuridica assai ben organizzato presso la Procura generale, un'efficace nomofilachia non può essere raggiunta se non matureranno alcune condizioni. Senza alcuna pretesa di esaustività, sembra opportuno segnalare alla cultura giuridica alcuni nodi fortemente condizionanti, che richiedono efficaci interventi:

1. Occorrono modifiche del codice che semplifichino la procedura penale, riducano i procedimenti incidentali e limitino il ricorso alle sentenze e ai provvedimenti per i quali è imposto dalla Costituzione. Si deve tener presente, tuttavia, che anche in tali materie, co-

me la libertà personale, in alcuni casi il ricorso non realizza alcuna garanzia reale e crea possibili contrasti tra diverse pronunce della Corte. Mediante l'appello avverso il rigetto dell'istanza di scarcerazione e il successivo ricorso è possibile adire la Corte nel corso dello stesso processo un numero illimitato di volte.

2. È stato spesso oggetto di discussione in dottrina il motivo di ricorso previsto dall'art. 606 lett. e) c.p.p., che costituisce il più consueto strumento per introdurre argomenti di merito, anche se la legge richiede che l'illogicità della motivazione sia manifesta e risultante dal tenore formale del provvedimento. Se si ritiene che tale motivo di ricorso debba essere conservato, sarebbe quanto meno opportuno limitarlo alle sentenze, precisando che si tratta di vizio diverso dalla violazione di legge e, comunque, escludere il sindacato sulla logicità nel caso in cui in sede di merito siano intervenute due pronunce conformi.

3. La possibilità di dedurre per la prima volta in Cassazione nullità assolute verificatesi durante le indagini preliminari, o nel giudizio di primo grado conclusosi con sentenza appellabile, andrebbe esclusa o almeno fortemente limitata. Ciò, oggi, è anche in contrasto con il principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

4. La necessità di evitare impugnazioni dilatorie potrebbe suggerire l'opportunità di prevedere che la sentenza di condanna sospende il corso della prescrizione, che ricomincerebbe a decorrere in caso di riforma o di annullamento in punto di responsabilità.

5. Sarebbe possibile anche ipotizzare una decisione in camera di consiglio non partecipata, analogamente a quanto prevede l'art. 375 comma 2 c.p.c., per la manifesta fondatezza del ricorso. In tali casi, infatti, l'udienza pubblica è del tutto superflua, ed è sufficiente, oltre al ricorso, una requisitoria scritta del procuratore generale e una eventuale memoria della parte civile.

6. La natura del giudizio di Cassazione giustifica, in molti casi di rigetto o di accoglimento, una motivazione limitata anche solo

all'esposizione del motivo, alla sua verifica e al richiamo del precedente giurisprudenziale.

Le riforme in atto – con particolare riferimento al disegno di legge n. 2754-bis/C, approvato dalla Camera dei Deputati lo scorso 8 ottobre 2003 ed attualmente all'esame del Senato – non sembrano muoversi decisamente in tale direzione, pur se contengono alcune positive razionalizzazioni del sistema, quali la eliminazione del ricorso personale dell'imputato, che io stesso avevo auspicato negli anni scorsi, e la possibilità di provvedere *de plano*, previa acquisizione del solo parere del procuratore generale, in alcuni casi di inammissibilità. Meritano, invece, ulteriore approfondimento e meditazione le disposizioni volte a modificare l'attuale regime della declaratoria di inammissibilità per manifesta infondatezza (nel periodo considerato sono state 9.311, pari a poco meno del 50% di tutte le decisioni della VII sezione penale), non tanto per il riconosciuto diritto della difesa di chiedere di essere sentita all'udienza camerale, quanto, piuttosto, perché tale causa di inammissibilità, secondo l'art. 5 del suddetto d.d.l., non rientra tra quelle che possono essere dichiarate a seguito di trattazione del ricorso in pubblica udienza. Dal che deriva che se i relativi ricorsi non sono stati avviati alla procedura camerale devono essere rigettati; con l'ulteriore conseguenza che è possibile la declaratoria dell'eventuale prescrizione intervenuta nelle more, preclusa solo da quella di inammissibilità, secondo la elaborazione della più recente giurisprudenza della Cassazione, finalizzata ad evitare impugnazioni aventi scopo esclusivamente dilatorio.

Analogamente è a dirsi per la progettata riforma dell'art. 606 comma 1, lett. d) c.p.p., che comporterà, se approvata definitivamente, un giudizio di fatto sulle prove legittimamente assunte, ed un giudizio di fatto ipotetico sul valore della nuova prova, se assunta. Per questa via ci si allontana ancor più dal modello della Cassazione come giudice di legittimità.

Anche in materia civile la Cassazione ha affrontato problema-

tiche di particolare delicatezza e complessità alcune delle quali coinvolgenti pure i rapporti tra l'ordinamento interno e la normativa internazionale; ad esempio sulla giurisdizione in materia di comportamento antisindacale nel pubblico impiego (sentenze 21 novembre 2002, n. 16.430 e 24 gennaio 2003, n. 1.127); sull'equa riparazione per irragionevole durata del processo (sentenze 2 agosto 2002, n. 11.600, 8 agosto 2002, n. 11.987 e 22 ottobre 2002, n. 14.885); in tema di occupazione appropriativa (sentenza 4 maggio 2003, n. 6.853). Prezioso è stato al riguardo il contributo dell'Ufficio del Massimario, che – come sempre – ha predisposto apprezzate ed esaustive relazioni.

Nella relazione dello scorso anno avevo definito non incoraggianti i risultati ottenuti in sede di applicazione della riforma dell'art. 375 c.p.c. in materia di procedimento camerale. Nel periodo qui preso in considerazione i dati sono migliorati, ma di poco, di troppo poco, anche se in prospettiva si profilano ulteriori miglioramenti, posto che la prima sezione e la sezione lavoro hanno iniziato a fare ricorso al procedimento camerale in un numero molto maggiore di casi, ma questa svolta si è verificata solo a metà dell'anno giudiziario, sicché i suoi effetti potranno essere registrati appieno solo il prossimo anno. Il numero dei procedimenti nei quali si è chiesta l'applicazione del nuovo articolo 375 assomma a 2.332, una cifra di poco superiore al 10 per cento del numero dei procedimenti definiti. Una percentuale troppo bassa, anche se essa corrisponde ad una realtà piuttosto diversificata da sezione a sezione.

A mio avviso, per incrementare il ricorso alla procedura semplificata in esame occorre operare su tre piani:

1. Avviare alla procedura camerale un numero di ricorsi più elevato di quello attuale; sono ancora numerosissimi i ricorsi manifestamente fondati o infondati o estranei al sindacato di legittimità che vengono trattati in pubblica udienza; su questo terreno è necessaria una svolta culturale e di mentalità di cui tutti dobbiamo essere consapevoli.

2. Esaminare i ricorsi, per deliberare sulla loro decidibilità in camera di consiglio, subito dopo l'iscrizione a ruolo e non a distanza di mesi, come avviene attualmente. Allo stesso modo, non dovrebbe essere impossibile pubblicare immediatamente dopo la decisione una sentenza quale quella ipotizzata *sub* 3.

3. Adottare per le relative decisioni uno schema di motivazione «contratta», sul tipo di quella usata per le ordinanze, che contenga le sole linee essenziali della decisione, o esclusivamente il richiamo al precedente di cui si sia fatta applicazione.

A proposito di motivazione dei provvedimenti non sembra ultroneo ricordare che la disposizione di cui all'art. 132 n. 4 c.p.c., sulla «concisa esposizione ... dei motivi in fatto e in diritto della decisione», è operante anche per le sentenze della Cassazione, a meno che debbano essere affrontate questioni nuove di particolare delicatezza e complessità, o si ritenga di modificare precedenti orientamenti interpretativi della stessa Corte.

In materia civile un corposo pacchetto di riforme del codice di rito, già in precedenza ricordato, approvato dalla Camera dei Deputati ed ora all'esame del Senato (n. 2430/S), contiene talune importanti disposizioni che incidono anche sul giudizio di cassazione.

Riservandomi di parlare in prosieguo di quanto il testo approvato dalla Camera prevede con riguardo al ruolo del pubblico ministero nei giudizi civili di cassazione, la mia valutazione è positiva su gran parte delle altre innovazioni procedurali.

Particolarmente convinta è la mia condivisione della proposta riforma della responsabilità processuale aggravata (contenuta anche nel disegno di legge delega n. 386 per l'attuazione di modifiche al codice di procedura civile, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 ottobre 2003), anche per i riflessi che la misura potrà avere con riferimento ai ricorsi per cassazione. Non è infatti ipotizzabile un recupero di razionalità nel nostro sistema di giustizia – compreso il giudizio di legittimità – se non si apprestano efficaci misure di contrasto all'abuso del processo.

Tra le altre innovazioni, appare positiva anche quella portata dall'articolo 26, che modifica l'articolo 380 c.p.c. e prevede il deposito, entro trenta giorni dall'udienza, del dispositivo della sentenza di cassazione. La soluzione accolta appare una equilibrata mediazione tra l'esigenza di accelerare la formazione del giudicato, o comunque la irretrattabilità della pronuncia, e l'esigenza di consentire un ragionevole *spatium poenitendi*, soprattutto al fine di evitare i contrasti inconsapevoli che possono verificarsi tra pronunzie contemporanee di collegi diversi. Il disegno di legge in esame non contiene, invece, alcuna norma diretta ad eliminare o quanto meno a ridurre drasticamente le ipotesi di sentenze per le quali la legge esclude l'appello e che sono quindi ricorribili direttamente in Cassazione, quanto meno per violazione di legge, data la garanzia di cui all'articolo 111.

L'afflusso in Cassazione di ricorsi spesso bagattellari e che non hanno subito il filtro dell'appello rappresenta un fattore di banalizzazione ed è causa di inutile ingolfamento della Corte.

Passando ad una più dettagliata, ancorché non analitica, esposizione dei dati statistici, va rilevato che nel settore civile sembra in via di stabilizzazione il numero dei nuovi processi, che per la prima volta negli ultimi sei anni ha subito una, sia pur lievissima, flessione essendo passati da 32.681 a 32.488 (ma solo sette anni prima erano stati poco meno di 15.000). Nonostante ciò, e ancorché vi sia stato un considerevole aumento dei processi esauriti, passati da 18.154 a 21.061 (+16%), il numero più elevato degli ultimi quattordici anni dopo quello di poco superiore del periodo 1° luglio 1999 - 30 giugno 2000 (21.125), le pendenze hanno subito un ulteriore consistente incremento. Sono, infatti, passate da 76.478 a 87.905 (+13%), rispetto ai 37.936 ricorsi pendenti al 30 giugno 1997, con conseguente ulteriore aumento della durata media del giudizio di cassazione in materia civile: 1.120 giorni, pari a 37 mesi, rispetto ai 994 giorni del periodo precedente.

Nel settore penale la situazione è meno difficile, e la durata

media dei procedimenti nel periodo considerato ha subito una, sia pur lievissima, riduzione: è passata da 219 a 216 giorni, pari a 7 mesi. Per contro si è registrato un consistente aumento dei procedimenti sopravvenuti: da 46.488 a 49.372 (+6%), in parte compensato da un notevole incremento di quelli definiti: 48.019 rispetto a 45.379 del periodo precedente (+6%); anche in questo settore il numero più elevato degli ultimi quattordici anni dopo quello del periodo 1° luglio 1999 - 30 giugno 2000 (51.334).

Nonostante l'imponenza degli sforzi compiuti, sia dal punto di vista organizzativo che per quel che concerne l'impegno dei magistrati della Corte, le pendenze hanno subito un aumento del 5%, essendo passate da 28.087 a 29.440.

L'esame degli esiti evidenzia che gli annullamenti, totali o parziali, sono stati il 17%, a fronte del 15% di rigetti e del 65% di inammissibilità; il residuo 3% è costituito dai conflitti, di giurisdizione o competenza, rettifiche ed altro. La maggior parte delle pronunce di inammissibilità (21.000 su circa 31.000) proviene dalla già ricordata VII sezione penale, il cui contributo allo smaltimento del lavoro della Corte di cassazione nel settore penale si è rivelato decisivo, anche se deve essere ulteriormente perfezionato il meccanismo di selezione dei procedimenti da assegnare a tale sezione, come dimostra il consistente numero di inammissibilità pronunciate dalle altre sezioni (9.900, pari al 32%).

Ancora una volta non posso esimermi dal denunciare, sulla scorta di tali dati, l'uso distorto che viene fatto del ricorso per cassazione in materia penale: due terzi delle impugnazioni sono proposte per ragioni che non possono essere esaminate dal giudice di legittimità; l'11% (pari a 5.594) hanno ad oggetto sentenze con le quali il giudice accoglie l'accordo intervenuto fra le parti (patteggiamento); l'85% di questi ultimi sono dichiarati inammissibili (4.753).

È proseguita, e si è ulteriormente sviluppata, per l'impegno dei magistrati e del personale addetti all'Ufficio Sistemi Informativi della Cassazione e nonostante i limitati mezzi disponibili, l'infor-

matizzazione dei servizi, sia per quel che concerne le cancellerie (sono ormai informatizzate tutte le fasi del giudizio di cassazione), sia per quanto riguarda il materiale documentale posto a disposizione degli utenti. Si è instaurato, altresì, un proficuo rapporto di collaborazione con la Procura generale, che ha agevolato il processo di informatizzazione anche di questo Ufficio, tuttora in corso di perfezionamento.

Sempre in ambito informatico, merita di essere segnalata la recentissima conclusione, da parte del Ministero della giustizia, del contratto per la realizzazione del progetto denominato ITACA (*Information Technology Application for Crimes*). Si tratta di un applicativo per il calcolo dei termini di prescrizione dei reati e di scadenza della custodia cautelare, basato su una banca-dati la cui realizzazione da parte di un apposito gruppo di studio della Cassazione ha richiesto un'imponente opera di classificazione dei reati e delle circostanze. Il *software*, di tipo *web-based*, potrà essere utilizzato, con diversi livelli di accesso, non solo dalla Corte ma anche dagli uffici di merito e da altri utenti istituzionali.

* * *

La particolarità della posizione della Procura generale nell'ordinamento giudiziario è stata già illustrata nelle due relazioni precedenti.

I dati statistici sulle sopravvenienze per la Corte riguardano anche la Procura. Sono, tuttavia, considerevolmente cresciuti i flussi relativi alle attività tipiche dell'Ufficio sia nel settore penale che in quello civile, che hanno reso maggiormente gravoso il lavoro di magistrati e personale amministrativo, anche a causa delle consistenti vacanze d'organico.

In particolare – e riservandomi di illustrare i dati relativi al settore disciplinare – nel primo risultano fortemente accresciute le richieste di determinazione della competenza del pubblico ministero

a procedere alle indagini preliminari per un determinato reato. Di grande rilievo è stato il provvedimento relativo al contrasto tra le Procure di Roma, Firenze e Bologna sulle indagini per i delitti D'Antona e Biagi. Non ci si può, ovviamente, pronunciare sugli esiti di tali complesse indagini. Si può tuttavia affermare che la risoluzione del contrasto (tenendo conto della situazione esistente al momento in cui la richiesta fu formulata) ha favorito un più efficace coordinamento tra le procure.

Nel settore civile il maggior aggravio di lavoro è stato determinato dalla nuova disciplina del procedimento camerale di cui al già ricordato art. 375 c.p.c.

La peculiare natura dell'Ufficio, facente parte della struttura del pubblico ministero, e la sua specificità in quanto organo che deve concorrere alla funzione nomofilattica, impongono un costante coordinamento tra sostituti, e un'accorta mediazione tra la libertà di autodeterminazione del sostituto in udienza e la necessità di esprimere una linea tendenzialmente unitaria sui principali problemi di diritto sostanziale e processuale (come, a mio avviso, dovrebbe avvenire in tutti gli uffici di procura, ma sull'argomento tornerò parlando degli aspetti organizzativi in generale). A ciò si è finora provveduto con l'ausilio fornito dall'Ufficio documentazione della stessa Procura e dal Massimario della Corte, che segnalano novità normative e giurisprudenziali e contrasti.

Il già ricordato disegno di legge in materia di riforma del processo civile contiene una disposizione che riguarda direttamente le attribuzioni del Procuratore generale: l'art. 2 limita l'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione alle cause trattate a sezioni unite o in camera di consiglio, oltre che a quelle nelle quali l'intervento del pubblico ministero è obbligatorio anche nella fase di merito ai sensi dell'art. 70 c.p.c. Il pubblico ministero potrebbe poi intervenire anche davanti alle sezioni semplici della Cassazione, ma solo per richiedere che la causa sia assegnata alle Sezioni unite.

Questa misura non sembra possa essere giustificata con il recupero di risorse umane che ne conseguirebbe: esso, infatti, sarebbe troppo modesto (non più di dieci – quindici magistrati) per spiegare le ragioni di una innovazione che inciderebbe radicalmente sulla natura e sulla funzione della Cassazione. Con soddisfazione, quindi, ho constatato che la riforma non è stata riprodotta nel disegno di legge delega n. 386, di cui ho dianzi fatto cenno, per l'attuazione di modifiche al codice di rito civile. Ciò fa ben sperare su un ripensamento da parte del Senato, che deve ancora esaminare il disegno di legge n. 2430/S.

I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

Per quanto concerne l'attività di quest'Ufficio nel settore disciplinare, va ricordato che spetta al Procuratore generale della Cassazione, quale titolare (assieme al Ministro della giustizia) dell'azione disciplinare, la valutazione di tutte le notizie di possibile rilevanza disciplinare nei confronti di magistrati che pervengono sia da parte di soggetti istituzionali, sia da parte di singoli cittadini, da relazioni ispettive dal Ministero, dal C.S.M., ovvero dalla stampa. Nei casi in cui venga promossa l'azione disciplinare, spetta a questo Ufficio di condurre l'istruttoria di tutti i procedimenti conseguenti, decidendo all'esito se chiedere o meno il giudizio della Sezione disciplinare, presso la quale un rappresentante dell'Ufficio svolge le funzioni di pubblico ministero.

Per quanto riguarda l'attività svolta nel settore delle notizie non provenienti da canali istituzionali, va segnalato che nel periodo di riferimento ne sono pervenute quasi 700, spesso riferentisi ad uno stesso fatto, talora accompagnate anche da denunce penali. Il vaglio di questo tipo di notizie, che forniscono spesso elementi di giudizio sul modo in cui l'esercizio della funzione giurisdizionale è percepito dalla collettività, è stato effettuato con il massimo scrupolo. Ma nella

grande maggioranza dei casi si è trattato, anche quest'anno, di esposti che si sono rivelati, a seguito dell'acquisizione delle necessarie informazioni, privi di consistenza e quindi insuscettibili di iniziative disciplinari. Al riguardo non può non rilevarsi che va purtroppo diffondendosi la tendenza ad attribuire, piuttosto che a ragioni «fisiologiche» proprie di ogni sistema processuale, a condotte colpose, quando non, addirittura, dolose del magistrato operante, il contenuto sfavorevole di un provvedimento giudiziario.

Altra fonte di notizie in questo stesso settore è la stampa, specie quella locale, che spesso informa su vicende riguardanti singoli uffici giudiziari, o comportamenti censurabili di taluni magistrati. In alcuni casi più rilevanti, sono stati iniziati procedimenti disciplinari proprio in base a simili acquisizioni, previo riscontro a cura dei Presidenti o Procuratori generali distrettuali.

Per quanto riguarda le notizie che pervengono attraverso i rapporti dei capi di uffici giudiziari, va ricordato che ciò avviene nell'espletamento del potere-dovere di sorveglianza, loro conferito dall'art. 14 r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511, in ordine a condotte di magistrati che presentano profili di possibile rilevanza disciplinare. Trattasi di uno strumento particolarmente affidabile, in considerazione della conoscenza diretta che il capo dell'ufficio ha delle qualità personali e professionali dei magistrati, come delle situazioni ambientali del luogo in cui il fatto addebitato si è verificato. C'è da augurarsi che questa attività di vigilanza, specie a livello distrettuale, sia ancora più attenta e penetrante, nell'intento di assicurare – specie in via preventiva – l'osservanza, da parte dei magistrati, dei canoni di deontologia, ma anche delle regole sulle situazioni di incompatibilità che tanto allarme suscitano presso gli avvocati e gli utenti della giustizia e che, oltre al controllo effettuato dal C.S.M., possono essere anche suscettibili di rilevanza disciplinare, quando seguiti da comportamenti rivelatori di conflitti di interessi.

Altro canale ufficiale di informative disciplinari è quello deri-

vante dall'attività istituzionale del C.S.M., tenuto – ai sensi dell'art. 27 cpv. del proprio regolamento interno – a dare notizia ai titolari dell'azione disciplinare di qualsiasi fatto di possibile rilevanza disciplinare che emerga nel corso dei lavori svolti dalle singole commissioni interne.

Nella stessa maniera si è operato, in base alle segnalazioni pervenute circa il rispetto dei tempi massimi per il deposito delle sentenze e al lavoro svolto nei singoli uffici giudiziari, compresa la stessa Corte di cassazione, in casi di comportamenti scorretti in udienza o in ufficio, ovvero in caso di insufficiente produttività. L'esercizio attento ed assiduo della sorveglianza da parte non solo dei capi degli uffici giudiziari ma anche – per riferirne ad essi – da parte dei presidenti di sezione, dei capi degli uffici g.i.p., dei procuratori aggiunti e di tutti i magistrati incaricati di funzioni c.d. semi-direttive, costituisce uno strumento irrinunciabile per consentire ai titolari dell'azione disciplinare di intervenire a supporto della esigenza di assicurare il rispetto dei tempi ragionevoli del processo, inducendo conseguentemente i magistrati preposti e responsabili degli uffici predetti a segnalare le disfunzioni più rilevanti e a studiare più adeguate strutture di organizzazione del lavoro giudiziario.

In ordine poi alle relazioni sulle ispezioni ordinarie che l'Ispektorato generale del Ministero della giustizia trasmette a quest'ufficio, deve darsi atto che, per la completezza delle indagini svolte *in loco*, nella quasi totalità dei casi, risultano integralmente condivise le conclusioni cui, sul piano disciplinare, è pervenuto l'Ispektorato medesimo.

Particolare attenzione è stata dedicata agli esposti provenienti da professionisti legali, per la diretta conoscenza dei procedimenti in cui essi esplicano la loro attività. Anche se è da auspicare che analoga attenzione sia dimostrata dagli organi disciplinari di tali categorie professionali in caso di attentati al prestigio dei singoli magistrati addebitabili a soggetti appartenenti a dette categorie.

Va infine menzionata l'attività svolta da questo Ufficio in base

a quanto disposto dall'art. 5 legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto). Al riguardo, va confermata la valutazione espressa nella relazione dello scorso anno e cioè che, attesa la difficoltà, anche a causa del lungo tempo trascorso, di ricostruire con sufficiente precisione le tappe dei singoli procedimenti in questione, è stato possibile individuare una condotta colpevole del magistrato, quale causa della non ragionevole durata del procedimento, soltanto in un numero alquanto limitato di casi (quindici), per i quali è stata poi promossa l'azione disciplinare, mentre 702 sono stati definiti con archiviazione e per 471, pervenuti al 30 giugno 2003, sono in corso indagini istruttorie.

Quello che piuttosto preme di rilevare sotto il profilo della ragionevole durata dei processi – principio che ormai gode di una esplicita copertura costituzionale ed al quale ogni magistrato deve mostrarsi attento e sensibile – è, in particolare, l'incidenza negativa esercitata dalla eccessiva mobilità dei magistrati, non solo per il trasferimento da un ufficio ad un altro, ma anche e soprattutto per il passaggio da una funzione ad un'altra all'interno dello stesso ufficio. Tale incidenza negativa emerge univocamente dalla grande maggioranza delle informazioni acquisite a seguito dei decreti delle corti di appello di accoglimento delle istanze di equo indennizzo ai sensi della c.d. legge Pinto (sui problemi insorti, anche dinanzi alle Sezioni unite della Cassazione, si è già riferito *retro* in sede propria) e non solo per il settore penale, ma soprattutto per quello civile, ove troppo spesso è sottostimato il valore della continuità nella conduzione dell'istruttoria da parte del medesimo giudice.

I dati statistici sull'attività svolta da questa Procura generale in materia disciplinare mostrano che, nel periodo di riferimento, sono state promosse 93 azioni disciplinari (23 in più dell'anno precedente); altre 42 sono state promosse dal Ministro della giustizia (7 in più dell'anno precedente) ed, infine, 3 sono state promosse da entrambi i titolari dell'azione, per un totale di 138 procedimenti, che hanno riguardato complessivamente 147 magistrati. Rispetto all'anno precedente, va registrato un incremento di 27 unità.

I comportamenti denunciati all'organo disciplinare hanno riguardato in particolare: per il 20% circa, violazioni di norme processuali; per il 16% circa, ritardi nel deposito di provvedimenti giurisdizionali; per il 15% circa, inerzie o negligenze nello svolgimento di attività di indagine o istruttorie; per il 10% circa, eccessi nell'esercizio del diritto di critica verso l'operato di colleghi ovvero di organi istituzionali, in violazione dei doveri di riserbo e correttezza; scorrettezze nei rapporti con il capo dell'ufficio ovvero con colleghi (10%), con professionisti legali (5%), con organi di polizia (3%); per il 5% circa, infine, inerzie o negligenze di capi degli uffici nell'assolvimento dei loro specifici doveri. Va, altresì, rilevato che quattro magistrati sono stati denunciati per violazione dell'art. 51 c.p.c., per omessa astensione, ritenuta doverosa o quanto meno estremamente opportuna.

Quanto alla fase dell'istruttoria sommaria, conseguente all'esercizio della relativa azione da parte del Procuratore generale, come del Ministro della giustizia, ai sensi del 2° comma dell'art. 107 Cost. e dell'art. 14 della legge n. 195 del 1958, sono state avanzate 73 richieste di giudizio alla Sezione disciplinare del C.S.M. In 28 casi sono state, invece, formulate richieste di pronuncia di non luogo a procedere per essere rimasti esclusi gli addebiti contestati.

La Sezione disciplinare del C.S.M., pronunciando su tali richieste, ha emesso 24 sentenze di condanna (13 ammonimenti, 5 censure, 5 perdite di anzianità, 1 destituzione) e 36 sentenze di assoluzione. Le Sezioni unite della Cassazione hanno esaurito 14 ricorsi avverso le decisioni dell'organo disciplinare, con 11 rigetti e 3 accoglimenti.

Nell'anno di riferimento sono state chieste, infine, cinque sospensioni cautelari dalle funzioni e dallo stipendio, tre delle quali sono state accolte dalla Sezione disciplinare.

Considerando il vasto e attento controllo sui comportamenti dei magistrati ordinari (che sono in Italia oltre 9.000), si può affermare che, per quanto riguarda la deontologia professionale, non

esistono ragionevoli motivi di preoccupazione, rientrando le susposte violazioni nei limiti fisiologici propri di ogni categoria professionale.

ASPETTI ORGANIZZATIVI

Per superare, o almeno avviare a soluzione, la crisi della giustizia, sono necessarie riforme dell'attuale assetto organizzativo della magistratura, sia giudicante sia requirente. Questo anche al fine di coordinarci con gli ordinamenti degli altri Stati dell'Unione Europea, eliminando le nostre più vistose disfunzioni in tema di efficienza del servizio giustizia e di durata dei processi.

Sono attualmente all'esame del Parlamento riforme incisive dell'ordinamento giudiziario, che per taluni snodi hanno suscitato forte apprensione tra i magistrati, sulle quali ovviamente mi astengo dal pronunciarmi, se non per rilevare che eventuali strutture gerarchiche di stampo burocratico non sarebbero coerenti con i principi costituzionali ed è assai dubbio che risultino adeguate allo scopo perseguito.

Risultati concreti possono invece essere conseguiti con riforme mirate ad una più accentuata responsabilizzazione dei capi degli uffici e, nel settore penale, a una più chiara separazione delle funzioni, nel rispetto tuttavia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Attualmente la gestione degli uffici giudiziari è rimessa allo spirito di iniziativa di coloro che li dirigono, i quali, dovendo rispettare l'autonomia giurisdizionale dei singoli magistrati che ne fanno parte, spesso si limitano a riferire passivamente – *a posteriori* – su dati statistici relativi a pendenze e produttività, e non, per così dire, in corso d'opera sulle misure organizzative da adottare, o adottate, in modo da consentire in ambito distrettuale, a Presidenti e Procuratori delle Corti di appello, raffronti con altre situazioni similari, suggerimenti e misure correttive.

Questo Ufficio ha avviato già dallo scorso anno una ricognizione delle iniziative realizzate nei vari distretti in campo organizzativo, dirette al recupero di efficienza e alla contrazione dell'arretrato; nonché sui controlli previsti, e poi effettuati, circa il rispetto dei tempi ragionevoli di durata dei processi. Alcune risposte offrono indicazioni indubbiamente positive. A titolo di mera esemplificazione si possono ricordare, nel settore civile, i programmi di recupero, anticipazione di cause e taglio dei tempi morti, attuati dal tribunale di Roma, che ha conseguito un significativo accorciamento dei tempi di trattazione, ormai prossimi alla media generale indicata dalla Corte di Strasburgo. Nel settore penale, i risultati ottenuti a Torino, grazie al programma di smaltimento dei procedimenti più antichi e all'ampio impiego di risorse informatiche; l'istituzione a Palermo di unità operative, composte da personale di segreteria della procura e di polizia giudiziaria, per la trattazione – sotto la supervisione del magistrato – di affari ripetitivi e di modesta gravità, secondo procedure standardizzate; la creazione di uffici-stralcio presso le procure di Bergamo e Bologna.

Tuttavia, il quadro d'insieme che si ricava dalle risposte fornite dai Procuratori generali dei distretti per la ri-organizzazione degli uffici è quello di un impianto organizzativo generalmente poco flessibile e nel quale – in assenza di più specifici compiti di controllo – non esistono sistemi di vigilanza sulla durata dei processi, finalizzati a sviluppare nei magistrati la cultura della giustizia-servizio, da rendere in tempi brevi. Sono rari i progetti organici elaborati nella prospettiva di un (almeno parziale) ripianamento dell'arretrato e della progressiva ridefinizione dei tempi ordinari di trattazione, in termini coerenti con i principi sanciti dall'art. 111 della Costituzione. C'è ancora troppo fatalismo, troppa accettazione dell'esistente. Mi permetto perciò anche quest'anno di rinnovare ai Procuratori generali dei distretti la richiesta, auspicando che pongano l'accento, nelle loro relazioni del prossimo 17 gennaio, sulle iniziative che già oggi possono essere intraprese.

La magistratura, con l'ausilio del suo organo di autogoverno, dovrà sempre più prendere coscienza della nuova cultura della giurisdizione, che comporta precisi compiti operativi, da portare avanti con la indispensabile collaborazione del Ministero della giustizia per quanto riguarda l'apprestamento dei mezzi – specie informatici – e delle risorse (che tuttavia al presente sembrano essere state invece ridotte). I programmi di *software* messi a punto in taluni uffici dovrebbero essere estesi a tutti gli uffici giudiziari, al fine di seguire l'andamento dei singoli processi, specie di quelli civili, nella fase istruttoria, in quella decisionale e poi in quella della esecuzione, ma anche di ottimizzare talune procedure speciali (fallimentari, societarie, di volontaria giurisdizione, ecc.). Sistemi analoghi vanno attuati per migliorare quelli già in funzione in molte procure e negli uffici g.i.p. Tutto ciò dovrebbe permettere ai magistrati preposti al controllo dei vari settori di intervenire per evitare irragionevoli rallentamenti ed agli stessi magistrati affidatari delle singole procedure di avere consapevolezza del problema, anche quando subentrano ad altro collega.

È indubbio che in molti casi non è possibile pretendere un impegno maggiore da parte di singoli magistrati, già fin troppo oberati; ma è pure sicuro che permangono casi, censurabili, di impegno inadeguato alla funzione.

È comunque necessaria una nuova prospettiva dell'organizzazione. Da chi è titolare di funzioni direttive o semi-direttive deve venire uno sforzo di analisi e di fantasia propositiva, che consenta di abbandonare l'atteggiamento di passiva rassegnazione alla situazione attuale.

V'è necessità che in ogni ufficio si studi la situazione in rapporto alle specificità locali e si elaborino piani d'intervento che – restando intatte, ovviamente, le garanzie costituzionali di autonomia e di indipendenza, da cui l'attività giurisdizionale è assistita – tendano ad innalzare i livelli di produttività e di tempestività individuali e complessivi. Urge impostare il problema della eliminazione del-

l'arretrato, cioè di quei procedimenti che già hanno superato i tempi massimi di durata. Occorre poi abbandonare definitivamente i modelli di redazione delle sentenze eccessivamente articolate e prolisse: dannosi per l'economia complessiva del sistema, anche perché incrementano le impugnazioni sulle motivazioni. Né può farsi a meno di una razionale individuazione dei tempi massimi di trattazione, almeno per le procedure più frequenti, da perseguire pragmaticamente col massimo impegno.

Occorre poi, naturalmente, una verifica dei risultati ottenuti (con tempestive segnalazioni – ove necessario – a fini disciplinari), ma è necessario *in primis* garantire l'impiego ottimale delle risorse strumentali e di personale, senza trascurare l'assimilazione di criteri di economicità di gestione.

Gli interventi sul piano della programmazione, per quanto riguarda le procure, implicano altresì una nuova, più moderna ed attenta valorizzazione delle funzioni dirigenziali, sempre nel rispetto di criteri che assicurino certezza nell'applicazione del diritto ed effettività al principio di eguaglianza. Ciò anche al fine di evitare incomprensibili ed ingiuste diversità di atteggiamento, nei confronti di situazioni analoghe, e che le scelte di precedenza collegate alle risorse degli uffici si tramutino in criteri di priorità che, di fatto, rendano l'azione penale non più obbligatoria.

Il recupero dell'efficienza passa dunque anche per una rivisitazione del ruolo di indirizzo, di coordinamento e di c.d. «sorveglianza» che le norme ordinamentali assegnano ai magistrati dirigenti, come ha ricordato anche il Presidente della Repubblica nel già menzionato intervento al Consiglio Superiore della Magistratura dello scorso 29 ottobre. Particolarmente per i Presidenti di Corte d'appello e per i Procuratori generali distrettuali, ciò presuppone una particolare sensibilità per il momento organizzativo, cui dovrebbe accompagnarsi una nuova valorizzazione della loro posizione, in termini più attuali, specie per quanto concerne la più efficace gestione delle risorse, avendo tuttavia sempre come referente ultimo il Consiglio Superiore

della Magistratura; al quale va riservato il compito di valutare tale gestione, come quella di tutti i capi degli uffici, in occasione delle progressioni di carriera o di domande volte ad ottenere altre funzioni. Ad essi, che dovrebbero essere vere figure di riferimento del nuovo apparato organizzativo nell'ambito dei singoli distretti di corte di appello, potrebbero essere assegnati i compiti suddetti, attuabili anche a mezzo di incontri periodici con i capi degli uffici circondariali, magari rimodulando – per quanto riguarda i compiti dei Procuratori generali distrettuali – la vigente disciplina dell'istituto della avvocazione. Un'anticipazione di tali nuovi compiti dei capi dei distretti, si può rinvenire nella disciplina attuata, nel settore civile, con il d.lgs. n. 5 del 2003, relativo ai procedimenti in materia di diritto societario, che prevede un riscontro da parte del procuratore generale distrettuale dei dati relativi ai tempi di durata dei procedimenti in materia, per poi riferirne annualmente al Procuratore generale della Cassazione.

L'eventuale temporaneità degli incarichi direttivi, con una rigorosa verifica quale presupposto per la possibile riconferma, sarebbe pienamente compatibile – credo – con il modello sopra tratteggiato; anzi, lo rafforzerebbe.

Non ritengo sia invece possibile, dato il ruolo attuale assegnato alla Corte di cassazione, prevedere anche una supervisione da parte del Primo Presidente e del Procuratore generale della suprema Corte, rispettivamente nel settore giudicante e in quello requirente, su scala nazionale, salvo che non si voglia istituire una funzione di stimolo e di coordinamento generale sull'attività dei capi dei distretti.

In sintesi, sembra oggi necessario introdurre, anche per la magistratura, la cultura della responsabilità, per quanto riguarda l'andamento e i risultati del servizio giudiziario, ed apprestare nel contempo un ordinamento del processo più agile ed essenziale, incidendo – come già si è detto – sulle regole e sul sistema delle impugnazioni, che oggi ne rendono ardua la gestione ed eccessiva la durata.

In questo quadro operativo ben può essere inserita una più chiara separazione tra le funzioni giudicanti e quelle requirenti, co-

me io stesso già rilevai nella relazione del 2002, purché, tuttavia, sia conservata l'unitarietà della magistratura, per quanto riguarda l'accesso, la formazione e lo sviluppo di carriera.

Occorre però sgombrare il terreno da quello che forse oggi comincia ad apparire come un falso problema, cioè la c.d. separazione delle carriere (che poi riguarda ovviamente il solo settore della giustizia penale). Questo perché la nostra Costituzione assicura in modo inequivoco l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere e perché tutti, compreso il potere politico, sono convinti e dichiarano che la magistratura è e deve restare indipendente, anche per quanto riguarda i pubblici ministeri. Alle accuse che, specie per il passato, vengono mosse circa abusi dovuti a una pretesa politicizzazione di certi settori della magistratura e ai timori che la classe forense formula circa il rischio di appiattimento dei giudici nei confronti dei pubblici ministeri (smentito nei fatti dai dati statistici, riportati nella tavola 12 allegata, che indicano una percentuale inferiore all'11% di annullamenti di ordinanze cautelari dei G.I.P. in sede di riesame), si può e si deve rispondere nel concreto – essendo inimmaginabile una dipendenza dei pubblici ministeri dal potere esecutivo – adottando soluzioni che garantiscano la terzietà e l'imparzialità per quanto riguarda l'attività dei giudici, ed il rigoroso rispetto dei diritti di libertà del cittadino per quanto riguarda l'attività dei pubblici ministeri. Si tratta di principi che sono già propri della cultura dei magistrati e che devono essere ora resi strutturali.

Il passaggio dall'una all'altra funzione necessita tuttavia di una disciplina più rigorosa e puntuale, volta ad evitare (e il C.S.M. si è già mostrato sensibile sul punto) che il mutamento di ruolo processuale nella stessa sede possa incidere negativamente – anche nella percezione esterna – sulla credibilità della funzione e sull'immagine d'imparzialità. Va evitato, peraltro, che l'eccessiva estensione delle preclusioni mini l'effettiva comunanza culturale di tutti gli appartenenti alla magistratura.

Separazione delle funzioni significa presa di coscienza della diversità dei compiti assegnati nel processo penale al p.m. e al giudice, i quali operano in un sano sistema binario di controlli reciproci, nel quale il giudice è chiamato a esercitare una attenta verifica sui risultati delle indagini e sulle richieste degli organi inquirenti, fornendo anche agli imputati e ai difensori la garanzia della sua effettiva imparzialità.

Per attuare una proficua ed effettiva separazione delle funzioni, sarebbe utile forse pensare anche ad una più visibile distinzione degli uffici dei magistrati giudicanti da quelli dei magistrati del pubblico ministero. L'attuale assetto organizzativo già vede distinti Corti di appello e tribunali da Procure generali distrettuali e procure circondariali. Vede altresì, in forza dell'art. 104 della Costituzione, il Presidente e il Procuratore generale della Cassazione, in quanto membri di diritto del Consiglio superiore della magistratura, quali rappresentanti rispettivamente dei giudici e dei pubblici ministeri.

Forse non è trascurabile, per allontanare l'idea di contiguità o accessorietà, l'opportunità di superare l'attuale denominazione delle procure, tutte istituite «presso» i rispettivi uffici giudicanti, mentre la Costituzione – seppure con riferimento, all'art. 104, al solo ufficio requirente di legittimità – parla di «procuratore generale *della* Corte di cassazione» (così come sarebbe corretto chiamare Procuratori distrettuali della Repubblica gli attuali Procuratori generali presso le Corti di appello). Andrebbe nel contempo meglio chiarita la posizione della Direzione nazionale antimafia, che opera sotto la sorveglianza della Procura generale della Cassazione senza farne parte organicamente e che ha rappresentato un modello utile di coordinamento non gerarchico e dall'esterno di attività investigative svolte da uffici inquirenti.

Si tratta di mere premesse formali agli indispensabili adeguamenti normativi circa la ripartizione dei rispettivi compiti, finalizzati a dare vita ad un sistema più razionale di uffici giudiziari distinti per le funzioni, giudicanti o requirenti, loro affidate; e, al tempo stesso, ad un'organizzazione della giurisdizione per comparti terri-

toriali, in grado di rispondere in modo più efficace e controllato all'esigenza di fondo oggi avvertita, che è quella di fornire alla collettività un servizio di giustizia moderno e responsabilizzato, il più possibile attrezzato rispetto alla (sempre crescente) domanda di giustizia.

Per altro verso, non può comunque sottrarsi il permanere di gravi carenze di dotazioni che si riverberano negativamente sull'efficienza del servizio. L'inadeguatezza quantitativa del personale amministrativo è il primo tra tali fattori di deficit, notevolmente poi accentuato dalla scarsa flessibilità d'impiego delle unità presenti e dall'assenza di incentivazioni al personale ad innovare metodi di lavoro e prassi operative così da aumentare la produttività. Taluno parla, opportunamente, di «burocratizzazione operativa», che determina un dispendio di energie altrimenti meglio utilizzabili nella gestione quotidiana del lavoro giudiziario, a tutti i livelli. I rapporti che pervengono dai distretti rimarcano la non ottimale distribuzione della forza-lavoro rispetto alle esigenze e alle priorità operative: ciò ha determinato il cristallizzarsi di attività, mentre una flessibile e oculata mobilità consentirebbe di adeguare le risorse operative alle esigenze di settori endemicamente più gravati, riequilibrando il rapporto di produttività di ciascun operatore.

L'AVVOCATURA

In conformità con 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.

Nel documento si ricorda la solidarietà manifestata alla magistratura in occasione della risoluzione dello scorso febbraio del Consiglio Superiore della Magistratura, tesa a riportare il confronto tra politica e magistratura a toni e metodi più consoni a una moderna de-

mocrazia pluralista; e la piena adesione espressa alla dichiarazione con la quale il Capo dello Stato ha confermato alla magistratura italiana i sentimenti di fiducia e di apprezzamento per l'opera quotidiana prestata per difendere i principi democratici e la Costituzione della Repubblica. Dopo aver segnalato che tali iniziative sono state motivate dal convincimento che ogni offesa alla funzione giurisdizionale, da qualunque parte provenga, è un'offesa anche alla funzione difensiva e all'Avvocatura italiana, il Consiglio Nazionale Forense auspica che la c.d. mini-riforma del processo civile possa trovare al più presto il suo epilogo in sede parlamentare e possa inoltre essere presa in seria considerazione la riforma globale del processo civile.

Nel documento si sottolinea inoltre che un contributo al miglioramento della giustizia e del processo può venire anche dalla riflessione critica che si svolge all'interno della categoria forense, per colmare lacune e ritardi. In questa prospettiva, da un verso vengono ricordate le numerose ed importanti iniziative di carattere professionale e culturale promosse, attraverso la Fondazione e il Centro per la formazione e l'aggiornamento degli avvocati, per migliorare la qualità e l'immagine degli iscritti, dall'altro è ribadita la necessità di una riforma organica dell'accesso alla professione forense, che passi per un sistema integrato di scuole forensi e scuole universitarie, non avendo la legge n. 180 del 2003 raggiunto pienamente l'obiettivo originario di assicurare lo svolgimento omogeneo e corretto degli esami in tutte le sedi.

CONSIDERAZIONI FINALI

Al termine di questa relazione, che ha esaminato i vari problemi della giustizia civile e di quella penale oltre che i più importanti ed attuali aspetti organizzativi, possono farsi alcune considerazioni conclusive.

Talune riforme sono state realizzate, ma altre ancora sono necessarie, perché ogni istituzione, per vivere, deve continuamente

rinnovarsi. La giustizia ha bisogno di essere seguita e aiutata a funzionare.

La crisi del rapporto tra politica e giurisdizione ha caratterizzato profondamente questi ultimi anni. Se dovesse protrarsi, certamente aggraverebbe la crisi della giustizia. Se si contesta il ruolo istituzionale della magistratura, si negano la funzione e i valori della giurisdizione e, quindi, le fondamenta stesse dello stato democratico.

È giunto il momento, per il bene della collettività e delle istituzioni, di porre termine alle accuse e ai sospetti reciproci, alle polemiche e alle schermaglie. La magistratura sa di dovere operare, nel quadro di una più accentuata separazione delle funzioni e di una attenta riorganizzazione degli uffici giudiziari, rispettando rigorosamente i limiti tecnici della giurisdizione, senza farsi influenzare da contingenze, senza finalità moralizzatrici o di supplenza. I magistrati per primi intendono evitare commistioni di ruoli con la politica e comportamenti che possano indurre a dubitare della loro terzietà e sono impegnati, laddove è possibile, a migliorare l'efficienza del servizio che rendono alla collettività.

La magistratura chiede però rispetto del suo ruolo istituzionale e delle prerogative riconosciute dalla Costituzione, cui si debbono accompagnare riforme non solo attinenti alla carriera, e in ogni caso non di stampo burocratico, ma volte a rendere possibile e proficuo il suo lavoro e più spedito il corso dei processi, per non essere poi ritenuta unica responsabile di lentezze e ritardi. Riforme coraggiose e idonee ad avviare il sistema giudiziario italiano verso gli *standard* europei.

Occorre quindi, in sintesi finale, dare vita ad una giustizia moderna e funzionale, ad un processo – sia civile, sia penale – ispirato a regole essenziali, scandito da limiti di durata massima. Un processo che preveda un sistema rigoroso di impugnazioni, specie per quanto riguarda il ricorso alla Corte di cassazione, alla quale bisogna restituire il ruolo di corte suprema, chiamata a risolvere solo

quesiti di legittimità ben precisati, in controversie di particolare rilevanza giuridica o economica.

È con questi intendimenti di operosità e nel clima di rinnovata fiducia nelle istituzioni, che Le chiedo, signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2004.