

**FRANCESCO FAVARA**

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

# **RELAZIONE**

**SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA**

**NELL'ANNO 2004**

Roma, 11 gennaio 2005

SALUTO.....	7
LA GIUSTIZIA ITALIANA E L'EUROPA.....	
<i>I problemi della giustizia.</i> .....	7
<i>Il processo di integrazione europea</i> .....	8
<i>Rapporto tra giurisdizione italiana e giurisdizione della Corte di Strasburgo</i> .....	11
LA GIUSTIZIA CIVILE.....	
<b>A) ASPETTI GENERALI</b> .....	16
<i>I tempi e i numeri della giustizia civile.</i> .....	16
<i>Considerazioni sull'andamento dei processi</i> .....	20
<i>L'attuazione del regolamento sul c.d. processo telematico</i> .....	24
<i>Il processo societario</i> .....	25
<b>B) ASPETTI PARTICOLARI</b> .....	28
<i>I procedimenti in materia di diritto di famiglia</i> .....	28
<i>La giustizia minorile</i> .....	30
<i>Controversie in materia di lavoro e previdenza sociale</i> .....	34
LA GIUSTIZIA PENALE .....	
<i>Flussi quantitativi e dati statistici</i> .....	36
<i>L'attività del giudice di pace</i> .....	39
<b>A) ASPETTI GENERALI. GIUSTIZIA PENALE ED EFFICACIA</b> .....	41
<i>Le finalità del processo penale. La mediazione costituzionale</i> .....	41
<i>La ipercriminalizzazione</i> .....	44
<i>Efficacia del processo:</i> .....	45
<i>a) I "costi" delle indagini preliminari e delle attività difensive</i> .....	45
<i>b) Il rapporto delle indagini preliminari con i riti speciali ed il dibattimento</i> .....	48
<i>c) I mezzi di impugnazione</i> .....	49
<i>d) I procedimenti cautelari</i> .....	52
<i>e) Le patologie processuali</i> .....	53
<b>B) I VARI TIPI DI CRIMINALITA'. L'AZIONE DI CONTRASTO</b> .....	53
<i>L'andamento della criminalità. Considerazioni generali</i> .....	53
<i>La criminalità organizzata</i> .....	55
<i>a) La criminalità organizzata di origine nazionale</i> .....	56
<i>b) La criminalità di origine straniera</i> .....	62
<i>c) Immigrazione clandestina</i> .....	65
<i>Terrorismo e reati contro lo Stato</i> .....	66
<i>a) Terrorismo interno</i> .....	66
<i>b) Terrorismo internazionale</i> .....	67
<i>Le altre principali manifestazioni criminose</i> .....	69
<i>a) Reati contro la pubblica amministrazione</i> .....	69
<i>b) Criminalità economica</i> .....	70
<i>c) Omicidi, sequestri di persona a scopo di estorsione, rapine, estorsioni, furti, ecc.</i> ..	72
<i>d) Reati in tema di stupefacenti</i> .....	74
<i>e) Reati inerenti alla sfera sessuale</i> .....	74
<i>f) Reati in materia di tutela dell'ambiente e del territori; violazioni edilizie ed urbanistiche</i> .....	76
<i>g) Sicurezza sul lavoro e tutela della salute</i> .....	78

<i>h) Reati in materia di criminalità informatica</i> .....	80
<i>i) Criminalità minorile</i> .....	82
<i>La Direzione nazionale antimafia</i> .....	83
<i>Polizia giudiziaria e strutture investigative</i> .....	86

C) L'ESECUZIONE DELLA PENA .....

LA CORTE DI CASSAZIONE E LA PROCURA GENERALE.....

I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI .....

ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEGLI UFFICI. STRUTTURE ..... 108

L'AVVOCATURA.....

CONSIDERAZIONI FINALI.....

INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE .....



# **SALUTO**



# INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2005

## LA GIUSTIZIA ITALIANA E L'EUROPA

### **I problemi della giustizia.**

Anche nel 2004 i problemi e le vicende della giustizia sono stati al centro dell'attenzione generale. La contrastata riforma dell'ordinamento giudiziario, taluni processi importanti, alcune sentenze della Corte di cassazione e anche di giudici di merito che hanno toccato temi sensibili, come quelli della famiglia e della vita sociale, hanno avuto sempre vasta eco nelle cronache dei giornali e hanno animato dibattiti e polemiche. Basta leggere le rassegne stampa o seguire le trasmissioni della radio e della televisione – che talvolta hanno dato vita quasi a processi paralleli rispetto a quelli che si celebrano nelle aule giudiziarie - per averne conferma.

Ma il vero problema che è al centro delle discussioni è ancora quello della eccessiva durata dei processi, strettamente dipendente dalla loro quantità. C'è un preciso interesse ad ottenere una giustizia in tempi rapidi: si tratta di un interesse concreto che riguarda tutti coloro che soffrono l'attuale disservizio della giustizia.

Al 30 giugno 2004 sono risultati pendenti ben 8.942.932 processi – quasi 9 milioni! – di cui 3.365.000 civili e 5.580.000 penali. Se si pensa che per ogni causa civile vi sono almeno due parti interessate (ma spesso ve ne sono tante altre), e che ogni processo penale coinvolge un numero di persone, come imputati o come parti lese, certamente superiore a quella grande cifra che ho sopra indicato, si ha subito la sensazione concreta della entità dell'interesse - e del malcontento - che per la giustizia

hanno i cittadini. Non senza poi considerare le spese e i costi materiali e le ansie che i processi comportano per ciascuno di essi.

Si comprende allora perché è indispensabile dare vita a un sistema di giustizia efficace, che permetta di avere fiducia in un esito giusto, e possibilmente rapido, della propria vicenda giudiziaria.

Il tema dell'efficacia sarà il motivo centrale di questa relazione e il parametro per valutare l'amministrazione della giustizia in Italia, oggi.

Si tenga presente che l'Europa ci chiama sempre più ad un confronto che, se sul piano della qualità della giurisdizione ci vede sicuramente ai primi posti, su quello dell'organizzazione e dell'efficienza ci vede invece fermi su posizioni non adeguate rispetto ai problemi da risolvere.

## **Il processo di integrazione europea**

Due eventi storici hanno contrassegnato il 2004, aprendo una nuova fase del processo di integrazione europea: l'allargamento dell'Europa a dieci nuovi Paesi e l'adozione del trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Nel richiamare i successi ottenuti nella progressiva creazione di un quadro giuridico comune nel settore della giustizia e degli affari interni, il recente Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004 ha adottato il Programma pluriennale dell'Aja sulle politiche connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, delineando in particolare le linee di sviluppo di uno spazio europeo di giustizia, da perseguire attraverso il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, la facilitazione dell'accesso alla giustizia e la piena attuazione del principio di reciproco riconoscimento.

Tale obiettivo comporta da una parte un'attività di supporto, di scambio e di formazione comune dei giudici, dall'altra un sistema di valutazione dell'attuazione delle politiche della Unione Europea nel settore della giustizia, perché il principio del reciproco riconoscimento presuppone un sistema giudiziario nei singoli Paesi che sia rispondente a determinati livelli di qualità.

Sotto il primo profilo è prevista la istituzione di una rete dei Consigli della magistratura, di una rete europea delle Corti supreme e di una rete europea di formazione giudiziaria sia nel settore penale che civile, nonché la predisposizione di programmi di scambio per le autorità giudiziarie, in modo da facilitare la cooperazione; ulteriori misure riguardano l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni civili e penali, da perseguire anche mediante la standardizzazione delle procedure e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali anche di carattere sostanziale.

Un programma dunque ambizioso che coinvolge ordinamenti giuridici diversi e di diversa tradizione, nel quale un ruolo fondamentale è attribuito ai giudici e al sistema giudiziario dei singoli Paesi, chiamati a partecipare in modo attivo al processo di integrazione europea che proprio sul diritto ha giocato le sue opzioni di fondo.

Nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile va segnalato, il regolamento CE n. 805/2004 del 21 aprile 2004 che ha istituito il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati. Il regolamento, che troverà applicazione a far data dal 21 ottobre 2005, costituisce un esempio del programma di cooperazione rafforzata, perché introduce norme minime per i procedimenti relativi ai crediti non contestati, realizzando in tal modo il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, e nel contempo consente la circolazione delle decisioni giudiziarie, delle transazioni giudiziarie e degli atti pubblici in tutti gli Stati membri, senza la necessità di procedimenti intermedi per il riconoscimento e l'esecuzione.

La Procura generale presso la Corte di cassazione, tramite il Punto di contatto della Rete giudiziaria civile europea, che opera all'interno dell'Ufficio relazioni internazionali, partecipa all'attività di cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, al fine di fornire assistenza e facilitare l'applicazione degli strumenti comunitari. Le richieste di assistenza, oltre ad informazioni sul nostro diritto, hanno riguardato in particolare l'applicazione del

regolamento CE n. 1348/2000 in materia di notificazioni e comunicazioni, per difficoltà insorte nella notificazione di atti in Italia.

Anche nel settore penale si sono fatti significativi passi in avanti, segnatamente in materia di forme di contrasto al terrorismo, di accelerazione del processo di riconoscimento reciproco delle decisioni, di nuove possibilità di ravvicinamento delle disposizioni in materia penale e penalprocessuale, di nuove potenzialità dell'unità di cooperazione giudiziaria Eurojust, in specie per quanto riguarda l'orientamento in chiave sempre più operativa dell'attività della stessa.

In particolare, il Programma dell'Aja, pur presentando un minore grado di ambizione rispetto a quello del 1999, pone opportunamente l'accento sull'effettiva attuazione delle misure già adottate prima che sulle nuove iniziative da mettere in cantiere.

L'obiettivo è infatti quello di rafforzare la fiducia reciproca, il che significa in primo luogo completare il programma di misure per il pieno riconoscimento di tutte le decisioni giudiziarie, ma anche ridurre gli ostacoli e rafforzare il coordinamento delle indagini, se del caso prevedendo la concentrazione in un solo Stato membro dell'azione penale nelle cause transfrontaliere multilaterali.

Coordinamento delle indagini nella lotta al terrorismo e valorizzazione a tal fine di Eurojust, in collaborazione con Europol; norme minime comuni; adozione di una legge europea per rafforzare Eurojust e procedere alla eventuale creazione del pubblico ministero europeo, sono gli obiettivi immediati da raggiungere. In particolare, quest'ultimo avrà una competenza che sarà limitata all'origine alla sola protezione degli interessi finanziari comunitari, ma che in futuro potrà essere estesa a tutte le forme di criminalità grave a dimensione transnazionale.

Comunque i risultati già ottenuti sono importanti. Il mandato di arresto europeo, primo strumento ad essere adottato sul terreno del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, è stato anche il primo a divenire

effettivamente operativo (nel gennaio dello scorso anno ed è oggi in vigore in 24 Stati membri dell'Unione). Il nostro Paese non ha ancora provveduto alla relativa ratifica, preoccupato di contemperare le esigenze della cooperazione internazionale con il nostro tradizionale sistema di garanzie.

Rilevanti anche gli altri risultati conseguiti tanto sul versante dell'armonizzazione del diritto sostanziale (come la decisione quadro sulla incriminazione delle condotte di traffico di droga), che del mutuo riconoscimento, come gli accordi raggiunti in tema di sequestro e confisca dei proventi illeciti. Si tratta ora di recepire, a livello nazionale, la legislazione europea.

Pur con notevole ritardo rispetto alle altre iniziative, sembra oggi avanzare in seno all'Unione la consapevolezza di dover occuparsi non soltanto del versante repressivo ma anche di quello delle garanzie minime che devono essere assicurate su tutto il territorio dell'Unione.

In prospettiva comincia inoltre a profilarsi un ruolo rilevante per la Corte di giustizia delle comunità europee, anche in una materia come quella penale sinora rimasta sostanzialmente estranea alle sue competenze. Tale ruolo, come sembra indicare la recente decisione resa in materia di "*ne bis in idem*", manifesta potenzialità analoghe a quello già svolto dalla Corte in relazione alla costruzione del diritto comunitario.

### **Rapporto tra giurisdizione italiana e giurisdizione della Corte di Strasburgo**

Un altro importante capitolo riguarda la 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.

La durata eccessiva dei procedimenti ha costituito, anche nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004, causa di condanne dell'Italia dinanzi alla Corte di Strasburgo, per violazione del diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, ad una ragionevole durata del processo.

Come è noto, a seguito di tali condanne, è stata introdotta la legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto), che prevede l'accertamento, da parte della corte d'appello competente, della durata esorbitante di un procedimento giudiziario, con il conseguente riconoscimento di un'equa riparazione del danno, materiale e morale, a carico dello Stato.

I procedimenti promossi negli ultimi anni per ottenere tali indennizzi ammontano già a diverse migliaia. E numerosi sono stati i ricorsi alla Corte di cassazione contro le decisioni delle corti di appello. Alla Corte suprema infatti nel periodo qui in considerazione sono pervenuti 1.052 ricorsi proposti contro decreti emessi dalle corti di appello, e ne risultano definiti 357. La pendenza attuale davanti alla stessa Corte di ricorsi in questa materia, tenuto anche conto delle sopravvenienze ulteriori, risulta essere di oltre 2.000 procedimenti.

Ciò per non parlare del numero imprecisato di processi, già definiti od ancora pendenti, sulla cui eccessiva durata potrebbero essere proposte nuove istanze risarcitorie ai sensi della legge predetta.

In ogni caso va detto che il rimedio apprestato dal nostro Legislatore non sembra da solo idoneo a risolvere i problemi italiani dinanzi alla Corte di Strasburgo in quanto la reazione complessiva dell'ordinamento interno appare inadeguata ad eliminare le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre, nel senso che la legge Pinto non sembra possedere l'attitudine a determinare la auspicata accelerazione dei processi. Eppure, un sistema giudiziario più veloce ed efficiente potrebbe essere un buon volano per l'economia nazionale ed un importante biglietto da visita nello scenario internazionale.

La Corte europea ha ritenuto che la liquidazione degli indennizzi *ex lege* Pinto, da parte dei giudici italiani, in misura irragionevolmente inferiore a quella stabilita, in casi analoghi, dalla medesima Corte, costituisce motivo di ricorso sindacabile in sede europea, ed ha inoltre ritenuto (caso Scordino, già citato nella precedente relazione) ammissibile il ricorso diretto ad essa contro le decisioni della corte di appello pur se non gravate da ricorso per Cassazione. Ciò significa che, malgrado l'esistenza di questo rimedio interno, è possibile ricorrere a Strasburgo in caso di liquidazione di indennizzi troppo bassi.

Orbene, non vi è dubbio che sul piano astratto il riconoscimento della sussistenza di un danno patrimoniale o non patrimoniale e la sua determinazione, anche attraverso il criterio dell'equità, rientra nell'alveo della valutazione delle prove; e quest'ultima, effettuata dal giudice nazionale, è di regola insindacabile in sede sopranazionale.

Ma è del pari evidente l'esigenza che i giudici italiani si adeguino, per quanto possibile, alla giurisprudenza della C.E.D.U. Tanto più che quest'ultima, di fronte a vari rilievi critici relativi alla vaghezza e imprecisione dei suoi criteri di liquidazione dell'equo indennizzo per i tempi lunghi del processo, appare aver corretto le lacune evidenziate: infatti in 11 sentenze, tutte emesse il 10 novembre 2004, diversi paragrafi sono dedicati alla descrizione dei criteri, generali ed applicati al caso specifico, inerenti la liquidazione dei danni materiali e morali da essi derivati.

Puntualmente le Sezioni unite della Corte di cassazione, con le sentenze n. 1338, 1339, 1340 del 26 gennaio 2004 hanno affermato, in tema di equa riparazione, importanti principi, in particolare in materia di onere della prova del danno non patrimoniale (il danno è presunto, salva prova contraria) e di rilevanza, ai fini della quantificazione del danno, delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. E ancora la prima sezione civile della Corte di cassazione con la sentenza n. 8529 del 2004 ha affermato che il giudice italiano deve tener conto dei criteri ermeneutici elaborati dalla giurisprudenza della

C.E.D.U. con riguardo alla ragionevole durata del processo; e con la sentenza n. 11350 del 2004 (cui è seguita quella n. 17139 del 2004) ha ritenuto che l'eccessiva durata del processo tributario relativo a questioni involgenti la potestà impositiva dello Stato, non è indennizzabile ai sensi della legge n. 89 del 2001: ciò proprio in conformità alle indicazioni emergenti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che si muovono nel senso della non estensibilità del campo di applicazione dell'art. 6 della Convenzione alle predette controversie tra il cittadino ed il fisco.

In ogni caso il risultato di tutto ciò è una massa di procedimenti, per violazione del diritto ad un processo nel termine ragionevole, pendenti sia in Italia che a Strasburgo, con il rischio di causare una fortissima spesa pubblica, rischio al quale occorre ovviare al più presto con riforme strutturali incidenti sul funzionamento della macchina giudiziaria.

Del resto il peso per l'Erario, determinato dalle cause per violazione dei principi della Convenzione dei diritti dell'uomo, è tutto nelle cifre: l'Italia è, fra i 46 paesi del Consiglio d'Europa, al quinto posto per numero di ricorsi pendenti (dai dati del 2003 emergono n. 4.952 ricorsi contro l'Italia su di un totale di 75.730) ed al primo posto come numero di condanne (n. 103 su di un totale di 521). Il numero delle condanne registra comunque un miglioramento rispetto agli anni precedenti, in particolare il 2000 (con 233 condanne), il 2001 (con 359 condanne), il 2002 (con 325 condanne).

L'Italia non presenta casi di violazioni particolarmente gravi (del tipo di torture o trattamenti inumani o limitazioni della libertà d'espressione *aut similia*), ma comunque si caratterizza per "violazioni seriali", in particolare, oltre che nella tematica della durata esorbitante dei procedimenti giudiziari, anche nel campo dell'esecuzione coattiva degli sfratti, della disciplina dei fallimenti, delle espropriazioni per pubblica utilità, del procedimento penale in contumacia. Altre violazioni, più o meno, "sistemiche" dovrebbero invece, a breve, risultare, in tutto od in gran parte, non più attuali, per avvenuta modifica della legislazione in

materia (ci si riferisce in particolare al regime carcerario speciale od alle condanne disciplinari prive di sufficiente “base legale”).

L’attenzione della Corte di Strasburgo si è fra l’altro appuntata anche su rilevanti norme del processo penale italiano, in particolare sulla struttura italiana del processo in contumacia. Infatti, in data 10 novembre 2004 la Corte europea ha condannato l’Italia, nella causa *Sejdovic c. Italia*, per violazione dei principi del giusto processo, relativamente ad un caso di condanna in contumacia di un imputato che si era reso irreperibile subito dopo la commissione del reato. Ebbene, la Corte non si è limitata ad accertare la violazione, ma ha indicato anche le misure individuali e generali da adottare, in particolare la modifica della legislazione italiana in tema di contumacia. Tale sentenza meriterebbe una riflessione, che già si è aperta in altri paesi, circa la delicata problematica del rapporto gerarchico tra diritto interno e Convenzione europea e sui limiti accettabili di erosione della sovranità statale dipendenti dall’esistenza di un ordinamento sovranazionale.

Peraltro, le problematiche legate alla esecuzione delle sentenze della C.E.D.U., quantomeno nel settore penale, non sono state ignorate dal Legislatore; è in discussione, infatti, davanti al Senato il d.d.l. n. 2441/S, già approvato dalla Camera dei Deputati, recante “Modifiche in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo”, che prevede l’introduzione di una nuova ipotesi di revisione nel caso di accertate violazioni dell’art. 6 della Convenzione europea.

E’ comunque necessario impegnarsi in un’operazione di articolata diffusione delle tematiche di tale Convenzione tra i giudici italiani chiamati ad applicare quegli aspetti del diritto interno che abbiano collegamenti, *ratione materiae*, con la tematica dei diritti umani. In questo modo il giudice nazionale potrebbe diventare il primo tutore dei diritti dell’uomo nel suo Paese, determinando nel contempo un effetto deflattivo delle condanne dell’Italia a Strasburgo.

## LA GIUSTIZIA CIVILE

### A) ASPETTI GENERALI

#### **I tempi e i numeri della giustizia civile.**

Il quadro che risulta dalle statistiche del Ministero della giustizia può essere così riassunto: nell'arco di tempo che va dal 1° luglio 2003 al 30 giugno 2004 sono stati definiti complessivamente 1.793.139 processi civili di primo grado (dei quali 843.424 dai giudici di pace e 949.715 dai tribunali) a fronte dei 1.885.284 processi che erano stati complessivamente definiti nei dodici mesi precedenti (827.820 dai giudici di pace e 1.057.464 dai tribunali). Vi è stata quindi una diminuzione del numero dei procedimenti definiti da parte dei tribunali (pari al 10,2%), a fronte di un lieve aumento della produttività da parte dei giudici di pace (pari all'1,9%). Per completezza occorre aggiungere a questi dati quelli relativi ai processi decisi in un unico grado di merito dalle corti di appello. In questo settore vi sono stati nel periodo di riferimento 7.761 processi esauriti rispetto agli 8.061 dei dodici mesi precedenti.

Vi è stata perciò una diminuzione della “resa” del sistema di giustizia civile, ma essa è stata in qualche modo compensata – per quanto riguarda il primo grado - dalla contemporanea riduzione del numero delle sopravvenienze: nel medesimo arco di tempo, infatti, i processi civili di nuova iscrizione sono scesi da 1.822.237 (di cui 888.242 presso i giudici di pace e 933.995 presso i tribunali) a 1.737.341 (di cui 840.970 presso i giudici di pace e 896.371 presso i tribunali). La riduzione è di 84.896 unità pari al 4,6%.

I processi civili iscritti presso le corti di appello in unico grado sono stati 10.508.

Questa riduzione delle sopravvenienze ha fatto sì che il “saldo” fosse complessivamente positivo, nel senso che, nel periodo di riferimento, si è ridotto – peraltro in misura minore rispetto alla diminuzione che si era registrata negli ultimi anni - il numero dei processi civili pendenti in *primo grado*. Questi ultimi

ammontavano infatti, al 30 giugno 2004, a 2.962.826 (di cui 748.034 davanti al giudice di pace e 2.214.792 davanti ai tribunali) e a 11.965 davanti alle corti di appello a paragone dei 3.042.521 che erano pendenti al 1° luglio 2003 (dei quali 763.700 davanti ai giudici di pace e 2.278.821 davanti ai tribunali) e a 9.319 davanti alle corti di appello.

I giudizi di secondo grado pendenti davanti alle corti d'appello sono passati invece da 215.041 a 253.571, con un aumento del 17,9%. Il numero dei processi esauriti nel periodo di riferimento è stato pari a 76.659, con un aumento del 6,2% rispetto ai 72.209 processi dell'anno precedente. Questo dato è da collegare a quello delle sopravvenienze, aumentate da 112.321 (nel periodo 2003-2004) a 114.625 (nel periodo 2003-2004). Il numero dei processi esauriti, pur aumentato, resta di gran lunga inferiore a quello delle sopravvenienze, il che non potrà che determinare il progressivo accumularsi dell'arretrato.

Di contro, vi è la riduzione del 14,4% della pendenza dei giudizi di secondo grado davanti ai tribunali, passati da 50.300 a 43.081. Si tratta, con tutta evidenza, degli effetti dell'avvenuto trasferimento dal tribunale alla corte d'appello della competenza per le cause d'appello in materia di lavoro e previdenza sociale. I tribunali, attualmente, sono competenti soltanto per gli appelli contro le sentenze del giudice di pace di valore non superiore a circa 1000 euro, anche se ancora si registra in alcune sedi la sopravvivenza di cause di lavoro e previdenza in grado di appello contro le sentenze dell'ormai scomparso pretore.

Sempre per i giudizi di secondo grado in tribunale quelli sopravvenuti sono aumentati da 9.356 a 16.292 e gli esauriti sono diminuiti da 32.493 a 24.445.

In Cassazione vi è stata una diminuzione dell'11,1% dei ricorsi iscritti a ruolo. I processi esauriti hanno avuto un incremento dell'11,5%. Il carico complessivo è aumentato del 6,4% (93.533 procedimenti).

In totale sono sopravvenuti 1.907.874 processi civili (-2,1% rispetto all'anno precedente), ne sono stati definiti 1.925.484 (-3%); a fine periodo la pendenza era di 3.364.976 processi (-0,7%).

La durata media dei giudizi in primo grado è passata, rispetto all'anno precedente, per i giudici di pace da 313 a 328 giorni, per il tribunali da 860 a 888 giorni e per le corti di appello da 501 a 425 giorni; la durata media dei giudizi in secondo grado è passata per i tribunali da 1.061 a 837 giorni e per le corti di appello da 774 a 894 giorni; in Cassazione è passata da 1.120 a 1.259 giorni. Ipotizzando un giudizio che si articoli in due gradi di merito (tribunale e appello) ed in quello di legittimità si ha oggi una durata media di 3.041 giorni (oltre otto anni); circa nove mesi in più rispetto al periodo precedente. E' appena il caso di rilevare che si tratta di un dato medio che nasconde al suo interno una durata ben maggiore di taluni processi.

Volendo tracciare un consuntivo dell'andamento della giustizia civile nel periodo 1° luglio 2003 - 30 giugno 2004, si può dire che, nel complesso, la produttività è rimasta pressoché invariata. E' peraltro da tenere presente che, di recente, sono stati numericamente rafforzati gli organici dei magistrati delle corti di appello, con conseguente impoverimento di quelli dei tribunali. E sono proprio le corti di appello, le quali avrebbero dovuto incrementare la produttività, in relazione alla aumentata consistenza degli organici, che hanno mancato il proprio obiettivo e non hanno così evitato un deleterio ulteriore aumento dell'arretrato.

D'altra parte l'aumento della pendenza per le corti di appello, costante negli ultimi anni, trova causa anche nelle ripetute applicazioni di magistrati delle sezioni civili alle sezioni penali, ed è dovuto anche all'entrata a regime del giudice unico, e all'ulteriore contributo fornito dalle sezioni stralcio.

Un'analisi approfondita dei dati non giustifica certo alcun ottimismo, in quanto l'andamento sconta anche il fatto che nel totale sono compresi i procedimenti definiti dalle sezioni stralcio che non hanno sopravvenienze, mentre non va trascurato che il dato relativo ai procedimenti civili ingloba anche

i procedimenti di volontaria giurisdizione, laddove il banco di prova è quello del procedimento contenzioso.

Resta da dire del giudice di pace, il quale ha trattato oltre il 48% delle cause sopravvenute in primo grado ed il cui contributo all'amministrazione della giustizia è ormai irrinunciabile.

Con riferimento a tale giudice, vi è da segnalare che rimane sempre molto alto il rischio dei c.d. giudizi seriali per importi modestissimi nelle più diverse materie (inadempimenti contrattuali, azione di responsabilità, pagamenti di canoni per servizi pubblici), la cui incidenza negativa è assai elevata, in termini di complessiva efficienza e resa di giustizia, al di là dei connessi aspetti relativi agli sproporzionati compensi ed ai possibili eventuali rilievi disciplinari.

L'irreversibilità della scelta legislativa di attribuzione di competenze giudiziarie alla magistratura onoraria impone un potenziamento delle risorse umane e materiali, una rigorosa selezione ed una indispensabile attività di preparazione e formazione professionale, come unica vera garanzia per il miglioramento della qualità del servizio.

I giudizi definiti secondo equità, pur in assenza di dati complessivi, sono pari ad una media di circa il 20% del totale delle sentenze pronunciate.

Si mantengono percentualmente basse le impugnazioni.

Va infine ricordato che con la sentenza n. 206 del 2004 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 comma 2 c.p.c. nella parte in cui non prevede che il giudice di pace, nei casi in cui decide secondo equità, debba osservare i principi informatori della materia. La portata della norma viene quindi esattamente ricondotta a quella del testo previgente, che prevedeva che il conciliatore decidesse secondo equità le cause di sua competenza osservando, appunto, "i principi regolatori della materia".

La magistratura più tipicamente onoraria (GOT) svolge anch'essa un lavoro che contribuisce a migliorare in modo significativo l'amministrazione della giustizia nei singoli uffici. Il suo impiego non è omogeneo nei vari distretti,

pur se nel rispetto della disciplina legislativa e delle circolari del Consiglio Superiore della Magistratura in tema di determinazione delle materie da attribuire a tali giudici, data la tendenza di alcuni uffici a utilizzarli in numero considerevole.

Diversificato appare il risultato del lavoro dei GOA. Solo nei tribunali di Milano e Trieste il prossimo anno è indicato come possibile traguardo finale per lo smaltimento delle cause assegnate alle sezioni stralcio. Negli altri distretti permane un giudizio tendenzialmente positivo, pur con alcune eccezioni di segno negativo soprattutto in termini di elevata impugnazione delle sentenze emesse, e una indicazione di progressiva riduzione delle pendenze.

### **Considerazioni sull'andamento dei processi**

Il processo civile, come riformato con la legge 26 novembre 1990 n. 353 e con le successive modifiche e integrazioni, si caratterizza per le non poche difficoltà di trattazione; ancorchè per effetto delle decadenze comminate e delle preclusioni processuali previste nella disciplina innovata, presenta caratteri di maggiore speditezza rispetto al passato.

Tuttavia l'inadeguatezza e le parziali scoperture degli organici a fronte delle consistenti sopravvenienze di processi comportano la formazione di ruoli istruttori piuttosto ponderosi e non consentono una definizione rapida dei processi, che restano pendenti anche alcuni anni prima di essere decisi, con elusione degli auspicati tempi rapidi di definizione.

Raramente le parti compaiono di persona alla prima udienza di trattazione, di guisa è che privo di concreti risultati l'istituto del tentativo di conciliazione, anche perché non si apprezzano ancora sostanziali modificazioni del comportamento dei difensori nell'approccio al nuovo sistema processuale.

I provvedimenti interinali e anticipatori, previsti dagli artt. 186-*bis*, *ter* e *quater* c.p.c., non hanno ad oggi sortito l'effetto sperato.

In particolare, l'ordinanza *ex art. 186-bis* ha trovato rare applicazioni per la marginalità delle ipotesi processuali nelle quali il credito non viene contestato in parte.

Rare applicazioni ha trovato anche l'ordinanza ingiuntiva *ex art. 186-ter*, soprattutto per l'inutilità dello strumento non supportato dalla immediata esecutività, subordinata alla ricorrenza dei presupposti sanciti dall'art. 642 c.p.c. o, in caso di resistente costituito, a quelli di cui all'art. 648 c.p.c..

Più frequente, anche se non soddisfacente in relazione alle previsioni, è stata la concreta applicazione dell'ordinanza anticipatoria di cui all'art. 186-*quater*, talora adottata nei giudizi di natura esclusivamente risarcitoria, caratterizzati da questioni in fatto o in diritto non particolarmente complesse.

Fondati dubbi sussistono poi, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, sulla possibilità di utilizzare l'ordinanza anticipatoria di condanna nei giudizi nei quali le statuizioni del giudice appaiono consequenziali ad un'azione di mero accertamento o costitutiva.

La sfida che ci viene dall'Europa riporta in primo piano l'esigenza di rendere competitivo il nostro ordinamento ed in particolare il nostro sistema giudiziario, perché investimenti ed allocazione di risorse finanziarie e quindi sviluppo economico dipenderanno anche dalla funzionalità del sistema giudiziario e dalla sua capacità di dare risposte rapide e di certa esecuzione.

La riduzione dei tempi complessivi dei procedimenti costituisce dunque l'obiettivo strategico da perseguire in via prioritaria, in modo da ritrovare un armonico bilanciamento tra garanzie ed efficienza, tenendo conto però della specificità della nostra cultura e tradizione giuridica.

Recupero dell'efficienza significa rapidità delle decisioni e capacità del sistema di smaltimento dei flussi quantitativi.

Il che comporta la necessità non solo di una appropriata riorganizzazione del servizio giustizia, ma anche di una semplificazione delle procedure e di una razionalizzazione dell'impianto processuale.

Va ribadito che per rendere competitivo il nostro sistema, oltre ad un recupero dell'efficienza strutturale, è necessario assicurare la efficacia delle decisioni, le quali devono essere non solo tempestive, ma anche di certa esecuzione in modo da garantire la effettività della giustizia.

Il modello di organizzazione della giustizia è comunque la questione centrale da affrontare, perché la maggiore o minore capacità di assicurare una risposta rapida ed efficace costituisce l'indice rivelatore della qualità e quindi della competitività del sistema giudiziario.

Deve darsi atto che sono in corso talune sperimentazioni presso vari uffici giudiziari. Tra l'altro, va segnalato che a Bologna è stato da tempo sperimentato il processo telematico, con la creazione di due programmi "Polis" e "Polisweb", poi adottati anche da altri tribunali, i quali consentono la formazione diretta e la trasmissione di atti per via telematica, con una riduzione del carico di lavoro per le cancellerie e una considerevole riduzione dei tempi di durata dei processi; presso il Tribunale di Parma è stato installato sperimentalmente un nuovo sistema di gestione informatizzata delle tradizionali procedure concorsuali e se ne sta curando l'estensione alle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese a seguito della dichiarazione dello stato di insolvenza del "Gruppo Parmalat", che ha comportato l'iscrizione di 64 procedure di amministrazione straordinaria concernenti società del gruppo.

Sono segnali positivi di un processo di innovazione e di ammodernamento del sistema giudiziario che va portato avanti per un effettivo miglioramento della qualità della giustizia.

In questa linea di cambiamento si collocano gli interventi normativi sul processo civile che in particolare hanno riguardato la monocraticità del giudice, sia pure con riserve di collegialità; il principio di concentrazione attraverso le preclusioni; l'istituzione dei giudici di pace; la creazione di sezioni stralcio per la eliminazione dell'arretrato.

Pur con gli opportuni temperamenti necessari per la corretta valutazione della situazione reale, resta il dato di fondo che è in corso un processo di ammodernamento che impegna tutti, e in primo luogo il Ministro della giustizia, a proseguire in modo più incisivo sulla strada delle riforme.

Quello delle riforme è però un percorso faticoso ed accidentato, lungo il quale l'esigenza primaria di assicurare un processo rapido ed equo si scontra con interessi talvolta di segno contrastante, con dannose battute di arresto che non possiamo consentirci, poiché è viva l'esigenza di non aggravare i nostri già significativi ritardi in materia di giustizia.

Un segnale positivo viene tuttavia, proprio dall'operato di magistrati, avvocati e addetti ai servizi di cancelleria, i quali, con un sano pragmatismo, hanno dato vita a protocolli che contengono le cosiddette "prassi virtuose" nell'applicazione del codice di procedura civile.

E' questo il dato di indubbia novità che viene segnalato da molti distretti di corte di appello con valutazioni largamente positive.

Anche questo è sintomo di un profondo cambiamento che è in atto nel modo di guardare al bene "giustizia", non solo per il diverso approccio di carattere pragmatico ai problemi della giustizia e per la capacità di persuasione che sempre si accompagna alle buone prassi, ma anche perché si è in tal modo superata una visione particolaristica per assumere, come valore da perseguire, quello di una giustizia efficiente ed efficace.

Nel decorso anno è intervenuta l'importante pronuncia della Corte costituzionale n. 204, che assume un rilievo primario in tema di riparto delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa in quanto ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione di diversi parametri costituzionali, delle norme, novellate dalla legge n. 205 del 2000, che avevano previsto la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie in interi settori di materie, tra le quali quelle relative ai pubblici servizi, ivi comprese le controversie tra le amministrazioni e i gestori comunque denominati di pubblici

servizi, nonché quelle riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento dei servizi pubblici, comprendendovi esplicitamente quelle rese nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

### **L'attuazione del regolamento sul c.d. processo telematico**

In data 14 ottobre 2004 è stato finalmente approvato il decreto del Ministro della giustizia (previsto dall'art. 3 comma 3 del decreto del Presidente Repubblica 13 febbraio 2001 n. 123, recante le norme sul c.d. "processo telematico") avente per oggetto le regole tecnico-operative per il funzionamento e la gestione del sistema informatico civile.

Sia pure con un certo ritardo rispetto ai termini prefissati – l'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 123 del 2001 prevedeva infatti tale adempimento entro il 30 ottobre 2001 - si è quindi completato il quadro normativo e tecnico per consentire l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile.

Come già sottolineato lo scorso anno, le ricadute in termini di *efficienza* dei servizi resi dall'amministrazione della giustizia civile, ovvero anche in termini di risparmio di energie materiali e personali da parte dell'amministrazione stessa e degli utenti, dovrebbero essere notevoli. Tale sistema - va ricordato - attiene alla formazione e alla trasmissione di documenti con modello informatico (ivi compresi atti quali la notificazione, l'iscrizione a ruolo, il processo verbale, la sentenza ecc.), in luogo della tradizionale redazione o produzione di documenti su "supporti cartacei", nonché alla consultazione del fascicolo di causa (quello informatico) dal proprio computer.

La funzionalità del nuovo sistema dipende, come è ovvio, dalla concreta predisposizione degli strumenti tecnici necessari per la sua utilizzazione, sia da parte della classe forense sia da parte degli uffici giudiziari. A tale ultimo riguardo tuttavia si deve registrare che la informatizzazione degli uffici (quanto a

diffusione e qualità degli strumenti in dotazione) non appare del tutto omogenea sul territorio nazionale e, in una certa misura, anche all'interno del singolo ufficio giudiziario. Su tale punto mi riservo di tornare oltre.

In ogni caso, in attesa del completamento delle regole sul processo telematico, la sperimentazione effettuata presso sette tribunali (Bari, Bergamo, Bologna, Catania, Genova, Lamezia Terme e Padova) risulta aver dato esiti ampiamente positivi per i vari soggetti interessati (funzionari, avvocati e magistrati).

Ove tali positive valutazioni troveranno conferma (anche sotto il profilo della affidabilità e sicurezza della trasmissione dei dati) nella ormai prossima esperienza a regime, dovremo incominciare a ragionare ad una qualche futura estensione di tale modello anche nel procedimento penale.

## **Il processo societario**

La nuova disciplina del processo societario, introdotta con il decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 5, è entrata in vigore il 1° gennaio 2004; il periodo di osservazione (gennaio-giugno 2004) è quindi troppo breve per trarre conclusioni, sia pure parziali, sulla tenuta del nuovo rito e in particolare sulla sua capacità di rispondere alle esigenze di celerità e prevedibilità delle decisioni che hanno spinto il Legislatore ad intervenire anche sul piano processuale, dopo la riforma sul versante sostanziale del diritto societario.

C'è da segnalare che la normativa non ha trovato ancora un assetto definitivo in quanto pendono dinanzi alla Corte costituzionale varie questioni sollevate in riferimento agli artt. 10 secondo comma e 25 del menzionato decreto legislativo e agli artt. 2409 comma 1 e 7, 2477 comma 4 e 2476 comma 3 c.c.; inoltre nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2004 è stato approvato uno schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi numeri 5 e 6 del 2003, già modificati dal decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 37; il quadro normativo è quindi ancora in

via di definizione, il che rende ancora più difficile una prima valutazione sugli effetti della riforma.

Questa Procura generale, cui il legislatore ha attribuito il compito di dare specificamente notizia dei dati relativi alla durata media dei singoli procedimenti in materia societaria (art. 42 decreto legislativo n. 5 del 2003), ha effettuato un primo monitoraggio, predisponendo schede tecniche di rilevazione che in parte hanno tenuto conto degli “oggetti” integrativi elaborati dal Ministero della giustizia nell’ambito del SIC – Sistema informatico civile. Tale sistema, una volta pienamente in funzione, consentirà di avere dati sufficientemente disaggregati per tipo di procedimento e, nell’ambito del procedimento, per tipo di cause.

Allo stato le informazioni acquisite non consentono valutazioni accettabili sul piano statistico; tuttavia, mentre è utile riportare alcuni dati riferibili ai tribunali più significativi per dislocazione e/o per la maggiore presenza di enti societari nel bacino di utenza, è anche possibile formulare alcune riflessioni di carattere generale.

Sotto il primo profilo, per il Tribunale di Roma, sono stati riferiti i seguenti dati relativi al periodo in osservazione: 1) il numero complessivo dei procedimenti promossi in base al menzionato decreto legislativo è di 408, di cui 174 contenziosi, 144 per provvedimenti cautelari, 90 di volontaria giurisdizione; 2) su 144 procedimenti cautelari, ne sono stati definiti 133; 3) delle 174 cause contenziose, ben 30 hanno subito il mutamento di rito e la cancellazione dal ruolo, avendo il giudice rilevato che la causa era stata proposta in forme diverse da quelle prescritte.

Presso il Tribunale di Milano risultano promossi 390 procedimenti fino al 30 giugno 2004. A tale data ne erano pendenti 195, di cui 107 contenziosi, 68 per provvedimenti cautelari e 20 in tema di volontaria giurisdizione.

Per il Tribunale di Palermo, risultano promossi 54 procedimenti soggetti alla nuova normativa, dei quali sono stati definiti solo alcuni camerale e cautelari;

in particolare ben 18 dei procedimenti contenziosi sono stati introdotti irritualmente con citazione a udienza fissa e solo due di questi sono stati riassunti previo mutamento del rito.

La prima ovvia considerazione da fare è la ancora scarsa conoscenza della portata della nuova disciplina da parte degli avvocati, il cui ruolo è invece fortemente accresciuto nella fase preparatoria. Presso il Tribunale di Roma sono state, infatti, presentate 12 istanze di fissazione di udienza, caratterizzate in larga misura da un atteggiamento di “destrezza processuale” nella scelta strategica di cogliere il momento di debolezza della parte avversaria; la questione ha una valenza più generale e sollecita una riflessione sulle conseguenze che in concreto possono derivare dalla nuova disciplina del contenzioso societario.

Un punto critico del procedimento, che sembra ostacolare la realizzazione dell’obiettivo principale della riforma, quello cioè di assicurare una rapida ed efficace definizione dei procedimenti in materia societaria, ivi comprese le controversie relative al trasferimento delle partecipazioni sociali e ai patti parasociali, è costituito dalla concreta impossibilità di rispettare il termine di 30 giorni per la fissazione dell’udienza collegiale.

La mancata istituzione delle sezioni specializzate con competenza esclusiva comporta, infatti, la trattazione delle cause societarie da parte di giudici che si occupano anche di altri processi di cognizione ordinaria, di procedimenti cautelari e di giurisdizione non contenziosa di estrema complessità, sicché il termine di fissazione dell’udienza collegiale è, per esempio, di quindici - diciotto mesi per il Tribunale di Roma.

E poiché le cause soggette alla nuova disciplina vengono in gran parte iscritte, anche per ragioni di geografia economica, presso i tribunali di maggiori dimensioni, la riforma parte già con gambe malferme. Meccanismi di selezione sono stati adottati da alcuni tribunali, al fine di privilegiare le cause per le quali sono necessari provvedimenti istruttori; iniziative sul piano organizzativo sono state altresì assunte per la migliore attuazione della disciplina dei procedimenti in

camera di consiglio, la cui area è stata fortemente ampliata dalla riforma, ma trattasi di iniziative che dovrebbero dar vita a prassi applicative generalizzate, dopo i necessari confronti e le opportune verifiche.

## **B) ASPETTI PARTICOLARI**

### **I procedimenti in materia di diritto di famiglia**

*I procedimenti in materia di separazione personale* hanno segnato un andamento in lieve crescita in termini di sopravvenienze che ha riguardato sia le separazioni consensuali che quelle giudiziali (rispettivamente 1% e 1,2%).

Resta ferma la netta prevalenza delle prime sulle seconde, le quali rappresentano poco più di un terzo rispetto al totale dei procedimenti sopravvenuti nel periodo.

Si registra a fine periodo una modesta diminuzione delle pendenze per le separazioni consensuali (-2,6%), le quali vengono definite mediamente in tre mesi circa dalla data di presentazione del ricorso; e invece un aumento significativo per le separazioni giudiziali (+7,6%), le quali vengono definite mediamente in un anno e otto mesi; il che conferma una difficoltà del sistema a definire in tempi brevi separazioni sempre più caratterizzate da una accesa conflittualità di rapporti, alimentata da questioni relative all'affidamento dei figli e agli aspetti economici.

Trattasi di una linea tendenziale di crescita che caratterizza l'ultimo triennio e che va contrastata in modo efficace, anche con misure di accelerazione delle indagini istruttorie e con eventuali interventi di mediazione familiare diretti a ridurre il tasso di conflittualità tra le parti.

*I procedimenti in materia di divorzio* hanno segnato un aumento delle sopravvenienze che ha interessato soprattutto quelli su ricorso congiunto (+6,8%), seguendo una linea tendenziale di crescita già registrata nell'ultimo biennio; minore l'aumento dei divorzi giudiziali (+2,2%), che segna comunque una inversione di tendenza rispetto all'anno precedente.

Le pendenze di fine periodo evidenziano una significativa variazione percentuale in aumento per i divorzi congiunti (+13,0%), che non desta tuttavia particolare preoccupazione perché verosimilmente connessa a situazioni congiunturali, mentre per i divorzi giudiziali si tratta di variazione in aumento (+6,2%) dovuta alla scarsa funzionalità e speditezza dei nostri meccanismi processuali.

In materia di *provvedimenti accessori alla pronuncia di separazione e divorzio*, in particolare in materia di assegnazione della casa familiare, va segnalata la importante pronuncia delle Sezioni unite della suprema Corte in tema di comodato di immobile destinato da un terzo a casa familiare (n. 13.603 del 2004), con la quale si conferma il ruolo propulsivo svolto dalla Cassazione nel settore del diritto di famiglia, attraverso una interpretazione adeguatrice della legge a fronte delle trasformazioni sociali e dei significativi mutamenti che hanno investito l'istituzione familiare.

Nella stessa direzione si muove la recente pronuncia della stessa Corte con la quale, in mancanza di una compiuta disciplina sulla convivenza "*more uxorio*" e sugli effetti della cessazione di detta convivenza con riguardo ai figli minori, è stato riconosciuto il diritto del convivente affidatario di continuare ad abitare nella casa familiare e ciò sulla base di un generale principio di responsabilità genitoriale immanente nell'ordinamento (n. 10.102 del 2004).

Vanno infine segnalate: l'ordinanza della Cassazione n. 13.298 del 2004, con la quale è stata rimessa alla Corte costituzione la questione di costituzionalità degli artt. 143-*bis*, 236, 237 comma 2, 262, 299 comma 3 c. c. e 33 e 34 decreto Presidente Repubblica n. 396 del 2000, nella parte in cui prevedono che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 29 comma 2, della Costituzione; e l'ordinanza, n.10.742 del 2004 con la quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 1, n. 3, dell'art. 235 c.c. nella parte in cui non consente al marito di provare che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo

sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre se non dopo aver fornito la prova che la moglie ha commesso adulterio nel periodo legale del concepimento (o ha tenuto celata al marito la propria gravidanza e la nascita del figlio).

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004, nel delineare le linee di attuazione del programma dell'Aja sulle politiche connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ha individuato proprio nel diritto di famiglia uno dei settori di sviluppo della cooperazione giudiziaria civile, da perseguire sia attraverso il completamento del programma di reciproco riconoscimento delle decisioni, sia attraverso la standardizzazione delle procedure e dei documenti e l'elaborazione di norme minime comuni di diritto processuale.

In tale ambito la Commissione è stata invitata a presentare nel 2005 un libro verde sul regime patrimoniale fra i coniugi e sul conflitto delle leggi in materia di divorzio, al fine di promuovere l'adozione di disposizioni uniformi di carattere processuale e, ove necessario per il miglioramento della cooperazione giudiziaria, anche di carattere sostanziale.

## **La giustizia minorile**

Nel settore della c.d. giustizia minorile permane significativo il numero dei ricorsi in materia di volontaria giurisdizione ed in particolare in materia di potestà genitoriale *ex artt. 330 e 333 c.c.*

I Procuratori generali distrettuali hanno segnalato come crescente il numero dei procedimenti attivati subito dopo la pronuncia di separazione, con una sostanziale riproposizione dei conflitti in ordine all'affidamento dei figli, rimasti sostanzialmente irrisolti anche per la scarsa flessibilità degli strumenti processuali utilizzabili; un dato che impone una riflessione sulla opportunità che tutte le competenze in materia di famiglia e di minori siano accentrate presso un unico organo specializzato, onde evitare una sostanziale duplicazione di giudizi e la conseguente possibilità di decisioni contrastanti.

E' in crescita anche il numero dei procedimenti per l'affidamento dei figli nati da coppie di fatto non più conviventi; trattasi di procedimenti che si svolgono davanti al tribunale per i minorenni senza quelle garanzie processuali che assistono invece l'affidamento dei figli nell'ambito delle procedure di separazione o divorzio attribuite alla competenza del tribunale ordinario.

Nelle procedure in materia di potestà genitoriale, va segnalato il ricorso sempre più frequente da parte dei giudici minorili al provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore, previsto dagli artt. 330 e 333 cc come modificati dalla legge n. 149 del 2001; trattasi di uno strumento innovativo che consente di risolvere molte situazioni di disagio minorile causate da violenze fisiche o morali, garantendo la permanenza del minore nel suo ambiente di vita in modo da evitare il trauma dell'allontanamento.

Il carattere sempre sostenuto dei flussi migratori alimenta un nuovo fronte di intervento dei giudici minorili, chiamati a pronunciarsi sui casi di sottrazione e, in virtù del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, in materia di immigrazione, anche sull'ingresso o sulla permanenza in Italia di uno o entrambi i genitori, al fine di consentire al minore che si trovi in Italia di mantenere legami affettivi vitali per il suo normale sviluppo psicofisico.

Numerosi sono i minori irregolari che giungono ai servizi sociali in situazioni di notevole deprivazione, di tossicofilia, di disagio psicologico anche grave; gli interventi attuati nei loro confronti continuano ad avere effetti positivi, perché i ragazzi accolti in strutture residenziali appropriate accettano e concorrono attivamente alla realizzazione del progetto loro proposto.

Riguardo alla utenza nomade, sono in aumento gli interventi di presa in carico; va segnalato, anche per le sue implicazioni sociologiche, l'insorgere di uno stato di disagio e di rifiuto da parte delle ragazze nei confronti della loro cultura di origine, con richieste di aiuto ad acquisire una certa autonomia.

Sul diritto della persona adottata a conoscere le proprie origini e l'identità dei propri genitori, sono state segnalate domande in aumento; importante la decisione assunta dalla sezione minorenni della Corte di appello di Torino che ha riconosciuto ad una persona adottata il diritto ad avere informazioni sulla identità di un fratello e di una sorella, anch'essi adottati.

Permangono carenze normative in materia di esecuzione dei provvedimenti che comportano un allontanamento del minore da un genitore o comunque da una persona non più affidataria, non disponendosi di un apposito procedimento esecutivo, da tempo sollecitato dai giudici minorili e dagli operatori del settore.

Sui problemi applicativi della legge n. 149 del 2001, la quale ha modificato la disciplina dell'affidamento familiare e dell'adozione, deve innanzitutto confermarsi la persistente difficoltà di reperire famiglie disponibili ed idonee a prestare cure materiali ed affettive a minori in temporanea situazione di disagio. Le cause del mancato decollo dell'istituto dell'affidamento familiare sono diverse e vanno individuate principalmente nella scarsa conoscenza dell'istituto e nelle insufficienti iniziative di sensibilizzazione della popolazione sul tema, nonché nelle remore a gestire rapporti affettivi concorrenti con la famiglia di origine, in vista del rientro del minore.

Per quanto attiene all'adozione, va premesso che tutto il complesso delle disposizioni di cui alla legge n. 149 del 2001, dirette a configurare un nuovo procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità, a carattere contenzioso e con la conseguente necessità della difesa tecnica, non ha ancora trovato applicazione, in quanto con decreto legge n. 158 del 2004, convertito con la successiva legge n. 188, il termine di sospensione dell'efficacia è stato prorogato al 30 giugno 2005.

I dati statistici in materia evidenziano una lieve diminuzione (-1%) delle dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale in termini di sopravvenienze ed un significativo aumento delle domande di idoneità all'adozione di minori

stranieri (+7,3%), anche per effetto dell'innalzamento della differenza di età fra adottanti e adottandi che ha portato ad una proliferazione di domande da parte di coniugi non più in giovane età.

Per i procedimenti del primo tipo, le pendenze di fine periodo sono pari al 4,6%, un dato che non può essere trascurato ma che segna in ogni caso un netto miglioramento rispetto a quello dell'anno precedente (13,2%); infatti, i procedimenti esauriti nel periodo sono pari a 12.093, a fronte di 9.407 del 2003, il che significa una maggiore produttività nel settore.

In materia di adozione internazionale, il lieve aumento percentuale rispetto all'anno precedente (3,3%) è dovuto al significativo aumento delle sopravvenienze che hanno ampiamente neutralizzato l'aumento di produttività espressa da un maggior numero di procedimenti esauriti (7.522 rispetto a 7.048 dell'anno precedente).

In conclusione, mentre è in leggera diminuzione la domanda di adozione nazionale, perché si va riducendo il numero dei minori italiani abbandonati o dichiarati adottabili, è in forte aumento la domanda di adozione internazionale, secondo una tendenza già manifestatasi in precedenza. Sostenuta è anche la produttività del settore, che ha visto la definizione di un numero di procedimenti maggiore.

Sono segnalate in aumento le 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.

In molti tribunali sono state opportunamente adottate iniziative organizzative dirette a selezionare le coppie richiedenti l'adozione, nonché a sostenere i genitori dopo l'inserimento del minore nel nucleo familiare; trattasi di buone prassi che dovrebbero formare oggetto di protocolli per una applicazione generalizzata, al fine di supportare il nucleo familiare con uno specifico monitoraggio, previsto per legge solo per le adozioni internazionali.

Soddisfacenti i rapporti con i Servizi sociali che operano sul territorio, facenti capo alle amministrazioni comunali e, in parte, alle aziende sanitarie locali, anche se i compiti agli stessi affidati richiedono maggiori e più qualificate risorse umane.

Il contributo dato dai giudici onorari è certamente positivo, in particolare nell'attività di valutazione della idoneità dei coniugi all'adozione internazionale e nell'abbinamento delle coppie con i minori nell'adozione nazionale; in alcuni distretti gli stessi svolgono anche attività istruttoria.

Sul piano del diritto comunitario va segnalato il regolamento CE n. 2201 del 2003, entrato in vigore il 1° agosto 2004 e che troverà applicazione dal 1° marzo 2005, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale.

Trattasi di un provvedimento di largo respiro, approvato durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea, che avrà sicuramente efficacia trainante sul piano interno, in termini di una maggiore efficienza del servizio giustizia minorile, ma anche in termini di "efficacia" delle decisioni, destinate a circolare in ambito europeo senza il preventivo procedimento di *exequatur*.

### **Controversie in materia di lavoro e previdenza sociale**

Il settore delle controversie di lavoro e previdenza sociale presenta preoccupanti aspetti di crisi con riferimento alla durata dei processi.

In primo grado, infatti, il numero complessivo di processi definiti dai tribunali è superiore al numero dei processi sopravvenuti nel corso del medesimo periodo di tempo (sono stati definiti 425.734 processi contro le 404.672 nuove iscrizioni). La pendenza si è conseguentemente ridotta da 975.268 a 954.206. Questo dato positivo, peraltro, è determinato dall'andamento delle cause di previdenza, mentre per quelle di lavoro le sopravvenienze superano le definizioni.

In appello, invece, la capacità di smaltimento del sistema è nettamente inferiore ai nuovi afflussi: complessivamente, a fronte di 56.585 processi iscritti vi sono solo 38.981 processi definiti, sicché la pendenza è aumentata da 101.268 a 118.872.

Si è registrato un rilevante aumento per la durata media delle cause di previdenza, sia in primo che in secondo grado. La durata di tali cause in primo grado è stata di ben 938 giorni (131 giorni in più rispetto alla durata media registrata l'anno precedente) ed anche i procedimenti in materia di previdenza in grado di appello hanno avuto una durata media di 936 giorni, e cioè di 141 giorni in più rispetto al dato dell'anno precedente. In definitiva la durata dei processi in materia di previdenza supera ormai quella media dei giudizi civili di appello, che è pari a 894 giorni.

Per le cause di lavoro, la durata del giudizio di primo grado ha presentato un allungamento di 22 giorni, mentre per il giudizio di appello si è ridotta di 9 giorni.

Se si pensa alle tradizioni di questo settore della giurisdizione, ai valori in esso coinvolti, al particolare modello processuale da cui esso è servito, si rende manifesta l'esigenza di accertare le cause di questa crescente disfunzione e di porvi efficace rimedio. L'esigenza di una giustizia rapida è infatti resa ancora più urgente dalla crescente "precarizzazione" dei rapporti di lavoro, dovendosi evitare che alla maggior debolezza sociale che tale fenomeno comporta per il lavoratore si cumuli una ridotta efficacia della tutela giudiziaria dei suoi diritti. E' forse da tenere presente che le controversie di lavoro e previdenza rappresentano il 43% del contenzioso civile di primo grado ed il 46% del contenzioso civile d'appello ed è a questo dato che deve essere fatto riferimento per determinare il numero dei magistrati da assegnare alle sezioni lavoro.

## LA GIUSTIZIA PENALE

### Flussi quantitativi e dati statistici

Anche in materia penale una corretta analisi dell'amministrazione della giustizia non può prescindere da un'adeguata conoscenza dei flussi quantitativi riguardanti i processi, la tipologia dei provvedimenti che li definiscono e l'andamento della criminalità che ad essi dà origine.

I dati statistici relativi ai procedimenti penali nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004, elaborati dal Ministero della giustizia e riportati in dettaglio alle tavole 8-13 allegate alla presente relazione, evidenziano una consistente diminuzione (-3,2%) delle pendenze (scese a 5.579.956). Il che costituisce il consolidamento di un dato già emerso nello scorso anno. Essi mostrano altresì un accentuato incremento dei procedimenti definiti (6.244.909: +6,3%), che inverte una tendenza manifestatasi negli ultimi tempi e che è all'origine della riduzione delle pendenze. Ciò, nonostante un preoccupante aumento delle sopravvenienze (6.420.052: +6,1%); si tratta di un segnale negativo per il futuro, che richiederà l'intensificarsi dell'impegno della magistratura nello smaltimento di una sempre crescente mole di lavoro.

Dall'esame della situazione nei principali uffici giudiziari del Paese (procure della Repubblica, uffici del giudice per le indagini preliminari, tribunali, corti di appello e Cassazione) emerge una realtà variegata.

Nelle procure della Repubblica si è riscontrata una, sia pur lieve, contrazione di tutti i suddetti dati. Una riduzione ancora più consistente vi è stata negli uffici del giudice per le indagini preliminari, le cui pendenze si sono ridotte del 7%, prevalentemente a seguito della contrazione (-15%) delle sopravvenienze (conseguente al passaggio della competenza per alcuni reati al giudice di pace), in quanto i procedimenti esauriti sono diminuiti del 13%.

Diversa è la situazione dei tribunali: l'aumento di produttività del 4% è stato vanificato dalle sopravvenienze; ne è risultata una crescita delle pendenze

di oltre il 7%. Anche presso le corti di appello vi è stato un incremento delle pendenze (+8%), che ha tratto origine dalla coesistenza di due fattori negativi: la riduzione dei processi definiti, attestatasi intorno al 5%, e l'incremento delle sopravvenienze.

In Cassazione, infine, la riduzione di oltre il 4% delle pendenze è dovuta sia alla contrazione delle sopravvenienze (-3,6%), che all'aumento dei ricorsi definiti.

Le relazioni dei Procuratori generali distrettuali evidenziano, ancora una volta, che la tanto attesa ed auspicata “svolta” nell'amministrazione della giustizia penale è lungi da venire. Ciò non deve indurre a supina rassegnazione, ma a reagire con determinazione. La magistratura, per parte sua, lo potrà fare solo incrementando ulteriormente il proprio impegno come ha fatto nell'ultimo periodo.

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 tribunale, e del giudizio di appello (del giudizio di cassazione si riferirà allorché si parlerà di tale organo). Emerge da tali dati che, nel periodo considerato, presso gli uffici GIP di entrambi i giudici sono stati emessi 1.985.659 (+0,6%) decreti di archiviazione e 36.181 sentenze di non luogo a procedere o non doversi procedere (-6,3%). Per contro si sono avuti 30.856 decreti che dispongono il giudizio (+1,3%), 51.519 decreti di condanna divenuti esecutivi (-5,9%), 12.852 sentenze a seguito di giudizio abbreviato (-5,3%) e 28.019 sentenze di patteggiamento (+7,7%). Presso i giudici di pace ed i tribunali, invece, si sono avute 133.813 sentenze di proscioglimento e assoluzione (+2%), 6.538 sentenze promiscue (-21,6%), 122.662 sentenze di condanna (+7,2%) e 59.558 di patteggiamento (+13,0%).

Nei tre uffici, i procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale complessivamente definiti sono stati 704.934 (+13,1%); di questi 181.362, pari al 25,7%, 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 processi nelle successive fasi d'impugnazione, spesso conseguenti a eventi maturati solo nel prosieguo del giudizio.

Relativamente al giudizio di appello, risultano definiti 80.951 processi, dei quali 22.645, pari al 27,9%, con riforma della sentenza di primo grado.

Per quanto riguarda i **riti speciali**, i dati statistici evidenziano una contrazione del giudizio abbreviato (-5,3%), che ha forse esaurito la sua capacità espansiva, mentre è in consistente aumento il numero dei procedimenti definiti con il patteggiamento (+11,2%). Complessivamente con questi due riti sono stati definiti 100.448 procedimenti, pari al 16,2% di tutti quelli per i quali è stata esercitata l'azione penale in procedimenti di competenza del tribunale (i soli per i quali può farsi ad essi ricorso). Tale percentuale sale al 32,7% se si tiene conto di tutti i riti speciali previsti dal vigente codice di rito: giudizio abbreviato, patteggiamento, giudizio immediato e decreto penale di condanna.

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 non accenna ad arrestarsi. Infatti, a fronte di una riduzione dei tempi delle indagini preliminari (da 375 a 347 giorni), originata anche dalla ormai piena operatività del giudice di pace, e del procedimento davanti al giudice per le indagini preliminari (da 316 a 293 giorni), vi è un generalizzato e consistente aumento di durata di tutte le fasi

successive del giudizio: davanti al tribunale è passata da 348 a 377 giorni e in corte d'appello da 543 a 606 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 1.623 giorni, rispetto ai 1.582 giorni del periodo 1° luglio 2002 – 30 giugno 2003 (qualora si tenga conto dell'eventuale giudizio di cassazione, occorre aggiungere ulteriori 218 giorni).

La situazione della giustizia penale italiana è, comunque, peggiore di quel che emerge da tali dati. Questi, infatti, si riferiscono a medie che comprendono anche i processi che si esauriscono in pochi giorni, se non in poche ore. Inoltre, come già è stato rilevato negli anni passati, i tempi effettivi sono ancora più lunghi: quelli dianzi riportati 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 provvedimento definitivo e per la trasmissione degli atti al giudice della fase successiva.

### **L'attività del giudice di pace**

Ad oltre due anni dall'attribuzione della competenza penale al giudice di pace è possibile fare una più approfondita valutazione della sua attività. La riforma, dopo le iniziali ed inevitabili difficoltà, ha iniziato a fornire i primi risultati significativi che consentono di esprimere un giudizio positivo in termini di quantità di lavoro complessivamente svolto.

Il giudice di pace espleta adeguatamente anche quel ruolo di conciliazione che la legge gli ha attribuito, pur se non si conoscono ancora dati percentuali sicuri su questo tipo di definizione dei procedimenti.

Non si è affermata una linea di tendenza prevalente nell'utilizzo "tabellare" dei giudici di pace che, in alcune realtà, continuano ancora a svolgere funzioni promiscue, soprattutto per il modesto carico di lavoro presente nel settore penale. E', peraltro, emerso che, negli uffici nei quali si è realizzata una più attenta ed equilibrata ripartizione del carico di lavoro tra il settore penale e quello civile, la scelta organizzativa di giudici di pace che si occupano esclusivamente della materia penale ha contribuito a dare una maggiore speditezza al lavoro ed a raggiungere un maggiore livello qualitativo dei provvedimenti emessi, così elevando anche la considerazione goduta dai giudici.

L'attribuzione al giudice di pace della competenza per reati di modesto allarme sociale ha avuto un indubbio effetto deflattivo sui carichi di lavoro dei tribunali: nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004 esso è stato pari al 12%; tale è infatti il rapporto percentuale tra i procedimenti definiti dal primo (294.773, ivi compresi i decreti di archiviazione emessi dal giudice per le indagini preliminari costituito presso di esso) e quelli definiti dai secondi (2.455.378, considerati anche i provvedimenti adottati dal giudice per le indagini preliminari). E' impossibile fare raffronti di pendenze, sopravvenienze e definizioni perché quello considerato è stato il primo anno di piena operatività del nuovo organo della giustizia penale; la produttività è, comunque, in aumento.

E' significativo rilevare, inoltre, che – pur in presenza di una competenza penale estesa a circa cinquanta reati – quella concretamente esercitata si sta concentrando su un numero di reati abbastanza ristretto (percosse, lesioni personali, minacce, ingiurie, diffamazione e danneggiamento).

Va, poi, sottolineata la modesta incidenza del "ricorso immediato al giudice", istituto questo che, innovando in maniera moderna sulla rigida concezione dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, offre alla persona offesa del reato la possibilità di ottenere una risposta di giustizia in tempi assai rapidi. Evidentemente l'istituto, che comporta la assistenza obbligatoria del difensore, non è stato ancora metabolizzato,

preferendosi dare inizio al procedimento mediante il tradizionale strumento della querela, rinunciando senza ragione ad un mezzo di reale attuazione del principio di economia processuale.

Il ruolo dell'ufficio della procura della Repubblica e l'impegno dei magistrati del pubblico ministero nel procedimento penale dinanzi al giudice di pace costituisce ancora il vero problema giacché, nonostante l'adozione di specifici moduli organizzativi attuati in molti uffici di procura e l'impiego della polizia giudiziaria e dei vice-procuratori onorari, la istituzione del nuovo organo giudicante non ha comportato una significativa riduzione del lavoro.

Anche in materia penale le impugnazioni delle sentenze sono percentualmente limitate.

## **A) ASPETTI GENERALI. GIUSTIZIA PENALE ED EFFICACIA**

### **Le finalità del processo penale. La mediazione costituzionale**

Il sistema della giustizia criminale è da tempo chiamato ad affrontare la sfida di una impressionante esplosione della criminalità: si calcola che dalla fine della seconda guerra mondiale in tutto il mondo occidentale i tassi di criminalità si siano addirittura decuplicati.

Questa massa critica di reati preme su strutture organizzative della giustizia penale, in proporzione, poco finanziate e poco irrobustite.

La società civile percepisce drammaticamente questa situazione: il crimine non è più un fatto marginale, ma un fattore sociale ormai tipico. Nella vita di ogni giorno ciascuno può essere vittima di un reato. I dati statistici sono chiari: quest'anno, pur se si è registrata una lieve flessione (-1,5%), si sono avute oltre tre milioni di notizie di reato (tra delitti e contravvenzioni). Se a questa cifra aggiungiamo la cifra oscura del crimine, siamo inevitabilmente portati a delineare uno scenario dirompente: epidemia del crimine e rischio di vittimizzazione di massa.

Tale situazione altera il significato e i fini del processo penale.

Al di là dell'alternativa inquisitorio-accusatorio che opera all'interno del processo penale, attualmente si scontrano due concezioni che riguardano il processo penale in sé, come tutto.

Secondo la concezione tradizionale esso ha il fine di perseguire la giustizia attraverso la verità: sempre e ad ogni costo. Il processo ha una sua sacralità, che lo rende insensibile ad ogni problema di efficienza. Non c'è alcuna considerazione di costo economico e sociale che possa intralciare l'accertamento anche del più lieve dei reati.

Perquisizioni, sequestri, intercettazioni, testimonianze, perizie trovano limiti interni al processo (cioè, i requisiti legali fissati per la loro esperibilità e i tempi massimi delle indagini preliminari), ma non limiti esterni dati dalle risorse disponibili e dagli altri costi sociali. L'etica del processo è un'etica dei principi. All'interno di questa prospettiva, il problema del processo penale è esclusivamente quello dell'accertamento veridico dei fatti. Di qui la centralità del rapporto *potere-garanzie*. In questo processo ad una espansione del *potere che prescinde dai costi* fa riscontro l'espansione di *garanzie, che parimenti prescindono dai costi*.

Ma c'è anche un nuovo modo di intendere il processo penale, un modo pragmatico che all'etica dei principi sostituisce l'etica della responsabilità. Il processo deve fare i conti con risorse scarse, tempi limitati e una massa enorme di lavoro. E ci sono anche costi sociali che gravano su soggetti estranei al processo (pensiamo a tutti i mezzi di prova che coinvolgono persone diverse dall'indagato).

Anche la verità ha un costo. Anche la giustizia è limitata dai mezzi a disposizione. Come il diritto penale, anche il processo penale va desacralizzato. Va visto per quello che è: un fondamentale servizio sociale, che va gestito con la logica di un servizio sociale. Secondo questo orientamento è efficiente il processo che riesce a trattare in tempi ragionevoli più casi possibili, *minimizzando l'errore giudiziario* (in primo luogo, la condanna dell'innocente;

ma in secondo luogo anche l'assoluzione del colpevole), ma *minimizzando anche le esternalità negative* (cioè i costi che paga la società per il processo).

Si ridefiscono i fini del processo ed in relazione ad essi si determina l'efficacia del processo (rapporto fini-risultati). In questa prospettiva diventa essenziale l'utilizzazione ottimale dei mezzi allo scopo di massimizzare l'utilità attesa (di qui il criterio di efficienza, cioè il rapporto mezzi-risultati). Il processo per essere efficace, deve essere efficiente. Questo significa fissare un sistema di priorità, rinunciare alla verità come imperativo categorico, razionalizzare i costi e i tempi delle indagini, del giudizio, delle impugnazioni.

Queste due visioni del processo penale sono antagoniste: da un lato, il processo come funzione assoluta e variabile indipendente; dall'altro, il processo come servizio sociale.

Infatti, la prima porta ad una espansione dei costi e delle garanzie (la verità innanzitutto, costi quel che costi) la seconda ad una loro contrazione. Da un lato, la sentenza come verità, dall'altro la sentenza come prodotto. Da un lato, la mentalità di un rito sacrale, dall'altro lo stile dell'efficienza manageriale.

Per mediare tra i due modelli si auspica l'introduzione di modelli organizzativi per gli uffici giudiziari e di indici di efficienza per il lavoro dei magistrati. Ma questo non basta, perché la contraddizione tra le due idee di processo rimane in attesa di una difficile mediazione, che realmente sia funzionale.

Questa mediazione viene, se non suggerita, certo sollecitata dalla Costituzione.

Infatti, in essa noi troviamo l'affermazione di garanzie irrinunciabili nel processo, ma anche l'affermazione di un principio di efficienza del processo penale nel suo insieme, desumibile agevolmente dal principio di ragionevole durata. Invero, perché un processo sia ragionevole nei tempi, è necessario che *l'allocazione delle risorse scarse* di cui dispone il sistema sia la più profittevole possibile, cioè la più efficiente.

## **La ipercriminalizzazione**

Non sembra che la logica dell'efficacia ispiri il sistema della giustizia penale attuale. Val la pena di ripercorrere, alla luce del criterio di efficacia, i principali passaggi di tale sistema.

Non tutti i mali del processo penale sono interni ad esso. Ci sono mali indotti.

Innanzitutto, le politiche criminali degli ultimi decenni si sono focalizzate sulla repressione più che sulla prevenzione. Questo è stato un errore di prospettiva per due ragioni. La prima è che la giustizia penale non è in grado di gestire tassi elevati di criminalità. La seconda è che molti reati a vasta diffusione e a maggior impatto sul sistema processuale sono ricorrenti e prevedibili, perché scaturiscono da situazioni criminogenetiche ormai tipiche: quindi, una strategia di prevenzione delle situazioni di rischio e di riduzione delle opportunità di commettere reati inciderebbe efficacemente sui tassi di criminalità.

Alla crescita delle aspettative sociali di sicurezza si è risposto con la ipercriminalizzazione. Una legislazione penale ritorsiva è servita a bilanciare il senso di insicurezza collettiva.

Ma è illusorio pensare che le leggi penali siano a costo zero. Esse non hanno bisogno di copertura finanziaria, hanno però pesanti costi di attuazione (si pensi all'impatto sulle strutture investigative e processuali).

In primo luogo, l'inflazione di norme penali porta, a lungo andare, ad una perdita di autorità delle stesse. La curva di capacità di deterrenza e prevenzione della norma penale si piega sempre di più.

La legislazione penale da effettiva tende a diventare simbolica.

Il sovraffollamento di norme penali, spesso di difficile interpretazione, genera un eccesso di reati e un eccesso di processi, che rendono inefficace la risposta giudiziaria. L'inefficacia del processo penale rende, a sua volta, inefficace l'impatto motivante della norma penale sui comportamenti sociali.

Applicando il modello costi-benefici si rileva che l'incremento di criminalizzazione aumenta progressivamente i costi sociali e ne riduce i benefici. L'efficacia del processo penale è minata alla radice dalla inefficacia della legge penale.

In un ordinamento fondato sulla obbligatorietà dell'azione penale è contro ogni logica di efficacia l'espansione del diritto penale.

### **Efficacia del processo:**

*a) I "costi" delle indagini preliminari e delle attività difensive.*

Aggiungasi a quanto fin qui detto che *all'aumento dei tassi di criminalità* (sia della criminalità tradizionale, sia della nuova criminalità dovuta all'espansione delle norme penali), si è accompagnato *un aumento delle garanzie processuali*. Questo duplice contestuale aumento ha comportato un sensibile incremento del costo (in termini di tempo e di risorse umane e finanziarie) dell'indagine preliminare e dell'esercizio dell'azione penale.

In un sistema ad azione penale obbligatoria è inevitabile che si siano cercati strumenti in grado di fronteggiare la massa d'urto di migliaia di fascicoli.

In questo modo si sono creati alcuni effetti distorsivi dell'indagine preliminare: *a) la amministrativizzazione dell'indagine preliminare*, mediante il costante ricorso alla delega delle indagini alla polizia giudiziaria: così viene a trasformarsi il ruolo del pubblico ministero da titolare dell'indagine preliminare ad organo di controllo sulla stessa; *b) la burocratizzazione* dei principali momenti dell'indagine preliminare (imputazioni-standard e motivazioni-tipo dei principali atti del pubblico ministero): in questo modo l'indagine si trasforma in catena di montaggio, cioè in un meccanico processo produttivo di imputazioni o di archiviazioni; *c) la selettività statistica* delle notizie di reato: sotto la pressione dei termini delle indagini preliminari e dei termini prescrizionali brevi si tende a favorire lo smaltimento della massa delle notizie di reato seriali (i c.d. casi facili)

rispetto ai casi c.d. difficili; *d) la modifica dei protocolli di indagine* orientata verso mezzi ritenuti più incisivi, anche se più dispendiosi in termini di costi sociali (per l'invasività di taluni di essi) e finanziari, quali intercettazioni (le cui spese sono in costante ascesa, essendo passate da 116.218.999 euro del primo semestre del 2003 a 146.108.289 euro del primo semestre del 2004), perquisizioni, consulenze, ecc.; *e) da ultimo, l'indebolimento del potere negoziale del pubblico ministero* rispetto alla prospettiva del patteggiamento.

Effetti distorsivi dell'efficacia del sistema si rinvergono anche sul versante dell'attività difensiva. Invero, la difesa è un servizio di pubblica necessità che si inserisce necessariamente in una logica di mercato. In presenza di un notevole numero di avvocati (e quindi, di una espansione dell'offerta) il mercato delle prestazioni forensi può raggiungere un equilibrio dinamico solo dilatando la domanda. Di qui una delle cause della iperlitigiosità che affligge il nostro sistema.

Questo fenomeno si manifesta sia mediante la produzione di nuovi processi, sia mediante la dilatazione delle attività processuali nell'ambito di ciascun processo. Il singolo difensore può sottrarsi a questa logica in virtù di opzioni personali. Ma indubbiamente la tendenza oggettiva è quella.

Si potrebbe pensare che l'ampliamento delle garanzie difensive giovi all'efficacia del processo. In realtà, non è così.

Un processo ipergarantito è un processo ipercostoso, cui possono accedere in pochi. Il rischio è che all'interno delle strutture di un processo apparentemente unitario vengano nella prassi a crearsi due tipi empirici di processo penale: quello più garantito per chi può permetterselo e quello meno garantito per chi non può permetterselo.

Infatti, la logica costi-benefici comporta distorsioni nella struttura e nel tipo di attività difensiva, implementando *una strategia di difesa processuale* (eccezioni, richieste, impugnazioni) piuttosto che *una strategia di difesa sostanziale* (indagini difensive e acquisizioni di prove).

Nel caso dell'imputato abbiente, la difesa ha possibilità ed interesse a muoversi sia sul fronte delle indagini difensive, sia sul fronte degli strumenti processuali.

Nel caso invece di imputato non abbiente, la strategia delle indagini difensive appare antieconomica (alti costi a fronte di profitti incerti), mentre altamente profittevole è la strategia degli strumenti processuali: per il difensore è attività remunerata che comporta poca spendita di tempo; per l'imputato il costo processuale è nullo a fronte di un beneficio possibile (per male che vada, l'eccezione, la richiesta, l'impugnazione vengono rigettate; se va bene invece il profitto è notevole).

Questa opzione nelle strategie difensive è chiaramente visibile nelle difese di ufficio e/o a spese dello Stato e l'aumento esponenziale di tali difese (e dei relativi costi, che nel triennio 1999-2002 sono più che raddoppiati essendo passati da ventuno a oltre quarantaquattro milioni di euro) negli ultimi anni lascia presagire un consolidamento di tale orientamento.

In questa logica costi-benefici della parte complessa imputato-difesa il ricorso ai riti differenziati diventa una *extrema ratio*, che risponde al criterio del costo-opportunità e del vantaggio comparativo: l'imputato vi accede quando tale opzione è più conveniente delle altre, cioè quando i benefici della riduzione di pena sovrastano i benefici prevedibili degli altri strumenti processuali.

Va aggiunto che la strategia della difesa (dilatazione delle prestazioni professionali, riduzione dei tempi di lavoro, massimizzazione delle utilità attese) risponde sostanzialmente alle aspettative dell'imputato, che vuole rischiare poco, pagare poco e ottenere il massimo profitto possibile dalle garanzie processuali.

Si verifica, in definitiva, un conflitto tra la logica dell'efficienza (costi-benefici) del processo e la logica dell'efficienza (sempre costi-benefici) dell'imputato e della difesa.

*b) Il rapporto delle indagini preliminari con i riti speciali ed il dibattimento*

Non risponde compiutamente alla logica dell'efficacia il rapporto indagini preliminari-riti differenziati.

Nel segno dell'efficacia si muove certamente il patteggiamento, che non richiede né completezza di indagine né integrazioni probatorie. Ma sembra rispondere a criteri di maggiore efficienza la anticipazione del termine finale della richiesta di patteggiamento all'udienza preliminare, quando ormai le parti processuali hanno una conoscenza completa del contesto probatorio e quindi sono in grado di prendere decisioni informate. In tal modo ci sarebbe un sensibile risparmio di tempo e di risorse.

Nel segno, invece, dell'inefficacia appare il giudizio abbreviato, come dimostra la sua tormentata storia: esso postula indagini preliminari complete e prevede la possibilità di penetranti integrazioni probatorie. In questo modo, a fronte di una cospicua riduzione di pena, c'è un esiguo risparmio di tempo e di risorse. Anzi, la riduzione di pena può avvenire anche nel caso in cui non ci sia contrazione di attività probatoria (per esempio, quando venga ritenuta erronea la decisione del giudice di negare l'abbreviato). Nonostante ciò, scarso è, tuttora, il successo di tale rito: su oltre 700.000 procedimenti definiti dal giudice per le indagini preliminari (con esclusione delle archiviazioni) ed in primo grado si è fatto ricorso ad esso solo in poco meno di 13.000.

Ma la maggiore inefficacia si rileva nel rapporto indagini preliminari-dibattimento.

Il nostro sistema processuale mostra una chiara *avversione al rischio epistemologico*. La paura di rischiare l'errore porta ad una duplicazione di attività probatoria e ad una fitta serie di controlli. Il risultato è che l'utilità marginale derivante dall'incremento di garanzie diminuisce, mentre aumentano esponenzialmente i costi interni ed esterni del processo.

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

E' difficile immaginare un sistema più garantito di questo. Ma è anche difficile immaginare un sistema più inefficiente e inefficace di questo.

E' come se il sistema sanitario nazionale - con le risorse a disposizione - volesse garantire controlli di massa per ogni tipo di prevenzione e assistenza sanitaria completa a tutti, senza tener conto della gravità della malattia e senza fissare alcuna priorità.

L'indagine preliminare, che doveva essere una fase strutturalmente limitata e funzionalmente servente rispetto al giudizio, si è dilatata al punto da diventare un processo prima del processo. Ma le prove raccolte valgono solo in piccola parte per il dibattimento. In questo modo il nostro processo penale è diventato *un processo a doppio centro di gravità e con una doppia raccolta di prove*: l'indagine preliminare e il dibattimento. C'è, in altri termini, una enorme spendita di tempo e di risorse ad effetto limitato. In dibattimento tutto ciò che è stato fatto prima viene pressoché azzerato e si ricomincia daccapo.

### *c) I mezzi di impugnazione*

Come già rilevato in precedenti occasioni, altro momento critico del nostro processo è il regime delle impugnazioni. La logica del codice è quella del

*controllo totale*: ogni provvedimento del giudice o anche del pubblico ministero deve essere sottoposto a controllo. E ogni controllo, a sua volta, genera ulteriori controlli.

Questo sistema va radicalmente ripensato. Esso è, prima di tutto, privo di giustificazioni teoriche.

Invero, il sistema di controlli progressivi è coerente con un modello di accertamento del fatto compiuto unilateralmente da poteri pubblici. Ma non appare più coerente in un processo di parti, in cui la ricostruzione del fatto avviene attraverso apporti informativi delle parti in contraddittorio. Inoltre, l'idea che la sentenza di secondo grado sia più "giusta" (cioè, contenga un accertamento più veridico) di quella di primo grado è un postulato normativo, ma non ha alcuna evidenza logica.

In secondo luogo, l'analisi economica del diritto ci dice che il sistema delle impugnazioni costituisce un esempio lampante di *allocazione inefficiente* delle risorse. L'impugnazione, infatti, è altamente profittevole per l'imputato perché il profitto atteso è tanto e il costo è zero: se si moltiplica la probabilità di eliminazione di un ergastolo (non altissima) per l'interesse in gioco (viene rimossa una condanna all'ergastolo), la *estimated utility* è riguardevole. Analogamente è a dirsi se lo scopo perseguito è la prescrizione, sulla quale non posso che confermare le considerazioni svolte nella relazione dello scorso anno. Il suo perseguimento rischia addirittura di essere agevolato se i relativi termini saranno ridotti, con ulteriore incremento delle impugnazioni e vanificazione del lavoro delle forze dell'ordine e dei magistrati, soprattutto per quanto attiene ai processi in corso, già calendarizzati sulla base dei termini attualmente vigenti.

Se poi diluiamo l'onere di persuasione a carico dell'appellante e del ricorrente e lo allochiamo sul giudice, allora l'impugnazione diventa una attrattiva irresistibile!

Le impugnazioni vanno riviste sotto una triplice direttiva: a) limitazione della legittimazione ad impugnare gli atti del procedimento principale di

cognizione; *b*) limitazione dei motivi di impugnazione, evitando in particolare l'automatismo processuale per cui ogni eccezione non accolta diventa motivo di impugnazione; *c*) limitazione dei provvedimenti impugnabili, con riguardo soprattutto a quei provvedimenti endoprocessuali che non incidono sui diritti di libertà e che hanno un breve respiro temporale.

In attesa di una radicale riforma del sistema, occorre valorizzare gli strumenti processuali a disposizione mediante una interpretazione funzionalistica ispirata al principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

A tal fine vanno innanzitutto redistribuiti gli oneri processuali.

Anche nel giudizio di appello va riaffermato l'onere dell'appellante (pena l'inammissibilità) di specificare le ragioni di fatto e di diritto dei motivi proposti.

Nel giudizio di cassazione, invece, è onere del ricorrente dimostrare la decisività del motivo di ricorso: il ricorso per cassazione è un'azione di annullamento e non può esservi annullamento (e quindi interesse ad agire e a eccepire) dove il motivo di ricorso non è decisivo.

Il giudice di legittimità non è il giudice della *legalità del processo*, ma è il giudice della *legalità della sentenza*. Il che significa che non qualsiasi vizio verificatosi nel processo, *ancorché insanabile*, può essere dedotto e discusso in cassazione, ma solo quel vizio del processo che si trasforma in un vizio fatale della sentenza.

Pertanto, rispetto ad ogni motivo di ricorso il giudice deve procedere ad un duplice test: *un test di rilevanza del motivo* e - solo dopo che si è superato tale test - *un test di fondatezza del motivo*. Se il ricorrente non ottempera ai suoi oneri, non vi può essere una supplenza del giudice, perché il processo di parti è tale anche nei gradi di impugnazione: il motivo va dichiarato irricevibile, cioè inammissibile. L'affermazione che quello attualmente vigente in Italia è "un processo ispirato al principio dispositivo", con tutte le conseguenze che ne derivano in tema di oneri di allegazione e probatorio, è contenuta anche in una recente sentenza delle Sezioni unite (17 novembre 2004, n. 45189/04).

Probabilmente, infine, il principio costituzionale di ragionevole durata del processo dovrebbe orientare un ripensamento della intera questione del vizio di motivazione.

L'area del vizio di motivazione andrebbe drasticamente ridotta (attraverso i filtri della specificità del motivo e della decisività del vizio). Poi, in questa area ristretta, dovrebbe farsi largo e occupare uno spazio dominante l'annullamento senza rinvio. In fondo, la illogicità manifesta su un punto decisivo - se è davvero tale - non dà scampo. Qui il vizio mortale non è solo nella sentenza, ma è prima di tutto nel processo.

#### *d) I procedimenti cautelari*

I procedimenti cautelari si moltiplicano e si strutturano al punto da diventare processi collaterali e paralleli al processo di cognizione: basti pensare che i c.d. procedimenti incidentali sono diventati dei subprocedimenti articolati su più gradi fino al possibile epilogo nel giudizio di cassazione.

La decisione su un procedimento incidentale in molti casi è più complessa della decisione sul procedimento principale.

Un recupero di efficienza del processo impone di porre un argine normativo alla proliferazione dei procedimenti incidentali, un filtro rigoroso alla loro ammissibilità, forme semplificate quanto alla decisione e una barriera di preclusioni alla loro impugnazione. Altrimenti, si alimenta un circuito micidiale tra procedimenti cautelari e procedimento di cognizione: la presenza dei primi allunga oltre il ragionevole la definizione del processo di cognizione, poi la lentezza di quest'ultimo rende inevitabile il ricorso ai primi.

Significativi, anche in questo caso, sono alcuni dati numerici: su oltre 37.000 istanze pervenute al tribunale del riesame solo circa 9.500 si sono concluse con esito totalmente o parzialmente favorevole all'istante.

### *e) Le patologie processuali*

Il principio di garanzia ha portato ad una proliferazione di situazioni di inutilizzabilità di prove e di invalidità di atti. Il processo penale è ormai diventato un contorto e accidentato sentiero, disseminato di insidie.

Il sistema delle invalidità, per come è congegnato, è inefficiente sotto un duplice profilo. Innanzitutto, esso invoglia a sollevare questioni di nullità o inutilizzabilità. Per la difesa il costo processuale è nullo e il profitto possibile è massimo. Per male che vada, le cose rimangono come prima: si è aggravato solo l'obbligo di decisione-motivazione del giudice. In secondo luogo, è contro ogni logica di efficacia che nullità assolute e inutilizzabilità possano essere eccepite o rilevate, anche per la prima volta, in cassazione, con la possibilità di azzerare interi gradi di giudizio: come dire, far girare a vuoto la macchina processuale con dissipazione irrimediabile di tempi e risorse.

Il principio costituzionale di ragionevole durata del processo dovrebbe in questo campo portare alla rielaborazione anche normativa della categoria delle invalidità, in modo da valorizzarne la dimensione funzionalistica (cioè, la lesività in concreto) e non l'aspetto ritualistico.

Occorrerebbe, inoltre, porre un limite temporale alla rilevazione delle nullità e inutilizzabilità. Ma sarebbe soprattutto necessario valorizzare il concetto di onere ed agganciare ad esso la sanzione di inammissibilità: chi eccepisce la invalidità deve ottemperare all'onere di specificare le ragioni fattuali e giuridiche della sua fondatezza e dimostrare il concreto pregiudizio derivatone.

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

### **L'andamento della criminalità. Considerazioni generali**

Giova premettere che le considerazioni qui di seguito svolte sono state desunte non solo dalle relazioni dei Procuratori generali distrettuali, ma anche dai dati sull'andamento della criminalità forniti dall'Istituto Nazionale di

Statistica, che ha predisposto per la Procura generale presso la Corte di cassazione le tavole 14 e s. allegate alla presente relazione. Tali dati non sono perfettamente sovrapponibili a quelli elaborati dalle Forze di polizia e dallo stesso Istituto ad altri scopi per un triplice ordine di ragioni: essi tengono conto dei soli delitti, non anche delle contravvenzioni; il periodo preso in considerazione è sempre di un anno, ma ai fini che qui interessano l'anno non è quello solare, bensì il periodo compreso fra il 1° luglio ed il 30 giugno successivo; inoltre i dati ISTAT, a differenza degli altri, hanno riguardo non già al momento della commissione dei fatti di reato, bensì a quello nel quale gli stessi assumono una rilevanza giudiziaria mediante l'esercizio dell'azione penale, se ne sono noti gli autori, ovvero, se gli autori sono rimasti ignoti, a seguito della loro iscrizione nel relativo registro degli uffici di procura.

Tra il 1° luglio 2003 ed il 30 giugno 2004 i delitti per i quali è stata esercitata l'azione penale o si è proceduto alla appena ricordata iscrizione sono stati 2.886.281, con un aumento, rispetto all'analogo periodo precedente, di 104.029 unità (+3,7%). Tale dato, pur non tenendo conto dei gravi episodi di criminalità verificatisi nel secondo semestre dell'anno appena decorso, evidenzia una inversione di tendenza se si tiene conto della contrazione (-1,3%) registrata nella relazione dello scorso anno; ma da un esame attento delle singole tipologie criminose emerge che alla sua origine vi è l'impressionante aumento delle truffe, le quali sono più che raddoppiate. Il fenomeno sembra attribuibile all'incremento delle truffe informatiche mediante l'uso della telefonia mobile e di *Internet*, nonché alle iniziative poste in essere dalle associazioni di consumatori in occasione di eventi collegati al mercato finanziario ed obbligazionario. Infatti le altre manifestazioni criminose, sia pure con talune eccezioni, evidenziano complessivamente una tendenza alla riduzione, come risulta dalla tabella qui di seguito riportata:

Omicidi tentati e consumati	3.140 (+2%)
-----------------------------	-------------

Rapine	52.574 (-6%)
Estorsioni	7.969 (-4%)
Sequestro di persona a scopo di estorsione	229 (+4%)
Violenza sessuale	6.050 (+48%)
Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli	4.873 (+5%)
Bancarotta	5.439 (-5%)
Stupefacenti	31.696 (-10%)
Truffe	254.169 (+130%)
Furti	1.414.305 (-7%)

Permane ancora assai elevato il numero dei delitti dei quali sono rimasti sconosciuti gli autori. Il segnale positivo evidenziato nella relazione dello scorso anno ha subito una, sia pur lieve, battuta di arresto: nel periodo considerato sono stati 2.320.541 (+3,7%), pari all'81% di tutti i delitti denunciati (nel periodo precedente erano stati 2.236.650, corrispondenti all'80% del totale). Sono rimasti ignoti il 95% degli autori di furti (1.343.891: un punto percentuale in meno rispetto al periodo precedente), circa il 50% degli omicidi tentati e consumati e l'80% delle rapine. Siffatte percentuali si attestano al 66% se si tiene conto di tutti i delitti esclusi i furti, con un lieve incremento (+4%) rispetto al periodo 1° luglio 2002 – 30 giugno 2003.

Debbo, ancora una volta, rinnovare un pressante invito a tutte le istituzioni interessate per un sempre più intenso impegno volto a ridurre in maniera consistente tali percentuali e, quindi, l'area dell'impunità. E' proprio tale impunità che, da un lato, alimenta la delinquenza, dall'altro determina nei cittadini quel senso di insicurezza oggi assai diffuso anche quando riguarda delitti che li colpiscono nei loro beni materiali.

### **La criminalità organizzata**

Il fenomeno della criminalità organizzata presenta mutamenti progressivi in stretta connessione con il suo adeguamento alle dinamiche della società

globalizzata. Essa è tuttora presente nei tradizionali settori dell'illecito: traffico, nazionale ed internazionale, di sostanze stupefacenti, commercio illegale di armi, ecomafia, tratta di donne, riciclaggio di denaro sporco, commercio illegale di armi, molteplici forme di *cybercrime*, ecc.

Si tratta di una forma di criminalità che realizza una frattura profonda tra i valori che si intendono perseguire all'interno della società civile e la loro concreta attuazione nel tessuto sociale, soprattutto in molte regioni già afflitte dagli annosi problemi derivanti da un'economia non particolarmente florida e dall'elevato tasso di disoccupazione.

L'evoluzione delle organizzazioni verso forme di modelli imprenditoriali determina una delega della gestione dei traffici minori. Ciò crea un eccezionale livello di competizione tra i diversi nuclei malavitosi, che cercano di legittimarsi attraverso una capillare attività che si caratterizza per la forte aggressività con la quale essi operano nei settori economici, politici ed istituzionali e la propensione a dimostrare la propria capacità intimidatoria, anche con gesti eclatanti, per affermare il proprio primato nel contesto criminale.

#### *a) La criminalità organizzata di origine nazionale*

La delinquenza di tipo mafioso di origine autoctona continua a manifestarsi attraverso "cosa nostra" in Sicilia, la "ndrangheta" in Calabria, la "camorra" in Campania ed i sodalizi riconducibili alla criminalità organizzata pugliese. Coinvolge, quindi, gran parte del Meridione d'Italia, anche se dall'Annuario statistico italiano del 2004 (capitolo 6, tavola 18) emerge che questa è la zona del Paese in cui si delinque di meno: 3.629,8 delitti per ogni centomila abitanti a fronte di una media nazionale di 4.265,1 (4.603,5 per il Nord e 4.655,5 per il Centro); trattasi di un dato meramente quantitativo che non deve essere letto disgiuntamente dalla "qualità" dei crimini e che, ovviamente, non tiene conto dei delitti non denunciati all'autorità (ma ciò vale anche per le altre zone del Paese).

**Cosa nostra** continua a perseguire una politica tesa a rafforzare la credibilità sul territorio ed a ridurre l'allarme sociale così da poter meglio realizzare i remunerativi obiettivi economici. In questa logica gli attuali vertici dell'organizzazione cercano di ammortizzare le spinte centrifughe e di legittimare la loro *leadership* nei rispettivi contesti.

Si è tuttora in presenza di una fase di transizione della struttura criminale orientata ad un riassetto organizzativo che si caratterizza per una accentuata trasversalità territoriale, diversa dai tradizionali canoni, e che si richiama a sistemi di organizzazione alternativi ma non meno efficaci.

Il quadro delineato non appare peraltro immutabile giacché sussistono potenziali fattori di instabilità generati dai dissensi sulla definizione delle strategie generali dell'organizzazione, oscillanti tra l'esigenza di "inabissamento" e la reazione contro le istituzioni e, all'interno del mondo carcerario, tra taluni dei protagonisti della precedente politica stragista ed i fautori di tentativi di mediazione.

L'evoluzione dell'attuale scelta di minor profilo dipenderà dai rapporti di forza che si verranno a creare tra i soggetti in libertà che, a loro volta, influenzeranno gli assetti futuri dell'organizzazione.

La specificità di questa forma delinquenziale si riverbera sul piano delle indagini, che richiedono schemi investigativi, diversi da quelli ordinari, volti a ricostruire i contesti eziologici negli ambiti superindividuali dell'organizzazione.

Recenti indagini confermano la presenza massiccia del fenomeno estorsivo che si sviluppa con un meccanismo pulviscolare di riscossione a tappeto, teso a rendere palese a tutti la vigenza della regola illegale della "imposizione fiscale". Tale *modus operandi* ben si inserisce nella scelta strategica di sommersione in quanto non necessita di dimostrazioni violente, che inevitabilmente determinano una più intensa reazione da parte dello Stato, ovvero di richieste di ingenti somme di denaro in danno di pochi imprenditori, che possono indurre le vittime a rompere il muro dell'omertà.

Il fabbisogno di risorse finanziarie per il mantenimento della struttura organizzativa è dimostrato dal coinvolgimento di alcuni “uomini d’onore” anche nei prestiti ad usura, attività alla quale “cosa nostra” era, finora, rimasta estranea.

Sempre rilevante e complessa è l’attività di indagine finalizzata alla ricerca dei canali internazionali di riciclaggio del denaro sporco ed alla scoperta dei soggetti esterni (in particolare, operatori economici e finanziari) di cui l’organizzazione si avvale per attuare tali illeciti scopi.

Dalle più recenti acquisizioni investigative e processuali risulta, con ragionevole certezza, che continua immutata la tendenza della criminalità organizzata nazionale ad infiltrarsi nelle iniziative economico-imprenditoriali, non solo perché ciò favorisce il consolidamento della sua potenza economica e quel controllo del territorio essenziale alla sua stessa sopravvivenza, ma anche perché permette di instaurare proficue relazioni con importanti esponenti della politica, dell’imprenditoria, della finanza e della stessa pubblica amministrazione.

Nell’ambito di numerosi procedimenti sono più volte emersi elementi probatori riguardanti l’esistenza di una vasta rete di fiancheggiatori; tali fiancheggiatori rappresentano quella che comunemente è indicata come “l’area grigia” della società, di cui l’organizzazione si avvale per aumentare la propria capacità di manovrare l’immenso potenziale economico.

Un’attività di fiancheggiamento della mafia che si concretizza non già nell’acquisizione della mera protezione, necessaria per la continuazione di attività imprenditoriali senza eccessivi danni economici, ma piuttosto nella realizzazione di società di fatto, in nuovi e sempre più lucrosi affari, consentiti dalle favorevoli condizioni di “mercato” derivanti dall’appoggio incondizionato di autorevoli membri delle associazioni mafiose.

Si creano così imprese intestate a compiacenti prestanome (spesso imprenditori spossessati dell’azienda, quindi inglobati nell’associazione e da essa “gestiti”) nelle quali, in modo sempre più raffinato, i capitali di origine illecita

sono investiti instaurando un rapporto di cointeressenza di interessi, capitali e soci illegali con interessi, capitali e soci legali.

Le risultanze acquisite nell'ambito di procedimenti penali (dichiarazioni di testimoni e di collaboratori di giustizia, intercettazioni telefoniche e ambientali, indagini bancarie, patrimoniali e presso gli uffici della pubblica amministrazione etc.) attestano i notevoli successi raggiunti nella individuazione di prestanome di esponenti mafiosi, anche al di fuori della cerchia familiare, e nell'accertamento delle attività economiche che fanno capo direttamente o indirettamente a persone riconosciute appartenenti all'organizzazione mafiosa.

Resta confermato anche il profilo transnazionale di "cosa nostra", sia pur in modo più defilato rispetto alla "ndrangheta" che, a sua volta, si conferma tra le minacce più significative in ambito nazionale.

La **'ndrangheta** ha consolidato il proprio controllo dell'area di origine coniugando il modello tradizionale di intimidazione, in ogni settore economico e socio-politico, con una più dinamica imprenditorialità illegale da essa stessa prodotta.

Sul primo versante è confermato l'esercizio di una generalizzata pressione estorsiva per favorire l'infiltrazione e la collusione nella gestione degli appalti, con una significativa ed allarmante novità costituita dai numerosi attentati ad amministratori e funzionari pubblici. Si tratta di delitti riconducibili alla "ndrangheta" che, allorquando la gestione degli affari non è stata consentita in via diretta, per la resistenza dei partiti politici in sede di esame della candidature, non ha esitato a intimidire e minacciare chi riveste cariche e funzioni pubbliche per costringerli a cedere alle loro pressioni e richieste illecite. Degne di rilievo sono le osservazioni che indicano come anche la "ndrangheta" abbia iniziato una modifica della propria strategia, che mira a smussare i picchi di maggiore allarme sociale, capaci di innescare meccanismi reattivi da parte dei cittadini e dello Stato (vedi l'abbandono dei sequestri di persona), per orientare la propria attività verso le più lucrose appropriazioni dei flussi di denaro pubblico.

Sul piano della capacità imprenditoriale criminale, riscontri processuali comprovano la consolidata posizione di vertice assunta dalla “ndrangheta” nel narcotraffico internazionale, in cui utilizza ogni moderno sistema globale per fare emergere il proprio ruolo strategico, a livello mondiale, nelle relazioni con i gruppi di *narcos* sudamericani, spagnoli, albanesi ed olandesi.

I gravi episodi delittuosi che si sono verificati in Campania durante il 2004 confermano la forte presenza della **camorra** sul territorio.

La Campania è, tra le regioni a rischio, quella nella quale si registra il maggior numero di omicidi, ma è anche quella ove ci sono stati più sequestri preventivi e confische di beni a carico di affiliati a gruppi mafiosi.

A seguito della decapitazione dei clan storici, la “camorra” presenta da tempo una profonda crisi ed una scarsa capacità di aggregazione tra i vari gruppi esistenti, attraversati da periodiche spinte centrifughe che sono, ancor più, enfatizzate dalla rilevante remuneratività degli interessi economici presenti in ambito locale e internazionale.

La criminalità campana è, perciò, caratterizzata dall’esistenza di gruppi che si sono sviluppati intorno a vecchi capi storici, i quali, dopo lunghe latitanze o detenzioni (queste ultime non sempre protrattesi per il tempo che sarebbe stato necessario), sono riusciti a recuperare le loro posizioni reinserendosi nel circuito criminale e dalla creazione di ristretti “cartelli” che si contrappongono nel controllo e/o spartizione degli interessi economici del territorio. Le energie criminogene che si sono sviluppate, prive di ogni forma di aggregazione più elevata, si sono, quindi, abbandonate ad esasperate forme di competitività criminale, che sono all’origine delle faide omicide che hanno sconvolto, soprattutto, il capoluogo ed i suoi dintorni nei tempi più recenti, coinvolgendo, non di rado, anche vittime innocenti.

L’impegno costante delle forze dell’ordine, della magistratura e delle istituzioni, nazionali e locali, ha permesso di conseguire notevoli risultati, che hanno toccato in maniera incisiva i maggiori sodalizi camorristici operanti nelle

diverse province, e di contrastare significativamente tutte le più cospicue attività illecite (traffico di stupefacenti, estorsione, contrabbando, ecc.). Tuttavia, l'incidenza del crimine organizzato sul tessuto sociale e sulle attività produttive della regione è ancora elevata; mina la stessa convivenza civile ingenerando un senso di paura ed insicurezza, che alimenta una deprecabile e diffusa omertà; permea la vita amministrativa di molti comuni; condiziona appalti e servizi pubblici; pone in pericolo le basi stesse della comunità con la capillare diffusione del commercio di droghe, anche pesanti, che coinvolge migliaia di giovani di ogni ceto; incide sullo sviluppo economico della regione con la pratica diffusa dell'usura e dell'estorsione, che azzerano la capacità di azione di piccoli e medi imprenditori in ogni settore delle attività produttive.

Vi sono certamente spazi per ulteriori interventi, che debbono essere volti a neutralizzare i vertici delle organizzazioni criminali e a recidere i canali di rifornimento della droga, che costituisce il maggior fattore criminogeno. Ma questi interventi risulterebbero vani se non accompagnati, ad opera di tutte le istituzioni, da un'intensa opera di prevenzione e di eliminazione di quelle situazioni, di natura sociale, economica, ambientale, culturale, che agevolano la diffusione del fenomeno criminoso.

Anche la **criminalità pugliese**, nell'ultimo periodo, si è segnalata per il logoramento dei clan storici e per la presenza di "spazi aperti" che si offrono alle mire aggressive dei gruppi emergenti.

Ad eccezione del Salento, ogni provincia conserva le proprie caratteristiche criminogene che, senza strategie di tipo verticistico, favoriscono aggregazioni temporanee pronte a collaborare anche con organizzazioni criminali di diversa origine ed etnia.

In entrambe le realtà territoriali da ultimo richiamate (Puglia e Campania) può affermarsi che la mancanza di "guide carismatiche" ha determinato una polverizzazione degli attori con conseguenti vuoti di potere e rilevanti rischi di ulteriori spirali di violenza.

In tutte le regioni meridionali che sono maggiormente afflitte dal fenomeno della criminalità organizzata, mentre appare generalizzato ed in aumento il ricorso alle misure di prevenzione patrimoniale (nei primi dieci mesi del 2004 sono stati effettuati sequestri preventivi di beni per circa trecento milioni di euro), è segnalata con un bilancio negativo la successiva fase relativa al provvedimento definitivo di confisca.

In proposito, ci si augura che effetti favorevoli possano derivare dalla pronuncia della Cassazione, resa a Sezioni unite, 17 dicembre 2003, n. 920/04, che ha risolto le questioni che si erano poste in relazione: 1) alla non necessità di accertare l'esistenza di un rapporto di "pertinenzialità" del bene da confiscare con uno dei reati-fonte indicati nella legge o, più genericamente, con un'attività criminosa della persona condannata; 2) all'individuazione delle condizioni richieste dalla legge per disporre la confisca (sproporzione tra il valore dei beni e le disponibilità economiche del condannato ed omessa giustificazione della loro provenienza); 3) all'irrilevanza dell'epoca di acquisto dei beni rispetto al tempo di commissione del reato.

Un ulteriore potenziamento di tale indispensabile strumento potrà derivare dall'approvazione di un disegno di legge delega deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 settembre 2004 (n. 5362/C), finalizzato ad approntare strumenti più efficaci per il sequestro e la confisca dei beni delle organizzazioni criminali, nonché a rivisitare l'intera materia della gestione di questi beni con l'obiettivo di conservarne la produttività, se non di migliorarla.

#### *b) La criminalità di origine straniera*

Le organizzazioni criminali allofone sono sempre più minacciose e, in taluni casi, tendono ad assumere modelli di devianza tipici della malavita autoctona.

Essa si presenta specializzata in determinati settori delinquenziali, ma dimostra anche un elevato eclettismo che la rende facilmente integrabile in “cartelli” criminali multietnici.

Negli ultimi tempi, come emerge da tutte le relazioni dei procuratori generali e da quella della Direzione investigativa antimafia (DIA), le **organizzazioni albanesi**, appartenenti specialmente ai clan di Tirana e Durazzo, sempre molto attive nel traffico internazionale di sostanze stupefacenti, hanno notevolmente esteso il proprio campo d’azione stabilendo rapporti privilegiati con gruppi criminali nazionali, sino ad acquisire alcune forme autonome di controllo del territorio in molte zone dell’Italia. In alcune regioni hanno assunto la connotazione di organizzazioni di servizio in grado di rifornire di droga ed armi le organizzazioni italiane, potendo contare sull’esistenza di basi logistiche ed operative dislocate sull’intero territorio nazionale.

La presenza criminale albanese, diversificata ed estesa, va assumendo importanza internazionale anche in altri traffici (armi, essere umani, ecc.), nella prospettiva di diventare un affidabile ed efficiente referente mediterraneo per le organizzazioni transnazionali.

La **criminalità ucraina** ha acquisito maggior rilievo per la pervasività della sua presenza e per l’adozione di modelli organizzativi di tipo gerarchico-mafioso che hanno favorito rapporti con la criminalità locale di alcune aree del Paese.

Inizialmente dedicata all’immigrazione clandestina ed all’estorsione ai danni degli stessi clandestini, essa ha, oggi, esteso il proprio controllo su ogni aspetto socio-economico degli ucraini presenti in Italia.

Sempre ben strutturata è la **criminalità nigeriana** che si propone in forma diversificata in varie regioni italiane; per la prima volta nel 2004 ha stretto un’alleanza con i *Rom* finalizzata alla commissione di reati transnazionali in materia di stupefacenti. Il fenomeno è singolare, tenuto conto che i gruppi

nigeriani difficilmente stringono intese operative con altre organizzazioni criminali.

Silenziosissime, ma di alto livello di delittuosità si rivelano le **organizzazioni cinesi**; di recente è stata rilevata l'estensione delle loro attività criminali, in precedenza limitate quasi esclusivamente a danno delle comunità cinesi, anche nei confronti di cittadini italiani. Sono segnalati inoltre gruppi criminali misti (italo-cinesi) e gruppi di cinesi della c.d. terza generazione, spesso emarginati e ribelli, che incrementano l'area della criminalità diffusa.

Preoccupante appare anche l'emergere della **criminalità di origine rumena** che, pur non avendo ancora assunto i livelli di organizzazione dei gruppi stranieri di diversa etnia, si sta rapidamente affermando in molte zone del Paese con analoghe forme di evoluzione.

Il nostro territorio è oggetto di interesse anche da parte della **criminalità organizzata turca**, che lo utilizza come area di transito delle sostanze stupefacenti dirette verso i mercati europei, nonché di clandestini curdi, intenzionati a raggiungere Francia e Germania

L'aumento del numero dei reati commessi da persone di cittadinanza straniera è costante e si è esteso, sia pur per reati generalmente a sfondo patrimoniale, anche in zone (ad esempio, la Sicilia orientale) finora colpite in misura più contenuta rispetto alle elevate punte percentuali di altre regioni.

Per questo tipo di criminalità, come per quella di origine nazionale, potrebbe rivelarsi di decisiva importanza una intensificazione dell'attività di *intelligence* volta a conoscere meglio dall'interno e, quindi, a contrastare più efficacemente le varie organizzazioni.

E' preoccupante la generalizzata segnalazione delle rilevanti difficoltà nel reperimento degli interpreti (oltre che per le minacce rivolte agli stessi) a causa delle molteplicità non solo delle lingue ma dei diversi dialetti, con conseguenti negativi effetti sull'espletamento delle indagini.

### *c) Immigrazione clandestina*

L'immigrazione clandestina costituisce una crescente minaccia perché alimenta bacini di illegalità già presenti nel nostro territorio ed incrementa circuiti criminali transnazionali; tale constatazione non può, tuttavia, far ignorare la natura anche umanitaria del fenomeno.

E' stato posto in evidenza come questa massiccia immissione di clandestini ad opera delle organizzazioni dedite a tale traffico non solo altera le dialettiche economiche in alcuni settori, per il diffuso ricorso alla manodopera in nero, ma alimenta il circuito criminale assicurando ai trafficanti sia il lucro derivante dal pagamento del viaggio, sia l'ulteriore arricchimento per la protrazione del soggiorno illegale.

L'aumento della presenza di clandestini nel territorio rischia, inoltre, di trasferire la criticità dell'area di origine nei Paesi ospiti e di riprodurre dinamiche conflittuali le quali, anziché favorire ogni possibile integrazione, si risolvono in ulteriore emarginazione, con pericolo di forme di intolleranza.

Le recenti novità legislative hanno consentito di potenziare la difesa dello Stato contro questo fenomeno criminale; lo dimostrano le indagini ed i numerosi processi in corso per reati di favoreggiamento e organizzazione di immigrazione di clandestini e di traffico di essere umani.

In questa ottica, sul piano della repressione dei gruppi criminali di nazionalità straniera, si è rivelata molto utile la collaborazione con i Paesi interessati dalla immigrazione clandestina.

Sotto il profilo più strettamente giudiziario, si segnalano forme di coordinamento organizzativo tra tribunale e procura, per la celebrazione dei processi con rito direttissimo, ed un'attività di monitoraggio dei soggetti condannati, nella auspicata prospettiva dell'istituzione di una anagrafe degli espulsi, accessibile anche agli uffici giudiziari, che sia utile per arginare il

fenomeno del ritorno al circuito della commissione di illeciti di soggetti privi di identità certa.

## **Terrorismo e reati contro lo Stato**

### *a) Terrorismo interno*

Gli arresti avvenuti, alla fine dell'anno 2003, nei confronti di esponenti delle nuove "Brigate rosse" hanno inferto un colpo, sicuramente disarticolante, alla formazione eversiva, che si era posta come erede dell'organizzazione che aveva operato nei decenni precedenti.

Le indagini svolte, il ritrovamento di dati logistici ed organizzativi del gruppo, il rilevante contributo dichiarativo di una militante ed i riscontri probatori già in parte acquisiti nei processi avviati per gli omicidi D'Antona e Biagi, hanno compromesso la struttura organizzativa e la stessa capacità offensiva del gruppo. Dal coacervo degli elementi si delinea l'esistenza di una associazione eversiva costituita dalle nuove leve brigatiste che hanno un rapporto con le vecchie "Brigate rosse" ed il cui profilo si caratterizza per l'assenza di loro pregressi coinvolgimenti in fatti eversivi, al di là della semplice militanza pubblica in gruppi "antagonisti". Il fronte di collegamento è costituito dai detenuti c.d. irriducibili, che rivendicano la continuità della lotta.

Il successo ottenuto con le recenti operazioni di polizia giudiziaria, cui peraltro sono sicuramente sfuggiti alcuni militanti della nuova formazione, non deve far diminuire l'attenzione sul fenomeno eversivo. Il colpo inferto alle posizioni più militariste potrebbe dare nuovo impulso ai gruppi che si ispirano ad una impostazione che privilegia il tentativo di raccordo con le "masse" mediante il loro coinvolgimento in un uso "politico" delle armi, esercitato con azioni dimostrative di più basso profilo ma di alto contenuto simbolico. In questa prospettiva si collocano le attività e gli attentati dinamitardi verificatisi in alcune

zone del Paese, rivendicati da vari gruppi eversivi (Fronte rivoluzionario per il comunismo, Nuclei comunisti rivoluzionari, Nuclei proletari per il comunismo).

Va, poi, segnalato il forte tentativo, in atto, di infiltrazione eversiva nel mondo del lavoro mediante una rinnovata e radicalizzata conflittualità nei luoghi di lavoro, che passa attraverso il superamento della tradizionale attività del sindacato, che si tenta di isolare e scavalcare, e la contrapposizione - forte e pregiudiziale - ad ogni forma di mediazione. Tentativo, peraltro, decisamente contrastato dalle associazioni sindacali e dai lavoratori.

Analoga tendenza si riscontra con il tentativo di estendere questa attività di infiltrazione ad ogni altro conflitto sociale su temi prioritari, quali: ambiente, immigrazione, opere pubbliche, caro-vita, casa.

Le organizzazioni di matrice anarchica e c.d. "antagonista" operano con strategie che privilegiano i collegamenti all'estero e che superano, a volte, gli stessi tradizionali riferimenti ideologici (destra - sinistra), la cui contrapposizione però non scompare ma anzi, in alcuni casi, viene amplificata dallo "sconfinamento" in territori di protesta finora considerati di esclusivo monopolio dell'altra fazione.

Gli eventi nazionali ed internazionali e gli esiti processuali sin qui ottenuti richiedono di mantenere un alto livello di attenzione nell'attività di prevenzione, sicurezza e contrasto alla criminalità "politica" a contenuto eversivo.

#### *b) Terrorismo internazionale*

Lo scenario internazionale, nel quale il teatro iracheno e mediorientale rappresenta il principale polo di attrazione per la militanza delle organizzazioni terroristiche che aderiscono al progetto di Al Qaeda, comporta riflessi anche per la sicurezza dell'Italia, non solo nelle zone in cui sono attive missioni militari italiane, con compiti di sicurezza, assistenza e ricostruzione post-bellica, ma pure nel territorio nazionale per il riscontrato incremento delle minacce contro il nostro Paese.

Nella strategia terroristica internazionale un ruolo essenziale ha assunto la propaganda mediatica mediante un uso sempre più diffuso della rete telematica, su cui vengono fatti rimbalzare messaggi del vertice dell'organizzazione e di altre sigle che si richiamano al progetto *jiadista*.

In una strategia di propaganda, con dirette finalità offensive ed eversive, svolta su scala globale e destinata a moltiplicarne l'impatto mediatico, qualche preoccupazione desta il sospettato coinvolgimento di taluni religiosi in attività di supporto e sostegno al terrorismo internazionale.

L'esito di importanti operazioni di polizia giudiziaria ed alcuni processi, in corso o già definiti in primo grado (resi possibili anche dalle nuove disposizioni di natura sostanziale e processuale introdotte dopo l'attentato dell'11 settembre 2001), hanno, del resto, evidenziato come taluni luoghi di incontro siano stati utilizzati, oltre che per la suddetta attività di supporto e sostegno, anche come osservatori per l'individuazione di possibili reclute.

Le associazioni terroristiche transnazionali presentano caratteristiche ben diverse da quelle tradizionali, che le rendono più sfuggenti e meno permeabili alle indagini. Esse, strutturate in forma non rigida né gerarchica, operano con cellule disseminate sul territorio che fungono da strutture di servizio, ed agiscono, con grande mobilità, nell'ambito di una rete transnazionale del terrore in cui sono superate le stesse identità etnico-nazionali.

Le cellule italiane, ad esempio, sono specializzate nella produzione di documenti falsi; si tratta di attività che costituisce strumento essenziale per consentire all'organizzazione di far spostare con tranquillità i propri associati in ogni Paese e di portarli al momento necessario sul luogo degli obiettivi.

Le indagini volte all'accertamento di queste condotte richiedono un rilevante impegno di risorse e mezzi, umani e finanziari. Per tali ragioni è stata segnalata l'esigenza di una forte specializzazione non solo delle forze investigative ma degli stessi organi requirenti e giudicanti, anche nella prospettiva di agevolare una maggiore uniformità giurisprudenziale e di evitare

che le cellule vadano ad insediarsi ove siano mancanti investigazioni e risultati processuali più efficaci.

Lo sforzo di coordinamento, a livello nazionale e transnazionale, deve comportare anche la elaborazione di moduli organizzativi omogenei che agevolino la circolazione delle notizie e la costituzione di una banca dati antiterrorismo centralizzata.

## **Le altre principali manifestazioni criminose**

### *a) Reati contro la pubblica amministrazione*

In molti distretti è segnalata la persistenza del fenomeno, che appare ben lungi dall'essere contenuto. E' generalizzata, però, la percezione della difficoltà delle indagini, anche alla luce delle modifiche intervenute sulla fattispecie-spia dell'abuso di ufficio.

Nei casi in cui le indagini riescono a superare gli scogli iniziali, le risultanze processuali fanno emergere significative realtà su tutto il territorio nazionale, che confermano l'esistenza di una non sufficiente correttezza dell'azione amministrativa; risultato cui contribuiscono responsabilità di pubblici amministratori, funzionari pubblici e forze imprenditoriali nei più svariati campi e settori di attività: appalti di opere pubbliche, localizzazioni di attività ed insediamenti produttivi, disciplina urbanistica, forniture pubbliche, prestazioni pubbliche di servizi sociali di diversa natura, gestione ordinaria di procedimenti amministrativi, assegnazioni di fondi pubblici nazionali e comunitari.

Anche al di là delle zone nelle quali opera la criminalità organizzata, si deve prendere atto che lo sforzo del Legislatore volto a realizzare maggiore trasparenza, tempestività ed efficienza nell'attività della pubblica amministrazione non sembra avere raggiunto né l'obiettivo di assicurare una adeguata risposta in termini di prestazione di servizi, né quello di generare una

reale accettazione delle regole da parte della stessa generalità dei cittadini e degli utenti.

E' auspicabile che un decisivo passo avanti nella prevenzione dei reati in esame possa esser fatto allorchè inizierà concretamente ad operare l'apposito Commissariato anticorruzione, istituito con la legge 16 gennaio 2003 n. 3, il cui titolare è stato di recente designato.

Molti Procuratori generali distrettuali segnalano l'opportunità, per un più incisivo contrasto alla criminalità in questione, dell'inasprimento delle sanzioni previste per i delitti di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) e di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.).

Nell'ambito di alcuni procedimenti incomincia ad essere applicata la normativa in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche i cui effetti, si spera, potranno, in prospettiva, rafforzare la cultura della legalità ed il tasso di eticità nelle condotte delle categorie imprenditoriali e della stessa pubblica amministrazione.

Ulteriori risultati, su questo medesimo piano, potranno conseguire dalle prime applicazioni della confisca per equivalente, prevista in via obbligatoria, per questa tipologia di reati, anche nei casi di pena patteggiata.

#### *b) Criminalità economica*

Accentuata attenzione è rivolta dai Procuratori generali distrettuali alla normativa in tema di diritto penale dell'economia, nella consapevolezza delle concrete difficoltà delle indagini riguardanti reati il cui accertamento richiede complesse e laboriose attività investigative, da svolgersi con l'impiego di personale dotato di alta specializzazione professionale.

In particolare, analisi preoccupate sono svolte con riferimento ai reati societari; per essi la nuova disciplina comporta che, pur in presenza di fatti gravissimi quanto alle conseguenze che da essi derivano all'economia nazionale

ed alle persone fisiche coinvolte, sussistono elevatissime probabilità di prescrizione prima che sia possibile arrivare alla sentenza definitiva (se non addirittura prima della sentenza di primo grado).

Anche per questa tipologia di reati deve essere riaffermata la necessità, a tutti i livelli (politico, imprenditoriale e della stessa collettività), di una maggiore consapevolezza della loro pericolosità nel contesto più generale del sistema-Paese.

Sostanzialmente costante è il numero dei procedimenti in materia di reati fallimentari - nei quali sono sempre più spesso coinvolti anche amministratori di imprese di rilevanti dimensioni - che traggono origine, sovente, da distrazioni di particolare consistenza.

Notevole è l'impegno profuso nell'accertamento dei reati connessi ad operazioni distorsive del mercato mobiliare e ad attività di investimento e collocamento di prodotti finanziari, la cui realizzazione - accertata anche nei confronti di affermate società finanziarie e di grandi gruppi societari - produce esiti altamente penalizzanti per gli interessi del risparmiatore e, in definitiva, per il "mercato" e l'economia nazionale.

Al di là dei contrasti sulle competenze, si impone una forte regolamentazione a protezione e tutela del risparmio dei cittadini che dia attuazione al principio costituzionale secondo cui "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme" (art. 47 Cost.); così da limitare la necessità di interventi della magistratura penale che, per loro natura, non possono che realizzarsi quando il danno economico rischia di essere irreparabile, soprattutto per i piccoli risparmiatori ed investitori.

Le indagini su tale tipologia di reati richiedono non solo, come già detto, l'utilizzazione di personale particolarmente qualificato, ma anche un ampio ricorso agli strumenti informatici. In tale prospettiva deve essere espresso un giudizio positivo per quanto attiene allo sforzo compiuto in relazione ad un'emergenza dalle dimensioni eccezionali: le indagini conseguenti allo stato

d'insolvenza del “gruppo Parmalat”, *holding* internazionale con oltre 240 società aventi sede nei cinque continenti. La procura della Repubblica di Parma, costretta ad impiegare in questo campo la metà dei magistrati in organico, è stata dotata di una struttura che comprende, fra l'altro, ben dieci addetti al sistema informatico ed un reparto del Nucleo regionale di polizia tributaria della Guardia di Finanza composto da quattro ufficiali e quattordici sottufficiali.

Diffuse ed elevate le frodi comunitarie (secondo i dati resi noti dall'OLAF – Ufficio europeo anti-frodi – il nostro è il Paese nei cui confronti è stato aperto il più elevato numero di dossier) e quelle ai danni dello Stato e di altri enti pubblici, da cui non sono esenti zone nelle quali l'economia è più vitale e che, proprio per questo motivo, sono anche destinatarie di contributi ed erogazioni a vario titolo.

Il settore dei reati tributari mantiene bassi indici percentuali, mentre sono molteplici ed estese le condotte criminose, che spesso comportano danni erariali di dimensioni enormi (non è raro imbattersi in evasioni di imposta che superano i 200 milioni di euro all'anno), ricondotte alle figure dell'emissione e utilizzazione di fatture soggettivamente false; lo scopo finale dei colpevoli, avvalendosi di una o più società fantasma, è quello di trasferire il debito fiscale su società prive di qualsiasi struttura (le c.d. cartiere).

Sostanzialmente invariato è l'andamento dei reati di usura per i quali, in un panorama negativo anche per il forte collegamento del delitto in esame con l'andamento generale dell'economia e con l'attività delle organizzazioni criminali, permane la difficoltà di cogliere l'esatta dimensione del fenomeno e la reale capacità reattiva delle parti offese.

*c) Omicidi, sequestri di persona a scopo di estorsione, rapine, estorsioni, furti, ecc.*

Tra i delitti che destano maggior allarme sociale sono da annoverare senz'altro gli omicidi, consumati, tentati e preterintenzionali; il dato a livello nazionale, nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004, presenta una tendenza

all'incremento, ancorché non omogeneo territorialmente. Vi sono realtà nelle quali l'aumento è particolarmente elevato; è il caso della Campania, regione nella quale, come s'è già posto in rilievo, tali delitti sono legati prevalentemente alla lotta fra bande criminali per il controllo del territorio.

Generalizzata risulta essere, invece, nel periodo considerato, la diminuzione delle rapine e dei furti, riconducibili assai spesso, soprattutto le prime, ad organizzazioni criminali di nazionalità italiana e straniera, che si avvalgono di manovalanza di varia etnia, età ed estrazione per realizzare e potenziare le diverse finalità delle associazioni.

In molti casi tali crimini suscitano un forte impatto negativo, in termini di sicurezza del cittadino, per le modalità di estrema violenza e spregiudicatezza con le quali vengono perpetrati.

In tema di estorsioni, deve segnalarsi che al dato positivo della riduzione dei fatti per i quali è stata esercitata l'azione penale, si accompagna quello, altrettanto positivo, segnalato da alcuni procuratori distrettuali, di una più intensa collaborazione delle vittime, dovuta ad una rinnovata fiducia verso le istituzioni. L'azione di contrasto delle forze dell'ordine ha portato ad alcuni successi perché il pesante velo dell'omertà che riduce l'efficacia della lotta a questa vera piaga sociale ha iniziato a squarciarsi e molte indagini sono state concluse, positivamente e con tempestività, grazie alla collaborazione delle persone offese.

Suscita preoccupazione, invece, l'abbassamento, anche significativo, dell'età media degli autori di tali reati ed il venir meno, ormai evidente, della stretta connessione rilevata in passato tra tossicodipendenza e reati contro il patrimonio. Ciò testimonia di una spinta criminogena non più indotta da pressioni esterne, ma da modelli comportamentali, da crisi economica, assenza di incremento occupazionale, scadimento dei valori, emarginazione e degrado urbano: elementi tutti interagenti con devastanti effetti sulla determinazione delle condotte di reato.

Un dato negativo è quello costituito dall'aumento (ancorché lieve in termini numerici) degli episodi di sequestro di persona a scopo di estorsione, confinati prevalentemente nelle aree interne alla criminalità straniera in connessione con l'immigrazione clandestina, che a volte sconfinano in vere e proprie riduzioni in stato di schiavitù delle vittime.

Imponente e, per tale motivo, preoccupante è l'aumento delle truffe, di cui s'è già detto in precedenza.

#### *d) Reati in tema di stupefacenti*

Per tale tipologia di reati è segnalata una flessione che si attesta intorno al 10%; ma quel che maggiormente preoccupa, oltre l'incidenza negativa che hanno sulla salute dei cittadini e, soprattutto, delle giovani generazioni, è il loro collegamento, già segnalato, con la criminalità organizzata che, principalmente in alcune zone del Paese, controlla l'intero mercato, dall'importazione alla distribuzione.

E' necessario un ulteriore sforzo di tutte le istituzioni, ad iniziare da quelle scolastiche, volto a prevenire tali reati mediante una maggiore sensibilizzazione della pericolosità delle sostanze stupefacenti.

#### *e) Reati inerenti alla sfera sessuale*

Nell'ultimo periodo si è registrato un sensibile aumento, confermato anche dai dati statistici, dei procedimenti aventi ad oggetto violenze in danno di donne e minori, soprattutto in ambito familiare.

Molti distretti segnalano con preoccupazione che tale tipo di reati, in percentuale sempre maggiore, si riferisce ad adescamento e violenza nei confronti di bambini.

Il fenomeno, in passato occultato per motivi di carattere socio-culturale, oggi è in fase di emersione. Verosimilmente l'aumento del numero delle denunce è determinato non solo e non tanto dalla maggiore commissione dei fatti illeciti, quanto dalla maggiore attenzione riservata a tale tipo di reato dai *mass media*, dalle istituzioni, dalla scuola e da una più efficace rete di osservazione e protezione offerta dalle istituzioni (forze dell'ordine, comunità di accoglienza per minori, servizi sociali) e dai centri di volontariato, che hanno determinato una generale e maggiore sensibilizzazione sull'argomento ed effetti positivi sul piano della repressione.

Il numero dei reati sessuali ha registrato, altresì, un consistente incremento anche a causa del crescente fenomeno dell'immigrazione clandestina, finalizzata soprattutto allo sfruttamento sessuale delle donne (in molti casi, minori di età), difficile da contrastare in quanto gestito da una criminalità organizzata a livello internazionale.

Altro fenomeno che i Procuratori generali distrettuali segnalano in crescita, anche se tale aumento non è confermato dai dati statistici, è quello della pedofilia per via telematica, che pone seri problemi sotto il profilo dell'individuazione dei responsabili; vi è il rischio che lunghe ed impegnative attività investigative consentano di identificare e punire solo il fruitore ultimo del materiale, immesso sul mercato da criminali assolutamente privi di scrupoli, che si muovono in ambito internazionale e con strutture associative ben organizzate.

Il sistema *Internet* è diventato da alcuni anni la forma più avanzata e moderna di collegamento tra coloro che dispongono di materiale pedopornografico e coloro che intendono acquisirlo ed utilizzarlo. L'esperienza acquisita consente di affermare che il fenomeno della pedofilia è largamente diffuso e si manifesta ormai a livello mondiale. In proposito viene segnalata l'esigenza di una legislazione omogenea che consenta di superare i profili di competenza territoriale in relazione al luogo del commesso reato.

L'esistenza di un sito pedofilo su *Internet*, che per scelta tattica ha una durata temporale molto limitata (in alcuni casi, addirittura solo alcune ore), richiede che la sua conoscenza ed individuazione avvenga in tempi molto brevi rispetto al momento della sua creazione.

In molti distretti è stato creato un gruppo di magistrati, che si avvale del supporto della Polizia delle Telecomunicazioni e della collaborazione delle associazioni di volontariato, per l'evidenziata necessità di istruire i procedimenti con molta celerità, al fine di garantire esiti soddisfacenti sul piano della identificazione dei soggetti che lo hanno creato e di coloro che lo hanno utilizzato, nonché del sequestro del materiale pedopornografico.

In alcuni procedimenti è stato contestato e ritenuto il delitto di associazione per delinquere finalizzato alla divulgazione per via telematica di materiale pornografico.

*f) Reati in materia di tutela dell'ambiente e del territori; violazioni edilizie ed urbanistiche*

Il numero delle violazioni in materia di tutela dell'ambiente e del territorio e quello in materia edilizia ed urbanistica si mantengono costanti, come media nazionale, pur con differenziazioni tra le varie aree.

L'azione di contrasto, nelle prime, non è certo agevolata dalla presenza di un quadro normativo che si caratterizza per il numero cospicuo di fonti legislative, statali, regionali e comunitarie, e per l'estrema incertezza nella quale l'operatore del diritto è costretto ad agire a causa dei frequenti cambiamenti della relativa disciplina.

Anche il settore edilizio risente di una situazione normativa magmatica perché il testo unico in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380) non è ancora entrato a "regime" sia per i successivi interventi modificativi che per le vicende legate alle disposizioni normative sul condono. E' generalizzata la percezione che il solo preannuncio di possibili

sanatorie determini una spinta ulteriore a realizzare costruzioni ed interventi edilizi senza il preventivo rilascio del permesso di costruzione.

Da alcuni distretti è segnalato il fenomeno delle violazioni “minori” in materia edilizia ed urbanistica, che raggiunge la massima intensità nelle zone di maggiore pregio turistico ed in quelle costiere. Numerosissime sono quelle in danno del demanio marittimo e fluviale, illecitamente riconvertito, mediante occupazioni, alterazioni e sottrazioni abusive, da bene di primaria fruizione collettiva a bene privato.

Sono state accertate fattispecie nelle quali, in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, si è determinata un’alterazione dell’ecosistema tipico delle aree fluviali, oltre un grave pregiudizio per l’assetto idrogeologico.

In materia di tutela del territorio, deve essere segnalata la recrudescenza del fenomeno degli incendi boschivi in molte regioni del Paese. La prevalente natura dolosa delle azioni incendiarie è sovente ascrivibile al diretto coinvolgimento della criminalità che, se non è animata da fini intimidatori e di minaccia orientati al consolidamento della gestione del territorio, mira ad inserirsi nelle opere di ricostruzione e nelle attività di speculazione edilizia delle zone devastate.

Considerazione a parte meritano le problematiche connesse alla raccolta, trasporto e smaltimento in discarica dei rifiuti che, in alcune aree, hanno creato situazioni di autentica emergenza cittadina, con immaginabili negative influenze sullo stato della pubblica igiene e sullo stesso ordine pubblico.

Si tratta di problematiche verso le quali si è rivolta, come già ricordato, l’attenzione delle “ecomafie”. La strategia della moderna criminalità organizzata ha, infatti, individuato nell’attività connessa al ciclo dei rifiuti uno degli strumenti di penetrazione nell’economia e nel mercato legali.

La risposta giudiziaria all’eco-mafia non è stata pronta ed immediata e, solo di recente, hanno iniziato a trovare applicazione le disposizioni previste in

materia. Sono, però, necessari ed improcrastinabili miglioramenti qualitativi nell'ambito dei controlli della pubblica amministrazione.

Da alcuni distretti viene, infine, segnalata la persistenza di scavi clandestini nelle zone di rilevante interesse archeologico, rilevandosi come la ricerca abusiva di materiale archeologico alimenta un ricco ed ininterrotto commercio illegale di reperti che spesso raggiunge, con la complicità di ricettatori stranieri, nazioni europee quali la Svizzera, la Germania e la Gran Bretagna, dove la merce trova molti appassionati collezionisti.

Analoga segnalazione avviene anche per gli illeciti legati al commercio clandestino di opere d'arte. L'approvazione del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42) è troppo recente per avere determinato effetti sulla tutela del patrimonio culturale italiano.

#### *g) Sicurezza sul lavoro e tutela della salute*

Si tratta di un settore che continua a destare notevole preoccupazione ed allarme sociale, nel quale, in particolare, si registra una maggiore e generalizzata attenzione, con aumento dei procedimenti per decessi derivanti da malattie professionali, che comportano delicate indagini di speciale complessità, ai fini della ricostruzione dell'accaduto (avente causa lontana e prolungata nel tempo) e della individuazione dei numerosi soggetti – succedutisi nel corso dell'attività lavorativa – responsabili dell'attuazione delle misure di sicurezza.

Viene segnalato che, in presenza di una diffusa utilizzazione in nero di lavoratori extracomunitari, si assiste non di rado a casi di "risarcimento privato" che, a volte, presuppongono forme di occultamento, al pronto soccorso ed agli ispettorati del lavoro, delle reali modalità dell'infortunio.

Ma, anche ove vi sia una regolare assunzione al lavoro, l'esistenza di subappalti, intermediazioni e società di comodo rende spesso difficoltosa la

individuazione dell'effettivo datore di lavoro, del committente, del responsabile per la sicurezza, ovvero del direttore dei lavori.

In questa ottica appare proficua l'iniziativa, adottata in alcune procure generali, di un protocollo d'intesa, uniforme e valevole in tutto il distretto, che agevola una pronta rilevazione delle violazioni e consente di disporre, in tempi brevi, accertamenti e indagini mirate, di concerto con gli organismi deputati al controllo, volte all'individuazione delle responsabilità.

Non meno importanti sono le iniziative, da estendersi su tutto il territorio nazionale, intraprese con l'Inail al fine di consentirne l'intervento nei procedimenti penali per infortuni sul lavoro e malattie professionali e l'esercizio dell'azione di regresso, che costituisce per le aziende un incentivo quanto mai pressante alla prevenzione.

Da più distretti si sono espresse riserve sulla scelta di escludere questa tipologia di reati dall'applicazione della normativa in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Particolare attenzione è stata, altresì, manifestata in relazione ai reati in tema di tutela del consumatore e del cittadino; sono state svolte indagini in ordine a problematiche relative alla disciplina in tema di prodotti alimentari di largo consumo e di farmaci somministrati in modo pericoloso per la salute pubblica. Emblematiche per tutte, a questo riguardo, sono le indagini sia su medici e informatori farmaceutici per comparaggio, sia su medici e farmacisti per prescrizioni a minori degli anni diciotto di medicinali in contrasto con le indicazioni date dal Ministero della salute.

Per effetto della nuova normativa antidoping, sono stati aperti numerosi procedimenti in ordine al fenomeno del traffico, commercio, cessione ed utilizzo di sostanze dopanti nei settori agonistici ed amatoriali.

Sono, poi, in corso indagini e dibattimenti sul delicato problema degli alimenti transgenici. Siffatte indagini, svolte con la collaborazione dei NAS,

hanno consentito di accertare la presenza sul mercato di prodotti transgenici non dichiarati al consumatore.

#### *h) Reati in materia di criminalità informatica*

I flussi relativi ai reati in tema di criminalità informatica sono in forte crescita e meritano particolare attenzione per gli effetti pregiudizievoli di forme delittuose caratterizzate dalle frodi e dalle intrusioni nei sistemi informativi o telematici.

L'incremento del numero dei procedimenti iscritti concerne soprattutto, come già è stato posto in rilievo, le truffe connesse all'attivazione di servizi *Internet* non richiesti dagli utenti. In particolare, sono allarmanti le denunce per l'emissione di fatture per i c.d. *dialers*, ossia costosi servizi di connessione telematica che gli interessati affermano di non aver attivato.

Ma, in effetti, è ancor più imponente la gamma di impieghi illeciti della rete e degli strumenti informatici in genere: sul versante della più grave criminalità, è di grande attualità, come già ricordato, l'offensiva propagandistica del terrorismo islamico attraverso *internet*, così come l'utilizzo della rete quale via ideale (attraverso la messaggistica *on-line*) per i contatti tra le varie cellule di organizzazioni ispirate al modello di diffusione "reticolare". Anche su altri piani il raggio d'azione è, però, amplissimo: accessi abusivi a sistemi informatici, frodi, violazioni a scopo di spionaggio industriale, intrusioni nei sistemi di prenotazione (anche alberghiera), pedo-pornografia, intrusioni nelle caselle di posta elettronica, illecito utilizzo di carte di credito, captazione di segnali satellitari televisivi a pagamento.

Risulta pure che, nell'ambito di un'indagine relativa a truffe informatiche, è stato contestato il delitto di cui all'art. 416 c.p. finalizzato alla commissione dei reati di cui agli artt. 615-*ter*, 615-*quinques* e 640-*ter* c.p. In virtù di detta ipotesi

accusatoria si è addivenuti all'adozione di un provvedimento di custodia cautelare, confermato dal tribunale del riesame.

Ciò che, tuttavia, colpisce nell'analisi del panorama dei distretti giudiziari è lo squilibrio dei dati: non soltanto vi è un'elevata sproporzione fra le iscrizioni nei registri delle procure ed i casi che approdano a giudizio e si concludono con condanne, ma anche riguardo alle iscrizioni si va da picchi elevatissimi in alcuni distretti (Milano riferisce di un'autentica "esplosione") a valori prossimi allo zero in molti altri.

E' poco verosimile che ciò rispecchi la ripartizione territoriale dell'illegalità. Piuttosto, pare fondatamente ipotizzabile che permangano aree del Paese ove al fenomeno della criminalità informatica non si presta la dovuta attenzione, forse anche per la scarsa consapevolezza delle sue implicazioni e per difetto di cognizioni tecniche di base. Ne offre conferma, *a contrariis*, l'esempio positivo di Catania, dove l'impegno di specifiche professionalità investigative ha consentito indagini di significativa portata sul gioco d'azzardo in *internet*, sulla duplicazione illecita di *software*, sul reimpiego di banche-dati reperite in siti *web*, sulla cattura e clonazione (mediante sofisticati strumenti tecnologici, come gli *skimming device*) dei dati identificativi di carte credito utilizzate nel commercio *on-line*.

Se si considera l'ampiezza delle intercettazioni telefoniche ed ambientali nella prassi investigativa diffusa, colpisce pure il numero piuttosto basso delle attività d'intercettazione condotte in Italia su obiettivi di tipo telematico (*e-mail*, *Internet*, ecc.): sperequato – evidentemente per difetto – rispetto alla capillare diffusione di questi strumenti di comunicazione.

Rinnovo, dunque, l'esortazione, per quei distretti cui possono riferirsi queste ultime notazioni, a sfruttare maggiormente il prezioso apporto tecnico che la Polizia postale e le articolazioni specializzate delle altre Forze di polizia sono in grado di recare in materia.

### *i) Criminalità minorile*

Nel settore della criminalità minorile, si registra, nel periodo preso in considerazione, una sostanziale stabilizzazione delle sopravvenienze, pur con una tendenza all'aumento.

Dalle relazioni dei Procuratori generali distrettuali emerge, comunque, che i minori coinvolti in fatti delittuosi hanno situazioni di vita più problematiche, così come qualitativamente più gravi sono i fatti oggetto di indagine.

Sotto il primo profilo, si conferma per i minori italiani il cambiamento dell'estrazione sociale; è sempre più elevato il numero di coloro che provengono da ambienti della media borghesia, con il consolidamento di un'inversione di tendenza già manifestatasi in passato. Per gli stranieri l'area è più variegata e complessa, anche per le differenze culturali e di etnia, per cui gli interventi devono essere diversificati, presentando l'utenza nomade bisogni diversi da quelli dei minori provenienti dal Magreb e dai paesi dell'Est.

Sotto il secondo profilo, continua ad essere alto il numero dei reati in materia di stupefacenti; stabile è quello dei reati di violenza sessuale; sempre elevato, e in alcuni distretti in forte aumento, è il numero degli omicidi, consumati e tentati, nonché il numero dei reati associativi, il che conferma il crescente coinvolgimento di minorenni in delitti di criminalità organizzata.

I minori tratti in arresto perché colti in flagranza di reato sono in maggioranza stranieri, segnatamente extracomunitari e nomadi, che non si riesce a collocare, per esigenze di contenimento e di identificazione (anche dei loro familiari), nelle comunità, il cui decollo appare difficoltoso per la mancata istituzione delle comunità pubbliche previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988.

Intimamente legato al problema della criminalità minorile è quello degli strumenti mediante i quali, sul piano processuale, viene contrastata.

Nel complesso, il procedimento minorile appare adeguato, salvo alcuni miglioramenti specifici da apportare; positivi gli aspetti dell'introduzione dei nuovi istituti della messa alla prova (che si conclude nella maggioranza dei casi con esito positivo) e della declaratoria di irrilevanza del fatto.

La fase della esecuzione della pena è problematica per le difficoltà legate alla identificazione ed alla reperibilità degli stranieri condannati, in particolare dei nomadi.

E' sempre più avvertita l'esigenza di un complesso di norme per la regolamentazione dell'esecuzione delle pene nei riguardi di minori; si segnala da alcuni procuratori distrettuali l'opportunità di rendere facoltativo l'inserimento degli ultradiciottenni nelle strutture penitenziarie minorili, in quanto la presenza di condannati per reati gravi in una struttura destinata ai giovani influisce in modo negativo sulla possibilità di un loro proficuo trattamento.

Trova ampia attuazione nell'ambito della giustizia minorile il c.d. diritto mite che comporta l'uso residuale della carcerazione preventiva e della condanna a pena detentiva; ad esse si fa ricorso solo dopo l'inutile sperimentazione di tutti gli altri strumenti utili; in tal senso si pone l'uso della misura cautelare dell'assegnazione ad una comunità, che consente ai minori di iniziare un percorso alternativo.

In tale direzione si pongono le numerose iniziative, assunte e realizzate in quasi tutti i distretti, anche in collaborazione con enti locali e strutture private, dirette al recupero e all'inserimento sociale dei minori coinvolti in procedimenti penali (in particolare, mediante attività socialmente utili di volontariato o di assistenza a disabili e anziani).

### **La Direzione nazionale antimafia**

Con l'art. 76-bis comma 1 dell'ordinamento giudiziario è stata istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione la Direzione Nazionale Antimafia (D.N.A.); dell'attività da essa svolta, oltre che dei risultati

conseguiti, spetta al Procuratore generale fornire notizie in questa relazione secondo quanto dispone il successivo art. 76-ter comma 2.

La D.N.A. prosegue la proficua realizzazione dei suoi compiti attraverso una costante attività volta a contrastare la minaccia della criminalità organizzata.

Questa azione è articolata a diversi livelli: internazionale e nazionale. Sul primo versante è continuo lo sviluppo dei contatti con le autorità giudiziarie straniere e con gli organismi internazionali, al fine di realizzare e migliorare i canali attraverso i quali effettuare scambi di informazioni sulla criminalità organizzata dei diversi Paesi, di predisporre le linee direttrici dell'attività operativa e di elaborare principi da porre a base degli accordi internazionali in materia.

Particolare attenzione è stata dedicata, nell'ambito della rete giudiziaria europea, alla ricerca degli elementi di cognizione preinvestigativa e dei connessi collegamenti nella prospettiva di possibili strategie di coordinamento multinazionale delle indagini, che è premessa indispensabile per il contrasto effettivo di un fenomeno criminale che dimostra ritmi evolutivi e capacità di mutazioni ed interazioni in tempi rapidissimi.

Sul piano nazionale, rilevante è stata la partecipazione della D.N.A. all'attività del Comitato di sicurezza finanziaria, con l'intento di salvaguardare il sistema finanziario italiano dai pericoli di utilizzo dei suoi canali da parte del terrorismo internazionale e di promuovere, nel quadro complessivo dell'azione devoluta al Comitato, la creazione delle condizioni adeguate alla sterilizzazione delle fonti di finanziamento del terrorismo.

Indispensabile e di rilevante importanza è il costante monitoraggio delle tendenze evolutive delle diverse organizzazioni criminali presenti nel nostro territorio: dalle c.d. mafie tradizionali alle "nuove mafie", dalle organizzazioni nazionali a quelle di origine straniera e transnazionale, ed ai rispettivi e reciproci collegamenti.

L'esame delle problematiche connesse alla criminalità organizzata, è stato sviluppato tenendo conto della continua evoluzione e proiezione verso oggetti e settori diversi, la cui individuazione avviene in funzione delle investigazioni in corso e/o dei loro possibili sviluppi investigativi.

In questa prospettiva merita di essere menzionata la istituzione, nel luglio del 2003, del "Servizio stragi" e del "Servizio criminalità organizzata nel settore agricolo".

Il primo ha lo scopo di procedere ad una lettura sistematica del materiale investigativo e processuale concernente le stragi verificatesi in Sicilia nel 1992 ed in Firenze, Milano e Roma negli anni 1993-1994.

Il "Servizio criminalità organizzata nel settore agricolo" è finalizzato all'inquadramento del fenomeno della illegalità nel mondo dell'agricoltura. Si tratta di settore nel quale, da parte di coltivatori diretti e dei piccoli e medi imprenditori, sono stati segnalati attacchi della criminalità organizzata che, con le consuete modalità particolarmente insidiose e violente, sembra interessata ai guadagni che possono essere realizzati in questo primario settore dell'economia nazionale.

L'azione ricognitiva avviata ha consentito di individuare talune situazioni, significative e tendenzialmente ricorrenti, di infiltrazione criminale e di evidenziare, nel contempo, un notevole scarto tra il livello alto di allarme, denunciato dagli operatori e da tutte le organizzazioni sindacali di categoria, ed il livello - complessivamente modesto - dei risultati raggiunti sul piano investigativo e processuale.

La constatazione ha reso evidente la necessità di mettere a punto opportune strategie di contrasto del nuovo fenomeno, mediante la elaborazione di protocolli di indagine, da mettere a disposizione delle Forze di polizia e della magistratura inquirente, in grado di potenziare gli esiti investigativi mediante un razionale impiego delle risorse e delle tecniche di indagine.

Prosegue, con efficacia, il continuo aggiornamento della banca dati del “Servizio appalti pubblici” che, in costante rapporto con gli altri organismi nazionali competenti, realizza una proficua attività di impulso nei confronti delle competenti direzioni distrettuali antimafia, segnalando loro gli appalti sospetti, alla luce di una valutazione degli indici di anomalia elaborati di concerto con l’Autorità di vigilanza. Sul tema è in preparazione il libro bianco degli appalti.

Significativa, infine, è la “ordinaria” attività di impulso e coordinamento investigativo svolta dal Procuratore nazionale e dai singoli sostituti, anche mediante l’istituto della applicazione di magistrati della D.N.A. alle direzioni distrettuali antimafia (quarantaquattro nel periodo considerato). Su questo versante, in particolare, sono stati raggiunti risultati processuali ed investigativi di notevole interesse proprio attraverso la valorizzazione di ogni possibile continuità tra la fase pre-investigativa e quella investigativa.

La convinta adesione ad una filosofia di lavoro volta a costituire ogni utile sinergia tra ufficio nazionale ed uffici distrettuali, ha indotto la D.N.A. ad utilizzare la applicazione, in via sperimentale, anche in materie delicate e difficili, come quelle ad alto contenuto economico-finanziario, nelle quali è registrata la presenza del crimine organizzato e del connesso riciclaggio.

L’imponente mole di lavoro svolto dalla D.N.A. – soprattutto se rapportata al limitato numero di magistrati che vi sono addetti (venti è la previsione dell’organico) - emerge anche dai dati statistici: oltre le già ricordate applicazioni, 113 riunioni di coordinamento, 23 colloqui investigativi, 609 pareri ai fini dell’applicazione del regime carcerario previsto dall’art. 41-*bis* ord. penit., 1.486 pareri sulla protezione dei collaboratori di giustizia, 2.181 pareri su richieste di patrocinio a spese dello Stato.

### **Polizia giudiziaria e strutture investigative**

L’attività espletata dalla polizia giudiziaria ha riscosso, ancora una volta, meritato apprezzamento in tutti i distretti di corte d’appello. Polizia di Stato,

Carabinieri e Guardia di Finanza – così come gli altri Corpi per i settori di loro specifica competenza, ad iniziare dalla Polizia penitenziaria e dalla Polizia forestale – hanno agito con dedizione, fattivamente collaborando in tutti i settori d'indagine. In tale giudizio vanno ricomprese le sezioni di polizia giudiziaria istituite presso le procure della Repubblica, peraltro costrette ad operare in condizioni di difficoltà per il perdurante sottodimensionamento degli organici.

Tale sproporzione è evidente in rapporto alla vastità dei fenomeni criminali radicati nel territorio, il cui "controllo" da parte dello Stato dev'essere caratterizzato in primo luogo proprio dall'effettivo impegno di un numero congruo di operatori, che renda percettibile la preponderanza della legalità rispetto alla presenza criminale.

Costante è stato l'impegno sia nel contrasto di quelle figure di reato che destano maggiore allarme nella collettività, sia nell'azione specialistica, necessaria a fronte del variegato e mai statico atteggiarsi dei fenomeni delinquenziali: l'uso di tecniche di polizia scientifica sempre più sofisticate è imprescindibile nelle indagini relative agli omicidi, per il rischio d'impunità che consegue alla mancata acquisizione scientifica, nell'immediatezza dei fatti, di riscontri oggettivi; le investigazioni di natura finanziaria sono essenziali per incidere sulla criminalità economica, sui flussi monetari e sui patrimoni illecitamente acquisiti, anche al fine di contrastarne efficacemente il reimpiego in ulteriori attività, illecite o apparentemente lecite.

La criminalità minorile fa emergere, a sua volta, la necessità di una polizia giudiziaria dotata di specifica preparazione, così per i rapporti con l'ambiente e le famiglie, come nei riguardi dei soggetti perseguiti quali autori di reato.

Tuttavia, all'impegno tipico di polizia giudiziaria si affiancano di frequente incombenze marginali (come, ad esempio, informazioni e controlli in materia sostanzialmente amministrativa), fonte di distrazione di significative risorse dall'impiego più propriamente investigativo. In questo contesto va rammentato il controllo di soggetti sottoposti ad arresti e detenzione domiciliari.

Sul piano delle dotazioni strumentali, pur considerevolmente migliorate negli ultimi tempi, conserva attualità la richiesta della magistratura inquirente di nuove attrezzature adeguate alla rapida evoluzione delle moderne tecnologie.

### **C) L'ESECUZIONE DELLA PENA**

La situazione complessiva dell'esecuzione della pena, pur in presenza di lievi miglioramenti per quanto riguarda le attività di stretta competenza della magistratura (ordini di esecuzione e provvedimenti della magistratura di sorveglianza), è sostanzialmente sovrapponibile a quella dello scorso anno.

In particolare, il numero dei detenuti presenti negli istituti di pena alla fine del primo semestre del 2004 era di 56.532, rispetto ai 56.403 presenti un anno prima. Prosegue la tendenza virtuosa alla riduzione del numero dei giudicabili rispetto ai definitivi, che sul totale suindicato, al 30 giugno 2004, erano 35.291, pari al 62,5%. Se si escludono i condannati in primo grado ed in appello, i detenuti che non avevano ancora ottenuto una verifica dibattimentale erano 11.839 (circa il 21%).

Dal numero dei detenuti si deduce agevolmente che non è mutata la condizione di sovraffollamento degli istituti, peraltro non omogenea: all'interno dello stesso distretto sono presenti carceri sovraffollati e istituti sottoutilizzati. Gli edifici destinati all'espiazione sono in prevalenza assai vetusti e spesso privi di spazi per le attività comuni e di carattere rieducativo. Si segnala però che diversi complessi penitenziari sono attualmente oggetto di ristrutturazione, mentre di recente è stata deliberata la realizzazione di nuovi istituti; è auspicabile, quindi, che la situazione possa migliorare nei prossimi anni. Resta il fatto che in numerosi casi le condizioni di vivibilità sono spesso denunciate come precarie, sia per mancanza di spazio e grave promiscuità tra detenuti di diversa pericolosità, nazionalità, fede e cultura, sia per carenza di opportunità di

lavoro, interno ed esterno, sia, infine, per insufficienza e scopertura degli organici della polizia penitenziaria e carenza di educatori.

Inaccettabilmente elevato è ancora il numero dei suicidi e dei tentati suicidi, sovrapponibile a quello dello scorso anno.

Dal dato numerico della popolazione carceraria emerge che la legge 1° agosto 2003 n. 207 (c.d. indultino) non ha avuto su di essa gli effetti sperati. Come hanno rilevato quasi tutti i Procuratori generali distrettuali, le cause sono molteplici: prima fra tutte la sovrapposizione dell'area di concedibilità con quella di alcune misure alternative alla detenzione, previste dall'ordinamento penitenziario, per il condannato più favorevoli, prima, fra tutte, l'affidamento in prova al servizio sociale. Tale misura, in caso di esito positivo, comporta l'estinzione della pena e di ogni altro effetto penale; invece con la sospensione condizionata il fruitore per cinque anni è soggetto alla revoca qualora commetta un reato.

Sostanziali miglioramenti sono segnalati nel funzionamento degli uffici esecuzione del pubblico ministero, anche per effetto del programma informatico R.ES. approntato dal Ministero della giustizia, ritenuto generalmente utile, anche se suscettibile di miglioramento. In alcune sedi tuttavia la situazione non è ancora ottimale, segnalandosi intervalli anche superiori a novanta giorni (a fronte di tempi non superiori a cinque giorni in molte altre) per l'inizio dell'esecuzione penale dopo il passaggio in giudicato della sentenza.

La magistratura di sorveglianza ha complessivamente operato con rigore ed efficienza in una situazione da anni assai difficile - per la quale non posso che rinviare a quanto osservato nelle precedenti due relazioni - con l'ulteriore aggravio dei complessi adempimenti derivanti dalla gestione del già ricordato "indultino" e dall'applicazione della legge 30 luglio 2002 n. 189, che ha affidato al magistrato di sorveglianza l'espulsione dei condannati extracomunitari privi di permesso di soggiorno, con procedura attivabile anche d'ufficio.

Positivo è invece, in termini di snellezza della procedura e rapidità della decisione, il giudizio sugli effetti della legge 19 dicembre 2002 n. 277, che ha reso concedibile con provvedimento monocratico *de plano* la liberazione anticipata, anche se ne è derivato maggior carico di lavoro sui singoli uffici di sorveglianza, e gli effetti deflattivi sul tribunale sono in parte vanificati dai reclami avverso i rigetti.

Resta il grave problema dell'inadeguatezza degli organici dei magistrati e del personale amministrativo. Sul punto sarebbe necessario un loro aumento, e una più mirata distribuzione, privilegiando le grandi sedi dove più forte è il disagio.

Negli ultimi anni le competenze della magistratura di sorveglianza sono enormemente aumentate, ma l'organico è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 1986. I lodevoli sforzi per il contenimento dei tempi medi di definizione delle istanze nelle grandi sedi sono stati spesso frustrati dall'impossibilità di definire quelle dei condannati liberi in sospensione automatica della esecuzione della pena *ex art. 656 c.p.p.* prima di uno o due anni dal passaggio in giudicato della sentenza. Per giunta, trattando da quaranta a cento procedimenti ad udienza non si può pensare che i tribunali di sorveglianza si addentrino in raffinate dissertazioni giuridiche, e tutto ciò si traduce in una nutrita serie di ricorsi per cassazione.

Occorrerebbe prendere atto che questo sforzo imponente si traduce in provvedimenti poco afflittivi, che presentano un carattere risocializzante assai aleatorio, richiedono controlli impegnativi alle forze dell'ordine, espongono la magistratura di sorveglianza ad una costante delegittimazione per l'esito assai incerto della previsione formulata, e la distolgono dal compito primario di garantire la legalità nella fase di espiazione della pena e il raggiungimento dei fini che la Costituzione e l'ordinamento penitenziario ad essa attribuiscono.

Al di là della constatazione dell'insostenibilità dei carichi di lavoro, tra gli operatori è sempre più diffusa la consapevolezza - espressa in numerose relazioni

dei Procuratori generali - della progressiva implosione del sistema dell'esecuzione della pena creato dalla legge 26 luglio 1975 n. 354 e successive modificazioni. La generalizzata ed automatica sospensione dell'esecuzione per i condannati da liberi con pena o residuo di pena da espiare fino a tre o quattro anni, se ha risposto ad un'esigenza di equità e di eguaglianza di trattamento, ha però enormemente moltiplicato le istanze di misure alternative, rendendo impossibile la decisione in termini contenuti e alterando profondamente originarie le funzioni della magistratura di sorveglianza.

L'ampio settore delle misure alternative, e la stessa funzione degli uffici e tribunali di sorveglianza, dopo molti anni di rilevazione di dati, dibattiti e studi specialistici, richiede ormai soluzioni organiche indifferibili. Basti ricordare che nella sua formulazione originaria la principale misura alternativa alla detenzione, l'affidamento in prova al servizio sociale, era concessa per condanne non superiori a due anni e mezzo, dopo un'osservazione della personalità condotta in carcere per almeno tre mesi. Si riteneva cioè che l'affidamento potesse essere concesso per reati non particolarmente gravi, espiata una pena mai inferiore a quattro-cinque mesi (tenuto conto dei tempi necessari per la fissazione dell'udienza e la decisione del tribunale di sorveglianza). A seguito di una serie di modifiche normative e di talune sentenze della Corte costituzionale si è pervenuti all'attuale formulazione che consente l'affidamento in prova al servizio sociale per pene o residui di pena fino a tre anni (quattro se si tratta dello speciale affidamento per tossicodipendenti), direttamente dallo stato di libertà .

Se si considera anche l'abbattimento del livello sanzionatorio determinato dalla scelta dei riti speciali, è evidente che il tipo sociologico del potenziale fruitore della misura è profondamente cambiato: dal deviante marginale a qualunque condannato (almeno per gli ultimi tre-quattro anni di pena residua), che in molti casi (estesi fino alla rapina a mano armata) ne può beneficiare direttamente dalla libertà, per un numero illimitato di volte.

Studiosi, operatori, gruppi di studio istituiti dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministero della giustizia, gli stessi progetti di riforma del codice penale elaborati nella passata e nell'attuale legislatura, hanno previsto l'inserimento dell'affidamento in prova al servizio sociale (ma il discorso vale anche per la detenzione domiciliare e, in qualche misura, per la semilibertà) nel più ampio ventaglio di sanzioni principali che il Legislatore è andato via via elaborando. Ciò in analogia a quanto già avviene per la libertà controllata e la semidetenzione a seguito della entrata in vigore della legge 24 novembre 1981 n. 689 e per le sanzioni non detentive con le quali sono puniti i reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, con il vantaggio che il giudice di merito ha almeno una più compiuta conoscenza della personalità dell'imputato. In tal modo sarebbe ridotto, se non eliminato, lo scarto tra l'astratta previsione teorica delle sanzioni edittali e la sua concreta applicazione e resa comunque più efficace e rapida la fase di espiazione della pena.

Se si volesse perseguire questa linea occorrerebbe però rendere possibile, magari previo consenso dell'interessato, l'immediata applicabilità dell'affidamento in prova, pur in pendenza di impugnazione sulla responsabilità, non essendo logico concepire una misura di reinserimento applicata sulla base della valutazione della responsabilità operata diversi anni prima. Ciò probabilmente produrrebbe anche un modesto ma apprezzabile effetto deflattivo sulle impugnazioni.

Un orientamento positivo del Parlamento in tal senso renderebbe, altresì, necessario un collegamento informatico di tutte le procure per consentire la conoscenza di tutti i procedimenti pendenti e di eventuali precedenti concessioni.

Recentemente taluni provvedimenti della magistratura di sorveglianza, emessi nei confronti degli autori di delitti efferati, autorizzati ad espriare la pena in misura ridotta o con modalità meno afflittive, hanno turbato l'opinione pubblica. Occorre però ricordare che il Parlamento, sostanzialmente all'unanimità, ha approvato la legge 13 gennaio 2001 n. 45, che, pur stabilendo

un regime più restrittivo per tali condannati, configura comunque, a determinate condizioni, il loro diritto ad ottenere i permessi e la detenzione domiciliare sui soli presupposti dell'importanza della collaborazione prestata e della recisione completa dei rapporti con la criminalità organizzata, senza alcuna possibilità di esclusione per la sola gravità dei delitti commessi. Si tratta di una legittima scelta di politica criminale di competenza del Legislatore, che la magistratura non può e non deve mettere in discussione.

Va infine ribadito l'esito generalmente positivo dei permessi concessi ai detenuti: i mancati rientri nella maggior parte delle corti d'appello sono pari a zero, in altre contenuti in una o due unità, peraltro quasi sempre seguiti dal ripristino della detenzione entro pochissimi giorni. Le poche emergenze negative in materia, raffrontate al numero dei detenuti aventi diritto ai permessi, sono statisticamente non rilevanti e contenute nel rischio sociale minimo accettato dal Legislatore.

## **LA CORTE DI CASSAZIONE E LA PROCURA GENERALE**

Sempre allarmante è la situazione in cui versa la Corte di cassazione, gravata da un numero crescente di ricorsi (oltre 70.000 l'anno), che la costringono ad operare in condizioni di estrema difficoltà, nonostante l'impiego di un numero notevole di addetti e l'impegno incessante dei consiglieri, i quali sono chiamati a fornire prestazioni qualitativamente elevate tali da assicurare la certezza del diritto.

E' stato già affrontato l'anno scorso il problema della complessità della funzione nomofilattica nell'attuale quadro storico con riferimento alle tante e svariate materie affidate al riscontro di legittimità.

Si pensi, ad esempio che, a seguito di quanto da tempo affermato dalla Corte costituzionale (con le sentenze n. 170/1984, 389/1989, 168/1991 e 94/1995), che ha dichiarato la prevalenza del diritto comunitario su quello

nazionale e la sua diretta applicabilità nello Stato, la Corte di cassazione è spesso chiamata a fare applicazione di tale principio e a delineare e riordinare un quadro sempre più variegato e complesso. Il che ha elevato grandemente la consistenza del compito ad essa affidato in materia. E' facile poi immaginare le dimensioni dell'impegno che attende nei prossimi anni la suprema Corte di fronte alla riforma *in itinere* dell'art. 117 della Costituzione, da un lato, e alle conseguenze della approvazione della Costituzione europea dall'altro: solo stabilire la compatibilità tra l'ordinamento europeo e quello nazionale (statale e regionale) ed armonizzarne i relativi principi ispiratori si profila come un impegno di grande complessità.

L'esempio fatto, ma numerosi altri potrebbero essere proposti, sta a significare l'importanza del ruolo affidato alla Corte di cassazione, che dovrebbe perciò essere composta da un numero anche più limitato ma selezionatissimo di magistrati.

Al fine di enucleare le questioni più rilevanti da decidere e di eliminare i ricorsi manifestamente infondati, sarebbe necessaria una serie di filtri diretti a selezionare l'accesso alla Corte. Se ciò è vero, teoricamente una radicale prospettiva di riforma sarebbe quella tendente a liberare la Corte da quell'anomalo ruolo di giudice della legittimità di ogni singolo procedimento (e in definitiva, di terzo grado) coesistente, per norma costituzionale, con quello proprio, per ordinamento giudiziario, di garante della esatta ed uniforme applicazione della norma.

Non si intende certamente proporre riforme costituzionali complesse, che richiederebbero una rimodulazione complessiva dell'ordinamento ed una larga condivisione da parte delle forze politiche e sociali. Occorre tuttavia avere piena consapevolezza della gravità della situazione e della conseguente necessità di individuare - a quadro normativo invariato, nonostante gli *standard* qualitativi mediamente già assai elevati dei magistrati della Corte, della Procura generale e dell'Ufficio del Massimario, il cui contributo è particolarmente apprezzato, e

l'incessante, gravoso impegno di tutti - rimedi magari più modesti, ma idonei a produrre miglioramenti così da attuare una giustizia che possa ricevere un più vasto consenso. Questo traguardo ci viene imposto del resto anche dall'art. 111 della Costituzione, sotto l'aspetto della ragionevole durata del processo.

Il problema dei filtri e dei limiti all'accesso al ricorso è ormai indifferibile e la sua enunciazione non è certo una novità: la prima formulazione risale al 1952, ad opera dei presidenti Acampora e Torrente, che avvertendo la incongruenza di una Corte di cassazione sommersa da ricorsi per almeno due terzi infondati, proponevano un esame preventivo degli stessi ad opera della Procura generale, un elevato deposito per il caso di soccombenza e una successiva trattazione ad istanza del ricorrente, con archiviazione in difetto di tali requisiti. Nel 1958 un altro presidente, Stella Richter, rilevava che nulla si era fatto per fronteggiare la situazione, e sottolineava la necessità di contenere in ambiti assai ristretti il controllo della motivazione, limitando le pronunce di annullamento alla radicale mancanza dei motivi in fatto ed in diritto e configurando il vizio come *error in procedendo* di carattere meramente formale. E tale esigenza era avvertita sia nel settore civile che in quello penale. Già in quell'anno veniva segnalata poi la necessità di una più rigorosa selezione degli avvocati ammessi al patrocinio di fronte alla suprema Corte, confrontando gli 8.000 allora abilitati in Italia (oggi oltre 27.000) con le poche decine di patrocinanti in Francia ed in Germania.

Tali problemi non solo non sono stati risolti, ma persistono, aggravati enormemente, ancora oggi.

Per ovviare all'indiscriminato accesso di ricorsi alla Corte suprema si potrebbe, come già segnalato nelle precedenti relazioni, pensare di imporre all'avvocato che propone il ricorso di formulare un preciso quesito di diritto, la cui soluzione viene rimessa alla corte di legittimità, così da consentire a questa di fornire una risposta tecnica essenziale, senza doversi dilungare in risposte argomentate alle varie doglianze proposte dai ricorrenti.

Per quanto riguarda, anzitutto, il settore civile, che versa in una grave situazione di crisi, nel periodo in considerazione sono stati iscritti a ruolo 29.108 ricorsi, con un notevole calo rispetto all'anno precedente (-3.380), in cui i nuovi ricorsi erano stati 32.488. Si tratta di una diminuzione dell'11,1%, che trova in gran parte la sua giustificazione nella notevole contrazione dei ricorsi in materia tributaria, forse anche per effetto dei recenti condoni.

Sempre nello stesso periodo vi è stato un considerevole aumento dei processi esauriti, passati da 21.061 a 23.480, con un incremento dell'11,5%.

Peraltro il carico complessivo è ancora aumentato, passando da 87.905 a 93.533 ricorsi. Se si considera che al 30 giugno 1997 la pendenza era di 37.936 ricorsi, appare evidente la drammaticità della situazione, dato che in soli sette anni la pendenza è più che raddoppiata. E ciò, nonostante il gravoso lavoro cui si sono sobbarcati i magistrati della Corte, che invariati nel numero, hanno visto in questi sette anni pressoché raddoppiare il flusso annuo dei ricorsi. Si tratta di una realtà veramente preoccupante; la Corte rischia di diventare il collo di bottiglia della giustizia civile italiana.

L'incremento abnorme è dovuto ai ricorsi in materia tributaria, come conseguenza della soppressione della possibilità di ricorrere dalla Commissione tributaria regionale alla Commissione tributaria centrale; in materia di sanzioni amministrative, anche in conseguenza delle leggi di depenalizzazione; in materia (del tutto nuova) di ingiustificata durata del processo a seguito della entrata in vigore della legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) che ha determinato un flusso annuale di ricorsi di molto superiore alle 1.000 unità (anche in conseguenza dell'assenza di un secondo grado di merito).

Si aggiunga che, come già precedentemente rilevato, la riforma del procedimento camerale di cui all'art. 375 c.p.c. novellato non è stata fino ad oggi in grado di modificare in misura apprezzabile la situazione descritta.

Il pericolo che ne deriva è duplice. Per un verso la più volte rilevata difficoltà di adempiere alla funzione di nomofilachia assegnata alla Corte di

cassazione, con frequenti contrasti (anche nell'ambito della stessa sezione) tra le sezioni semplici e le sezioni unite e lo scadimento del livello qualitativo delle sentenze; sotto altro profilo, il concreto pericolo che il ricorso si evolva come introduttivo di un terzo grado di merito, anche se, giova rilevare, finora una tale perniciosa tendenza è stata fronteggiata con una rigorosa applicazione della norma dell'art. 360, n. 5, c.p.c.

In tale situazione, occorre che si provveda urgentemente, per evitare il rischio che i tempi medi per la decisione di un ricorso civile, che attualmente non sono lontani dai tre anni e mezzo, si allunghino ulteriormente in misura intollerabile, con pesanti conseguenze anche per l'Erario, posto che in base alla giurisprudenza la giusta durata di un processo per la fase di cassazione non dovrebbe superare, nei casi normali, i dodici mesi.

Gli inconvenienti lamentati potrebbero in notevole parte ridursi se l'organico della Corte, già sottodimensionato rispetto alle esigenze, fosse al completo. Sono invece attualmente vacanti 10 posti di presidente di sezione (sui 54 previsti), 36 posti di consigliere (su 288) e 8 posti presso l'Ufficio del Massimario (su 52).

Sul piano dei rimedi possibili in base al sistema vigente, si deve segnalare l'iniziativa assunta dalla presidenza della Corte di cassazione che, in attesa degli auspicati interventi legislativi, sta studiando e predisponendo, in stretta collaborazione, per quanto di competenza, con la Procura generale, nuovi moduli organizzativi diretti, da un lato, a semplificare al massimo le motivazioni delle sentenze e ad accorpare ricorsi con questioni identiche o simili, e dall'altro a creare una più intensa sinergia con l'Ufficio del Massimario e a maggiormente valorizzare il procedimento camerale di cui all'art. 375 c.p.c. novellato.

Per quanto riguarda gli esiti dei processi nel periodo in considerazione: i ricorsi accolti sono stati in tutto 8.112 (pari al 34,5%), di cui con rinvio 5.453 (5.431 con sentenza e 22 con ordinanza) e senza rinvio 2.659 (2.314 con sentenza e 345 con ordinanza); quelli rigettati sono stati 11.600 (di cui 11.502

con sentenza e 98 con ordinanza); quelli dichiarati inammissibili 2.163 (di cui 1.755 con sentenza e 408 con ordinanza) e quelli dichiarati improcedibili o estinti 1.598 (di cui 147 con sentenza e 1.598 con ordinanza). I provvedimenti resi a seguito di ricorsi per correzione di errori materiali sono stati 7.

In materia civile la Cassazione ha affrontato e risolto questioni di particolare complessità e delicatezza, alcune delle quali già segnalate nella presente relazione. Altra sentenza notevole è la n. 5.044 del 2004, sulla giurisdizione del giudice italiano nei confronti dello Stato straniero per il risarcimento dei danni da crimini internazionali a questo imputabili.

Nettamente migliore è la situazione nel settore penale: i ricorsi sono stati fissati e decisi, nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004, con encomiabile celerità, spesso nell'arco di tre o quattro mesi (la durata media dei processi penali in Cassazione è di sette mesi). A fine periodo si è registrata una riduzione delle pendenze, passate da 29.440 a 28.220 (-4%); il numero totale dei procedimenti definiti è ancora una volta impressionante: 48.817, con un lieve incremento (+2%) rispetto al periodo precedente; mentre va registrata con soddisfazione una riduzione del 4% delle sopravvenienze, passate da 49.372 a 47.597.

Sul piano dell'efficienza, occorre ormai riflettere su alcuni ulteriori dati: quelli relativi agli esiti dei ricorsi.

Da dieci anni è pressoché stabilizzato il rapporto tra accoglimenti, da una parte, ed inammissibilità e rigetti, dall'altra: queste due ultime tipologie di pronunce assommano complessivamente all'80% del totale; precisamente, 80,4% nel periodo considerato con una larghissima prevalenza di quelle di inammissibilità, che superano nettamente il 60%, a fronte di una percentuale di accoglimenti del 15,5%. Ma non si deve neppure ritenere che questo residuo 15% delle decisioni comporti sempre risultati concretamente apprezzabili per le parti, e quindi socialmente utili, nonostante lo sforzo organizzativo e di elaborazione concettuale che ogni sentenza della Corte comporta. Un rilevante

numero di annullamenti con rinvio riguarda problemi di motivazione su aspetti secondari rispetto alla legittimità del processo di accertamento della responsabilità penale, quali l'omessa motivazione del diniego di attenuanti generiche, o della affermazione di prevalenza o equivalenza delle aggravanti; nei relativi procedimenti l'oggetto del giudizio di rinvio è limitatissimo e si conclude, normalmente, nello stesso modo della precedente sentenza di merito antecedente all'annullamento.

Inoltre più di un terzo dei ricorsi (17.707 nell'ultimo anno) non riguarda le decisioni adottate a conclusione del giudizio di merito, ma momenti incidentali di questo (libertà personale, sequestri, impugnazioni per abnormità, astensioni e ricusazioni, rimessioni di procedimenti, conflitti di competenza, riparazione per ingiusta detenzione, patrocinio per i non abbienti), o successivi (esecuzione delle pene), con una incessante progressione di nuove competenze giurisdizionali.

L'impressione complessiva che si ricava dai dati statistici e dall'analisi delle competenze della Corte è che il Parlamento, a partire dagli anni 70, abbia istintivamente perseguito il giusto obiettivo dell'attuazione dei diritti come funzione pressoché esclusivamente affidata alla magistratura, in via primaria e diretta. Un esempio eloquente è costituito dalla legge istitutiva del patrocinio a spese dello Stato e dalle modifiche apportate con la legge 29 marzo 2001 n. 134, ispirata a criteri di grande civiltà, che tuttavia attribuisce al giudice una nutrita serie di accertamenti ed adempimenti di carattere fiscale in termini ristrettissimi, la cui inosservanza è sanzionata con la nullità assoluta ed insanabile degli atti del processo, e che si concludono con provvedimenti ricorribili per cassazione. Tale normativa, espressa peraltro in un linguaggio spesso assai oscuro, ha dato luogo ad una nutrita serie di problemi di soluzione tutt'altro che agevole, sui quali, nel corso di poco più di un anno, sono dovute intervenire ben sei volte le Sezioni unite.

Il gran numero di ricorsi a carattere esclusivamente dilatorio, per pervenire alla prescrizione o comunque differire il momento dell'esecuzione della

sentenza, ha trovato risposte parziali nella giurisprudenza delle Sezioni unite sulla inapplicabilità della prescrizione in caso di ricorso inammissibile. Il Legislatore dovrebbe compiere il passo negato all'interprete: estendere gli effetti preclusivi della prescrizione anche alla pronuncia di rigetto o, più radicalmente ancora, sospendere la prescrizione dopo l'esaurimento dei gradi di merito. Quello del giudizio di cassazione non è un grado di accertamento dei fatti, e dopo due sentenze di merito non sembra si possa affermare che sussista l'inerzia dello Stato, giustificatrice della caducazione della sua pretesa punitiva.

Le difficoltà della Corte non sono però riconducibili soltanto al numero di ricorsi inammissibili e alla moltiplicazione degli interventi su frammenti del processo mediante i ricorsi avverso provvedimenti incidentali, come evidenziato nella relazione dello scorso anno. E', ancora una volta, la mentalità degli stessi operatori del diritto - avvocati e magistrati - che dà un contributo non secondario alla crisi della Cassazione e della sua funzione. Il codice di procedura penale del 1988 ha limitato il controllo della motivazione all'illogicità manifesta risultante dal testo del provvedimento impugnato (art. 606, lett. e c.p.p.). Né gli uni né gli altri hanno fatto rigorosa applicazione di tale formula normativa, se è vero che nel corso dell'ultimo anno, non solo numerose sentenze delle sezioni semplici, ma anche le Sezioni unite sono nuovamente intervenute sull'argomento per ribadire che "l'illogicità della motivazione, censurabile a norma dell'art. 606 comma 1, lett. e) c.p.p., è quella evidente, cioè di spessore tale da essere percepibile *ictu oculi*, in quanto l'indagine di legittimità sul discorso giustificativo della decisione ha un orizzonte circoscritto, dovendo il sindacato demandato alla Corte di cassazione limitarsi, per espressa volontà del legislatore, a riscontrare l'esistenza di un logico apparato argomentativo, senza possibilità di verifica della rispondenza della motivazione alle acquisizioni processuali" (sentenza 29 settembre 2003, n. 47289).

Un problema che meriterebbe maggior approfondimento, come ho già detto trattando delle impugnazioni in generale, è anche quello dei rapporti fra

annullamento con rinvio ed annullamento senza rinvio. Il codice di procedura penale del 1988, con la disposizione di cui all'art. 620, lett. l), ha ampliato il potere di annullamento senza rinvio della Cassazione a tutti i casi "in cui ritiene superfluo il rinvio ovvero può essa stessa procedere alla determinazione della pena o dare i provvedimenti necessari". Orbene, se si ravvisa una manifesta illogicità sui soli elementi probatori posti a fondamento di una sentenza di condanna, il giudizio di rinvio è inutile e dannoso per l'imputato, che è costretto a subire un altro giudizio, quando non due (quello di rinvio e un ulteriore giudizio di cassazione).

L'affermarsi di un orientamento in tale direzione, non nuovo, peraltro, nella giurisprudenza della Cassazione e già seguito dalle Sezioni unite (sentenze 30 ottobre 2002, n. 22327/03 e 30 ottobre 2003, n. 45276/03), sarebbe poi del tutto coerente con l'art. 111 della Costituzione, il quale al comma 2 impone alla legge e, quindi, all'interprete di assicurare "la ragionevole durata" del processo. Al di là degli sviluppi e delle osservazioni problematiche appena formulate, ritengo siano tuttora valide le indicazioni di possibili riforme formulate nella relazione dello scorso anno. Talune di esse, assieme tuttavia con altre assai discutibili, sono state già varate dalla Camera dei Deputati e sono all'esame della Commissione Giustizia del Senato (d.d.l. n. 2527/S). Se saranno approvate potrà derivarne una riduzione dei ricorsi per cassazione (con l'esclusione della possibilità di ricorrere senza l'assistenza del difensore) ed una semplificazione del procedimento camerale per la declaratoria di inammissibilità.

\* \* \*

Nelle precedenti relazioni ho trattato diffusamente della posizione della Procura generale nella struttura organizzativa degli organi giudiziari e della sua peculiarità quale ufficio del pubblico ministero costituito presso il giudice di legittimità. Non è, quindi, il caso di ripetere quanto già detto anche in relazione a

talune proposte di riforma che la riguardano direttamente, ma che nell'anno appena decorso non hanno compiuto significativi passi avanti. Mi riferisco al disegno di legge n. 2430/S, già approvato dalla Camera dei Deputati, ed al disegno di legge delega per l'attuazione di modifiche al codice di procedura civile, approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 ottobre 2003.

E' proseguita nell'anno appena decorso – soprattutto nell'ambito del servizio penale – l'attività volta ad ottimizzare il contributo della Procura alla funzione nomofilattica della Cassazione mediante un più efficace coordinamento tra tutti i magistrati addetti all'Ufficio, sempre nel contesto di una necessaria mediazione tra la libertà di autodeterminazione di ciascuno di essi e l'opportunità di esprimere una linea tendenzialmente unitaria.

Al fine di agevolare tale attività e l'indispensabile scambio di informazioni tra i magistrati è stato di recente realizzato un sito *web* interno della Procura generale, suscettibile, in un futuro auspicabilmente prossimo, di essere posto a disposizione anche di utenti estranei all'Ufficio.

Dal punto di vista dell'impegno lavorativo, occorre rilevare, come già ho fatto in precedenti occasioni, che la Procura generale interviene, con richieste scritte o orali, in tutti i procedimenti trattati dalla Corte di cassazione; quindi i dati statistici dianzi esposti, almeno per quel che concerne le sopravvenienze ed i definiti, possono essere riferiti anche alla Procura. Fatta eccezione per il settore disciplinare - sul quale mi soffermerò di qui a poco - i flussi relativi alle attività tipiche dell'Ufficio (scarcerazioni a seguito di sentenze di annullamento della Cassazione e risoluzione di contrasti di competenza tra pubblici ministeri durante la fase delle indagini preliminari) non hanno subito variazioni rilevanti rispetto al passato.

A rendere maggiormente gravoso il lavoro dei magistrati sono state però le scoperture di organico di questo Ufficio, attestatesi nel corso dell'anno al 15% (11 unità su 72); si tratta di una percentuale tra le più elevate fra gli uffici giudiziari.

## **I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI**

In ordine all'attività dell'Ufficio in tema di disciplina dei magistrati - esercitata opportunamente apprezzando ogni utile notizia comunque acquisita al riguardo, su segnalazione dei capi degli uffici giudiziari, del Consiglio Superiore della Magistratura, dei professionisti legali, di privati cittadini, o anche della stampa - è da rilevare che, nel periodo di riferimento, sono pervenute, da tutte le fonti suaccennate, complessivamente 1.408 notizie di possibile rilevanza disciplinare, con un aumento di quasi il 10% rispetto all'anno precedente.

La loro valutazione è stata, come sempre, effettuata con la dovuta attenzione volta a saggiarne la fondatezza e ad acquisire - ove del caso - tutti gli elementi di fatto indispensabili per le determinazioni in ordine alla formulazione o meno di una specifica e concreta incolpazione. E, a tal proposito, deve ribadirsi quanto già sottolineato negli anni scorsi e cioè che, purtroppo, va diffondendosi la tendenza da parte dei privati cittadini ad attribuire piuttosto che a ragioni "fisiologiche" proprie di un sistema processuale (che non a caso è articolato, di massima, in un doppio grado di cognizione), a condotte colpose, quando non, addirittura, dolose del magistrato operante, il contenuto sfavorevole di un provvedimento giudiziario.

Al che consegue che la stragrande maggioranza di siffatti esposti si è rivelata priva di consistenza e quindi insuscettibile di iniziative disciplinari.

Una menzione distinta va fatta per l'attività svolta da questo Ufficio in relazione alla comunicazione, prevista dall'art. 5 legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto) dei decreti delle corti di appello che accolgono le domande di equa riparazione per il mancato rispetto del termine di ragionevole durata di un procedimento giudiziario. Atteso che siffatti decreti sono sostanzialmente fondati sulla mera oggettiva constatazione di una durata non ragionevole,

prescindendo dalle ragioni della stessa, (spesso direttamente riconducibili a specifici interventi legislativi, ovvero a specifiche azioni od omissioni di organi della pubblica amministrazione), questo Ufficio, a seguito delle relative comunicazioni, deve iniziare una attività di indagine, diretta a conoscere l'articolato svolgimento del procedimento di cui si tratta, al fine di acclarare se la durata non ragionevole è ascrivibile, o meno, alla condotta negligente od inesperta di un singolo magistrato.

All'esito di tutti gli accertamenti svolti in via preliminare sulla base di tutte le su indicate segnalazioni, questo Ufficio ha ritenuto, nel periodo 1° luglio 2003 - 30 giugno 2004, che sussistessero le condizioni per promuovere l'azione disciplinare in 86 casi (7 in meno dell'anno precedente); dal suo canto il Ministro della giustizia ha promosso altre 54 azioni disciplinari (12 in più dell'anno precedente); in un caso l'azione disciplinare è stata promossa da entrambi i titolari della relativa iniziativa. Tali azioni, hanno coinvolto complessivamente 153 magistrati, con un aumento di 6 unità rispetto all'anno precedente.

Le condotte per le quali è stata promossa l'azione disciplinare hanno riguardato in particolare: per quasi il 45% ritardi nel deposito di provvedimenti giurisdizionali (sentenze o ordinanze, in materia civile o penale), ovvero nella scarcerazione per decorrenza dei termini di soggetti in custodia cautelare, o agli arresti domiciliari (fatti, questi ultimi, di enorme gravità, dovuti anche alla mole di lavoro che grava su alcuni uffici ed alla complessità della materia); per quasi il 18% violazioni di specifiche norme processuali nello svolgimento di attività giurisdizionale; per l'11% scorrettezze nei rapporti, prevalentemente, con il capo dell'ufficio ovvero con i colleghi, più limitatamente con professionisti legali o con organi di polizia giudiziaria; per oltre il 6% inerzie o negligenze gravi nello svolgimento di attività di indagini o istruttorie; per quasi il 5% inerzie o negligenze di capi degli uffici nell'assolvimento dei loro specifici

doveri di vigilanza, ovvero di organizzazione delle risorse umane e materiali assegnate all'ufficio.

La fase dell'istruttoria sommaria, che quest'Ufficio conduce anche nei casi di promuovimento dell'azione disciplinare da parte del Ministro della giustizia, la relativa attività, spesso articolata e complessa, anche per la imprescindibile verifica degli assunti difensivi prospettati dagli incolpati, nel periodo considerato, si è conclusa in 112 procedimenti con richiesta di fissazione dell'udienza dibattimentale innanzi alla Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (equivalente al rinvio a giudizio); in 8 procedimenti con richiesta di non doversi procedere (in 7 casi per uscita dell'incolpato dall'ordine giudiziario, prevalentemente per dimissioni volontarie); in un procedimento con richiesta di non farsi luogo a dibattimento per essere rimasti esclusi, in virtù dell'espletata istruttoria, gli addebiti ascritti nell'atto di incolpazione.

La Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, dal suo canto, nello stesso periodo, ha emesso 26 sentenze di condanna: 18 con ammonimento, 4 con censura, 3 con perdita di anzianità (di cui 1 anche con trasferimento di ufficio), 1 con destituzione; 45 sentenze di assoluzione, 32 ordinanze in camera di consiglio di non farsi luogo a dibattimento, in accoglimento di altrettali richieste di quest'Ufficio; 17 ordinanze di estinzione del giudizio per cessata appartenenza dell'incolpato all'ordine giudiziario. La stessa ha accolto, altresì 6 richieste di sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio, formulate da quest'Ufficio in considerazione della gravità della condotta ascritta all'incolpato e dell'esigenza di tutelare l'immagine dell'ufficio giudiziario e dell'ordine in generale.

Le Sezioni unite civili della Corte di cassazione nel medesimo arco temporale si sono pronunciate in 8 casi rigettando il ricorso proposto dal magistrato condannato con sentenza della Sezione Disciplinare, in 3 casi accogliendo il ricorso di quest'Ufficio e/o del Ministero della giustizia avverso

sentenze di non doversi procedere o di assoluzione, in un caso rigettando analogo ricorso, e, infine, in un caso accogliendo il ricorso del magistrato avverso sentenza di condanna.

In linea generale sembra potersi osservare, per quanto concerne il rispetto da parte dei magistrati dei canoni di deontologia professionale, che non sono ravvisabili serie ragioni di preoccupazione, poiché le violazioni accertate si sono mantenute nei limiti fisiologici propri di ogni categoria professionale, anche se non sono mancati episodi, fortunatamente isolati, di malcostume e corruzione, peraltro tuttora in fase di accertamento giudiziale.

Quanto sin qui esposto ha riferimento alla attività svolta sulla base della normativa sino ad ora in vigore, che sancisce la “Responsabilità disciplinare dei magistrati” con la generica previsione dell’art. 18 del regio decreto legge 31 maggio 1946 n. 511 (“Il magistrato che manchi ai suoi doveri o tenga in ufficio o fuori una condotta tale che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell’ordine giudiziario”) e riconosce al Procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione, così come al Ministro della giustizia, la facoltà di promuovere l’azione disciplinare.

Ma, come è noto, nel testo di legge attualmente di nuovo all’esame del Parlamento, viene radicalmente mutato l’assetto normativo in materia, con la previsione della tipizzazione degli illeciti disciplinari e la introduzione dell’obbligo di esercizio dell’azione disciplinare per il Procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione. E se la prima va accolta come innovazione in sintonia con quanto da tempo auspicato anche da questo Ufficio, il secondo suscita vive preoccupazioni per le sue inevitabili conseguenze.

Non è difficile prevedere, infatti, che, se la norma dovesse entrare in vigore, a questo Ufficio perverrà un enorme numero di notizie di possibile rilevanza disciplinare, in misura sicuramente superiore a qualsiasi realistica possibilità di rapido smaltimento. E ciò specie in relazione alla prevista

configurabilità di un illecito disciplinare correlato alla omissione, da parte del dirigente dell'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti che *possono* costituire illeciti disciplinari, ovvero delle situazioni che *possono* dar luogo a incompatibilità ambientale o funzionale, o alla dispensa dal servizio (artt. 2 e 3 legge n. 511 del 1946).

Ben prevedibile è il ricorso ad una continua e, sotto certi aspetti, burocratica segnalazione di ogni remota ipotesi di violazione anche per fatti di minimo rilievo con conseguente incidenza negativa anche nei rapporti tra colleghi all'interno dei singoli uffici.

L'impegno cui sarebbe chiamato questo Ufficio supererebbe notevolmente le potenzialità dell'attuale organico; e ciò tanto più ove si tenga conto di alcune non chiare regole procedurali. Ci si riferisce, ad esempio, alla mancata previsione dell'istituto dell'archiviazione per tutti i casi di notizie inidonee a dare inizio ad una indagine disciplinare; sembrando delineato un *iter* secondo il quale ad ogni segnalazione debba seguire una iniziativa disciplinare con il conseguente obbligo della comunicazione entro 30 giorni all'interessato e successiva richiesta poi, se del caso, della declaratoria di non luogo a procedere alla Sezione Disciplinare, la quale sarebbe così sommersa da una mole di lavoro che inevitabilmente non potrebbe essere smaltito nei tempi prescritti. A meno che non venga previsto una sorta di "modello 45", sulla falsariga del procedimento penale, e cioè un registro dei fatti non costituenti illecito disciplinare, con possibilità di una archiviazione di tipo "domestico" ad opera del Procuratore generale che, in tal modo, si sottrarrebbe al controllo dell'organo giurisdizionale.

L'auspicio è, quindi, che, in sede di nuovo esame da parte delle Camere, si disciplini il momento procedimentale in termini di assoluta chiarezza e di realistica possibilità di evasione della richiesta di giustizia in una materia di

estrema importanza per le istanze dei cittadini in genere e per la serenità di chi è chiamato al difficile compito di amministrare la giustizia.

## **ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEGLI UFFICI. STRUTTURE**

Un'incisiva innovazione sugli aspetti organizzativi degli uffici giudiziari è elemento imprescindibile per un proficuo tentativo di recupero dell'efficienza nell'amministrazione della giustizia.

Il dispendio di risorse - non solo materiali, ma soprattutto umane - che oggi consegue all'inadeguatezza delle normative processuali trova nelle deficienze organizzative un fattore di moltiplicazione. E' mia convinzione che un capo di ufficio il quale passivamente si limiti a riferire a posteriori su dati statistici relativi a pendenze e produttività, e non s'impegno nell'adozione di misure organizzative, suggerimenti ed interventi correttivi basati pure sul raffronto con altre situazioni similari, non adempie al suo mandato. Risulta, quindi, decisiva l'assimilazione di una nuova "cultura della responsabilità" da parte dei presidenti delle corti e dei tribunali, dei procuratori generali e procuratori della Repubblica, nonché da parte dei presidenti di sezione, che dirigono le cellule organizzative vitali per il complesso organismo della giustizia.

Questo Ufficio ha avviato già dallo scorso anno una ricognizione delle iniziative realizzate nei vari distretti in campo organizzativo e dirette al recupero di efficienza e alla contrazione dell'arretrato (in un'ottica di progressiva ridefinizione dei tempi processuali coerente con i principi sanciti dall'art. 111 della Costituzione e con gli *standard* degli altri Stati dell'Unione Europea); nonché sui controlli previsti, e poi effettuati, circa il rispetto dei tempi ragionevoli di durata dei processi.

Dal mio ultimo sondaggio emerge soltanto in rari casi la notizia di iniziative di ampio respiro che, in base ad approfondita analisi dell'esistente ed a

ponderate proiezioni, definiscono un quadro innovativo dell'impiego delle risorse (sia del personale di magistratura, sia degli ausiliari e delle dotazioni materiali), così affrontando le sopravvenienze secondo scadenze idonee a garantire la tempestività per il futuro ed il progressivo recupero dell'arretrato.

Nonostante il numero davvero modesto di iniziative innovative, il risultato del sondaggio non può tuttavia, a mio avviso, essere considerato interamente negativo. Se è vero che in passato erano piuttosto diffuse fra i dirigenti degli uffici la considerazione dei lunghi tempi di trattazione come connaturati alle procedure e l'accettazione come ineluttabile del progressivo decadimento della possibilità di fornire risposte tempestive alle aspettative di giustizia dei cittadini, oggi qualcosa è mutato. E non è poco. Quasi tutti i distretti riferiscono di controlli periodici, eseguiti con regolarità e tesi non solo ad evitare (o rimediare a) stasi processuali gravi ma, nel contempo, anche a stimolare opportunamente i giudici quando sia dato cogliere dati dissonanti (in negativo) rispetto alla media di produttività e tempestività degli uffici omologhi.

Se ciò – come a me pare – fosse sintomo di un'evoluzione di mentalità, ossia segnalasse il tramonto della fatalistica rassegnazione a subire le difficoltà operative e l'acquisizione della consapevolezza che queste devono piuttosto essere affrontate con metodo razionale, potrebbe dirsi compiuto un primo, importante passo. La rivoluzione di metodo e prassi che si domanda all'avvocatura, con l'abbandono di tattiche dilatorie e di abuso dei meccanismi processuali, deve coinvolgere per prima la magistratura. Occorre che l'impegno dei dirigenti, così come dei singoli magistrati, si accentui nel ricercare adeguate metodologie organizzative, non necessariamente verticistiche e burocratiche, che inquadrino l'attività quotidiana in progetti complessivi finalizzati al miglioramento nell'impiego delle risorse ed alla riduzione, nel medio e nel lungo periodo, di tempi ed arretrato; e che la funzione di vigilanza sulla durata dei processi sviluppi nei magistrati la cultura della giustizia-servizio, che può essere tale soltanto se tempestiva.

La carenza degli organici e a volte delle dotazioni materiali sono fattori di sicuro rilievo. I tempi sono però ormai maturi perché comunque si pretendano – dai dirigenti in primo luogo, ma il discorso vale anche per i singoli giudici e pubblici ministeri – programmi preventivi di attività, al rispetto dei quali sia correlato il naturale rilievo in sede di valutazione della professionalità. A ciò devono accompagnarsi forme appropriate di responsabilità nell'ipotesi di mancato raggiungimento (in assenza di oggettive cause di giustificazione) degli obiettivi prefissati, in rapporto alle risorse impiegate.

Anche i controlli periodici che – come ho accennato – già oggi si espletano dovrebbero riferirsi ad una programmazione specifica, che includa precise scelte di priorità; e dovrebbero consistere in un monitoraggio costante, interno a ciascun ufficio giudiziario, finalizzato a verificare gli obiettivi raggiunti e l'attualità di quelli ancora da perseguire, con interventi tempestivi di adattamento della programmazione e delle modalità operative alle novità via via emerse.

Può essere strumento proficuo, in tale ottica, la consultazione oltre che di coloro che sono investiti di funzioni semi-direttive, anche degli altri magistrati dell'ufficio e del personale.

Non vanno d'altro lato sottovalutate le ricadute positive che possono discendere da accorgimenti spesso apparentemente minimali. Un serio computo preventivo del tempo che può essere necessario per ogni processo fissato, l'anticipata verifica della regolarità delle notificazioni, il controllo dei tempi di deposito (ed eventualmente il tempestivo sollecito) degli elaborati peritali e dei provvedimenti dei giudici, possono costituire attività decisive ad evitare dilazioni non necessarie. Altrettanto può dirsi riguardo alla velocizzazione della trasmissione degli atti al giudice del gravame: un adempimento materiale che oggi fa registrare discrasie consistenti, le quali hanno in parte vanificato l'accertamento che questa Procura generale aveva impostato circa il tempo medio intercorrente fra il deposito della sentenza penale in primo grado e la

prima udienza nel giudizio d'appello (un dato che, peraltro, vari uffici si sono detti addirittura non in grado di indicare).

Qualsiasi sforzo volto a migliorare l'organizzazione e la gestione degli uffici giudiziari rischia di risultare vano se non si tiene adeguatamente conto che molte cause di inefficienza traggono origine dalle croniche carenze di strutture materiali ed umane in cui versa l'amministrazione della giustizia, che contribuiscono a rendere sempre più sofferto il rapporto dell'utente con il servizio.

Si è parlato in una recente trasmissione televisiva dei tribunali di alcune grandi città come di *suk* arabi. A prescindere dall'attrazione che su noi occidentali esercitano tali folkloristici ed interessanti mercati, la definizione non è certo lusinghiera, anche se in qualche caso non è lontana dal vero.

Ma va con fermezza rilevato che se l'utente "soffre" tale situazione quando entra in contatto con l'amministrazione della giustizia, magistrati, avvocati e personale amministrativo la soffrono quotidianamente, perché quotidianamente frequentano tali tribunali. E della stessa non portano alcuna responsabilità in quanto non dispongono di strumenti, se non qualche modesto intervento organizzativo, per farvi fronte. Essa dipende prevalentemente da insufficienza di quelle strutture edilizie, alcune risalenti a prima della seconda guerra mondiale, a sopportare una mole di lavoro aumentata fino al 200% rispetto a quella per la quale erano state progettate.

Infatti, nonostante l'impegno costante di tutti i Ministri della giustizia, per ragioni che non è questa la sede per esaminare, la situazione economica del Paese, ormai da lustri, non consente di stanziare le somme che sarebbero necessarie per realizzare in tutto il Paese strutture giudiziarie adeguate ed efficienti.

Molto spesso ai magistrati, soprattutto degli organi giudicanti, viene "rimproverata" una scarsa presenza in ufficio; ma quanti si son posti la domanda se detti giudici hanno una stanza, anche da dividere con altri colleghi, in cui

poter lavorare tranquillamente? In Cassazione, come anche in molti dei maggiori uffici giudiziari, ciò non accade. Non di rado mancano anche le aule per celebrarvi udienze straordinarie (non previste nel calendario ordinario); sicché neppure è possibile un incremento del numero delle udienze mensili dei giudici; i quali debbono, comunque, avere il tempo per studiare gli incarti processuali e redigere le sentenze.

Considerazioni non dissimili valgono per il personale amministrativo. Da anni, ormai, ancora una volta per ragioni di bilancio, l'organico è praticamente immutato e non si provvede neppure alla sostituzione di quello collocato a riposo, con conseguenze facilmente intuibili sulla funzionalità di tanti uffici giudiziari, come evidenziato in quasi tutte le relazioni dei Procuratori generali distrettuali.

L'originario disegno di legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario prevedeva la creazione della figura dell'assistente del giudice, sia pure limitata numericamente e temporalmente. Inopinatamente, tuttavia, siffatta proposta, sostenuta da tempo e con fermezza dalla magistratura, è "caduta" perché avrebbe costituito un ulteriore aggravio per le non floride casse dello Stato.

Va da sé, in ogni caso, che il perseguimento di un ottimale impiego – che necessiterebbe pure di ben maggiore flessibilità nelle mansioni del personale amministrativo, rispetto alle priorità operative – dev'essere accompagnato da un adeguamento delle risorse almeno alle esigenze essenziali del servizio. Così, appare vano pianificare al meglio il calendario delle udienze se non si affronta in radice la questione della carenza di fondi per il lavoro straordinario del personale di cancelleria: l'impossibilità di avere assistenza al di là dell'ordinario orario mattutino d'ufficio preclude lo sfruttamento delle potenzialità di trattazione e definizione delle cause. La mancanza di adeguati incentivi per il personale meritevole contribuisce, a sua volta, al generale "appiattimento" delle risorse

umane, non stimolate né sul piano economico né su quello della progressione in carriera.

Uno strumento che potrebbe dare un ulteriore contributo all'efficienza del sistema è quello informatico. Ma proprio il settore dell'informatica giudiziaria è notevolmente interessato dalla contrazione della disponibilità economica. Certo, i problemi di bilancio devono costituire occasione e sprone per la più attenta riduzione degli sprechi; ma, pur dovendosi dare atto dell'impegno profuso in talune situazioni (ad esempio, nel già ricordato "caso Parmalat"), non può non segnalarsi con allarme come la profonda limitazione delle dotazioni economiche per la manutenzione e l'aggiornamento delle attrezzature e degli applicativi lasci intravedere – in una prospettiva davvero prossima – la progressiva obsolescenza di *hardware* e *software*: il che, com'è noto, è foriero dapprima di disservizi e, poi, di costi ancora maggiori di quanto invece comporterebbe il costante adeguamento delle tecnologie.

La carenza di risorse impone alla magistratura di compiere ogni possibile sforzo per contenere e razionalizzare i costi del processo, principalmente di quello penale, al fine di poter liberare risorse da utilizzare per il potenziamento delle strutture e delle dotazioni materiali. Ad esempio, pur dovendosi ribadire che le intercettazioni (telefoniche e, ancor più, ambientali) costituiscono uno strumento d'indagine irrinunciabile, specie nel momento attuale nel quale, oltre a risultare poco produttive le indagini tradizionali, s'è ridotto il contributo dei c.d. collaboratori di giustizia, non può essere ignorata la già ricordata loro progressiva incidenza sul capitolo di bilancio relativo alle spese di giustizia. Considerata anche l'anomalia derivante dalla circostanza che oltre due terzi dei relativi costi – nel solo primo semestre del 2004 circa 112.000.000 di euro su un totale di 146.000.000 – sono riconducibili al noleggio degli apparati, sarebbe necessario che, in collaborazione con il Ministero della giustizia, vengano adottate le opportune misure per una razionalizzazione di tale strumento di

indagine, che, senza ridurre la utilizzazione quale mezzo di ricerca della prova, ne contenga i costi.

## **L'AVVOCATURA**

Anche quest'anno, secondo una prassi cui mai è venuto meno, il Consiglio Nazionale Forense, per il tramite del suo presidente, ha inviato una nota sui problemi più attuali dell'amministrazione della giustizia.

Tale nota si apre esprimendo il vivo compiacimento dell'avvocatura per la istituzionalizzazione della sua partecipazione a questa cerimonia, su un piano di parità con quella del procuratore generale, contenuta nella legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, nuovamente all'esame del Parlamento dopo il messaggio del Presidente della Repubblica del 16 dicembre 2004, al quale esprimono gratitudine anche per la tutela dell'indipendenza della magistratura, che è un bene collettivo irrinunciabile pure per gli avvocati.

Si ribadisce, poi, la necessità di potenziare la legittimazione dell'ordine giudiziario non solo mediante una sempre maggiore professionalità, ma anche attraverso misure volte a migliorare "la razionalità del procedimento decisorio", che postula, secondo il Consiglio Nazionale Forense, "la piena effettiva parità tra accusa e difesa, e non è possibile alcuna vera equiordinazione senza una reale alterità tra magistratura requirente e magistratura giudicante".

Nel documento si sottolinea, inoltre, che non solo il processo, ma anche la società italiana, più in generale, hanno bisogno di una magistratura autorevole ed indipendente e di un'avvocatura autorevole ed indipendente e che il ruolo della seconda non si esaurisce nei confini sempre più stretti delle aule di giustizia, ma deve divenire strumento di partecipazione democratica e di difesa dei principi costituzionali.

La nota del Consiglio Nazionale Forense si conclude ribadendo l'impegno a sviluppare appieno il proprio ruolo di grande istituzione culturale del Paese,

che intende dare un fattivo contributo alle riforme, prima fra tutte quella dell'ordinamento giudiziario, e ricordando le occasioni nelle quali, nell'anno appena passato, ha manifestato la propria solidarietà alla magistratura, “specie allorquando i toni del dibattito politico in tema di giustizia hanno travalicato i naturali confini della diversità di opinioni fino ad incanalare le istanze contrapposte verso un piano inclinato al fondo del quale altro non vi è se non la più nefasta e distruttiva delegittimazione istituzionale”.

## **CONSIDERAZIONI FINALI**

Al termine di questa relazione possono farsi alcune considerazioni.

E' diritto dei cittadini ottenere un servizio - giustizia adeguato alle esigenze del tempo attuale. Per questo obiettivo occorre che vi sia l'impegno di tutte le istituzioni, chiamate a realizzare un sistema di giustizia efficiente e in grado di rispondere in modo efficace e tempestivo a dette esigenze.

Si impongono scelte coraggiose e innovative, le quali certamente hanno dei “costi”, non solo economici. E sono altresì necessarie misure organizzative valide e collaborazione adeguata da parte di magistrati e avvocati.

Si è voluto sino ad oggi, nel campo della giustizia civile, un accesso generalizzato e senza filtri nelle fasi di impugnazione. Si è proceduto nella linea di portare davanti al giudice ogni tipo di controversia, senza considerare che troppi processi provocano ritardi e disfunzioni, anche in sede di esecuzione. Con la conseguenza che si assiste in tanti casi ad un abuso del processo. La lunghezza eccessiva dei giudizi e i suoi costi elevati possono determinare una “fuga” da processo, come forse è confermato dal minor numero di nuovi processi che si è registrato lo scorso anno.

Nel campo penale, si è voluto estendere, oltre ogni ragionevole misura, le fattispecie criminose e le garanzie processuali (sovente prive di

effettivo contenuto sostanziale), senza tener conto del progressivo allungamento del processo. Con la conseguenza che si assiste ad una sostanziale vanificazione del processo penale, il quale, quando non è “fulminato” dalla prescrizione (e c'è il rischio che ciò accada anche più di frequente), produce o una pena che può apparire come una tardiva vendetta dello Stato nei confronti di una persona ormai mutata negli anni, oppure un'assoluzione che non ripaga dei danni economici ed esistenziali sofferti in conseguenza del processo.

Al Legislatore è affidato il difficile compito di trovare un nuovo punto di equilibrio fra le due esigenze apparentemente contrapposte: garanzie ed efficienza. Ciò anche al fine di porre termine ad una situazione ormai insostenibile che, a livello europeo, ci vede permanentemente sotto preoccupata osservazione. La sola riforma dell'ordinamento giudiziario – pur necessaria, a prescindere da ogni valutazione sul suo contenuto – non è assolutamente sufficiente.

I magistrati, dal canto loro, devono impegnarsi, oltre che ad amministrare la giustizia in modo solerte e essenziale anche nella elaborazione di moduli organizzativi che contribuiscano al miglioramento del servizio; e per la eliminazione delle residue sacche, fortunatamente limitate, di scarsa operosità.

L'autonomia e l'indipendenza di cui gode, secondo la Costituzione, la magistratura, formata da giudici e pubblici ministeri, deve essere sempre rispettata, come ha più volte ribadito il Capo dello Stato.

Alla magistratura deve però essere restituita la fiducia dei cittadini. La fiducia implica anche il rispetto per le sentenze e per la funzione giurisdizionale che attraverso esse si esprime. Le sentenze e, più in generale, le attività dell'autorità giudiziaria, possono certamente essere criticate. Non però contestate, o strumentalizzate per fini diversi.

Se Parlamento e Governo daranno al Paese riforme giuste e condivise, leggi moderne che possano delineare un sistema di giustizia efficace e tempestiva e strutture adeguate, il risultato non potrà mancare.

Sono convinto che i magistrati risponderanno alle aspettative del Paese, assicurando - come sempre - massimo impegno e assoluta imparzialità nell'applicazione della legge.

E' con questi auspici che Le chiedo Signor Primo Presidente di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2005.

## INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE \*

### MATERIA CIVILE

Grafico dei procedimenti in materia civile – Primo grado – Anni 1990-2003

Grafico dei procedimenti in materia civile – Grado di appello – di Tribunali e Corti di Appello -Anni 1990 – 2003

- Tavola 1 - Movimento dei procedimenti civili per tipo di ufficio e grado di giudizio
- Tavola 2 - Procedimenti civili
- Tavola 3 - Movimento di alcuni procedimenti civili
- Tavola 4 - Movimento dei procedimenti civili di cognizione - Primo grado: Giudici di pace, Preture, Tribunali, Corti di Appello anni 1990 -2003
- Tavola 5 - Movimento dei procedimenti civili di cognizione – Grado di appello: Tribunali, Corti di Appello anni 1990 - 2003
- Tavola 6 - Durata media in giorni delle controversie civili anni 1994- 2003
- Tavola 7 - Durata media in giorni delle controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza anni 1994-2003

### MATERIA PENALE

Grafico dei procedimenti in materia penale – Primo grado – Anni 1993-2003

- Tavola 8 - Movimento procedimenti penali – Pendenti a fine periodo
- Tavola 9 - Movimento procedimenti penali – Sopravvenuti
- Tavola 10 - Movimento procedimenti penali – Esauriti
- Tavola 11 - Movimento procedimenti penali – Rapporto esauriti/carico
- Tavola 12 - Principali modalità di esaurimento dei procedimenti
- Tavola 13 - Durata media in giorni dei procedimenti
- Tavola 14 - Delitti denunciati per i quali è iniziata l'azione penale
- Tavola 15 - Delitti denunciati per i quali è iniziata l'azione penale – Quozienti per 100.000 abitanti
- Tavola 16 - Delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e delitti di autore ignoto
- Tavola 17 - Delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale
- Tavola 18 - Delitti denunciati, esclusi i furti, per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale
- Tavola 19 - Presenti al 31 dicembre negli Istituti di prevenzione e pena, per adulti, secondo la posizione giuridica anni 2001-2003
- Tavola 20 - Condannati per delitto con sentenza definitiva secondo il sesso
- Tavola 21 - Condannati per delitto con sentenza definitiva secondo il grado del giudizio
- Tavola 22 - Condannati per delitto con sentenza definitiva secondo la pena inflitta
- Tavola 23 - Condannati per delitto con sentenza definitiva secondo la specie del delitto

---

\* Fonte: Ministero della Giustizia – Ufficio delle statistiche (tavole 1-13) e ISTAT – Servizio giustizia (tavole 14-23)