

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1987

MSR 142392

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - BIBLIOTECA
Posto ~~E3659/4~~
N. di carico 142392

CARLO MARIA PRATIS

Consigliere della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 1986

Roma, 13 Gennaio 1987

~~92248~~

CARLO MARIA PRATIS

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

BIBLIOTECA
CENTRALE
GIURIDICA

RELAZIONI
CASSAZIONE
1987

MSR 142392

RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 1986

Roma, 13 Gennaio 1987

Signor Primo Presidente,

Signori della Corte,

Anzitutto il devoto saluto della Magistratura italiana, qui rappresentata dalla Corte di Cassazione, al Signor Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, che anche quest'anno ha voluto onorare con la sua ambita presenza questa solenne Assemblea Generale.

Anche nel corso del 1986, Ella, Signor Presidente, ha rivolto la sua preoccupata attenzione ai problemi della giustizia. Nel celebrare il quarantennale della nostra Repubblica, avanti le Camere riunite, ha giustamente osservato che quei problemi coinvolgono al contempo lo Stato e i cittadini, riguardano in modo eminente gli organi giurisdizionali e il Consiglio Superiore della Magistratura, «ma chiamano in causa il Governo nelle sue specifiche funzioni e responsabilità costituzionali e, sopra tutti, il Parlamento», al quale in questo particolare momento «compete dare una priorità incondizionata a queste questioni vitali per la Repubblica, riprendendo con sollecitudine il cammino delle riforme nel campo della giustizia».

Per queste stimolatrici prese di posizione, la Magistratura tutta non può non essere vivamente grata a Colui che è simbolo e garanzia delle Istituzioni.

Un ringraziamento sentito ed un vivo apprezzamento alle alte Personalità presenti, all'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità, al Presidente Senatore Leone, agli onorevoli Presidenti dei due rami del Parlamento e del Consiglio dei Ministri, ai Vice Presidenti della Corte Costi-

tuzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, agli onorevoli Ministri e Sottosegretari, ai Giudici della Corte Costituzionale, ai Componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, agli Avvocati, a tutte le Autorità civili e militari, a tutti i presenti, Signore e Signori.

Infine un affettuoso saluto ed augurio di proficuo lavoro alla Corte Suprema e al Suo Primo Presidente, Antonio Brancaccio, che per la prima volta presiede e per molti anni ancora presiederà, con alto prestigio e indiscussa autorità, questa assemblea.

* * *

Il Procuratore Generale ha, per legge, il compito di svolgere l'annuale relazione sull'amministrazione della giustizia.

L'andamento di questa nel corso del 1986 non fa registrare sostanziali mutamenti. Mi dovrò quindi necessariamente ricollegare a molte delle considerazioni fatte nella mia precedente relazione. Su alcuni argomenti allora trattati mi soffermerò appena, per dare maggiore spazio, sia pure nei ristretti limiti di tempo consentitimi, ad altri forzatamente trascurati nella passata occasione.

GIUSTIZIA CIVILE

Per quanto riguarda l'andamento della giustizia civile non si può che formulare, con profonda preoccupazione, un giudizio nettamente negativo.

Presso quasi tutti i distretti il numero dei procedimenti sopravvenuti è in costante aumento.

Il fenomeno è generale per quanto attiene alle controversie in materia di responsabilità contrattuale e di risarcimento dei danni derivanti dalla circolazione automobilistica.

In altri settori — pur non essendo le indicazioni sempre univoche — si coglie invece la diretta influenza di recenti interventi legislativi o della evoluzione della situazione sociale ed economica del Paese.

Così, mentre il flusso delle controversie individuali di lavoro tende a mantenersi costante, si rinviene, in alcune zone economicamente più deboli, un incremento delle controversie in tema di invalidità pensionabile.

L'evoluzione della situazione economica e l'incertezza legislativa si riflettono poi sulla costante rilevanza del numero delle controversie in materia di locazione di immobili urbani, nel cui ambito si segnala il proporzionale incremento di quelle per finita locazione.

Persiste l'aumento, pressochè generale, delle procedure fallimentari e ancor più delle istanze di fallimento cui, peraltro, si ricorre a volte come mezzo di pressione per ottenere la immediata soddisfazione dei crediti anche nei confronti di imprese di minima consistenza economica e che, in sede di necessaria riforma, dovrebbero essere escluse dall'ambito di applicazione della legge fallimentare.

* * *

Alla contrazione del numero delle cause di scioglimento del matrimonio corrisponde, a volte, un aumento dei ricorsi per separazione personale.

Il regime di affidamento dei figli e la regolamentazione patrimoniale del rapporto permangono, poi, tra le fonti principali di rilevante contenzioso nel settore.

La recente normativa sull'adozione e sull'affidamento dei minori (legge 4 maggio 1983, n. 184), per altro verso, ha avuto effetti immediati a livello giurisdizionale.

Mentre le adozioni ordinarie si sono mantenute a livelli quantitativamente limitati, sono aumentati i provvedimenti in materia di adozione speciale e, in particolare, quelli relativi a minori stranieri (che in alcuni distretti sono stati in numero pari, se non superiore, ai provvedimenti relativi a minori di cittadinanza italiana). Sia pure con alcune difficoltà interpretative la riforma legislativa comincia a trovare adeguata applicazione, anche se permane lo squilibrio tra il

numero delle coppie di coniugi aspiranti all'adozione e quello dei minori dichiarati adottabili, mentre, da più parti, sono stati segnalati i pericoli di una utilizzazione illegale delle nuove procedure e di un uso deviante del potere di affidamento eterofamiliare in sede amministrativa.

Nelle adozioni internazionali persiste la necessità di instaurare metodi di effettivo controllo sullo stato di abbandono dei minori e si richiede, tra l'altro, in proposito una maggiore collaborazione degli uffici consolari.

* * *

All'andamento delle sopravvenienze ora esposto corrisponde, in linea generale, una incapacità del sistema di dare una adeguata risposta con conseguente incremento del numero dei procedimenti pendenti e un intollerabile, ulteriore allungamento dei tempi di trattazione. E la effettiva tutela degli interessi fatti valere in giudizio diviene ancor più problematica se si pensa alla complessità e al costo delle procedure esecutive.

Le cause sono facilmente individuabili, oltre che in istituti processuali caratterizzati da eccessivo formalismo e da una esasperata concezione del principio dispositivo, nella notoria generale carenza delle strutture che rendono il sistema inidoneo a soddisfare una domanda di giustizia cui non vengono offerte in alternativa valide forme stragiudiziali di soluzione delle controversie (si pensi a quanto potrebbe essere fatto in tal senso in materia di responsabilità per danni a cose derivanti da circolazione automobilistica).

E in senso negativo ha anche operato, soprattutto in questi ultimi anni, la necessità — particolarmente sentita in alcuni circondari interessati da peculiari forme di criminalità organizzata — di destinare la maggior parte delle scarse risorse disponibili al settore penale.

E' questa una situazione estremamente preoccupante che incide negativamente, in primo luogo, sui soggetti economicamente più deboli che difficilmente possono disporre di altre

forme legali di risoluzione delle controversie e, specie in determinate zone del territorio nazionale, possono essere indotti a ricercare con altri mezzi la tutela dei loro interessi.

Si va diffondendo, di conseguenza, una sfiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia e, di riflesso, nelle istituzioni in genere. E questo senso di sfiducia — il cui potenziale eversivo è stato più volte segnalato — nasce e si diffonde di fronte non soltanto ai grandi, ma anche ai piccoli, quotidiani problemi di funzionamento dell'amministrazione della giustizia. In questa prospettiva, ad esempio, appare inconcepibile — e, in ogni caso, difficilmente comprensibile per i cittadini — come, dopo aver atteso a volte numerosi anni per ottenere una decisione civile, questa attesa, specie presso alcuni importanti uffici giudiziari, debba protrarsi ancora per alcun mesi per ottenere la semplice copiatura a macchina del provvedimento del giudice per la ben nota carenza di personale ausiliario.

La « avvilente lentezza delle cause civili », la « fase agonica » cui è pervenuta l'amministrazione della giustizia in questo settore, il diffuso « senso di impotenza dei giudici » che vi operano, vengono denunciati con forza dai procuratori generali dei singoli distretti di Corte di Appello che con costanza, come già negli anni passati, avanzano richieste di personale e di mezzi e formulano proposte di riforma.

Come osserverò in altra parte di questa relazione, le riforme di carattere processuale esigono il preventivo adeguamento delle strutture personali e materiali e le necessarie modifiche dell'ordinamento giudiziario.

GIUSTIZIA PENALE

Sull'andamento della giustizia penale in generale devo ribadire che il compito dei magistrati inquirenti e delle forze dell'Ordine è diventato quanto mai arduo per la verificatasi progressiva omogeneizzazione, con mezzi sempre più sofisticati, delle tecniche di azione poste in essere dalle organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda il terrorismo l'omicidio di Lando Conti, stretto collaboratore del Ministro della Difesa e il ferimento del dott. Da Empoli, dirigente dell'Ufficio « Affari economici e sociali » della Presidenza del Consiglio, avvenuti entrambi nel febbraio del 1986, hanno riportato all'attenzione dell'opinione pubblica italiana i problemi del terrorismo interno e hanno fatto intravedere i pericoli di una ripresa dell'attività del cosiddetto « partito armato » su scala nazionale. I due episodi esprimono, nella scelta degli obiettivi, una trasversalità simbolica, intesa a colpire persone vicine alle massime istituzioni in un quadro di pretese « risposte rivoluzionarie » alla linea della politica governativa.

Recenti episodi, che hanno permesso di constatare la presenza nell'ambito di organizzazioni terroristiche di ex brigatisti evasi o comunque non soggetti attualmente a misure restrittive, costituiscono ulteriori segnali che sulla frontiera della lotta all'eversione di questo tipo non si deve ancora abbassare la guardia, se pure si deve favorire con opportuni provvedimenti il reinserimento nella vita sociale di coloro per i quali vi sia fondata certezza di dissociazione.

Sul terreno del terrorismo internazionale, in particolare, gli attentati di Vienna e di Fiumicino dell'ultimo scorcio del 1985 e quelli compiuti più recentemente in altre nazioni europee sembrano dimostrare che gli originari scopi irredentistici del terrorismo palestinese sono stati posti in secondo piano. Gli esecutori degli attentati sembrano essere diventati pedine d'un giuoco politico più complesso, mirante ad aumentare gli spazi d'intervento di taluni ben individuati settori del mondo arabo e mediorientale e, al contempo, tendente a diminuire la capacità negoziale dei paesi occidentali, a limitarne la coesione e ad ostacolarne l'impegno a favore di soluzioni equilibrate dei problemi di quello scacchiere.

In relazione alla criminalità organizzata di tipo mafioso e camorristico sono da segnalare i successi ottenuti, nel corso dell'anno, dalle Forze dell'Ordine mediante l'attuazione di importanti operazioni anticrimine.

Ma il quadro generale della situazione presenta ancora aspetti di non sottovalutabile gravità, sia pur mitigati, nel

loro spessore destabilizzante, dall'attuale e potenziale capacità, dimostrata inequivocabilmente dalle Istituzioni negli ultimi anni di rispondere all'assalto della criminalità organizzata con misure normative, amministrative ed operative adeguate alla portata criminale delle iniziative poste in essere dai gruppi operanti in tali aree.

La lotta alle cosche criminali deve pertanto continuare sia con misure di prevenzione e repressione ma anche con strumenti di intervento sociale ed economico, atti a promuovere lo sviluppo delle regioni maggiormente colpite dalla malavita organizzata e ad affrancare i settori più marginali della società da quelle condizioni di disagio economico che rappresentano la concausa più vistosa della infiltrazione criminale.

Nella precedente relazione rilevai che iniziavano a determinarsi i primi effetti positivi dell'applicazione della legge « Rognoni - La Torre ». L'esperienza ha dimostrato che le misure da essa previste devono essere integrate e potenziate nel ruolo più idoneo ad assicurare maggiormente la funzione di ricerca delle accumulazioni patrimoniali illecite e pervenire quindi alla individuazione dei criminali.

Esistono in proposito vari problemi politici e tecnici, di non sempre facile soluzione, che tuttavia il Parlamento sta affrontando sulla base dei progetti di modifica della normativa vigente.

Passi importanti per scoprire quelle vaste sacche di anonimato, in cui si cela gran parte dei capitali di provenienza illecita si potrebbero compiere rinvigorendo il sistema dei controlli sulle società per azioni e sulle varie forme di intermediazione finanziaria; in questa direzione va già la legge n. 281 del 1985, che prevede incisive forme di controllo da parte della CONSOB nei confronti di coloro che partecipano in misura superiore al 20% in società quotate in Borsa o comunque ammesse al mercato ristretto. Analoga normativa vige anche per le società esercenti l'attività bancaria.

Prescindendo da alcune considerazioni già fatte nella precedente relazione ritengo di dover aggiungere ulteriori osservazioni senza alcuna pretesa di essere con ciò esauriente:

manca ancora una precisa normativa che disciplini il rapporto tra il sequestro per misura di prevenzione e le garanzie del credito (ipoteca, privilegi); non sono affatto definiti i poteri e i doveri dei custodi, che, lungi dall'essere dei semplici addetti alla mera conservazione delle cose sequestrate, costituiscono dei veri e propri amministratori giudiziari che devono poter gestire taluni beni, quali, ad esempio, aziende agricole o commerciali; occorrerebbe includere le « società finanziarie » o comunque operanti nella gestione del risparmio alternativo atipico, fra quei soggetti contemplati dall'art. 14 della legge n. 646 del 1982 come destinatari delle richieste dell'Alto Commissario, del Procuratore della Repubblica e del Questore, concernenti elementi e dati sulla loro attività e la rispettiva clientela; il termine per il passaggio dal sequestro alla confisca, dovrebbe essere elevato dagli attuali 12 mesi ad almeno due anni, per evitare, come purtroppo si è verificato in alcuni casi, che venga dichiarato decaduto per decorrenza di termini, il sequestro di beni; emendamenti ed integrazioni dovrebbero essere inoltre apportati alla legge per rendere più incisiva l'opera delle forze di polizia e raggiungere risultati più concreti.

Non posso non ribadire, infine, che sono indispensabili intese a livello internazionale, a tutt'oggi ancora largamente carenti, per rendere palesi le migrazioni da un paese all'altro di flussi di capitali in forma e modalità sempre più sofisticate.

* * *

Per quanto riguarda i delitti che suscitano maggiore allarme sociale si deve segnalare che sono in leggera diminuzione gli omicidi, con l'eccezione tuttavia d'una situazione stazionaria in Sicilia e di aumento nella Regione Calabria.

Destano preoccupazione l'aumento delle rapine e il proliferare delle estorsioni, molte volte non denunciate o denunciate in ritardo dalle persone offese, per il timore di rapresaglia.

Particolare allarme ha suscitato l'incremento della violenza negli stadi, fenomeno sommamente deprecabile e sintomo d'una degenerazione insulsa e perniciosa della passione sportiva, che si tramuta in gravi forme di teppismo da combattersi decisamente con misure drastiche e severe.

In aumento i furti, i reati di bancarotta; stazionaria invece la situazione per i reati contro la Pubblica Amministrazione.

Clamore ed allarme hanno destato i gravi episodi di inquinamento idrico che ha colpito numerose zone, nonchè i diffusi casi di adulterazione vinicola, che ha fatto sentire i suoi effetti anche mortali, in varie parti d'Italia.

Fortunatamente sembra essere stato arrestato, con il pronto intervento degli organi della Protezione Civile, l'inquinamento del Po e delle acque del subalveo dovuto a diserbanti. I competenti Procuratori della Repubblica hanno tuttavia già avviato indagini per accertare le eventuali responsabilità per carenza d'interventi preventivi.

I delitti di omicidio colposo, commessi con violazione delle norme per la prevenzione sugli infortuni sul lavoro non hanno subito quantitativamente sensibili modifiche, mentre quelli commessi con violazione delle norme sulla circolazione stradale hanno subito un notevole aumento.

Da segnalare sempre la piaga degli incendi dolosi in molte zone d'Italia, specialmente in Sardegna, alcuni di vasta estensione e che hanno prodotto ingentissimi danni.

Anche nel 1986 si sono ripetuti, soprattutto in Sardegna, reati di sequestro di persona a scopo di estorsione, fenomeno che giustamente desta indignazione ed execrazione nella pubblica opinione date le ben note sofferenze, le torture psichiche, a volte prolungate per mesi, che il sequestrato subisce e che di riflesso subiscono anche i suoi congiunti per le estenuanti trattative con i rapitori, i quali molte volte hanno mal valutato la capacità finanziaria della vittima.

I procedimenti per reati inerenti alle evasioni in materia di imposta sui redditi e sul valore aggiunto hanno subito una forte impennata per le iniziative prese dai Procuratori della Repubblica.

L'applicazione della legge 7 agosto 1982, n. 516, che ha abolito la cosiddetta pregiudiziale tributaria, ha consentito di accelerare il procedimento (non più vincolato dall'*iter* processuale amministrativo), permettendo un più rapido accertamento delle eventuali responsabilità connesse ai vari reati di evasione fiscale, con la conseguenza di pervenire, nei casi di accertata responsabilità, ad una rapida ed esemplare punizione degli evasori.

Occorrerà del tempo, comunque, considerata la complessità degli accertamenti tributari e fiscali e la cadenza di verifica delle dichiarazioni dei redditi, per valutare appieno la portata della legge.

I reati di esportazione diretta ed indiretta di valuta si sono attenuati in conseguenza della stabilità politica, della riduzione graduale dell'inflazione e della possibilità di buoni investimenti nel nostro paese.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge 30 aprile 1976, n. 159 e successive modificazioni contenente disposizioni penali in materia di infrazioni valutarie devo segnalare che l'esigenza di trattare i procedimenti con rito direttissimo e quindi con immediatezza è spesso contrastata dalla necessità di istruire per la prima volta a dibattimento fattispecie assai complesse, implicanti la conoscenza approfondita di discipline extragiuridiche, quali la tecnica bancaria e quella degli scambi internazionali, oltre alle difficoltà proprie nell'accertamento dei reati valutari, commessi, nella maggior parte dei casi, attraverso lo schermo di complesse operazioni economico bancarie.

In materia di abusivismo edilizio, dopo il notevole incremento nel 1984 e 1985 in conseguenza della sanatoria prevista dal condono — sulla cui data di operatività vi era stata molta incertezza — si è avuta una flessione del fenomeno, che però rimane sempre molto elevato in Sicilia.

* * *

La presenza di potenti organizzazioni criminali di spacciatori di droga, collegate ad una fitta rete di trafficanti a

livello internazionale, alimenta il fenomeno della tossicodipendenza, che, allo stato, si presenta purtroppo difficilmente arginabile.

All'aumento della diffusione della droga ha peraltro corrisposto una intensa ed efficace attività delle forze di Polizia. I casi di sequestro di sostanze stupefacenti e di denunce di detentori e spacciatori sono infatti in numero sempre crescente.

Ciò nonostante non si può essere ottimisti dal momento che, costituendo il fenomeno la manifestazione di un diffuso malessere, tende ad estendersi in tutte le classi sociali sin nei quartieri più poveri e nei piccoli centri e, quel che è più grave, fra i giovani, sollecitati dal desiderio di evasione dalle difficoltà quotidiane per la mancanza di lavoro, dallo spirito di emulazione, dal desiderio di novità.

Contribuisce a questa tendenza l'allargarsi del fenomeno, che agisce da moltiplicatore per tanti altri delitti, specie furti e rapine, anche l'accertato persistere di un intenso spaccio al minuto di droga, che si giova anche dell'area di impunità dall'art. 80 della legge 22 dicembre 1975 n. 685, sulla disciplina degli stupefacenti.

Per quanto attiene al recupero ed alla terapia degli intossicati, permane purtroppo la insufficienza delle strutture pubbliche, mentre le comunità terapeutiche sorte per iniziativa privata, pur compiendo un lodevole lavoro, senz'altro, in genere, positivo, non sono da sole in grado di affrontare e risolvere i problemi connessi alla tossicodipendenza.

Si rende pertanto necessario modificare la legge n. 865 del 1975, che è su questo punto insufficiente, e creare strutture pubbliche che impongano, alla stregua dei metodi seguiti dalle comunità private, disciplina e cura agli intossicati.

Innovazioni sono state introdotte con le leggi 28 luglio 1984 n. 398, 21 giugno 1985 n. 297 e 10 ottobre 1986, n. 663, con le quali si è consentito di sostituire la custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari anche presso una comunità terapeutica e si è estesa la possibilità di disporre l'affidamento in prova al servizio sociale, in luogo della carcerazione per pene lievi, nei confronti dei tossicodipendenti e degli alcool-

dipendenti che attuino un programma di recupero. Alcuni effetti delle prime applicazioni della nuova normativa sono stati senz'altro positivi. Sussistono tuttavia perplessità in riferimento alle possibilità concrete di attuare, con le insufficienti ed in gran parte inidonee strutture esistenti, programmi di recupero seri ed efficaci.

Nella doverosa lotta della società alla tossicodipendenza, preminente rispetto all'opera di recupero, assai difficile, deve ritenersi quella diretta alla prevenzione, che richiede peraltro l'impegno incondizionato delle istituzioni, delle forze sociali, della stampa, della scuola, della famiglia e soprattutto delle Forze di Polizia, che debbono essere potenziate negli uomini e nei mezzi, per un più esteso impiego ed un assiduo e penetrante controllo del territorio.

Per quanto riguarda la criminalità minorile la incontrollata divulgazione di stampe inadatte a mentalità immature, l'esaltazione sfacciata della violenza e della pornografia, che spesso si riscontra negli spettacoli cinematografici e perfino in quelli televisivi, stimola ed accentua l'aggressività tipica dei minori inducendoli ad adottarla come norma di vita. La carenza di strutture idonee a risolvere i problemi del tempo libero li induce spesso a cercare svago in attività illecite, rendendo in tal modo più facile lo slittamento sulla via del disadattamento e, quindi, del delitto.

Nel decorso anno si è dovuto purtroppo registrare da parte dei minorenni un aumento nella detenzione e spaccio di droga, negli scippi, nelle rapine proprie ed improprie.

Per l'estrema gravità del fenomeno è da sottolineare infine il fatto che individui senza scrupoli si servono per lo spaccio della droga di minori, a volte anche non imputabili per la loro età.

* * *

Nel concludere questa mia breve rassegna sull'andamento della giustizia penale non posso non rivolgere un particolare elogio alle Forze dell'Ordine, Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e specialmente alla Polizia Giudiziaria.

La collaborazione data da quest'ultima e la sua adesione senza remore alle direttive dei magistrati inquirenti, ha consentito di raggiungere ragguardevoli risultati nella lotta alla criminalità.

Ciò è avvenuto non solo per una maggiore acquisita esperienza di lavoro comune e coordinato, ma in modo particolare grazie ai notevoli sforzi degli organi competenti diretti non solo a far conseguire alla Polizia Giudiziaria una sempre maggiore professionalità, ma anche a fornirla, nei limiti delle possibilità di bilancio, degli strumenti tecnici adeguati alla lotta contro l'attuale criminalità.

L'avvenuto potenziamento nei mezzi materiali, la più puntuale preparazione del personale e la maggior efficienza dei gabinetti di polizia scientifica sono un sicuro segnale che esiste la volontà di proseguire sulla via del perfezionamento efficientistico.

Deve tuttavia essere ulteriormente accentuata la professionalità degli addetti a tale settore, così come si rende necessario che si cementi ulteriormente lo spirito di collaborazione fra le varie Forze di Polizia, per il raggiungimento di ancor più positivi risultati che potranno essere meglio conseguiti anche con adeguati aumenti degli organici.

E' da sottolineare tuttavia che sempre meno si parla di dare attuazione al dettato Costituzionale che vuole la Polizia Giudiziaria alle dirette dipendenze dell'Autorità Giudiziaria e sempre con minore intensità si pensa a creare dei Nuclei interforze presso i più importanti centri giudiziari.

E' auspicabile che ciò possa avvenire in un futuro non lontano.

RECENTI RIFORME IN MATERIA PROCESSUALE PENALE

Nell'accingermi a valutare gli effetti di recenti riforme in materia penale e a prospettare, là dove occorra, la necessità o opportunità di taluni correttivi, osservo anzitutto che il fenomeno della scarcerazione automatica dei detenuti per decorrenza dei termini di custodia cautelare — drasticamente

ridotti dalla legge 28 luglio 1984, n. 398 — ha purtroppo assunto un andamento, per così dire, endemico, in relazione sia al meccanismo applicativo della legge sia alle carenze strutturali dell'istituzione giudiziaria.

Specialmente in qualche distretto di Corte di Appello, ove risulta più diffusa l'infiltrazione delle associazioni di tipo mafioso e più intensa l'attività delinquenziale di tali gruppi organizzati, il fenomeno presenta aspetti preoccupanti a causa della obiettiva difficoltà di portare a compimento, entro i termini di legge, sia le indagini istruttorie sia soprattutto la celebrazione del dibattimento, in quanto i procedimenti per reati associativi richiedono una paziente e laboriosa verifica di migliaia di atti, di documenti, di dati bancari, ed un arduo lavoro di riscontro incrociato delle posizioni dei numerosi imputati e delle deposizioni dei testi.

Le conseguenze e gli effetti distorsivi implicati dalla complessità e dalla durata di tali procedimenti cumulativi non è sfuggita alla coerente azione riformatrice del legislatore.

Nel corso dell'ultimo anno, infatti, la materia della custodia cautelare è stata oggetto di due interventi legislativi diretti a mitigare alcuni degli effetti connessi agli elementi di rigidità connaturati all'automatismo del congegno normativo.

Con il decreto legge 29 novembre 1985, n. 685 — convertito nella legge 27 gennaio 1986, n. 8 — è stata prevista una serie di misure di controllo nei confronti dei detenuti scarcerati per decorrenza dei termini: misure dirette sia a fini di prevenzione e di difesa della collettività sia ad evitare che gli imputati possano sottrarsi all'ulteriore corso della giustizia. Tra gli strumenti previsti risultano più utilizzati dai giudici, a preferenza delle misure di carattere patrimoniale, due tipi di cautela: l'imposizione dell'obbligo di presentarsi periodicamente all'autorità di polizia giudiziaria del luogo di residenza e, nei casi di maggior pericolosità, l'adozione della misura della dimora obbligata in un determinato comune.

Nonostante il deterrente costituito, in caso di grave violazione degli obblighi imposti, dall'emissione di un nuovo mandato di cattura — a seguito del quale decorrono nuovamente i termini di custodia cautelare — o dalla previsione,

in caso di tentativo di fuga, del fermo di polizia giudiziaria, viene segnalato da più parti che la concreta applicabilità e l'efficacia di tali misure trovano un limite nella possibilità delle Forze di polizia, impegnate in numerosi compiti ed operazioni, di effettuare un costante e capillare controllo dei prevenuti.

Infine, di recente, con legge 7 novembre 1986, n. 743, è stata tempestivamente introdotta una modifica dell'art. 272 del codice di procedura penale che, mentre lascia inalterato il termine di diciotto mesi della custodia cautelare, — per la fase che intercorre tra il rinvio a giudizio e la pronuncia di condanna di primo grado, — già vigente per i reati per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 20 anni o la pena dell'ergastolo, provvede ad estendere l'applicazione di tale norma anche agli imputati di associazione mafiosa o di associazione finalizzata al commercio di stupefacenti ovvero di delitti terroristici.

Contrariamente, quindi, a quanto prospettato nei primi commenti e rilievi interpretativi, non è stata indiscriminatamente prolungata di altri sei mesi la durata massima della custodia cautelare per la fase predibattimentale, ma il vigente termine di diciotto mesi è stato unicamente esteso ai delitti cosiddetti ad alto rischio, che determinano un serio allarme e sono causa di intollerabili squilibri civili e sociali.

Peraltro l'originario testo del disegno di legge di iniziativa parlamentare prevedeva altre due qualificanti modifiche che, senza contraddire le scelte e le esigenze di civiltà giuridica che sono alla base della attuale disciplina della custodia cautelare, si proponevano di risolvere alcune asimmetrie e di ovviare a taluni errori di valutazione tecnica, registrati in fase applicativa.

La proposta di legge prevedeva, tra l'altro, sia la sospensione del termine di durata della custodia cautelare, nella fase del giudizio, — nell'ipotesi di assenza per qualsiasi causa del difensore di fiducia, e fino al momento in cui fosse possibile assicurare all'imputato il patrocinio di un difensore di ufficio —, sia il prolungamento dei termini di custodia cautelare stabiliti per le fasi del giudizio di impugnazione.

In relazione a quest'ultimo punto mi sia consentito di ribadire brevemente i rilievi che già ritenni di formulare nella relazione dello scorso anno.

I termini entro i quali deve intervenire la sentenza di appello e la sentenza irrevocabile dopo il giudizio di cassazione (un anno al massimo per ogni fase e solo per taluni delitti più gravi) risultano predisposti prescindendo dai tempi tecnici indispensabili per l'espletamento di una serie di atti, di adempimenti, di incumbenti processuali, segmentati da precise scansioni e da termini di legge irriducibili. Per i reati meno gravi, di competenza del pretore, il termine massimo di tre mesi è obiettivamente così breve da propiziare, per gran parte degli imputati, la scarcerazione automatica in grado di appello, frustrando qualsiasi progetto di repressione del grave e sempre più diffuso fenomeno della microdelinquenza. Non voglio dilungarmi nell'analisi dei singoli fattori tecnici e operativi che condizionano la fase di predisposizione, di fissazione e di celebrazione del giudizio di appello o di cassazione (esorbitante numero dei giudizi di impugnazione, complessità di adempimenti, sovraccarico di ruoli delle Corti di Appello e della Corte di Cassazione, ricorso sempre più diffuso ad impugnazioni meramente dilatorie, ecc.).

Avevo provveduto a suo tempo ad inviare una relazione all'On.le Ministro ed agli Onorevoli Presidenti della Commissione Giustizia del Senato e della Camera dei Deputati contenente un esame particolareggiato delle condizioni strutturali e dei profili normativi che, con implacabile sinergismo, determinano gli effetti distorsivi dell'attuale sistema. Gran parte di questi rilievi — aventi le finalità di operare un calibrato adeguamento del tessuto normativo alla realtà operativa — erano stati accolti nella proposta di iniziativa parlamentare poco fa richiamata ma non hanno, per ora, superato il vaglio della approvazione parlamentare. Confido che, trattandosi di indifferibili esigenze di razionalizzazione del sistema, le modifiche auspiccate siano riproposte al sereno ed illuminato esame degli organi legislativi competenti, sempre sensibili alle esigenze di un equilibrio normativo che contemperi libertà individuale e difesa della società.

* * *

La legge 27 luglio 1984, n. 397, che ha modificato la normativa dell'arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza di reato ed ha introdotto una nuova disciplina nel giudizio direttissimo davanti al Pretore ha prodotto effetti positivi, sia per la celerità del giudizio che avviene in molti uffici giudiziari a poche ore di distanza dall'arresto dell'imputato, sia perchè spesso, potendo ai giudicabili essere applicati i benefici di legge, si evita il sovraffollamento delle carceri.

La nuova normativa, oltre a razionalizzare l'istituto dell'arresto in flagranza entro lo schema costituzionale dei « casi eccezionali di necessità e d'urgenza », indicati tassativamente dalla legge (art. 13, comma 3° Cost.), è servita a portare massima celerità nella definizione dei procedimenti penali, naturalmente con una correlativa intensificazione del lavoro giudiziario.

* * *

Effetti parimenti positivi ha avuto l'applicazione della legge 31 luglio 1984, n. 400, sulla modificazione della competenza, perchè ha liberato i Tribunali e le relative Procure, sia in primo che in secondo grado, dai reati minori, così perseguendo la giusta finalità di permettere a questi uffici di dedicarsi ai processi relativi ai reati di più rilevante entità e di maggiore allarme sociale.

L'innovazione peraltro, come era del resto prevedibile, ha apportato un aumento del carico di lavoro per le Preture, già impegnate nell'applicazione del nuovo giudizio direttissimo, ed ha causato un rilevante aggravio di lavoro per le inadeguate strutture delle Corti di Appello e delle Procure Generali, onde occorre rafforzare congruamente gli organici di questi uffici a tutti i livelli.

RIFORMA PENITENZIARIA

L'applicazione della legge 26 luglio 1975, n. 354, sulla riforma penitenziaria, per quanto attiene al trattamento, alla

rieducazione e risocializzazione dei detenuti, ha trovato le sue maggiori difficoltà nell'insufficienza ed inadeguatezza delle strutture penitenziarie, nella mancanza di idonee attrezzature, nelle carenze di organico del personale civile e militare e soprattutto nel sovraffollamento degli istituti penitenziari. Questo sovraffollamento costituisce il più grave ostacolo ad una corretta e costruttiva gestione dei detenuti ed allo svolgimento di adeguati programmi rieducativi e risocializzanti. Non solo, infatti, rende impossibile quel trattamento differenziato posto a base della finalità di recupero sociale dei detenuti, ma non consente nemmeno, in molti Istituti, l'opportuna separazione fra detenuti in attesa di giudizio e condannati in via definitiva, fra primari e recidivi. Una situazione siffatta rende invero molto gravosi i compiti degli addetti all'osservazione della personalità dei detenuti e al trattamento rieducativo individuale.

Un'ampia ed organica modifica dell'ordinamento penitenziario è stata di recente varata con l'approvazione della legge 10 ottobre 1986, n. 663.

La filosofia alla quale si ispira la nuova normativa è duplice: rivisitare e prendere in considerazione l'esecuzione della pena in se stessa dissociandola dall'accertamento del reato; ridurre all'indispensabile il ricorso alla carcerazione o la durata della detenzione compatibilmente con le esigenze primarie della difesa sociale.

Costituiscono punti qualificanti della riforma: l'ampliamento della possibilità di applicare le misure alternative al carcere (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare) anche a seguito della rimozione delle precedenti cause ostative alla loro fruibilità; la concessione di permessi premio, oltre quelli già previsti per motivi familiari, della durata di quarantacinque giorni per ciascun anno di espiazione; la possibilità accordata al detenuto ritenuto « affidabile » di prestare lavoro senza scorta all'esterno del carcere; l'aumento a 90 giorni, per ogni anno di detenzione, della detrazione di pena per il condannato che partecipi attivamente all'opera di rieducazione.

La riforma — che introduce un regime carcerario tra i più avanzati d'Europa — si propone di raggiungere il duplice obiettivo di propiziare e di incentivare il processo di risocializzazione dei detenuti e di decongestionare i flussi e la consistenza della popolazione carceraria.

Occorreranno, a tal fine, opportune e tempestive iniziative di rafforzamento delle strutture della magistratura di sorveglianza che, già investita di poteri di controllo dei provvedimenti dell'amministrazione carceraria, dovrà provvedere all'oneroso compito di gestire il largo ventaglio di misure; compito che richiede il supporto di un efficiente apparato di sostegno costituito da *equipes* di operatori penitenziari, educatori, psicologi ed assistenti sociali.

Non posso omettere alcuni rilievi in ordine alla ripercussione della riforma sui livelli di incremento del lavoro giudiziario.

Graverà sui magistrati e sui tribunali di sorveglianza il compito di adottare una vasta quanto imponente gamma di provvedimenti giurisdizionali — che vanno dal controllo delle misure disciplinari e dalla gestione delle misure alternative alla definizione della qualifica, della retribuzione e della posizione assicurativa dei detenuti ammessi al lavoro — ma un ulteriore carico aggiuntivo si sommerà, in breve, al flusso di affari, già esorbitante, che investe le oberate strutture della Procura Generale e dei collegi giudicanti della Corte di Cassazione. E', infatti, previsto che avverso tutte le ordinanze emesse dalla magistratura di sorveglianza sia gli interessati sia l'amministrazione penitenziaria possano proporre ricorso per cassazione per violazione di legge. Poichè si tratta di materia che attiene al profilo giurisdizionale dell'esecuzione della pena o concerne diritti soggettivi dei detenuti, i relativi provvedimenti non potevano essere sottratti — secondo il precetto costituzionale — a questo mezzo di impugnazione.

La prevedibile proliferazione di questo tipo di ricorsi varrà ancor più a stimolare il ritmo di crescita della domanda di giustizia in cassazione che già raggiunge livelli elevatissimi.

Nel periodo 1° luglio 1985 - 30 giugno 1986 sono stati proposti n. 10.517 ricorsi in materia civile e n. 43.727 ricorsi

in materia penale : con un aumento, rispetto al precedente periodo, di oltre il 10% e con una pendenza attuale rispettivamente di 32.993 e di 55.224 : sono dati che non trovano riscontro nei flussi e nei ritmi di lavoro delle Corti Supreme degli altri Stati dell'Europa continentale e che esibiscono un tasso abnorme di concentrazione delle controversie, che non può essere fronteggiato solo dal severo impegno e dallo spirito di servizio dei magistrati della Corte e della Procura Generale.

AMNISTIA E INDULTO

Con recente decreto del Presidente della Repubblica è stata concessa amnistia per ogni reato, non finanziario, per il quale è stabilita una pena edittale non superiore nel massimo a tre anni anche se congiunta a pena pecuniaria, nonchè indulto, nella misura non superiore a due anni per le pene detentive e non superiore a dieci milioni per le pene pecuniarie : entrambi i benefici hanno efficacia per i reati commessi fino a tutto il giorno 8 giugno 1986. La complessa articolazione del testo legislativo se ricalca, nelle grandi linee, gli schemi ed i contenuti del precedente provvedimento di clemenza, emanato con decreto presidenziale 18 dicembre 1981, n. 744, se ne discosta per alcune non irrilevanti innovazioni.

Non è prevista l'esclusione generalizzata dall'amnistia dei reati concernenti le disposizioni sul controllo delle armi e degli esplosivi ; l'amnistia è estesa ad ogni reato commesso da minore degli anni diciotto quando il giudice ritenga che possa essere concesso il perdono giudiziale a norma delle vigenti disposizioni.

Va sottolineata l'espressa esclusione dall'amnistia dei delitti contro la pubblica amministrazione, come il peculato mediante profitto di errore altrui, nonchè la corruzione per atti d'ufficio o per atti contrari ai doveri di ufficio per i quali il codice prevede pene non superiori a tre anni e che, pertanto, sarebbero rientrati nell'ambito dei reati amnistiabili.

Risulta, pure, salvaguardata la tutela degli interessi pubblici primari della salute e dell'ambiente mediante la esclusione dal beneficio non solo dei reati in materia di inquinamento atmosferico e delle acque ma anche di quelli previsti dalla più recente normativa in tema di smaltimento dei rifiuti, di difesa del mare e di biodegradabilità di detergenti sintetici.

Non è più sancita l'esclusione generalizzata dai benefici dei « reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico ».

L'innovazione in pratica avrà una limitata incidenza dato che i suddetti reati risultano, nella maggior parte dei casi, legati dal vincolo della continuazione con più gravi delitti.

E' previsto, infine, un indulto condizionato di particolare favore per i reati commessi dai tossicodipendenti che dimostrino, in sede di applicazione del beneficio, di essersi sottratti o liberati dalla condizione di tossicodipendenza.

In complesso il provvedimento, pur riproponendo gli inevitabili inconvenienti tipici di un automatismo applicativo, che prescinde dal profilo della emenda e della risocializzazione dei singoli detenuti, risulta ispirato a criteri di grande equilibrio e di ragionevole e misurata clemenza che valgono ad assegnare ai benefici concessi una dimensione complementare e integrativa delle misure di riforma della condizione carceraria di recente varate.

RESPONSABILITÀ DEL MAGISTRATO « SUPPLENZA » DELLA MAGISTRATURA

Il tema della responsabilità del magistrato ed in specie l'argomento della responsabilità civile — al qual proposito nella precedente relazione ebbi ad esternare l'opinione di questo ufficio — è ora oggetto di una proposta referendaria nonchè di un disegno di legge recentemente varato dal Consiglio dei Ministri e sul quale dovrà prossimamente esprimere il proprio parere il Consiglio Superiore della

Magistratura. Devo qui limitarmi ad auspicare che le disposizioni di legge che regoleranno in definitiva la materia risultino compatibili con i principi fondamentali dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura.

I problemi implicati dalla responsabilità disciplinare del magistrato sono da tempo, oggetto di esame e dibattito non solo da parte degli organi politico-istituzionali, ai quali compete di analizzare e di approvare la riforma di questo specifico settore dell'ordinamento giudiziario, ma anche da parte della stampa, dei mezzi di comunicazione di massa e dell'opinione pubblica che seguono con impegno e con profonda attenzione fatti, argomenti e questioni che comunque hanno attinenza con questa delicata problematica.

Ciò, dipende essenzialmente da due fattori. Il magistrato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, è direttamente individuato come soggetto di imputazione delle iniziative e dei provvedimenti adottati. Il tema della responsabilità disciplinare del magistrato fa notizia. Analogo interesse non si ravvisa per altri settori dell'apparato della pubblica amministrazione: invero l'assetto burocratico ed i moduli non personalizzati di lavoro valgono ad assorbire l'impatto di eventuali carenze e discrasie ed a segmentare le possibili responsabilità che comunque vengono perseguite secondo forme procedimentali non giurisdizionali ma tipiche dell'ordinamento amministrativo e normalmente circondate da riserbo.

In secondo luogo la collettività è portata a ravvisare nell'intervento disciplinare la soluzione dei numerosi problemi e momenti di crisi dell'amministrazione della giustizia caricando questo strumento di contenuti e di finalità eccedenti la sua tipica funzione.

Se è illusorio e fallace ritenere che una revisione della responsabilità disciplinare possa segnare il superamento delle disfunzioni e delle carenze del pianeta giustizia — che postulano l'attuazione di un piano globale ed integrato di riforme — ritengo che un'efficace ed incisiva articolazione dello strumento disciplinare costituisca un insostituibile fattore di

equilibrio ed un valido mezzo di tutela della credibilità e del prestigio del magistrato.

Oltre ad alcune proposte di iniziativa parlamentare, è da tempo all'esame del Parlamento un disegno di legge presentato dal Governo sulla « Responsabilità disciplinare e incompatibilità del magistrato ».

Le finalità alle quali si ispira il disegno di legge meritano incondizionato consenso in quanto il testo normativo si propone di assicurare, segnatamente mediante la tipizzazione degli illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali (art. 3) e, al di fuori di esse (art. 4), l'osservanza dei doveri facenti capo al magistrato per effetto dei delicati compiti e poteri a lui attribuiti ed incidenti sulla libertà dei cittadini e su interessi essenziali della comunità.

Per alcune innovazioni di natura procedimentale, che sembrano prescindere dall'organizzazione e dalle possibilità operative del mio ufficio, — nel quale si accentra la attività di istruzione di tutti i procedimenti disciplinari — ho provveduto a formulare specifici rilievi ed a sottoporre alcune proposte di emendamenti all'attenzione dell'On. Ministro e delle competenti Commissioni parlamentari.

In base alla vigente normativa, ed in seguito ai rapporti dei Capi di Corte o alle relazioni dell'Ispettorato Generale del Ministero di Grazia e Giustizia, l'azione disciplinare è stata promossa ogni qualvolta sono risultati comportamenti devianti, violazioni dei doveri di ufficio o infrazioni a canoni deontologici idonei a compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario. Nel periodo 1° dicembre 1985 — 30 novembre 1986 sono stati iniziati n. 90 procedimenti disciplinari dei quali 31 promossi dal Ministro di Grazia e Giustizia, 50 da questo Ufficio e 9 da entrambi i titolari dell'azione disciplinare.

Sono inoltre pendenti oltre 200 pratiche di accertamento preliminare che, secondo l'esito delle indagini, potrebbero attivare l'esercizio dell'azione disciplinare o, altrimenti, giungere all'archiviazione. Al mio ufficio giungono poi annualmente centinaia di esposti privi di reale fondatezza, che tuttavia richiedono pur sempre un opportuno vaglio.

Questi dati sollecitano un duplice ordine di considerazioni.

In organismi che raggiungono cospicue dimensioni — ed i magistrati in servizio sono oltre 6.500 — è inevitabile che si verifichi un certo numero di comportamenti contrari ai doveri ed alla deontologia professionale: ovviamente sono questi casi a fare notizia anche se, statisticamente ed in percentuale, rappresentano un fenomeno di proporzioni assolutamente limitate.

In secondo luogo ritengo di dover precisare che, a parte alcuni fatti di indubbia gravità, risultano perseguiti in sede disciplinare comportamenti e mancanze che, in altri settori e comparti della pubblica amministrazione, passerebbero inosservati, anche se sono consapevole che questo più rigoroso metro di valutazione è giustamente postulato e preteso dalla delicatezza delle funzioni e dalla elevatezza dei compiti assegnati ai magistrati.

* * *

Alcuni interventi di organi giudiziari sono stati oggetto di vivaci critiche ed hanno alimentato, da parte di taluni ambienti, una polemica insistente, non sempre immune da toni aspri, diretta a denunciare il ruolo di cosiddetta supplenza che la magistratura si sarebbe arbitrariamente arrogato.

In realtà si tratta di un fenomeno, — spesso semplicisticamente valutato e genericamente etichettato come manifestazione di protagonismo — che presenta un duplice e distinto aspetto.

La cosiddetta « supplenza » della magistratura è spesso il risultato di una situazione che ha radice nel nuovo modo di intendere il ruolo del giudice nell'attuale temperie politica e sociale.

Da una parte il magistrato è chiamato ad operare nel vivo di una realtà sociale altamente dinamica che, oltre ad esprimere una domanda di giustizia sempre più pressante ed articolata, ritiene di individuare nel giudice l'elemento cata-

lizzatore non solo di pretese individuali insoddisfatte, ma di aspettative e di attese inerenti al funzionamento di strutture, di enti e di circuiti preposti all'erogazione di servizi essenziali per la comunità.

Dall'altra lo sviluppo ed anzi l'inflazione delle leggi speciali, caratterizzate da tecnicismo e da frammentarietà settoriale, ponendo ardui problemi di coordinamento con la complessa articolazione del quadro normativo, danno adito, almeno ad un primo approccio, ad una molteplicità di opzioni interpretative che solo una faticosa e non breve elaborazione giurisprudenziale potrà, infine, coagulare secondo linee di indirizzo unitario. Ma soprattutto lo *spatium deliberandi* del giudice è dilatato, oltre gli ambiti del suo ruolo istituzionale, dalla cosiddetta « legislazione per principi », ossia per formule ampie, che accrescono il potere discrezionale del giudice sovraccaricandolo di varie tensioni ed onerandolo della soluzione di difficili e drammatici conflitti sociali. Mi riferisco, in particolare, alla applicazione delle cause di non punibilità e delle circostanze attenuanti previste per i delitti associativi commessi per finalità di terrorismo; agli interventi devoluti al giudice nel campo delle tossicodipendenze e, di recente, in materia di ordinamento penitenziario e di applicazione di misure alternative alla detenzione; ed ancora ai delicati compiti affidati al giudice in materia di diritto di famiglia, di tutela dei minori, di locazione, di legislazione dell'economia.

In molti settori poi al magistrato non si richiede solo di fare un buon governo della legge e di esserne fedele ed illuminato interprete, ma è addossato il gravoso onere di individuare e, a volte, di mediare il contenuto precettivo di ampie formule legislative e di rendere effettiva, pur in mancanza di una specifica *regula juris*, la tutela di beni e di situazioni di rilevante interesse sociale.

Non può negarsi che in taluni casi vi sono stati provvedimenti atipici i quali, esulando dagli schemi propri degli atti giurisdizionali, si sono estrinsecati in inviti, sollecitazioni o in interventi prefigurativi di eventuali illeciti penali ispirati ad un'azione di stimolo e di partecipazione. Questa azione,

se non ha mancato di riscuotere l'apprezzamento di una parte dell'opinione pubblica, ha assunto quanto meno formalmente, un'incidenza ed una portata invasiva della sfera di azione e di autonomia di altri poteri e segnatamente della pubblica amministrazione. Si è trattato, comunque, di casi circoscritti che, tempestivamente registrati dagli organi di stampa, e quindi, enfaticizzati dalla riproduzione e dalla diffusione della notizia anche da parte di altri canali di informazione, hanno avuto una risonanza, anche sul piano nazionale, non sempre proporzionata alla limitata consistenza dei risultati giuridici effettivamente prodotti.

I suddetti interventi — che a volte pongono il delicato problema di individuare il *discrimen* tra atti connessi all'esercizio dei poteri inerenti alla funzione giurisdizionale ed atti che esorbitino dalla finalità e dalla progressione logica tipica dell'*iter* processuale — sono stati oggetto di esame nelle sedi giurisdizionali competenti ed, ove ne ricorrevano i presupposti, hanno determinato il puntuale avvio di iniziative di carattere disciplinare.

SITUAZIONE DELLA GIUSTIZIA E PROSPETTIVE DI RIFORMA

L'inadeguatezza del sistema a fronteggiare una domanda di giustizia in continua crescita, sia sotto il profilo quantitativo che sotto l'aspetto qualitativo, ha creato un divario tra le reali attese di una società in continua espansione, ma frammentata e disomogenea, e le risposte che, nella perdurante difficoltà del suo operare, è in grado di dare l'istituzione giudiziaria.

In conseguenza, negli ultimi tempi, si è registrata una diminuzione del livello di consensi verso la magistratura — dopo i momenti di forte tensione emotiva determinati dalla capacità di reggere a prove difficili quali il terrorismo o l'attacco della criminalità mafiosa. La percezione di questo mutato atteggiamento della pubblica opinione, se non ha provocato uno scadimento dell'impegno e della coscienza del

proprio ruolo, ha diffuso tra i magistrati uno stato di malessere e di disagio per l'acuta consapevolezza delle disfunzioni e delle carenze del sistema, delle quali non sempre viene compiuta una obiettiva ricognizione ed una penetrante analisi.

Le talora roventi polemiche e le aspre critiche di alcuni ambienti, che hanno trovato larga rispondenza in settori della stampa e dei mezzi di comunicazione di massa, se da una parte dimostrano l'interesse e la profonda attenzione per il problema giustizia dall'altra tendono, più o meno consapevolmente, ad isolare la magistratura, ad indebolirne la azione a compiere un'opera di delegittimazione, che finisce con l'alimentare quel clima di sfiducia verso lo Stato e le sue istituzioni al quale ho già accennato.

Indubbiamente l'attuale livello di efficienza degli organi giudiziari, e quindi la possibilità di garantire tempestivamente la tutela dei diritti fondamentali del cittadino, è insoddisfacente segnatamente per i ritardi e per le carenze che inceppano il funzionamento del servizio giustizia.

Istruttorie e processi penali interminabili, impugnazioni defatiganti che propiziano la prescrizione dei reati e la scarcerazione automatica dei detenuti, giustizia civile lenta e semiparalizzata dall'accumulo delle controversie, sono tutti elementi che, oltre a scuotere la fiducia dei cittadini, incentivano la conflittualità e le iniziative giudiziarie di coloro che traggono vantaggio dai tempi lunghi della giustizia: ne consegue uno stato di crisi che insidia irreparabilmente il fondamento e la stessa credibilità dell'istituzione.

La gravità e l'urgenza della situazione esige, quindi, non semplici modifiche settoriali, ma un piano coordinato e globale di interventi ad ampio raggio che segnino veramente una svolta nelle scelte di politica giudiziaria secondo l'alto ed accorato monito formulato dal Presidente della Repubblica.

È opinione diffusa che non vi sia dissenso nella diagnosi dei mali della giustizia e che le eventuali divergenze riguardino la terapia di attacco, la selezione degli obiettivi prioritari, la scansione e i contenuti delle riforme legislative.

La conferenza Nazionale della Giustizia, svoltasi di recente a Bologna e organizzata sulla base di un diffuso ed

intelligente lavoro di predisposizione, ha inteso promuovere una riflessione unitaria sui problemi della giustizia, mediante l'apporto ed il contributo non solo degli operatori istituzionali ma dei rappresentanti delle forze sociali, economiche, politiche e culturali, nell'apprezzabile prospettiva di mobilitare energie ideali, tecniche ed operative verso un coerente impegno di efficienza e di effettività del servizio giustizia. Nell'ambito della Conferenza si sono rivelate, oltre ad una forte sollecitazione ad operare, una certa tendenza a privilegiare, nella diagnosi dei mali della giustizia, alcuni fattori di natura settoriale o generici disegni riformativi in parte sganciati dalla realtà operativa e dinamica del servizio medesimo.

Pur non essendo mancate impostazioni di natura pragmatica, è stato spesso sottovalutato il ruolo primario e condizionante svolto da due fattori di ordine strutturale: l'esorbitante numero di affari civili e penali che ogni anno affluisce agli uffici giudiziari; l'insufficienza degli organici della magistratura a fronteggiare una domanda di giustizia in progressivo aumento a causa anche di fenomeni giuridici emergenti e della dilatazione della tutela giurisdizionale a nuovi valori individuali ed interessi diffusi.

Le linee di soluzione indicate con maggior frequenza, alle quali, a parte l'indubbia valenza giuridica e culturale, viene generalmente assegnata la intrinseca capacità di incidere radicalmente sui tempi e sulla qualità della giustizia e, quindi, di rimuovere le attuali disfunzioni, sono costituite dalla auspicata introduzione del nuovo codice di procedura penale e dalla attesa modifica del rito civile.

Alla fine dello scorso mese di novembre il Senato ha approvato il disegno di legge che conferisce al Governo la delega per la redazione del testo del nuovo codice di procedura penale. Poichè le modifiche apportate al disegno di legge, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, non sono numerose nè di grande rilievo, è prevedibile che, in seconda lettura, la Camera dei Deputati licenzi in termini relativamente brevi la nuova legge-delega.

Si tratta di una riforma di grande momento e di livello istituzionale, che si ispira ad alte idealità civili dando attua-

zione a principi enunciati in Convenzioni Internazionali entrati a far parte del nostro ordinamento. Le idee-guida del nuovo processo, strutturato secondo il modello accusatorio, sono note: preminenza della fase dibattimentale pubblica, come momento di raccolta e di formazione della prova, nel contraddittorio delle parti e nella assoluta posizione paritaria tra accusa e difesa; piena e netta separazione fra il ruolo meramente propulsivo dell'accusa e l'esercizio dei poteri decisori riservato esclusivamente al giudice, cosicchè il Pubblico Ministero non potrà nè compiere atti di istruzione nè adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale; previsione di riti alternativi (quali il giudizio direttissimo, il giudizio immediato, il giudizio abbreviato, il patteggiamento) che dovrebbero adeguare il modulo processuale alle esigenze della fattispecie concreta al fine di accelerare il corso della giustizia penale.

È stato detto che il processo penale è, soprattutto, presidio di garanzia e di tutela dei diritti individuali o, più esattamente, momento di accertamento dei fatti e delle responsabilità e non strumento di lotta al crimine, che va condotta in altri momenti e con altri mezzi. E' indubbio che il processo è essenzialmente giudizio, e quindi momento governato dalla razionalità e dalla contrapposizione dialettica tra accusa e difesa, ma certamente deve essere anche un mezzo strutturato per pervenire al raggiungimento della verità, senza la quale non vi è appagante risposta nè alle istanze dell'imputato nè, soprattutto, alle esigenze di difesa e di tutela della collettività.

Rimane, quindi, il dubbio che il nuovo processo sia pienamente idoneo a raggiungere l'accertamento della verità e quindi della responsabilità nella repressione della delinquenza organizzata, della criminalità economica ed in genere dei delitti associativi, sia per le difficoltà connesse all'esame, in sede dibattimentale, di centinaia di atti, di documenti, di dati fiscali, contabili e bancari, sia perchè l'escussione pubblica di testi facilmente suggestionabili o già intimoriti si potrebbe ridurre, sovente, a una vuota formalità.



Una realistica e non illusoria prospettiva della effettiva e complessa situazione operativa sulla quale verrà ad innestarsi il nuovo codice di procedura penale porta, comunque, ad escludere che esso possa costituire la panacea dei mali della giustizia.

Illustri giuristi e autorevoli parlamentari sono concordi nel ritenere che, nonostante gli indiscutibili vantaggi connessi alla coerenza e alla razionalità del disegno innovativo, nè il nuovo rito nè altra legge processuale potrà da sola imprimere speditezza e celerità ad un sistema giudiziario che statisticamente registra, ogni anno, l'inizio in primo grado di circa cinque milioni di procedimenti penali.

Il principio della obbligatorietà dell'azione penale da parte del P. M. — sancito dall'art. 112 della Costituzione — comporta inevitabilmente questo enorme flusso di affari con conseguente formazione di pendenze in costante aumento per i ritardi che il sistema accumula anche durante i tempi necessari ad esaurire i tre gradi di giudizio che, se rappresentano una fondamentale garanzia processuale, esplicano una notevole incidenza sulla possibilità di definire sollecitamente il processo e di pervenire alla sentenza irrevocabile.

Situazione non diversa, come ho già detto, presenta il quadro della giustizia civile. Molteplici sono le cause delle gravi disfunzioni, che impediscono di rendere ai cittadini una giustizia civile effettiva, rapida, che garantisca la tutela dei loro diritti e abbassi il livello di conflittualità. Anche in questo caso sarebbe semplicistico ed illusorio ritenere che la ragione di tutti i mali si annidi nella inadeguatezza delle strutture normative del codice di rito. Indubbiamente alcune modifiche legislative anticipatrici della riforma potranno determinare una certa riduzione dei costi, dei tempi e dei formalismi del processo. Ne cito alcune: razionalizzazione della ripartizione delle competenze per materia; potere del giudice di emanare ordinanze immediatamente esecutive di pagamento di somme non contestate; equiparazione del tasso di interesse legale al tasso di sconto al fine di scoraggiare le manovre defatigatorie; conferimento dell'efficacia esecutiva alla sentenza di primo grado; modifiche dell'istituto del re-

golamento di giurisdizione per escludere o controllare la sospensione del processo di merito e per reprimere gli abusi ricorrenti specialmente in materia elettorale. Su quest'ultimo argomento il mio ufficio ha recentemente ritenuto di richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento.

A proposito di riforma del processo civile e di norme anticipatrici in proposito ci si riferisce spesso ai positivi risultati ottenuti con l'applicazione della legge 11 agosto 1973, n. 533, per invocare l'estensione del rito del lavoro ad altri tipi di controversie.

Tale rito, indubbiamente modulato per la cognizione di controversie relative a rapporti giuridici di massa, ove si ripropone una certa uniformità di situazioni e si ripresenta un'iterazione di questioni giuridiche e di fatto, che possono essere esaminate e decise nella immediatezza e nella concitazione della udienza di discussione, potrebbe essere esteso, ad esempio, alle controversie in materia di responsabilità civile da circolazione di veicoli, ma non sembra praticabile per le cause che sfuggono alla testè menzionata tipologia e presentano peculiari profili giuridici (come le cause in materia commerciale, tributaria, successoria o relative al diritto di famiglia, ai diritti reali, all'edilizia, all'urbanistica, ecc.) che richiedono la ricognizione di complesse vicende nonché una mirata attività di ricerca e di studio anche di problemi squisitamente tecnici.

Comunque neppure il processo del lavoro, nella sua concreta attuazione si sottrae al costante prolungamento della sequenza processuale, per quanto improntata al criterio della concentrazione e della oralità: l'eccessivo numero di cause assegnate ad ogni giudice ed il progressivo ricostituirsi dell'arretrato comporta infatti uno scaglionamento nel tempo delle udienze di discussione e quindi un apprezzabile periodo di stasi prima della decisione.

Anche il corso della giustizia civile è quindi condizionato, in via primaria, da fattori strutturali costituiti dall'imponente numero di controversie e di affari civili non contenziosi che ogni anno viene registrato in primo grado (circa 800.000) e dalla cronica insufficienza degli organici dei ma-

gistrati. Qualunque modifica o innovazione del rito processuale dovrà anzitutto misurarsi con questa realtà statistica ed operativa nonchè con un altro coefficiente di produzione del servizio — per usare un termine congeniale all'ottica aziendalistica — che è costituito da un riscontro di fattibilità cioè dalla valutazione del numero almeno approssimativo di cause che ciascun magistrato, monocratico o collegiale, è in grado di studiare, di istruire e di decidere in un determinato arco di tempo.

In caso contrario si riprodurrà l'attuale situazione di lentezza e di disarmante crisi operativa: l'eccessivo numero di cause assegnate per la trattazione (a volte più di mille), costringe il giudice istruttore a rinunciare al suo compito istituzionale di conoscere e di dirigere lo svolgimento del processo, che resta, di regola, affidato alle istanze e alle richieste dei difensori, mentre l'udienza di discussione è fissata dopo un lungo differimento in relazione all'inevitabile accumulo dell'arretrato e soprattutto all'esigenza di segmentare nel tempo l'attività di studio del processo, di decisione della causa e di redazione della sentenza.

Dopo queste premesse mi sembra di poter affermare che una terapia globale dei mali della giustizia, che intenda veramente « voltare pagina », debba seguire il doppio binario delle riforme legislative e del contemporaneo potenziamento delle strutture e soprattutto degli organici dei magistrati. Questa prospettiva è ben presente nei progetti di riforma anticipati dall'On. Ministro di Grazia e Giustizia, nella recente Conferenza di Bologna, che ha ritenuto premessa indilazionabile di ogni intervento l'incremento dell'attuale organico, precisando che la sola manovra di revisione delle circoscrizioni giudiziarie dovrebbe assicurare il recupero di almeno 500 magistrati.

La previsione di un piano organico di revisione della geografia giudiziaria costituisce un passaggio obbligato e ineludibile che va assecondato per la capacità di incidere, senza alcun onere da parte dello Stato, sulla funzionalità dell'apparato giudiziario, realizzando condizioni di maggior

efficienza delle attuali strutture ed un più adeguato rapporto tra risorse del sistema e domanda di giustizia.

Un altro fattore negativo della gestione del personale della magistratura è costituito dalla permanente incompletezza dell'organico che registra normalmente una vacanza di posti pari a circa il 10% della consistenza totale.

Nonostante il ritmo serrato e la cadenza annuale dei concorsi per uditore giudiziario non si riesce ad eliminare tale vuoto di organico: infatti, malgrado le commissioni si ispirino ad equilibrati criteri selettivi, una aliquota dei posti va deserta per mancanza di candidati che riescano a conseguire il punteggio minimo di idoneità.

Nell'ambito delle linee di intervento legislativo per potenziare il personale della magistratura viene considerata la possibilità di istituire un contingente di uditori, di 700 unità, che andrebbe ad incrementare l'attuale organico, nonchè in via temporanea, il ricorso a forme di reclutamento straordinario.

Se la prima soluzione desta qualche perplessità, l'altra opzione sembra confliggere con diversi postulati non solo di natura teorico-pratica ma altresì di assetto istituzionale.

I risultati non del tutto soddisfacenti delle attuali procedure concorsuali — sebbene l'attuale articolazione delle prove scritte e orali sia ritenuta inadeguata, di taglio nozionistico e di tipo burocratico — sconsigliano un allargamento massiccio dei posti di uditore giudiziario che potrebbe rendere ancora meno penetrante il funzionamento del meccanismo selettivo.

La riserva potrebbe cadere qualora, in attesa del varo di un più vasto disegno riformatore — che attui una migliore qualificazione professionale di tutti i protagonisti della vita giudiziaria mediante l'istituzione di corsi di preparazione post-universitaria e di prove selettive comuni agli avvocati ed ai magistrati — si provvedesse, quale obiettivo di carattere minimale, ad emendare l'attuale disciplina del concorso per uditore giudiziario in modo da renderlo idoneo a verificare, secondo parametri di maggiore incidenza valutativa, la preparazione dei candidati.

Non ritengo percorribile il ricorso a mezzi di reclutamento straordinario, da attuare, cioè, mediante concorsi riservati a determinati gruppi o categorie, modulati secondo prove meno difficoltose dalle quali normalmente viene escluso il vaglio della prova scritta, che è l'unica, tra l'altro, che garantisce l'anonimato del concorrente e quindi l'obiettività e l'imparzialità della selezione.

Non posso non sottolineare che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non sono stati più banditi concorsi riservati o agevolati; che tale mezzo di reclutamento anomalo è in contrasto con il principio che individua nella professionalità — e negli strumenti che la garantiscono — il fattore essenziale di legittimazione e di autonomia della magistratura; che il comune auspicio e la diffusa opzione in favore di metodiche di formazione e di reclutamento dirette a stimolare ed a verificare il possesso di più elevati livelli culturali e professionali da parte degli aspiranti magistrati non lascia spazio ad operazioni di reclutamento di attenuato rigore selettivo.

Uno dei fattori di ordine strutturale sul quale occorrerà agire per spezzare il circolo vizioso costituito dall'incremento delle pendenze, alimentato dalla progressiva dilatazione della domanda di giustizia, è costituito da un aumento del numero dei magistrati in misura, se non proporzionale, quanto meno correlata all'incremento complessivo globale del lavoro giudiziario in questi ultimi venti anni.

Il problema riguardante l'adeguamento dei giudici alle esigenze del lavoro giudiziario si è presentato anche in altri Stati ed ordinamenti — che pure adottano sistemi e meccanismi giudiziari, non ispirati al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che, tra l'altro, consentono di limitare il processo a circa il 15% degli imputati — ed è stato risolto mediante la devoluzione di tutte le cause di minore importanza a magistrati onorari. Occorre considerare un dato comparatistico che ha una significativa valenza chiarificatrice: l'Italia, unico paese dell'Europa Occidentale con un massiccio organico di magistrati di carriera pari ad oltre 7.000 unità, di gran lunga superiore a quello di altri paesi con ordinamento

affine (la Francia, ad esempio, ha circa 3.000 giudici professionali), è lo Stato che accumula nell'amministrazione della giustizia maggiori ritardi e disfunzioni che, oltre a diffondere un'immagine deformata del nostro Paese, sono stati oggetto di formale deplorazione in sede internazionale.

L'istituzione di giudici onorari — largamente diffusa in molti Stati ed espressamente prevista dall'art. 106 della Costituzione per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli — permetterebbe di raggiungere un duplice risultato: ridare funzionalità ed efficienza al sistema giudiziario, consentendo alla magistratura professionale di concentrare le proprie energie nel settore penale e nei processi civili di maggior rilievo; soddisfare la domanda di giustizia cosiddetta minore, attualmente scoraggiata dagli alti costi del processo e dalla lunga durata delle cause.

Tale risultato potrebbe, anzitutto, essere perseguito mediante il recupero del ruolo e della funzione degli uffici di conciliazione, che dovrebbero più opportunamente essere dislocati non in ogni comune, ma in ambiti territoriali che assicurino un adeguato flusso di lavoro e contemporaneamente consentano più ampi margini di scelta nella designazione dei singoli giudici conciliatori e un'adeguata concentrazione degli indispensabili supporti operativi.

L'alternativa è costituita dal progetto di legge, di non recente predisposizione, ripresentato anche in questa legislatura che prevede l'istituzione di una nuova figura di giudice onorario, il cosiddetto giudice di pace.

Lo schema legislativo non ha mancato di suscitare critiche e riserve, in relazione soprattutto a taluni punti nodali che obiettivamente lasciano adito a fondate perplessità e che postulano un più approfondito esame e dibattito. Soprattutto, nell'eventuale riforma, la scelta dei magistrati non professionali dovrebbe essere strutturata sulla base di criteri che ne garantiscano adeguatamente l'imparzialità e l'indipendenza.

Sono consapevole che le prospettive di soluzione sopra delineate investono una delicata problematica e non sono nè di agevole nè di pronta attuazione. Ho ritenuto di non potermi

esimere dal ribadire che le sole riforme processuali — anche se inserite in una complessa strategia di potenziamento delle strutture che concerna sia la provvista del personale ausiliario sia l'impiego di moderne tecniche di informatizzazione, di microfilmatura e di automazione — non saranno sufficienti a ridurre drasticamente i ritardi del servizio giustizia per l'obiettivo impossibile di definire, in un tempo ragionevole, l'enorme volume di affari civili e penali che inceppa ed ostacola il regolare funzionamento del sistema.

Se la soluzione dei problemi ordinamentali e di struttura costituisce attualmente, per l'obiettivo impervietà dell'itinerario riformatore, solo una linea di tendenza, non va considerata in chiave riduttiva la portata dei dieci disegni di legge predisposti dal Ministro di Grazia e Giustizia ed approvati di recente dal Consiglio dei Ministri.

Alcuni di essi sono finalizzati: a razionalizzare l'istituto del mandato di cattura ampliando le garanzie ed i mezzi di tutela della libertà personale del cittadino; ad anticipare le strutture di supporto del nuovo processo penale sia mediante l'introduzione del sistema informativo generalizzato, di meccanismi di elaborazione dei dati e di automazione dei servizi sia mediante la previsione di corsi di aggiornamento e di formazione professionale di tutto il personale giudiziario; ad operare interventi di alleggerimento e di deflazione del carico dei procedimenti penali dilatando l'area di applicazione delle sanzioni sostitutive e del patteggiamento nonchè ridisegnando la disciplina del reato di emissione di assegno bancario senza provvista, reso punibile a querela di parte; a rafforzare il potere ispettivo del Ministro; ad istituire il patrocinio a spese dello Stato dei non abbienti nei procedimenti penali per reati diversi da quelli di competenza del pretore.

Gli altri disegni di legge riguardano la responsabilità civile dei magistrati, la disciplina degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati ordinari, la distinzione tra le funzioni giudicanti e requirenti nonchè i nuovi criteri per la formazione professionale dei giovani magistrati e per il conferimento degli uffici direttivi; la più razionale distribuzione

del personale giudiziario nelle preture in relazione anche allo separazione fra funzioni giudicanti e requirenti.

Si tratta di provvedimenti che, a parte alcune modifiche di carattere tecnico ed organizzativo, — volte a garantire ed a privilegiare una mirata e specifica esperienza professionale del magistrato — pongono delicati problemi ai quali non sono estranee implicazioni concernenti l'assetto e la posizione della Magistratura nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, sulle quali, dopo le scelte del Governo, competerà al Parlamento di esprimere le ulteriori, definitive valutazioni.

Ritengo, comunque, di poter affermare che il sinergismo che verrà ad instaurarsi tra le priorità anticipatrici dei suddetti provvedimenti e la prevista opera di aggiornamento del personale e di adeguamento delle strutture non mancherà di rinvigorire e di dare razionalità ad alcuni istituti, stimolando un apprezzabile recupero di efficienza e di produttività, sollecitato anche dal convinto impegno e dalla tensione morale dei magistrati, degli avvocati e degli operatori giudiziari.

Signori,

le ripetute dichiarazioni dell'Onorevole Ministro di Grazia e Giustizia e le recenti iniziative legislative rendono certi che il Governo della Repubblica è fermamente intenzionato a seguire la via della messa in opera d'un piano razionale per il miglioramento del « servizio giustizia ». In questa prospettiva è da ritenere che anche il Parlamento saprà rispondere con sollecitudine e saggezza all'invito espressamente rivoltagli dal Presidente della Repubblica, provvedendo, dopo le parziali revisioni dell'assetto legislativo ritenute più urgenti, a quelle più radicali riforme, attese da anni.

La Magistratura, pur nelle fasi più delicate per la vita delle nostre istituzioni, seppe sempre amministrare giustizia nel pieno rispetto dei principi democratici del vivere civile, affrontando vittoriosamente imprevedibili e spesso smisurati ostacoli. Continuerà ora ad esercitare la propria essenziale funzione come meglio sarà possibile, tentando di superare con costante impegno le difficoltà, che quotidianamente tro-

verà sul proprio cammino, sin quando permarranno le attuali deficienze di strutture e degli stessi strumenti legislativi rispetto alle esigenze reali dei compiti che le sono affidati. Ed in ciò sarà coadiuvata validamente dall'opera dei funzionari, degli altri appartenenti all'ordine giudiziario e al personale ausiliario, la stragrande maggioranza dei quali, a tutti i livelli, adempie, scrupolosamente e silenziosamente ai propri doveri.

Non deve quindi venir meno quella fiducia negli organi giudiziari che è elemento essenziale perchè essi possano operare con serenità al servizio della comunità. Gli errori ai quali la giustizia umana è fatalmente soggetta e, soprattutto, le deviazioni dei singoli esponenti dell'ordine non possono certo andare esenti da critiche e, quando occorre, da pur rigorose sanzioni, ma dovrebbero essere evitate le ingiustificate generalizzazioni, che pretendono di coinvolgere indistintamente l'intera istituzione nel contesto di astiose e spesso strumentalizzate polemiche.

La Magistratura è, nel suo complesso, sana e capace. Chiede che le siano dati strumenti adeguati, a livello legislativo e attuativo, per poter continuare coscienziosamente ed operosamente la propria attività nell'interesse della società e dei cittadini. Sono certo che, in serena e vigilante attesa, vorrà tenacemente affrontare ancora quei sacrifici che la situazione del momento comporta.

Con questi sentimenti Le chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 1987.