

FERDINANDO ZUCCONI GALLI FONSECA

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

---

# RELAZIONE

SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

NELL'ANNO 1997

Roma, 10 Gennaio 1998

# I N D I C E

---

## OSSERVAZIONI GENERALI

	<i>Pag.</i>
1. Introduzione .....	8
2. La giustizia italiana e l'Europa .....	9
3. La domanda di giustizia e i limiti della giurisdizione .....	10
4. I dati statistici generali. La scarsa produttività del sistema...	13

## IL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA GIUSTIZIA

### L'ordinamento della magistratura

1. Premessa. L'audizione del procuratore generale da parte della Commissione bicamerale .....	15
2. Il pubblico ministero. L'unità delle carriere .....	17

### La disciplina dei magistrati

1. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare.....	20
2. L'inoffensività del fatto .....	23
3. Le regole costituzionali di deontologia .....	24
4. La titolarità dell'azione disciplinare .....	24
5. Il giudice disciplinare .....	26

### **Le giurisdizioni ordinaria e amministrativa**

	<i>Pag.</i>
1. L'unità della giurisdizione .....	27
2. Il riparto delle competenze .....	28
3. I modi di tutela.....	29
4. I possibili assetti della giurisdizione secondo il Progetto di riforma costituzionale .....	29
5. Il divieto di giudici speciali .....	30

### **Le norme sulla legge penale e sul processo**

1. L'oggetto della legge penale .....	31
2. I principi dell'oralità e del contraddittorio .....	32

### **La Corte di Cassazione**

1. Il ruolo della Cassazione: remissione al legislatore ordinario..	33
2. La soluzione dei conflitti di giurisdizione: remissione al legislatore ordinario .....	35
3. Il pubblico ministero presso la Corte di cassazione .....	35
4. Il lavoro della Cassazione e della Procura generale .....	37

### **Il processo tributario**

1. Soppressione o mantenimento del giudice speciale.....	39
--	----

### **LA GIUSTIZIA PENALE**

1. La crisi del processo penale .....	42
2. La cooperazione degli Stati contro la criminalità .....	44
3. Le prospettive di riforma. Il giudice unico di primo grado .	45
4. La depenalizzazione. L'inoffensività del fatto. L'azione penale del privato e della polizia .....	46

	<i>Pag.</i>
5. I collaboratori di giustizia. Gli articoli 513 e 192 c. p. p. ...	48
6. La direzione nazionale antimafia .....	51
7. La criminalità minorile .....	53
8. La droga .....	54
9. La situazione carceraria .....	56

### **LA GIUSTIZIA CIVILE**

1. Il quadro presente .....	57
2. Le riforme in via di attuazione .....	59

### **L'AVVOCATURA**

1. Un programma di maggior rigore .....	61
---	----

<b>INDICE DELLE TAVOLE STATISTICHE .....</b>	<b>67</b>
--	-----------



Signor Primo Presidente,

rivolgo, in nome dell'Assemblea, il ringraziamento devoto e profondo al Capo dello Stato, per avere Egli voluto ancora una volta conferire all'inaugurazione dell'Anno giudiziario l'alto significato della Sua presenza.

Per l'attenzione costante che Ella, Signor Presidente, quale Capo dello Stato e quale Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, dedica alla giustizia, noi Le esprimiamo la nostra gratitudine.

I nobili indirizzi che Ella ha rivolto e rivolge alla Magistratura inducono ogni magistrato italiano, in qualsiasi settore egli operi, nel civile come nel penale, sia egli giudicante o requirente, sia più o meno esposto al giudizio immediato dell'opinione pubblica, ad ispirare in ogni momento la sua azione alla contenutezza, al rispetto assoluto di ogni garanzia processuale, all'altrettanto assoluto distacco da ogni implicazione generale dei suoi atti, non scambiando mai l'esercizio della funzione giudiziaria per un esercizio di potere.

Ringrazio per la loro partecipazione:

Sua Eminenza il Cardinale Vicario di Sua Santità;  
il signor Presidente del Senato;  
il signor Presidente della Camera dei deputati;  
il signor Vice Presidente del Consiglio dei Ministri;

il signor Presidente della Corte costituzionale;  
i signori Ministri;  
i signori Presidenti delle Commissioni parlamentari;  
i signori Giudici costituzionali;  
il signor Vice Presidente e i signori Consiglieri del  
Consiglio Superiore della Magistratura;  
il Sindaco di Roma;  
i Capi delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine;  
tutte le Autorità civili, militari e religiose.

## OSSERVAZIONI GENERALI

### Introduzione.

1. Fra poco darò le cifre generali che qualificano lo stato della giustizia italiana.

Tornare sulle ragioni dello sconforto che esso genera sarebbe ripetere stancamente, con un'intonazione se possibile ancora più pessimista, cose già dette nelle relazioni passate.

Vorrei piuttosto sforzarmi di cogliere nell'analisi del presente, come credo sia anche mio compito, i segni del possibile futuro. Di tentare dunque una prognosi, per capire quanto sia lontano il giorno in cui da questo banco si potrà dire che la durata intollerabile dei processi non affligge più la nostra società; che la ferita continua del diritto dei cittadini alla giustizia, con le innumerevoli sofferenze e frustrazioni che essa produce, è cessata; che la magistratura svolge nel silenzio il suo ruolo di pacificazione senza puntare né

poggiare sul consenso popolare e al di fuori delle contrapposizioni politiche. Per capire se si avvicini il giorno in cui si potrà annunciare che il numero dei delitti è diminuito, anche per effetto della prevenzione prodotta da una applicazione rapida e certa della legge penale; che sugli schermi televisivi e sulla stampa non vengono imbastiti processi anticipati; che gli scioperi senza regola di alcuni operatori della giustizia, che la paralizzano per settimane e mesi, sono il ricordo di un passato meno civile; infine che i cittadini hanno riacquisito verso la giustizia del loro Paese, e verso coloro che l'amministrano, la fiducia che avevano smarrita. Vorrei anche che fosse vicino il giorno in cui la coscienza civica degli italiani li inducesse sempre, anche quando difendono i loro interessi particolari, all'affidamento e al rispetto verso le Forze di polizia.

A queste ultime, che operano al servizio della libertà di tutti, io desidero dire, in apertura del mio discorso, che esse meritano ammirazione anche per la grande moderatezza che sanno mantenere pur quando vengono fatto oggetto di incivili violenze, costituenti reato.

Ai componenti delle nostre Forze dell'ordine deve essere espresso, con sentimento di gratitudine, il riconoscimento della loro lealtà istituzionale, della loro elevata professionalità, dei successi crescenti che ottengono nella lotta contro le forme più pericolose di criminalità attraverso l'impegno e lo spirito di servizio che li anima, e che talvolta li porta a sacrificare per il bene di tutti noi le loro vite.

2. L'Italia, con ammirevole sforzo, sta risanando sé stessa nell'impegno di raggiungere la sua piena partecipazione all'Unione europea. Ma stare a pieno titolo in Europa significa anche adeguare al livello degli altri Paesi le garanzie di legalità, assicurare ai cittadini europei una tutela giudiziaria



fungibile con quella degli altri Stati, rendere certa ed effettiva la pena, che in Italia — come rilevato nelle precedenti relazioni — è incerta e aleatoria.

Con l'attiva e spesso determinante partecipazione del Governo italiano si sta costruendo il cosiddetto Spazio giudiziario europeo; il Terzo Pilastro dell'Unione europea statuisce che le questioni della giustizia sono di interesse comune.

Ma l'Europa continua a condannarci per la nostra incapacità di assicurare la ragionevole durata dei processi che la Convenzione europea dei diritti umani prescrive come requisito di una accettabile civiltà giuridica.

Le cifre sono eloquenti: i ricorsi presentati contro l'Italia nei primi 10 mesi del 1997 sono stati 7.208 (dei quali 4.582 riguardanti la durata del processo civile) rispetto ai 5.847 di tutto l'anno 1996. Le condanne sono passate da 235 nel 1995 a 331 nel 1996 e a 376 nel 1997. Ma è il dato comparativo che più preoccupa: in una delle sue ultime sessioni, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è occupato di 66 nuovi casi di inadempienza: di questi 54 (l'82%) riguardavano l'eccessiva durata del processo in Italia, 8 concernevano la Francia, 2 il Portogallo, 1 il Belgio, 1 il Regno Unito.

Non deve perciò stupire che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa abbia posto sotto osservazione il nostro sistema giudiziario, nell'ambito dei suoi compiti di sorveglianza (previsti dagli artt. 32 e 54 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della corretta esecuzione delle decisioni di Strasburgo.

3. Tuttavia la crescente inadeguatezza dei servizi giudiziari non è un problema soltanto italiano. Essa è il prodotto della giurisdizionalizzazione crescente dei rapporti, dell'espansione della domanda di giustizia nelle società attuali. Le nuove frontiere del diritto, in settori emergenti a tutti noti,

devono spesso essere affrontate dalla giurisdizione ancora prima che intervengano le leggi.

In tutti i Paesi si pone ormai il problema d'una gestione economica della giustizia, non più riservata a pochi. Per adeguare gli apparati giudiziari alle esigenze crescenti, per ridurre la macchinosità e i costi si provvede dovunque a renderli agili e specializzati, articolati secondo la rilevanza e la qualità degli interessi in gioco. Sotto questo riguardo, l'accentramento delle attività giurisdizionali in un unico pletorico corpo di magistrati non è produttivo. Nella giurisdizione civile, il divieto dell'istituzione di giudici speciali, dei quali possano anche far parte con le loro specifiche competenze rappresentanti delle categorie interessate, non corrisponde ai criteri di modernizzazione della giustizia altrove adottati, secondo i quali viene riservata al giudice ordinario la tutela degli interessi più rilevanti e non settoriali.

Per rendere la tutela giurisdizionale effettiva, per evitare l'effetto paralizzante della molteplicità dei compiti che le sono addossati, è ormai necessario filtrare l'accesso alla giurisdizione, assicurare l'intervento del giudice come istanza ultima. Nel penale ciò si ottiene riservando la sanzione punitiva alla lesione degli interessi fondamentali, e dunque attraverso la depenalizzazione; nel civile, dando dignità a forme private di composizione dei conflitti, e dunque attraverso la moltiplicazione dei cosiddetti mezzi alternativi di risoluzione delle controversie, sottoposti al controllo successivo del giudice.

Non dovrebbe inoltre trascurarsi la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in data 7 febbraio 1995, nella quale si indica la necessità di razionalizzare i procedimenti nelle fasi di impugnazione al fine di renderli più rapidi ed efficaci; di adottare misure che impediscano l'abuso del diritto di impugnazione; di restringere quanto più

possibile la sfera degli affari conoscibili dalle Corti di «terza istanza», Corti che dovrebbero limitarsi ad esaminare i casi che sollevano una questione di diritto «di importanza generale». La Raccomandazione é tanto più degna di attenzione in quanto essa non è il frutto di una speculazione meramente teorica, ma riflette una equilibrata sintesi dei più avanzati sistemi processuali del nostro Continente, che tutti si sono dovuti confrontare con il problema della limitatezza delle risorse dei sistemi giudiziari di fronte all'esplosiva crescita della domanda di giustizia in tutta Europa.

Per altro verso la deflazione giudiziaria si ottiene perseguendo per quanto possibile la certezza del diritto, come presupposto del buon funzionamento della giurisdizione stessa.

Una giurisdizione efficiente e rapida, al cui culmine sia un giudice che garantisca, non autoritativamente ma nella sintesi dialettica dei contrasti e delle proposte, l'uniforme interpretazione del diritto, serve anche sé stessa, riducendo il numero delle controversie e delle impugnazioni.

Il Governo — secondo notizie di stampa — ha allo studio metodi deflattivi che vanno in entrambe le direzioni suddette: per fronteggiare, almeno in parte, le conseguenze del trasferimento del contenzioso del pubblico impiego al giudice ordinario, si vorrebbe da un lato proporre l'introduzione dell'arbitrato nelle controversie di lavoro, dall'altro del ricorso alla Corte di cassazione per l'interpretazione pregiudiziale dei contratti collettivi, secondo il modello del diritto comunitario.

Si tratterebbe di due innovazioni da accogliere con estremo favore, perché di sicura utilità e soprattutto di grande significato sistematico in rapporto al ruolo della giurisdizione civile e all'efficacia di certezza generale delle sentenze della Corte di cassazione.

Ma la certezza del diritto — com'è evidente — dev'es-

sere anzitutto assicurata dal legislatore. A questo proposito non va dimenticato che in Italia la Corte costituzionale ha dovuto dichiarare inoperante il principio che l'ignoranza della legge non scusa, quando lo stato della legislazione renda la conoscenza della legge impossibile (C. cost. 24 marzo 1988, n. 364).

È dunque il modo stesso di legiferare che richiede di essere emendato: riducendo l'area della legislazione; semplificando la congerie delle leggi vigenti e di quelle che continuamente vengono emesse, spesso con tecnica approssimativa, con testi prolissi e difficilmente coordinabili col resto della legislazione, non di rado dettate in un cattivo italiano, che, come l'esperienza insegna, sempre denuncia la cattiva qualità della legge.

4. Il rendiconto generale della giustizia italiana relativo all'anno fra il 1° luglio 1996 e il 30 giugno 1997 è dato dalle seguenti cifre:

Sono stati denunciati 2.920.000 delitti (1) (con una diminuzione del 2%), dei quali 1.710.000 furti (con una diminuzione del 7%), 2.850 omicidi consumati e tentati (—2,5%), 47.330 rapine (+0,5%), 27.240 violazioni delle leggi sugli stupefacenti (—1,7%), 7.550 estorsioni (+2,6%), 95 sequestri di persona (—20%).

Le quantità dei reati non denunciati non è conosciuta.

Sono rimasti ignoti, non si sa se per mancanza o per insuccesso delle ricerche, gli autori del 95% dei furti denunciati. Una percentuale che scende, se così vogliamo dire, all'83% se riferita al totale dei delitti, all'86% se riferita alle rapine, al 68% se riferita ai sequestri di persona.

All'inizio del periodo considerato erano pendenti

---

(1) Le cifre maggiori sono arrotondate alle cinque di migliaia; le minori alle centinaia.

4.560.000 procedimenti penali (con un aumento del 4,7% rispetto all'anno precedente) e nel corso di esso ne sono sopravvenuti 4.670.000 (con una riduzione del 2%); 8.970.000 sono stati i provvedimenti di definizione nelle varie fasi procedimentali, comprese le archiviazioni.

Se si comparano queste cifre con il numero dei condannati con sentenza definitiva, che sono stati 245.400, si vede bene l'enorme divario fra la mole del lavoro espletato e i risultati raggiunti: segno di quanto la nostra macchina giudiziaria giri a vuoto, e quali ritardi ne derivino all'esecuzione delle condanne penali.

A questo riguardo, com'è ben noto, la lentezza della celebrazione dei processi si combina con la larghezza del nostro sistema di impugnazioni e con il principio della presunzione costituzionale di innocenza fino alla condanna definitiva, che secondo una ferma interpretazione non consente di dare esecuzione alle sentenze prima del loro definitivo passaggio in giudicato, anche se confermate in un secondo giudizio di merito. Tale principio è stato finora indebitamente dilatato, perché riferito alle sentenze nella loro interezza, anche se contenenti più statuizioni delle quali solo alcune non divenute definitive. La Corte di cassazione, facendo leva sul principio della formazione progressiva del giudicato, ha però di recente affermato l'immediata eseguibilità dei capi divenuti definitivi quanto all'affermazione di responsabilità e alla determinazione della pena.

Risulta tuttavia che la produttività degli uffici è in qualche misura aumentata, ma che anche i più produttivi sono rimasti ben lontani dall'eliminare il carico pendente: lo hanno eliminato al 78% i giudici delle indagini preliminari; al 73% le procure presso i tribunali dei minorenni, al 68,5% la Corte di cassazione. La percentuale più bassa appartiene alle Corti d'appello: il 34,7%.

Nel civile, ai 3.576.000 procedimenti pendenti al 1° luglio 1996 se ne sono aggiunti, nei dodici mesi successivi, 1.556.000. Poiché nello stesso periodo ne sono stati esauriti 1.577.000, il carico di pendenze al 30 giugno del 1997 era di 3.560.000 procedimenti, dei quali un terzo procedimenti esecutivi: a riprova che la giustizia civile italiana, oltre a essere lentissima nella fase della cognizione, si inceppa disastrosamente nella fase dell'esecuzione.

La lieve diminuzione dei procedimenti pendenti è da attribuire all'apporto dei giudici di pace, che nel periodo in esame hanno esaurito 242.000 procedimenti.

Se si prescinde dai giudici di pace, la durata media dei processi va da due anni per le preture a oltre quattro anni per i tribunali, con punte più gravi presso alcuni importanti uffici giudiziari, anche nelle controversie di lavoro.

## **IL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA GIUSTIZIA**

### **L'ordinamento della magistratura.**

1. Un anno fa osservai che all'interno della giustizia si era manifestata una nuova vitalità progettuale, soprattutto con la predisposizione da parte del ministro guardasigilli di un piano organico e concreto di riforme.

Quest'anno, al più alto livello istituzionale, il Progetto di riforma della Costituzione approntato dalla Commissione bicamerale ha dedicato alla giustizia e alla magistratura una particolarissima attenzione.

Io ho avuto l'onore di essere interpellato dalla Commissione bicamerale, e credo di dover qui riferire che davanti ad essa ho anzitutto espresso una convinzione: che molti, o la maggior parte dei mali che affliggono la giustizia italiana possono trovare rimedio in un forte accrescimento della responsabilità dei magistrati e in più efficaci controlli della loro attività. Ho specificato che una maggiore responsabilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie richiede in primo luogo una ben più severa selezione per l'accesso in magistratura, con un vaglio della formazione e dell'idoneità, anche psicologica, ben più approfondito e rigoroso dell'attuale prova di concorso, pericolosamente insufficiente; richiede in secondo luogo un serio sistema di verifiche e di controlli della qualità professionale del magistrato nel corso della sua carriera, che lo chiamino a dar conto periodicamente e in occasione del conferimento di particolari incarichi del modo con cui ha assolto le sue funzioni, cosicché sia possibile vagliare con rigore meriti e inadeguatezze, e queste ultime siano sanzionate; richiede infine un efficace meccanismo di controllo disciplinare delle violazioni dei doveri del magistrato, in primo luogo del dovere di rispettare scrupolosamente la libertà personale dei cittadini e ogni altro loro diritto costituzionale.

Ho aggiunto che l'esigenza di una maggiore responsabilità riguarda anche l'esercizio ordinato e trasparente dell'azione penale, in modo che sia verificabile l'effettiva uniforme attuazione del principio di obbligatorietà, secondo criteri obbiettivi di programmazione.

Si dice che il principio dell'obbligatorietà dell'azione è in concreto inattuabile, che esso copre l'arbitrio irresponsabile del pubblico ministero, che adottare l'opposto principio della discrezionalità significa adeguarsi alla realtà e sostituire all'arbitrio la responsabilità. Ora, è verissimo che l'enorme numero delle *notitiae criminis* non è dominabile; che esso,

almeno nei grandi uffici, rende l'esercizio delle azioni aleatorio, disordinato, in certa misura discrezionale e non trasparente e spesso tardivo o inattuato; ma se ciò impone che sia fatto ordine, non giustifica l'abbandono del principio di legalità per sostituirlo con quello di opportunità, secondo il quale l'organo dell'azione ha la facoltà di non esercitarla in rapporto ad un caso determinato. In Italia, il pubblico ministero che deliberatamente ometta di perseguire un illecito commette ancora un reato, e soprattutto nessuna autorità può costringerlo all'omissione.

2. Il Progetto della Commissione bicamerale ha scelto di non introdurre il principio di opportunità ma di tenere fermo il principio di legalità nell'esercizio dell'azione penale, facendo obbligo al pubblico ministero di esercitarla (art. 132).

L'obbligo dell'azione qualifica il pubblico ministero come organo di giustizia, è il fondamento della sua indipendenza al servizio del principio d'uguaglianza.

Coerentemente con questa qualifica il progetto dichiara i magistrati del pubblico ministero indipendenti da ogni potere (art. 117<sup>2</sup>); statuisce che essi costituiscono con i giudici l'ordine giudiziario; dispone che le funzioni del pubblico ministero siano assunte dopo l'esercizio di funzioni giudicanti per tre anni (art. 124<sup>2</sup>).

Nel contrasto teorico e politico, talvolta aspro, intorno alla scelta dell'unità o della separazione delle carriere di pubblici ministeri e giudici, il progetto della Commissione bicamerale ha optato per l'unità.

Davanti alla Commissione ho espresso l'avviso che il tema sia stato caricato di significati impropri. Non sono infatti vere, in astratto, le equazioni che legano l'unità delle



carriere all'indipendenza e la separazione alla dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo. La realtà istituzionale di altri Paesi offre esempi opposti. In Francia la carriera è unitaria ma il pubblico ministero è assoggettato all'esecutivo, tanto che di recente in quel Paese si sono prodotte per questa ragione forti tensioni, e si è guardato e si guarda all'attuale ordinamento italiano come a un esempio da imitare. Per contro in Portogallo le carriere sono separate, ma il pubblico ministero è indipendente dall'esecutivo.

La Commissione, se è consentito interpretare la *ratio* della sua scelta, ha evidentemente ritenuto che il pericolo che la carriera unica pregiudichi la parità delle parti nel processo, a causa della colleganza, della contiguità, della solidarietà di corpo che essa comporta fra pubblici ministeri e giudici, possa trovare adeguato rimedio nelle norme processuali e in prescrizioni comportamentali. Nel commisurare vantaggi e svantaggi dell'unità e della separazione, ha dunque ritenuto che sia da preservare il valore dell'appartenenza del pubblico ministero alla cosiddetta cultura della giurisdizione, proprio a garanzia del rispetto dei diritti della difesa e per evitare la pericolosa creazione di un potente corpo separato dei pubblici ministeri, svincolato dall'obbligo di ricercare imparzialmente la verità. In definitiva, se dalla cultura della giurisdizione i pubblici ministeri mostrano di uscire, come non pochi sostengono, con i loro protagonismi e con eccessi di potere, pare logico inserirveli più rigorosamente anziché escluderli definitivamente da essa.

Si può anche dire che, pur prevedendo un concorso riservato per il passaggio dall'una all'altra funzione (art. 124<sup>3</sup>), la Commissione abbia inteso preservare i vantaggi dell'avvicendamento dei magistrati in esperienze diverse, da un lato proficua per il loro arricchimento e approfondimento professionale, d'altro lato utile per evitare troppo lunghe perma-

nenze nello stesso ufficio e nello stesso ruolo, che possono dar luogo a pericolose incrostazioni di potere.

Il Progetto assoggetta però giudici e pubblici ministeri ad una amministrazione separata quanto ai movimenti all'interno della stessa funzione, come previsto con l'istituzione di due distinte sezioni del Consiglio superiore, separatamente elette (art. 120<sup>4</sup>).

Questa costruzione, destinata a rendere meno agevole il funzionamento del Consiglio per l'intreccio delle competenze fra le Sezioni semplici e le Sezioni riunite (2), sarebbe più coerente con uno *status* del pubblico ministero diverso da quello che il Progetto ha delineato. L'autogestione delle due categorie potrà accentuare, invece che ridurre, il corporativismo e quindi il paventato eccesso di potere dei pubblici ministeri, anche a causa del loro numero più limitato e della loro forte esposizione esterna: quando misura più idonea potrebbe essere, al contrario, quella di proporzionare la loro partecipazione numerica in un Consiglio unitario.

Scarsamente coerente con la delineata qualifica del pubblico ministero, e in ogni caso non certo produttiva ai fini della migliore formazione professionale, è la previsione, inserita nel Progetto di Carta costituzionale all'art. 121<sup>3</sup>, che giudici e pubblici ministeri debbano compiere divisi gli uni dagli altri l'aggiornamento nella professione, gestito disgiuntamente da ciascuna delle due sezioni del Consiglio.

---

(2) È da ritenere che la competenza apparterebbe alle Sezioni riunite quando al concorso per uno stesso posto di ciascuna funzione partecipassero magistrati dell'altra funzione, salvo che il concorso riservato di cui all'art. 124<sup>3</sup> sia concepito come un vero e proprio esame per il cambio di funzione, preliminare e svincolato dall'assegnazione degli incarichi.

Vorrei qui poter aggiungere — nello stesso spirito, credo non corporativo, della detta audizione — alcune osservazioni sulle più rilevanti modificazioni che sono state apportate al Progetto successivamente all'audizione stessa, confidando che non siano considerate meno che rispettose verso le prerogative del Parlamento. Al quale proposito vorrei incidentalmente osservare che, a parte la scompostezza e l'inopportunità di alcune esternazioni di singoli magistrati, i quali vorrebbero porsi come interlocutori diretti dell'opinione pubblica, la voce della magistratura su progetti di innovazioni legislative in materia di giustizia non dovrebbe essere considerata, come a volte avviene, una interferenza indebita; ma invece, nell'ambito di un preliminare e pluralistico confronto delle idee, espressione dell'intento di sottoporre al sovrano potere decisionale del Parlamento elementi tecnici di giudizio, maturati sulla base e nella cultura di esperienze e conoscenze specifiche.

Vorrei dunque esporre qualche rilievo, in particolare sul tema della responsabilità disciplinare, che riguarda un settore di pertinenza del mio ufficio, e più in generale sull'assetto della giustizia italiana quale risulta dal Progetto di riforma.

Sotto l'angolazione delle modifiche che li riguardano, contenute nel Progetto, vorrei anche trattare di alcuni argomenti, come quello della Corte di cassazione, ai quali avrei dovuto in ogni caso dedicare attenzione con riferimento al regime attuale.

Chiedo indulgenza per il carattere noiosamente tecnico forse ostico, di quanto brevemente dirò.

### **La disciplina dei magistrati.**

1. L'art. 123 del Progetto della Commissione bicamerale dispone che l'azione disciplinare è obbligatoria. Presupposto

dell'obbligatorietà è la tipicità degli illeciti (sconosciuta all'ordinamento vigente), che risponde ad esigenze di certezza ed è da tempo invocata a garanzia dell'indipendenza dei magistrati, esposta ad essere menomata da una discrezionalità troppo ampia dell'azione; ma anche a garanzia della collettività, poiché è conforme all'interesse generale che il magistrato risponda della violazione di doveri definiti.

Tuttavia la tassatività assoluta degli illeciti è nociva.

Anzitutto perché la più minuta normazione casistica non potrà mai comprendere tutti i comportamenti che secondo la sensibilità deontologica della categoria, o secondo il comune modo di sentire dei cittadini, pregiudicano l'immagine e la credibilità del magistrato. Con la conseguenza che l'esclusione di formule terminali di salvaguardia che consentano l'integrazione delle violazioni tipizzate (esclusione che è nient'altro che un divieto di interpretazione analogica), impedisce di sanzionare comportamenti che lo meriterebbero, e dunque si risolve paradossalmente in una causa di impunità.

Ma, soprattutto, la tassatività delle fattispecie tipiche impedisce la formazione endogena della deontologia professionale. Prescriverla significa non tenere in conto che prima interprete e custode dell'etica della magistratura è la stessa categoria dei magistrati; disconoscere all'ordine giudiziario ciò che è proprio di tutti gli ordini professionali, i quali tradizionalmente e connaturalmente provvedono a elaborare e affinare le regole di comportamento degli appartenenti all'ordine, in rapporto all'evoluzione del costume e della sensibilità collettiva e al variare del ruolo stesso della attività professionale col mutare dell'ordinamento giuridico e delle sempre nuove esigenze della società. Significa dettare rigide regole eteronome in un campo in cui — come ho detto l'anno passato, esprimendo adesione ai criteri ispiratori del disegno di legge che sulla materia è stato presentato dal Governo in Parla-

mento — è quanto mai opportuno, al di là dei ristretti schemi del positivismo giuridico, lasciare adito alla formazione giurisprudenziale del diritto, riservando spazi di elaborazione deontologica al giudice disciplinare, anche in base ad azioni disciplinari proposte da un organo interno alla magistratura.

È vero che la posizione istituzionale della magistratura non può farla assimilare in tutto alle categorie professionali private che svolgono attività di interesse pubblico. Si giustifica dunque l'intervento del legislatore nella definizione dei doveri generali del magistrato e nell'individuazione (in maniera molto più specifica di quanto non sia con la legge vigente, che sanziona genericamente ogni violazione dei doveri d'ufficio e ogni lesione del prestigio della magistratura) dei principali comportamenti che li violino. Ma appartiene all'autonomia della magistratura, proclamata dall'art. 104 della Costituzione e dall'art. 120 del Progetto bicamerale, concorrere alla formazione evolutiva della propria deontologia attraverso l'integrazione delle ipotesi normative in relazione a comportamenti che sfuggono a previsioni specifiche.

La portata di tale funzione integratrice è dunque duplice: accrescere il rigore disciplinare e insieme impedire la fossilizzazione delle regole di disciplina.

La sua importanza, del resto, è stata riconosciuta dal legislatore delegato, che nel dare esecuzione alla legge delegante (legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2<sup>1</sup>, lett. c) che gli imponeva di regolare «la disciplina della responsabilità» nell'impiego pubblico, ha disposto (con l'art. 26<sup>4</sup> del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546) che «per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano, entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli apparte-

nenti alla magistratura interessata. Decorso inutilmente detto termine, il codice è adottato dall'organo di autogoverno».

La magistratura ha provveduto prontamente a dotarsi del suo codice etico per concorrere alla «disciplina della responsabilità» di cui alla norma delegante. Di esso le iniziative dei titolari dell'azione disciplinare dovranno tenere conto, e alle regole di comportamento con esso elaborate dovrà fare riferimento la giurisprudenza disciplinare del Consiglio superiore e della Corte di cassazione.

2. Un'ulteriore considerazione relativa all'obbligatorietà riguarda l'inopportunità dell'azione disciplinare in ordine a fatti che, pur corrispondendo ad astratte ipotesi normative, hanno rilevanza minima. Il limite della non offensività del fatto è stato introdotto dall'art. 129 del Progetto bicamerale come causa di non punibilità dei reati. È difficile pensare che esso possa non essere esteso, e a maggior ragione, alle infrazioni disciplinari dei magistrati: in relazione alle quali il procedimento punitivo deve avere carattere esemplare al fine primario della tutela della credibilità dell'istituzione, e non riguardare la moltitudine di modeste violazioni sostanzialmente non lesive dell'interesse generale tutelato dalla legge. Per questa ragione sarebbe opportuno costruire la non offensività disciplinare come causa di non procedibilità dell'azione, che giustifica l'archiviazione, piuttosto che come causa di non punibilità, soggetta al controllo finale della Cassazione: così evitando di sovraccaricare il giudizio con un gran numero di procedimenti relativi a infrazioni trascurabili, e di sottoporre anche per queste ultime il magistrato all'incertezza della punizione.

Se dunque all'obbligatorietà dell'azione s'accompagnasse, come sembra ragionevole l'improcedibilità per gli illeciti inoffensivi, l'esercizio dell'azione obbligatoria richiederebbe in

realtà una valutazione discrezionale non dissimile da quella che anche oggi viene compiuta in regime di non obbligatorietà.

3. Il Progetto bicamerale detta esso stesso alcune regole di deontologia della magistratura, stabilendo (art. 125<sup>b</sup>) che nell'esercizio delle loro funzioni i magistrati devono essere responsabili, corretti e riservati. Osservo che se si enunciano nella Costituzione i doveri dei magistrati, così sottolineando la peculiare rilevanza istituzionale della loro funzione, la limitazione alla triade suddetta potrebbe far intendere che non ve ne siano altri di pari importanza, quando invece i due doveri primari, perché attengono all'essenza stessa della funzione del magistrato, sono l'indipendenza e l'imparzialità, che il Progetto non menziona: due valori che, oltre che costituire il fondamento dell'uguaglianza di trattamento dei giudicabili, interdicono ai magistrati ogni commistione politica.

4. L'art. 123 del Progetto bicamerale attribuisce il potere di esercitare l'azione disciplinare al procuratore generale eletto dal Senato, d'ufficio o su richiesta del ministro della giustizia, del procuratore generale della Corte di cassazione e dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa. Poiché tale richiesta non pare assimilabile ad una mera denuncia proveniente da *quisque de populo*, e dovrebbe dunque avere carattere vincolante, i soggetti titolari dell'esercizio dell'azione obbligatoria diventerebbero in sostanza quattro. Il che determinerebbe, mi pare, un singolare affollamento attorno alla disciplina dei magistrati, con probabile accavallarsi di iniziative quanto all'azione e con immaginabili sovrapposizioni di attività ispettive propedeutiche all'azione stessa, le quali oltre che all'organo di nomina senatoriale non potrebbero non competere anche ai titolari del cosiddetto potere di richiesta.

Il Progetto prevede che l'ufficio del procuratore senatoriale sia appunto organizzato anche ai fini dell'attività ispettiva. Ma occorrerà stabilire se, oltre al potere di azione, anche il potere di chiedere il proscioglimento o il rinvio a giudizio degli incolpati spetti al procuratore stesso o ad altro organo, com'è oggi per il ministro della giustizia. Nel primo caso, a meno di sopprimere il carattere giurisdizionale del procedimento disciplinare, il procuratore senatoriale dovrà essere un pubblico ministero ai fini del compimento delle attività istruttorie e requirenti, e il suo ufficio dovrà essere costituito come organo della giurisdizione, formato da magistrati degli ordini giudiziari.

Un'ultima osservazione riguarda la finalità dell'affidamento dell'azione disciplinare ad un organo esterno all'ordine giudiziario, creato *ad hoc*, che potrebbe essere quella di promuovere un maggior rigore nella disciplina dei magistrati.

A questo proposito devo attestare che se indulgenza vi è stata in questo settore, essa ha riguardato la fase del giudizio, come ho dichiarato nella mia audizione in Commissione bicamerale, non invece la proposizione dell'azione, ché anzi le statistiche mostrano come nessuna categoria di pubblici funzionari sia assoggettata in Italia a tanti procedimenti disciplinari quanto quella dei magistrati ordinari. Del resto, negli ultimi tempi anche il Consiglio superiore si è orientato verso criteri di maggiore severità: com'è, ad esempio, avvenuto di recente in relazione ad un caso esemplare in materia di dovere di riservatezza.

Se poi si pensasse alla necessità di un maggior controllo intrinseco dell'esercizio delle funzioni del magistrato, occorre aver presente che si tratta di operare un sindacato di estrema delicatezza, perché l'indagine sulla colpa professionale, che non può mai investire l'interpretazione della legge e la valutazione dei fatti e delle prove, corre sul sottile discrimine



dell'invadenza dell'intangibile libertà di giudizio e di determinazione del magistrato stesso. Ciò ha significativamente indotto l'attuale ministro guardasigilli — sia detto *per incidens* — a riservare di preferenza l'esercizio dell'azione disciplinare per il compimento di atti giudiziari al procuratore generale della Cassazione.

5. Qualche parola sul giudice disciplinare previsto dal Progetto, che l'art. 122 denomina Corte di giustizia della magistratura e prevede che sia formato da nove membri, sei eletti fra i consiglieri superiori della magistratura ordinaria e tre fra i consiglieri superiori della magistratura amministrativa. La Corte è anche giudice amministrativo in unico grado sui ricorsi contro i provvedimenti dei due Consigli superiori (posto che l'art. 131 del Progetto assicura sempre un doppio grado di giudizio, si tratterebbe dell'unico caso in cui un secondo giudizio è escluso, con riduzione della tutela comune a tutti i cittadini). È da temere che la doppia competenza crei commistione fra processo disciplinare dei magistrati e sindacato degli atti amministrativi che li riguardano, con possibili interferenze che possono influenzare la formazione del giudizio o incidere sull'attività dei Consigli superiori.

Mi permetto di osservare, sul piano pratico, che una Corte di nove membri, mancante di membri supplenti, non sarebbe in grado, soprattutto in regime di obbligatorietà dell'azione disciplinare (che dovrebbe comportare la sottoposizione al giudice di un grande numero di provvedimenti di archiviazione) di pronunciare entro termini ragionevoli le sentenze della sua doppia competenza. La composizione della Corte non permetterebbe poi di evitare le incompatibilità, imposte dai principi generali del processo, riguardanti una seconda pronuncia sugli stessi casi nei giudizi di rinvio disposti nella materia disciplinare dalla Corte di cassazione.

### Le giurisdizioni ordinaria e amministrativa.

1. Nel titolo dedicato agli organi della giustizia, il Progetto dichiara che la funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata da giudici ordinari e amministrativi (art. 118<sup>1</sup>). I tribunali militari sono istituiti solo in tempo di guerra (art. 119<sup>3</sup>).

Occorre ricercare quale sia la portata di tale unitarietà.

Non sembra che si sia voluto affermare il principio della giurisdizione unica, intesa come unità di tutela giurisdizionale. In effetti, il primo comma dell'articolo successivo enuclea dalla funzione unitaria la giurisdizione amministrativa, che tradizionalmente è cosa diversa dalla giurisdizione ordinaria, e la differenzia dalla giurisdizione ordinaria soggettivamente, attribuendola ai giudici amministrativi che contemporaneamente istituisce (tribunali regionali di giustizia amministrativa e Corte di giustizia amministrativa), e oggettivamente, dichiarando che essa è esercitata «sulla base di materie omogenee indicate dalla legge riguardanti l'esercizio di pubblici poteri» (e che inoltre ha come oggetto specifico la responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge: art. 119<sup>2</sup>).

Tuttavia le materie relative all'esercizio di pubblici poteri non sono devolute in via esclusiva alla giurisdizione amministrativa. Anche la norma che dichiara sempre ammessa la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione non fa riferimento agli organi giurisdizionali che devono attuarla (art. 133<sup>1</sup>).

La giurisdizione ordinaria, sulla cui competenza il progetto non dispone, ha dunque competenza generale su tutte

le materie che il legislatore non riserva al giudice amministrativo, anche riguardanti l'esercizio di pubblici poteri.

2. La tradizionale distinzione fra diritti soggettivi e interessi legittimi è ripudiata come criterio di riparto delle competenze. Gli interessi legittimi non sono più menzionati quali oggetto di tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, com'è invece nell'art. 113 vigente.

Tuttavia l'interesse legittimo, menzionato dall'art. 24 della Costituzione, resta come categoria di diritto sostanziale, anche di diritto civile. È noto infatti che dottrina e giurisprudenza ammettono la tutela degli interessi individuali di fronte ai cosiddetti poteri privati, in particolare — e la questione è stata più volte affrontata anche dalla Corte di cassazione — quelli dell'imprenditore-datore di lavoro. Nei rapporti con la pubblica amministrazione, le materie riguardanti l'esercizio dei pubblici poteri sono appunto quelle in cui occorre prestare tutela agli interessi qualificati del cittadino di fronte ad atti autoritativi. Se non si vuole ammetterli a tutele soltanto risarcitorie, essi richiedono una tutela loro propria: e non pare dubbio che proprio ai fini, o anche ai fini, di questa tutela sia previsto dal Progetto (art. 133<sup>3</sup>) il potere di annullamento degli atti amministrativi, nei casi e in capo agli organi giurisdizionali che la legge determina.

La diversità delle tutele, come s'è visto, non rileva tuttavia agli effetti del riparto delle competenze.

La relazione al Progetto dichiara che il riferimento a materie riguardanti l'esercizio di poteri pubblici è stato scelto per evitare formule «suscettibili di devolvere alla giurisdizione amministrativa controversie in materia di risarcimento del danno». Per la verità, non sembra che l'intento si possa dire raggiunto. Che domande risarcitorie possano essere fondate su lesioni della sfera privata prodotte dall'esercizio di pub-

blici poteri non è contestabile, tanto più in un sistema che negando rilevanza processuale alla distinzione fra diritti e interessi legittimi la nega per implicito anche alla distinzione fra carenza del potere amministrativo e suo illegittimo esercizio. Senza dire che la attuale negazione della tutela risarcitoria della lesione degli interessi legittimi viene fatta dipendere proprio dalla rilevanza processuale della categoria, che la fa ritenere ammessa alla sola tutela d'annullamento.

3. I modi di tutela saranno dunque diversi, secondo che siano o non siano attribuiti poteri di annullamento e di reintegrazione ai sensi dell'art. 133<sup>3</sup>. Ma poiché i diversi modi potranno essere ugualmente affidati al giudice ordinario e al giudice amministrativo, non appare chiara la ragione del mantenimento di due ordini di giudici, ordinari e amministrativi.

Diversamente sarebbe stato se si fossero assegnate al giudice amministrativo, con attribuzione di tutela anche risarcitoria, tutte le controversie in cui è parte la pubblica amministrazione, anche non riguardanti l'esercizio di pubblici poteri: creandosi così il giudice dei rapporti con la pubblica amministrazione, dotato di competenza generale.

In sostanza il principio dell'unità della giurisdizione, proclamato nel primo comma dell'art. 120, sembra trovare espressione, in senso soggettivo, nella sola Corte di giustizia della magistratura, preposta alla disciplina di entrambi gli ordini giudiziari e composta di membri provenienti dai due Consigli superiori.

4. La scelta del Progetto bicamerale è stata dunque di rimettere al legislatore ordinario la libertà di delineare assetti diversi della giustizia italiana, che vanno da un sistema assai vicino a quello attuale a un sistema assai dissimile.

Dare una giustificazione della distinzione soggettiva dei giudici è rimesso alla legge ordinaria, che potrà attribuire al giudice amministrativo la cognizione esclusiva di tutte le materie in cui si faccia questione dell'esercizio di poteri pubblici, e differenziare i poteri dei due ordini giudiziari, come ora avviene. Materie e poteri potranno però essere distribuiti alle due giurisdizioni, in un sistema di tutela unitaria ripartita fra esse, ma con conseguente minore giustificazione della coesistenza di due ordini di giudici.

5. L'art. 118<sup>2</sup> del Progetto statuisce che non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Delle conseguenze generali di un divieto assoluto di istituire giudici speciali anche non penali ho già accennato in relazione ai problemi generali della giustizia civile, e dirò in relazione al processo tributario. Vorrei qui osservare che contro il pericolo di istituire giudici che non offrano sufficienti condizioni di imparzialità e di indipendenza, sia quanto all'organo sia quanto alle persone che in esso sono inserite, si possono dettare idonee prescrizioni. Dal punto di vista delle garanzie dei cittadini, dovrebbe destare maggiore preoccupazione la possibilità, prevista dall'art. 124<sup>8</sup> del Progetto, di immettere — anche al di fuori di un'obbligatoria designazione dei Consigli superiori — avvocati e professori universitari in magistratura, senza limiti e senza alcun vaglio analogo a quello imposto per il passaggio dei magistrati dall'una all'altra funzione. Una previsione che rischia di vanificare il principio garantistico posto dal primo comma dello stesso articolo, secondo il quale le nomine dei magistrati ordinari e amministrativi hanno luogo per concorso e previo tirocinio.



### **Le norme sulla legge penale e sul processo.**

1. Sotto il titolo dedicato alla giurisdizione il Progetto contiene altre norme di grande interesse.

A mio sommosso avviso merita pieno consenso quella che, sul piano formale, riserva la legiferazione in materia penale alle norme del codice e alle leggi che disciplinano organicamente un'intera materia (art. 129<sup>4</sup>).

Sul piano sostanziale, la necessità di limitare la legiferazione penale è posta dal primo comma dell'art. 129, secondo il quale le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale. Purtroppo, è da temere che la difficoltà di riscontrare se il valore penalmente protetto sia incluso nella Costituzione favorirebbe, specialmente nella materia patrimoniale, la frequente proposizione di questioni di costituzionalità. Si pensi al campo del diritto penale dell'economia (per esempio al reato di falso in bilancio). Si pensi ai reati nella materia urbanistica, ai quali fino a qualche decennio addietro veniva attribuita una gravità assai modesta e che vengono ora ricondotti all'art. 9<sup>2</sup> della Costituzione, esteso dal passaggio all'ambiente, e all'art. 32, che tutela la salute. Si tengano altresì presenti le risalenti discussioni circa il carattere chiuso del riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo contenuto nell'art. 2, secondo taluno da intendersi limitato alle espresse previsioni della Costituzione, e secondo altri aperto a valori progressivamente recepiti dalla giurisprudenza, soprattutto costituzionale. Si consideri infine che in sede europea la Corte del Lussemburgo è orientata ad affermare la possibile esistenza di diritti fondamentali ulteriori rispetto a quelli previsti dalla Convenzione sui diritti dell'uomo, e non sembrerebbe ammissibile che nel nostro ordinamento per gli

uni e gli altri, ove non figurassero fra quelli riconosciuti dalla nostra Costituzione, dovesse rimanere inibita la tutela penale.

2. L'art. 130, oltre ai principi di concentrazione e di immediatezza, costituzionalizza i principi dell'oralità e del contraddittorio. Quest'ultimo costituisce l'essenza stessa del processo, e si può dire costituzionalizzato nella previsione generale dell'inviolabilità del diritto di difesa. Ribadirlo potrebbe far sorgere seri dubbi circa l'ammissibilità dei procedimenti civili a contraddittorio eventuale o posticipato, o dei procedimenti camerali (quante volte vi si faccia questione di diritti soggettivi), ai quali non è pensabile poter rinunciare, nonché del procedimento penale per decreto.

Oltre che nel rito civile, la prescrizione dell'oralità, com'è detto nella Relazione al Progetto, susciterebbe anche nel processo penale «non poche perplessità e difficoltà in ordine alla disciplina dei riti abbreviati»; nonché — è da aggiungere — in ordine alla utilizzabilità delle prove assunte nell'incidente probatorio. Non sembra, tuttavia, che a scongiurare la proposizione e il probabile accoglimento di questioni di costituzionalità basterebbe la considerazione enunciata nella Relazione stessa, secondo la quale la previsione che i processi devono essere ispirati al principio di oralità conterrebbe non una prescrizione, ma una «indicazione» non vincolante, qualità che non pare compatibile con la forza di un principio costituzionale.

Anche sul piano pratico, l'universale estensione del principio di oralità potrebbe incontrare difficoltà di applicazione da parte della classe forense, e finire per costituire una causa ulteriore di ritardi.

### La Corte di cassazione.

1. L'unitarietà della giurisdizione potrà trovare attuazione più o meno ampia anche in ragione del ruolo istituzionale della Corte di cassazione, che il Progetto rimette al legislatore ordinario.

Esso infatti dispone (art. 131<sup>2</sup>) che contro le sentenze è ammesso il ricorso in Cassazione nei casi previsti dalla legge, la quale assicura comunque un doppio grado di giudizio, ed è sempre ammesso per violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale.

La libertà che il Progetto rilascia al legislatore ordinario può essere esercitata in modo benefico, per restituire alla Corte di cassazione la sua dignità e la sua funzione unificatrice del diritto; oppure, all'opposto, per ridurre la Corte a giudice di terzo grado, destinata a operare al servizio dell'illusione utopica di perseguire con un ulteriore grado di merito, ma senza immediatezza e oralità, la giustizia del caso concreto, anche il più minuto, gravata del peso insostenibile di decine di migliaia di ricorsi.

Nella sua genericità, la norma del Progetto bicamerale potrebbe dunque essere provvidenziale, permettendo al legislatore di non costruire il giudizio di cassazione come rimedio generalizzato contro tutte le sentenze, ma di salvaguardarlo con le limitazioni e i filtri che la sua funzionalità richiede, e che sono previsti in tutti i Paesi in cui esiste una Corte unica di ultima istanza. Ma all'opposto essa potrebbe rivelarsi esiziale per la funzionalità dell'intero sistema di giustizia, se il legislatore decidesse di ammettere sempre il ricorso contro tutte le sentenze, o se riducesse il giudizio di cassazione ad un giudizio di merito, o ancora se ritenesse appello e ricorso per cassazione fungibili fra loro.



Richiamo a questo proposito la citata Raccomandazione del Consiglio d'Europa nella parte riguardante le Corti di terza istanza. Ma pur senza accogliere per intero gli inviti contenuti nella Raccomandazione, l'esigenza minima da salvaguardare è che la Corte di cassazione sia investita del solo controllo di legalità, da intendersi inclusivo del sindacato sull'esistenza e logicità della motivazione dei provvedimenti impugnati, come previsto nell'attuale codice di procedura penale, ed esclusivo del sindacato sulla sufficienza delle motivazioni, che la spinge inevitabilmente verso la revisione del giudizio di merito. È questo il mezzo per garantire l'esistenza di un vero giudice di legittimità, centro di sintesi del pluralismo degli interessi e della complessità non sempre coerente dell'ordinamento giuridico, con il compito tendenziale di assicurare nell'interesse generale l'uniforme interpretazione della legge al fine di rendere effettivo il principio di uguaglianza. Lo stesso principio dell'unità della giurisdizione, che il Progetto bicamerale proclama, diventerebbe una mera enunciazione se non trovasse attuazione, attraverso la funzione di nomofilachia della Corte di cassazione, nell'unità dell'ordinamento giuridico, quale esso vive nell'interpretazione giurisprudenziale.

A questo fine, sarebbe sufficiente che il legislatore costituente, come io mi permetterei di invocare, stabilisse che nella prima frase dell'art. 131<sup>2</sup> del Progetto fossero aggiunte le parole: «per violazione di legge». Ciò che, fra l'altro, rimedierebbe ad una poco spiegabile disparità rispetto alla previsione successiva, la quale ammette il ricorso per sola violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale, cioè in casi in cui l'esigenza di tutela dovrebbe essere ritenuta maggiore, nonché, ugualmente, rispetto all'ammissione per sola violazione di legge del ricorso in Cassazione contro le sentenze disciplinari.

2. L'art. 131 del Progetto, non riproducendo una norma quale quella del vigente art. 111<sup>4</sup>, non prevede che le sentenze dei giudici amministrativi siano impugnabili in Cassazione per i soli motivi inerenti al riparto delle materie fra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Il legislatore ordinario potrebbe dunque sempre escludere contro le sentenze della giurisdizione amministrativa il ricorso per cassazione; potrebbe invece ammetterlo, per soli motivi di legittimità o anche per motivi di merito, o infine per i soli motivi inerenti al riparto delle competenze fra giurisdizione ordinaria e amministrativa.

La mancata previsione di metodi di soluzione dei conflitti (di competenza o di giurisdizione che siano) fra giudici ordinari e amministrativi sarebbe lesiva del diritto di tutela giurisdizionale, che verrebbe compromesso dalla contemporanea esistenza di giudizi (si pensi alla possibile concorrenza di più tutele cautelari) o di statuizioni finali contrastanti, senza possibilità di composizione del conflitto. Ad assicurarla, coerentemente con l'affermato principio di unità della giurisdizione, dovrebbe prevedersi l'impugnazione delle sentenze degli uni e degli altri in Cassazione, unico possibile giudice superiore ai sensi del secondo comma dell'art. 131. (Sembra invece dubbio, dato il divieto di istituzione di giudici speciali, che il legislatore ordinario possa attribuirle ad un Tribunale dei conflitti).

3. Il problema della Cassazione include quello della collocazione nell'ordinamento giudiziario del pubblico ministero presso la Cassazione, il quale esercita — come non a tutti è noto — una funzione ben diversa da quelle del pubblico ministero inquirente e dei pubblici ministeri requiranti nei gradi di merito. Non è abbastanza noto, per esempio, che il lavoro di questa Procura generale si divide press'a poco a metà fra

penale e civile, e in certi periodi il lavoro civile sopravanza il penale.

Se la Cassazione conserverà la sua natura di giudice di legittimità, non sarebbe giustificato, e avrebbe effetti dannosi, estendere anche ai magistrati della Cassazione la disciplina del passaggio fra le funzioni giudicanti e requirenti prevista dall'art. 124<sup>3</sup> del Progetto.

Nell'ordinamento attuale i pubblici ministeri del giudizio di legittimità svolgono il ruolo peculiare di collaboratori della Corte di cassazione mediante la prospettazione imparziale di soluzioni interpretative delle questioni di diritto dibattute fra le parti, senza possedere poteri inquirenti né poteri di iniziativa processuale (neppure, di regola, ai fini delle impugnazioni) e senza alcun legame operativo con i pubblici ministeri dei gradi di merito. Cosicché sembra ingiustificato differenziare l'accesso alla Procura generale prevedendo uno speciale concorso per i (soli) magistrati che provengano da funzioni giudicanti. Allo stesso modo sembra ingiustificato differenziare il passaggio successivo dei magistrati della Procura generale ad altre funzioni, secondo che si tratti di funzioni giudicanti o requirenti.

Si consideri che dei magistrati attualmente presenti nella Procura generale, 44 provengono dalle funzioni giudicanti, e soltanto 14 dalle funzioni requirenti. Si consideri anche che già oggi non pochi magistrati di valore che desiderano chiedere l'assegnazione alla Procura generale se ne astengono per il timore delle difficoltà che in futuro potrebbero avere nell'ottenere funzioni giudicanti, magari nella stessa Corte di cassazione.

Non può non preoccupare l'effetto negativo che sul livello professionale dei magistrati della Procura generale, e ugualmente della Corte di cassazione, sarebbe prodotto dal

sostanziale restringimento delle aree di provenienza, derivante dalle differenti difficoltà di accesso.

La verità è che la qualità da accertare per il conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti in Cassazione è essenzialmente la stessa: l'idoneità ad essere magistrati di legittimità. Il concorso riservato — com'è denominato dal citato art. 124 — per accedere alla Corte o alla Procura generale dovrebbe perciò essere un unico concorso *ad hoc*, quali che siano le funzioni di provenienza e quelle di destinazione. (E inoltre le stesse ragioni dovrebbero far estendere all'ufficio di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione la nomina per meriti insigni di professori ordinari di università e di avvocati, che l'art. 124 del Progetto prevede, come l'attuale art. 106, per il solo ufficio di consigliere di Cassazione).

4. Non vorrei lasciare l'argomento della Cassazione senza accennare alla mole di lavoro che essa svolge, con un impegno dei magistrati — compresi quelli che svolgono la loro preziosa opera ausiliaria nel Centro elettronico di documentazione e nell'Ufficio del Massimario — che dall'esterno difficilmente si immagina.

Nel penale l'afflusso dei ricorsi è aumentato in un anno del 17%, da 40.780 a 48.800. Sono stati definiti ben 42.400 ricorsi: un numero imponente, tuttavia insufficiente a contenere l'aumento dei ricorsi pendenti, passati da un anno all'altro da 13.000 a 20.200.

Nel civile, la sopravvenienza è leggermente diminuita, essendo passata da 15.250 a 14.800 ricorsi. Sostanzialmente immutato l'alto numero dei ricorsi definiti, pari a 14.080. Le pendenze sono aumentate del 2%, da 37.200 a 37.930 ricorsi.

Non conviene tornare a parlare della crisi della Cassazione. Ma per ricordare in quale conto sia a volte tenuto il

giudizio di legittimità è sufficiente menzionare lo svilimento che ne è dato dal primo inciso dell'art. 613 c. p. p., il quale ammette che un ricorso per puri motivi di diritto possa essere proposto personalmente dall'imputato senza l'assistenza di un difensore: con quale esito qualitativo e quantitativo sul lavoro della Corte è facile immaginare, e con la possibilità che sia elusa da avvocati non cassazionisti, i quali potrebbero far sottoscrivere il ricorso alla parte, la norma che riserva il patrocinio in Cassazione agli avvocati iscritti nell'albo speciale. La legittimazione della parte a proporre ricorso è tanto meno logica se confrontata con il regime del processo tributario, in cui la difesa tecnica è obbligatoria.

Quanto alla massa eterogenea di doglianze che possono essere portate alla Cassazione penale e che ben poco hanno a che fare con la violazione di legge, basta ricordare a titolo di esempio: i ricorsi contro le sentenze di patteggiamento; i ricorsi personali dei detenuti in espiazione di pena di cui sia stata respinta anche la più minuta istanza, reiterabile più volte; i ricorsi, anch'essi reiterabili senza limiti, di chi s'è visto respingere una qualsiasi modifica dello stato cautelare; quelli di chi qualifica «abnorme» ogni provvedimento interlocutorio non gradito; i ricorsi che aprono procedimenti incidentali in materia esecutiva, con inestricabili collegamenti con altri procedimenti incidentali e con quello principale; quelli in materia di cumulo delle pene, di spese per la custodia di beni sequestrati, di amministrazione dei patrimoni confiscati, e così via. Una vera e propria congerie priva di ogni qualità giuridica, spesso di interesse amministrativo più che giurisdizionale, che però richiede lo stesso impegno organizzativo dei grandi processi.

Un intervento normativo semplice e urgente sarebbe quello che ponesse limiti di tempo alla reiterabilità di molte istanze aventi il medesimo oggetto, e attribuisse al giudice

*a quo* l'esame dell'ammissibilità dei ricorsi per cassazione relativi ad esse.

Quanto al lavoro di questa Procura, i dati annuali per il 1996 indicano che in 2.050 udienze pubbliche e di camera di consiglio i 27 magistrati addetti al penale hanno studiato e preso conclusioni orali in 19.720 ricorsi (730 a testa), oltre che trattare per iscritto altri 12.800 ricorsi delle camere di consiglio senza intervento delle parti (510 a testa). Ogni magistrato ha dunque preso in esame in un anno oltre 1.200 ricorsi penali. Ai suddetti numeri sono poi da aggiungere 13.300 richieste di inammissibilità.

Nel civile, i 26 magistrati addetti al servizio hanno partecipato a 932 udienze pubbliche prendendo motivate conclusioni su 15.007 ricorsi. Hanno inoltre redatto 1.458 requisitorie scritte sui ricorsi da trattare in camera di consiglio. Ognuno di loro ha quindi mediamente trattato 633 affari civili.

Utile si è dimostrata l'istituzione di un ufficio, che opera in raccordo con l'ufficio del Massimario, preposto all'esame organico della giurisprudenza e di ogni altro dato conoscitivo diretto alla riduzione dei contrasti.

### **Il processo tributario.**

1. In una delle formulazioni del Progetto della Commissione bicamerale precedente a quella approvata, accanto al divieto di istituire giudici speciali si prevedeva la possibilità di mantenerli nella materia tributaria per i primi due gradi del giudizio. In questo modo si voleva, in sostanza, costituzionalizzare l'attuale assetto misto del processo tri-

butario, che si svolge nei primi due gradi davanti a giudici speciali e in terzo grado davanti alla Corte di Cassazione.

In un successivo emendamento approvato dalla Commissione in seduta plenaria è stato soppresso il comma concernente il riconoscimento della giurisdizione tributaria. La portata della modifica è stata generalmente identificata con l'effetto rovinoso che subirebbe la giustizia ordinaria se ad essa fosse trasferito l'imponente contenzioso tributario.

Si abbiano presenti due soli dati:

Davanti alle attuali 21 commissioni tributarie regionali ed alle 103 commissioni tributarie provinciali, il cui organico è di oltre 8.000 giudici, sono oggi pendenti più di due milioni di controversie.

Nei dieci mesi fra il gennaio e l'ottobre 1997 sono stati decisi dalle commissioni tributarie più di settecentomila ricorsi.

L'attribuzione di un tale contenzioso al giudice ordinario produrrebbe la paralisi della giustizia civile, già in gravissimo stato, e insieme della giustizia tributaria.

Sarebbe inadeguata anche la scelta di dar vita a sezioni specializzate del giudice ordinario, che richiederebbe un accrescimento di personale e di mezzi irrealizzabile in tempi accettabili, e che comunque non arrecherebbe vantaggi apprezzabili, posto che la garanzia della presenza di giudici professionali nelle sezioni specializzate è già assicurata nell'attuale processo tributario grazie all'attribuzione esclusiva della presidenza dei collegi giudicanti a magistrati o *ex magistrati* professionali.

A parte le ragioni, che vanno oltre il contingente, indotte dalla realtà delle cose, le altre ragioni che dovrebbero far mantenere la giurisdizione tributaria speciale (e anzi estenderla a tutti i tributi, secondo una tendenza legislativa attestata, da ultimo, dalla devoluzione alle commissioni delle

controversie in tema di i.r.a.p.) sono date dalla peculiare natura della giurisdizione, dalla specificità della materia, dall'entità e dalle caratteristiche del contenzioso.

Sotto il primo profilo, la giustizia tributaria presenta insieme connotati della giurisdizione ordinaria e della giurisdizione amministrativa, perchè riguarda posizioni di diritto soggettivo ma si esercita nei confronti degli atti di imposizione dell'Amministrazione finanziaria, in relazione ai quali la tutela si esplica mediante statuizioni di annullamento totale o parziale degli atti stessi. Si tratta insomma di una giurisdizione «riguardante l'esercizio di pubblici poteri», secondo la previsione ora dettata dall'art. 119 del Progetto.

Sotto il secondo, la specificità della materia e insieme la varietà delle situazioni e degli interessi incisi dai molteplici tributi richiedono nel giudizio di merito il concorso di professionalità e di esperienze diverse che non si rinvergono nei giudici ordinari, sicché è senz'altro da preferire il contributo in sede collegiale di soggetti appartenenti a categorie professionali differenziate, in particolare di quelle accreditate delle cognizioni tecniche e contabili riguardanti l'attività impositiva. Senza dire che la presenza di giudici non togati contribuisce ad avvicinare la giustizia ai cittadini, secondo un'esigenza che è stata sempre particolarmente avvertita nel contenzioso fiscale.

Sotto il terzo profilo, infine, occorre considerare che si tratta di un contenzioso di massa che non può essere gestito dal giudice ordinario nelle forme del processo ordinario anche per l'oggetto di notevole parte delle controversie, le quali vanno risolte con valutazioni empiriche e criteri che mal si conciliano con il rigore dell'istruttoria del processo civile.



## LA GIUSTIZIA PENALE

1. La giustizia penale continua ad esibire il suo paradosso.

Registra successi nel perseguire i reati più gravi, contro la criminalità organizzata e contro le molteplici forme di corruzione, soprattutto dei pubblici poteri; in essi è incluso il potere giudiziario, nel qual caso si è reagito con prontezza contro l'umiliante vergogna annidatasi — secondo le imputazioni — al suo interno, per il tradimento di alcuni infedeli, che tanto sdegno e sgomento ha giustamente destato nella pubblica opinione.

Denuncia invece disfunzione assoluta nella giustizia minore, nella quale dovrebbe essere più facile realizzare efficienza e speditezza: segno univoco dell'inadeguatezza dell'organizzazione e delle leggi processuali, inadatte a una giustizia dei grandi numeri, con le sue esigenze di semplicità di forme e di rapidità d'intervento; ma segno anche della crescente necessità di riservare la giurisdizione penale agli illeciti più gravi.

Il problema processuale più acuto è tuttavia comune ad ogni settore, ed è il problema del dibattimento.

La complessità dell'udienza dibattimentale, insita nel nuovo sistema processuale, è causa di gravissimi ritardi. È evento raro che un dibattimento non sia fissato a grande distanza di tempo dalla chiusura delle indagini; è evento raro che un dibattimento di media complessità si esaurisca in un'udienza unica. Normalmente i rinvii si succedono ai rinvii, spesso con ritmi esasperanti, con difficoltà di riconvocazione delle persone, dovuta anche al cattivo funzionamento del servizio delle notificazioni.

I procuratori generali di tutti i distretti sono concordi nel denunciare che la crisi del processo penale ha nel dibattimento il suo drammatico centro, anche per l'astratta assolutezza con cui è stato inteso il principio della formazione dibattimentale della prova, per cui al giudice è perfino inibito di prendere conoscenza della denuncia di un furto.

Il ritardo con cui i dibattimenti vengono fissati, dovuto in tutti gli uffici all'ingorgo della fase del giudizio, altera il carattere del nuovo rito, contrassegnato dall'oralità e quindi legato, per il suo buon esito come strumento di accertamento della verità, ad una celebrazione il più possibile prossima alla consumazione del reato. Il che produce l'ulteriore effetto del rilievo abnorme che nell'opinione pubblica acquista la fase delle indagini preliminari.

È ormai in atto un circolo perverso di cause ed effetti, per cui l'elusione dei riti alternativi rallenta la giustizia a causa dei lunghi tempi coesenziali all'acquisizione delle prove in dibattimento, e il rallentamento induce gli imputati a scartare patteggiamenti e giudizi abbreviati, per puntare sulla probabile prescrizione del reato, o magari su una amnistia, prima che si giunga ad una sentenza definitiva attraverso il rito ordinario.

Lo stato generale è tale che un semplice adempimento come l'invito dell'indagato a comparire per essere interrogato prima che sia disposto il giudizio — prescritto di recente per tutelare il cittadino contro rinvii a giudizio insufficientemente motivati — sta producendo nella nostra inefficiente organizzazione un vero dissesto, che porterà a ulteriori indefiniti ritardi e a conseguenti prescrizioni.

Nel giudizio complessivo che in definitiva tutti i Procuratori generali esprimono a chiare lettere, si parla amaramente di fallimento del nuovo processo penale.

Un giudizio che io mi limito a registrare, passando a con-

siderare i modi e mezzi di una possibile ripresa, che sono quelli delineati dal ministro guardasigilli nel suo organico programma riformatore diretto a perseguire una migliore funzionalità dell'apparato giudiziario, tradotto in numerosi disegni di legge.

2. Vorrei prima, però, accennare alla attuale dimensione internazionale della lotta alla criminalità, la quale sta acquistando sempre più i caratteri di una azione comune degli Stati. La cooperazione giudiziaria non si limita ormai alla mutua assistenza di uno Stato all'altro nell'attuazione della giustizia penale interna, ma diventa politica comune di lotta al crimine nei campi in cui esso assume carattere transnazionale: mafia, droga, terrorismo, traffico di armi, d'opere d'arte, di esseri umani.

Anche la corruzione si pratica da un Paese all'altro, coinvolge gli interessi pubblici degli Stati limitando la concorrenza e alterando i costi delle transazioni: tanto che essa è stata oggetto di una recentissima convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri, sottoscritta nel dicembre scorso dai rappresentanti di 34 Stati.

Alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa sono stati avviati i primi passi per l'elaborazione di convenzioni generali sul crimine organizzato, che dovrebbero prevedere sia l'obbligo di criminalizzazione delle associazioni criminali, sia disposizioni di cooperazione — di polizia e giudiziaria — in relazione ai reati associativi più gravi commessi dalle organizzazioni criminali.

Nel contempo, più concreti risultati sono stati raggiunti dall'Unione Europea, che ha adottato nel mese di aprile un «Piano d'azione sulla lotta alla criminalità organizzata», contenente una serie di misure programmatiche di varia natura e di grande portata.

3. La maggiore delle riforme, quella che istituisce in civile e in penale il giudice unico di primo grado, è già una realtà legislativa in forza della legge delega del 5 luglio 1997, n. 254, cui è seguita la presentazione in Parlamento di due schemi di decreto legislativo per il prescritto parere.

È la riforma sulla quale s'appuntano le maggiori aspettative di risanamento dell'amministrazione giudiziaria, la quale unifica preture e tribunali in un disegno razionale di concentrazione delle competenze e degli uffici, e introduce il giudice monocratico nella maggior parte dei giudizi, sacrificando la garanzia della collegialità alla necessità di risollevarne una giustizia allo stremo.

Alle aspettative si accompagnano però non poche preoccupazioni, la prima delle quali riguarda le possibilità di effettiva attuazione della riforma senza l'adeguamento delle strutture e del personale ausiliario, reso problematico dal vincolo imposto dalla legge delega che esclude oneri aggiuntivi a carico dello Stato. Il dubbio è che l'insufficienza delle strutture non renda possibile la moltiplicazione delle udienze, che è il mezzo attraverso il quale la riforma si ripromette di ridurre la durata dei processi.

Altra preoccupazione riguarda la struttura del processo penale. La legge delega ha disposto che, salve specifiche riserve di collegialità, sia attribuita al giudice singolo la cognizione di reati anche di notevole gravità, punibili con pene fino a vent'anni di reclusione, e contemporaneamente che al giudizio monocratico si applichino le norme vigenti per il processo pretorile, in cui il pubblico ministero emette direttamente il decreto di citazione a giudizio.

Ne risulterebbero così ridotte, anche per reati molto gravi, le garanzie del contraddittorio preliminare al dibattito. I dibattimenti verrebbero per di più gravati di tutti i processi che potrebbero essere definiti nell'udienza preliminare

con rito alternativo o con sentenza di non luogo a procedere. Si tratta di un numero di processi elevato, come dimostrano le analisi statistiche relative al primo quinquennio di applicazione del nuovo codice di procedura, dalle quali risulta che sono state accolte meno della metà delle richieste di rinvio al giudizio del tribunale e della corte d'assise (un quarto sono state respinte con sentenze di non luogo a procedere o di proscioglimento nei giudizi alternativi).

Il ministro della giustizia sta approntando un disegno di legge di correzione, senza la quale la gravissima crisi del processo davanti al pretore sarebbe trasferita al nuovo giudice unico, e l'entrata in vigore della riforma farebbe aggravare, invece che diminuire, la lentezza dei processi, sotto il peso di quelli pervenuti senza alcun filtro al dibattimento, che già oggi in molte sedi giudiziarie viene fissato oltre l'anno 2000. D'altra parte è comune il convincimento che l'udienza preliminare, necessaria per i processi di elevata o media gravità, non può essere estesa anche ai reati minori senza produrre effetti paralizzanti. Si tratta dunque, ancora una volta, di trovare un giusto equilibrio tra garanzie della difesa ed efficienza della giustizia.

4. Per scongiurare un esito negativo della riforma occorre che ne siano perfezionate due altre, delle quali si attende l'approvazione da parte del Parlamento.

Sul piano sostanziale, è necessario completare la riforma relativa alla depenalizzazione, soprattutto nel campo tributario, che fornisce quasi il 40% dell'intero carico di lavoro delle procure presso i tribunali solo per il perseguimento delle minori violazioni formali, con il risultato di lasciare sostanzialmente impuniti illeciti ben più gravi, come le frodi fiscali.

Ma occorrerebbe anche considerare, come dissi nella relazione precedente, la possibilità di escludere la punibilità

quando i fatti sono privi di rilevanza lesiva dell'interesse protetto. Il legislatore ordinario potrebbe ora seguire l'autorevolissima indicazione della Commissione bicamerale, prevedendo in via generale l'inoffensività del fatto come causa di non punibilità, già ora conosciuta nel giudizio minorile.

Sul piano processuale, è l'attribuzione di una competenza penale al giudice di pace, con assegnazione delle funzioni di pubblico ministero d'udienza a ufficiali di polizia giudiziaria, che concorrerebbe — anche secondo il parere dei procuratori generali — a decongestionare il carico di lavoro del giudice monocratico.

A me sembra che si possa anche pensare, come mi sono permesso di dire davanti alla Commissione bicamerale, a una cauta apertura ad azioni penali sussidiarie, concorrenti con quella del pubblico ministero, secondo una possibilità ammessa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 84 del 1979.

In ristretti casi in cui l'offesa è di carattere privato, il cittadino, invece che portare la sua querela al pubblico ministero, potrebbe essere ammesso in via alternativa a entrare in rapporto diretto con il giudice delle indagini preliminari, magari soltanto nei casi in cui la prova è documentale. Il filtro fra richiesta del cittadino e giudice dovrebbe essere opera dell'avvocato, che avrebbe il delicato ruolo di inquadrare giuridicamente la pretesa punitiva, valutare se essa appaia di qualche fondatezza e presentarla al giudice in forma idonea. Allo stesso modo, io credo, potrebbe attribuirsi alla polizia l'iniziativa di portare direttamente alla cognizione del giudice, magari in udienze apposite, reati di modesta entità e di semplice accertamento, dei quali sia sicura la configurazione giuridica, senza gravare della denuncia gli uffici del pubblico ministero.

In questi sensi era stata formulata una norma in una delle proposte dell'onorevole Relatore al Progetto della

Commissione bicamerale, non inclusa però nell'approvazione finale.

5. Il problema dei collaboratori di giustizia, tornato drammaticamente alla ribalta in tempi assai recenti, è oggetto di un disegno di legge governativo del quale si auspica la rapida approvazione, diretto a correggere con l'introduzione di un maggior rigore vizi e lacune della legislazione vigente, resi più vistosi dal grande aumento del numero delle persone protette.

Il maggior rigore è innanzitutto perseguito limitando l'ammissione alle misure di protezione solo a chi fornisce un contributo indispensabile per il processo (e ai suoi congiunti) e restringendo l'area dei reati in relazione ai quali essa è prevista (sembra però inopportuno limitarla ai soli reati di mafia e di eversione e non estenderla alle forme più gravi di corruzione e di commercio di droghe). Si prevedono poi norme dirette ad impedire che il collaboratore possa continuare a godere dei beni ottenuti con l'attività delittuosa, che devono essere da lui dichiarati e quindi sequestrati e confiscati. Infine, come reclama l'opinione pubblica, i benefici penitenziari non dovranno vanificare le condanne da lui riportate, stabilendosi limiti di pena da espiare al di sotto dei quali non si potrà scendere.

Soprattutto con riferimento alla collaborazione dei criminali, coimputati o imputati di reati connessi o collegati, si è posta l'esigenza di riformare l'art. 513 c. p. p. per rendere processualmente utilizzabili solo in ristrette condizioni le dichiarazioni raccolte durante le indagini senza la garanzia del contraddittorio, quando non siano ripetute in dibattimento perché il dichiarante esercita la facoltà di non rispondere.

Sul problema della costituzionalità della riforma ho il dovere di astenermi da commenti, perché esso è stato sotto-

posto al giudizio della Corte costituzionale. Ugualmente, perché anch'essa potrebbe rientrare nella valutazione di costituzionalità, quanto alla asserita contraddizione della nuova disciplina con la libera utilizzazione delle dichiarazioni rese durante le indagini quando l'impossibilità di raccoglierle in dibattimento dipenda da cause diverse dall'uso della facoltà di non rispondere: nel quale ultimo caso una tutela posta a favore del dichiarante verrebbe tramutata in un beneficio incongruo a favore dell'imputato.

Occorre ricordare che il diritto dell'imputato a controinterrogare, essenziale alla sua difesa e alla formazione della verità processuale, è anche sancito dalla Convenzione europea sui diritti umani e dal Patto internazionale per i diritti civili e politici. La recente risoluzione del Consiglio d'Europa, che raccomanda agli Stati membri di ammettere l'utilizzazione delle dichiarazioni non ripetute in dibattimento nei processi di mafia e di violenza familiare, invita a tener conto di condizioni patologiche, in cui la ripetizione dibattimentale è impedita da violenze fisiche o morali, che in sostanza ne convalidano l'attendibilità. Si pone però in tal caso il delicato problema dell'acquisizione delle prove relative alla violenza o all'intimidazione.

Un incentivo a non esercitare la facoltà di non rispondere è contenuto nel disegno di legge di modifica delle norme di protezione dei collaboranti, in cui si prevede che l'ammissione alla protezione sia subordinata all'impegno di sottoporsi agli interrogatori, sotto pena di revoca delle misure protettive.

Ma l'esigenza che più in generale si pone, e che la modifica all'art. 513 ha reso più acuta, è quella di rivedere la disciplina del diritto al silenzio, che non dovrebbe essere collegato alla astratta qualità di coimputato o di imputato di reato connesso. Ciò che conta è la verificabilità in concreto che



le dichiarazioni da rendere siano effettivamente pregiudizievoli al dichiarante: giacché nella grande varietà dei casi, in molti dei quali la connessione o il collegamento fra i reati del dichiarante e quelli dell'imputato possono essere assolutamente labili, le dichiarazioni sul fatto altrui possono non avere nulla a che fare con la posizione del dichiarante stesso. Misura idonea a salvaguardare in ogni caso la sua posizione potrebbe allora essere quella della non utilizzabilità delle dichiarazioni eventualmente emesse *contra se* in regime di obbligo a rispondere.

Sulle proposte di modificazione dell'art. 192 c. p. p., che vorrebbero porre un limite legale alla valutazione della prova, impedendo in ogni caso che le dichiarazioni di un coimputato possano di per sé costituire elementi di riscontro di dichiarazioni parallele, mi limito a tre osservazioni.

La prima è che la validità astratta della prova dipende dal modo della sua formazione, non dalla sua fonte o dal suo contenuto. Una prova raccolta in dibattimento con il pieno rispetto delle garanzie del contraddittorio non dovrebbe essere considerata aprioristicamente invalida in ragione del soggetto che la fornisce, secondo un presunto *id quod plerumque accidit* che può trovare smentita nella prudente valutazione del giudice.

La seconda è che il nostro ordinamento, a differenza di altri, conosce l'ulteriore garanzia della controllabilità della valutazione della prova operata dal giudice attraverso la motivazione che ne deve essere data, soggetta al riesame di un giudice superiore.

La terza è che l'assenza di riscontri diversi dalle dichiarazioni di persone implicate o collegate con il reato è più frequente nei reati di corruzione che in quelli di mafia, e solo in questi esiste l'effettivo pericolo di dichiarazioni delibera-

tamente incrociate, da sottoporre a vaglio rigoroso secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di cassazione: la quale richiede la triplice verifica dell'attendibilità personale del soggetto dichiarante, dell'attendibilità intrinseca delle dichiarazioni, dell'attendibilità esterna, ricavabile da elementi di riscontro.

6. La Direzione nazionale antimafia, ormai operativa da cinque anni, prosegue con efficacia nella sua attività, confermando sul piano dei risultati la prognosi favorevole che ne determinò la costituzione.

L'ufficio ha ricevuto un buon impulso dal nuovo procuratore nazionale, che l'ha strutturato in sette dipartimenti (Mafia; Ndragheta-Sacra Corona Unita; Camorra; Nuove mafie; Studi e documentazione; Affari internazionali; Tecnico-informatico) e in due servizi, uno relativo alle «misure di prevenzione patrimoniale», l'altro alla «segnalazione delle operazioni sospette».

Il primo servizio è stato istituito allo scopo di registrare e classificare le richieste e i provvedimenti relativi alle misure patrimoniali, anche in vista della attribuzione — già approvata in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato — alla Direzione nazionale antimafia del potere di richiedere misure di prevenzione patrimoniali quanto ai proventi dei delitti di mafia.

L'altro servizio trova fondamento nella legge (decreto leg.vo 26 maggio 1997, n. 13) che inserisce la Direzione nazionale antimafia nel procedimento di rilevazione delle operazioni finanziarie che possono nascondere riciclaggi o impieghi di capitali di provenienza illecita.

I magistrati della Direzione nazionale antimafia sono anche incaricati di mantenere collegamenti investigativi con

le varie Direzioni distrettuali, e alcuni di intrattenere rapporti con la Banca d'Italia.

I primi risultati della nuova organizzazione sono positivi. La creazione dei quattro dipartimenti che prendono il nome dalle principali organizzazioni mafiose consentirà un esercizio più efficace delle funzioni di coordinamento e di impulso attribuite alla Direzione nazionale antimafia.

Molto importante si è rivelata la creazione del servizio per le misure di prevenzione patrimoniale, essendo ormai acquisito che nella lotta alla criminalità organizzata i maggiori successi si ottengono con l'impedire ai criminali di poter godere (o reimpiegare in ulteriori attività criminose) i proventi della loro attività. È pertanto assai utile la creazione di un servizio informativo relativo ai patrimoni mafiosi, per rendere possibile la loro acquisizione allo Stato come principale strumento repressivo.

Un'efficace lotta alla criminalità organizzata non può più prescindere, data l'internazionalizzazione del crimine, da una sempre più stretta collaborazione fra gli Stati. A questo scopo il procuratore nazionale antimafia, oltre a creare il dipartimento per gli affari internazionali, ha instaurato rapporti di collaborazione diretta con autorità giudiziarie straniere, dalle quali l'iniziativa è stata positivamente apprezzata.

Sul versante interno è importante la promozione di protocolli di intesa fra procure distrettuali e fra queste e le procure ordinarie limitrofe, diretti a intensificare lo scambio di informazioni ai fini del coordinamento delle indagini prescritto dall'art. 371 c. p. p.

Merita ancora di essere segnalata la costituzione di un sistema informatico, indispensabile per la conoscenza organica dei fenomeni di criminalità organizzata e per la circolazione delle relative informazioni. Il progetto prevede la creazione

di un archivio delle informazioni ricavabili dai procedimenti penali e di prevenzione.

Frequentemente impiegato è lo strumento del colloquio investigativo — rivelatosi ancora di grande utilità e produttivo di collaborazioni processuali di estremo rilievo — che il procuratore nazionale ha disciplinato in modo da assicurarne la piena trasparenza e garanzia.

7. In tema di criminalità minorile devono ribadirsi i motivi di preoccupazione già segnalati lo scorso anno. I dati relativi ai minori denunciati, 27.500, e condannati, 2.300, mantengono infatti livelli quantitativi assai elevati, anche se rivelano una diminuzione del 10% dei primi, e del 12% dei secondi. Ma più ancora preoccupano le caratteristiche qualitative del fenomeno. Sono purtroppo frequenti comportamenti di estrema gravità, talora di soggetti appena giunti alla soglia dell'imputabilità e tuttavia già portati ad agire secondo un chiaro orientamento criminale, e non di rado secondo le modalità tipiche degli appartenenti ad organizzazioni mafiose.

A contenere questo preoccupante sviluppo sarebbe urgente un'ampia azione sociale, diretta a mobilitare nell'opera di aiuto educativo ai bambini ed ai ragazzi tutte le risorse dell'ambiente, in modo che questi giovanissimi soggetti possano fruire di collocamenti opportuni in caso di carenza delle famiglie, vengano adeguatamente assistiti nella scuola e convenientemente preparati al futuro inserimento lavorativo.

Su questo fronte troppo spesso si è dovuto constatare che l'impegno pubblico si caratterizza più per le dichiarazioni che per le realizzazioni. Si può forse sperare che un segno di inversione di tendenza sia la promulgazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, che contiene una serie di concrete previsioni dirette ad assicurare interventi di sostegno

nei rapporti fra genitori e figli, nonché, all'occorrenza, di integrazione o sostituzione dei genitori; a sviluppare servizi educativi per la prima infanzia, centri ricreativi ed educativi per il tempo libero, azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

8. Il traffico degli stupefacenti, terreno di elezione della criminalità organizzata e degli extracomunitari, continua a rivestire estrema gravità anche come fattore criminogeno, com'è provato dal grande numero dei tossicodipendenti detenuti, che al 30 giugno 1997 costituivano il 30% di tutta la popolazione carceraria. Corollario di questo dato è la percentuale dei detenuti affetti da AIDS, pari al 4%.

Il territorio nazionale è divenuto luogo di raffinazione e di smistamento delle droghe provenienti dai paesi produttori, centro di scambi fra la malavita nazionale e le organizzazioni che controllano la produzione. Nonostante l'impegno delle Forze di polizia, l'azione repressiva, data la capillarità del traffico, incontra gravi difficoltà.

Come in ogni altro Stato, la proibizione non riesce a stroncare il mercato clandestino, gli stupefacenti sono abbondantemente reperibili e purtroppo facilmente accessibili ai giovani. Finché non sono incarcerati o non accettano di essere accolti in comunità terapeutiche, i tossicomani sono abbandonati a sé stessi, vittime del ricatto degli spacciatori, destinati alla devastazione fisica e psichica e non di rado alla morte, indotti nella maggior parte dei casi a trasformarsi essi stessi in delinquenti per affrontare i costi altissimi dell'acquisto della droga. Si può dire che la delinquenza dei tossicodipendenti, che tanto preoccupa la popolazione, è più conseguenza del regime proibitivo che degli effetti psichici prodotti dal consumo degli stupefacenti.

La diffusione delle droghe è in espansione, e tutto ciò

che può servire a combattere il fenomeno non deve essere tralasciato. È necessario intensificare per quanto possibile l'attività di prevenzione, in primo luogo a livello scolastico, così com'è necessario rafforzare le iniziative dirette a contrastare la produzione delle materie prime. Ma occorre anche agire movendo dalla constatazione che l'azione repressiva si dimostra di per sé sola — nel nostro come in ogni altro Paese — insufficiente a debellare il traffico illecito degli stupefacenti: fonte di enorme potere economico per le grandi organizzazioni criminali internazionali, che ne traggono sempre più forti capacità di corruzione e di infiltrazione nell'economia e nella finanza degli Stati, e perfino nella politica dei Paesi istituzionalmente più deboli.

Tutto ciò deve far considerare con grande attenzione le nuove impostazioni criminologiche e terapeutiche condotte in alcuni Paesi, mediante iniziative non di liberalizzazione del commercio, ma di somministrazione controllata delle droghe sulla base di prescrizioni mediche, inserita in programmi di assistenza e reinserimento sociale dei tossicomani.

Queste iniziative — la cui efficacia rimarrà tuttavia limitata se non saranno estese in sede internazionale — ottengono il duplice effetto di incanalare i tossicodipendenti sulla via della legalità, sottraendoli alla stretta del circuito criminale, e insieme di proteggere la loro salute, con risultati che le statistiche dimostrano positivi. Ma contemporaneamente puntano a contrarre il traffico illecito degli stupefacenti, con la finalità di togliere alla malavita una parte degli introiti ingentissimi che da esso ricava, e così di incominciare a rompere il circolo perverso fra i prezzi elevatissimi del traffico sommerso, la conseguente delinquenza dei tossicodipendenti, la potenza economica sempre crescente di vaste organizzazioni criminali, che traggono dal traffico delle droghe redditi maggiori che da ogni altra attività criminosa.

9. La situazione carceraria denuncia un numero eccessivo di detenuti — 50.000 in media — rispetto alla capacità delle nostre strutture: non invece in assoluto rispetto agli abitanti se rapportata alle maggiori percentuali di altri Paesi. È tuttavia una popolazione molto numerosa, per giunta non omogenea, data la presenza tra i detenuti di soggetti sottomogenea, data la presenza tra i detenuti di soggetti sottoposti alla disciplina degli artt. 4 bis e 41 bis dell'ordinamento penitenziario, di dissociati, di pentiti, di tossicomani e di malati di AIDS, di stranieri delle più disparate provenienze.

Come ho già detto, i tossicodipendenti sono quasi un terzo di tutti i detenuti. Al 31 ottobre 1997, oltre il 21% del totale erano gli extracomunitari (quasi undicimila). Una percentuale, questa, che nei dieci mesi dall'inizio dell'anno si è incrementata del 2%, ed è molto maggiore per i detenuti minori, per i quali nel primo semestre del 1997 ha raggiunto il 34,6%, con un aumento del 7% rispetto alla fine del 1995, quando i minori extracomunitari presenti negli Istituti di pena erano il 27,6%.

Il solo dato positivo, che costituisce una importante mutazione di tendenza, è quello relativo al rapporto tra i detenuti in custodia cautelare, perché non ancora giudicati o in attesa del giudizio definitivo, e i detenuti definitivamente condannati. La percentuale dei primi è diminuita in un anno dal 40,7 al 38,1%; quella di chi è in espiazione di pena è aumentata dal 56,6 al 59,4%.

Il rapporto è ancora troppo elevato, ma è da sperare che segni l'inizio di una fase decrescente, nella quale finalmente diminuiscano i tempi di emissione delle sentenze definitive.

Nonostante l'apertura di alcuni nuovi istituti e l'ormai ampio ricorso alle misure alternative alla detenzione (che nel complesso raggiungono il numero di circa ventimila), il problema del sovraffollamento continua a condizionare il lavoro

del personale penitenziario, determinando dannose condizioni di promiscuità e rendendo di difficile attuazione i programmi di trattamento che la legge prescrive all'Amministrazione.

Di fronte alla lentezza con cui il complesso *iter* delle nuove costruzioni e la scarsa disponibilità di personale rendono possibile l'entrata in funzione di nuovi istituti, si ripropone il tema di provvedimenti deflattivi della popolazione penitenziaria, già raccolto in Parlamento con un disegno di legge da tempo in corso di esame, il quale amplia ulteriormente la possibilità di applicazione delle misure alternative.

Occorre però non trascurare che il concorso di una serie di benefici e istituti apre tra le pena inflitta nel giudizio e quella di fatto scontata un divario che risulta talora molto ampio e aggrava il problema, segnalato nelle passate relazioni, della effettività della pena.

## LA GIUSTIZIA CIVILE

1. Il quadro offerto dalla giustizia civile induce i Procuratori generali di molti distretti a parlare di «inarrestabile deriva verso la paralisi» del contenzioso civile ordinario.

Il costante squilibrio degli ultimi anni tra nuovo carico di lavoro e definizione dei procedimenti continua a produrre le sue conseguenze negative, imponendo tempi di trattazione inaccettabili. Tuttavia, il movimento dei procedimenti di primo grado fra il 1° luglio 1996 e il 30 giugno 1997 sembra rivelare l'inizio di una maggiore produttività del sistema, che per la prima volta negli ultimi anni ha consentito di compensare le sopravvenienze e assorbire una parte — ancora assai modesta — delle vecchie pendenze.



È troppo presto per ritenere che si tratti di una inversione di tendenza destinata a durare nel tempo. Ma è certo che il dato rivela un rilevante apporto dei giudici di pace, i quali hanno assorbito nel periodo 309.400 nuovi procedimenti, definendone 242.000.

Superato il periodo di assestamento, i giudici di pace hanno incrementato la loro attività, rispetto all'anno precedente, del 115 per cento. Ciò conferma che il ricorso alla collaborazione del magistrato onorario è un passaggio obbligato per il superamento della crisi della giustizia civile, pur se pone problemi di reclutamento, di formazione, di compatibilità di non pronta soluzione.

Si può quindi dare atto che sta incominciando a formarsi un giudizio sostanzialmente positivo sull'esperienza del giudice di pace. È anche da sottolineare la impossibilità di raggiungere un migliore assetto della magistratura onoraria senza la collaborazione degli Avvocati, particolarmente sensibili al grave problema delle incompatibilità, ma anche in grado di contribuire alla individuazione di equilibri accettabili al riguardo.

Complessivamente, la riforma del codice di rito ha conseguito soltanto in piccola parte gli obiettivi che si era prefissa, non essendo stata tempestivamente integrata dalle indispensabili misure organizzative, né sorretta dalla previsione di modi alternativi di risoluzione non contenziosa delle controversie. Si può solo dare atto che al frequente ricorso al processo monitorio e alle misure cautelari segue spesso, ove il provvedimento richiesto non sia ottenuto, l'abbandono o, comunque, un atteggiamento di disinteresse o di rassegnata attesa per la successiva fase del giudizio.

A ventiquattro anni dalla sua entrata in vigore la riforma del rito del lavoro continua a dimostrare la sua validità, anche se in alcuni importanti circondari, per la sproporzione

tra il numero dei procedimenti e le risorse personali e materiali disponibili, i tempi di trattazione delle controversie si sono a dismisura dilatati.

Nella materia della previdenza ed assistenza il proliferare delle controversie è stato favorito dal sovrapporsi di non coordinati interventi del legislatore, della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione. Anche la trasformazione di importanti aziende dello Stato, con la privatizzazione dei relativi rapporti di lavoro, ha dato luogo ad un ingente «contenzioso di serie», caratterizzato da identità di questioni giuridiche ma anche da grande varietà di situazioni di fatto, con conseguente impossibilità di riunione dei procedimenti. Ciò spiega, sulla base della recente esperienza, la preoccupazione manifestata da tutti i Procuratori generali per la attribuzione al giudice ordinario delle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti dello Stato e degli altri Enti pubblici, prevista per il 1° luglio 1998, in un momento in cui l'entrata in funzione delle Sezioni stralcio sottoporrà personale e strutture ad ulteriori inevitabili tensioni.

Preoccupante appare anche lo stato e l'andamento dei procedimenti esecutivi, che alla fine del periodo erano 525.940 presso le preture e 323.180 presso i tribunali. Certo è che la complessità, i costi e i tempi delle procedure, incidendo sulla possibilità stessa di dare utile attuazione ai titoli esecutivi faticosamente ottenuti, sono causa di ulteriore sfiducia dei cittadini nella giustizia; sicché anche in questo settore è ormai indifferibile una radicale revisione della disciplina, che vada ben oltre il previsto ricorso alla collaborazione dei notai.

2. La prossima costituzione delle sezioni stralcio non è scevra di inconvenienti. I nuovi giudici aggregati non possono far parte di formazioni collegiali, come sarebbe stato oppor-

tuno, ma debbono assumere su di sé, come giudici monocratici privi di sufficiente professionalità, l'intero carico del contenzioso pendente davanti ai tribunali alla data del 30 aprile 1995, ovverosia la maggior parte dell'intero contenzioso civile, comprendente cause di qualsiasi importanza e qualità, anche di grande delicatezza, senza che sia consentito selezionare e affidare queste ultime ai giudici togati. L'investitura degli aggregati comprende anche le cause già rimesse al collegio per la decisione, le quali, se non riuscirà il previsto tentativo di conciliazione, subiranno, pur essendo le più antiche, un nuovo gravissimo ritardo.

Nel contempo, paradossalmente, le cause di minore importanza attualmente pendenti nelle preture dopo l'istituzione del giudice unico di primo grado passeranno tutte, vecchie e nuove, alla cognizione delle sezioni ordinarie, composte per lo più da magistrati togati.

L'istituzione del giudice unico incontra nel civile le stesse difficoltà relative all'adeguamento delle strutture di cui s'è già detto a proposito del penale, ma non richiede, come nel penale, modificazioni del rito monocratico. Alcune incongruenze vengono segnalate quanto al regime transitorio, come quella che trasferisce alle nuove sezioni del lavoro delle Corti d'appello le sole cause per le quali l'udienza di discussione è fissata dopo il 30 giugno 1999, e il mantenimento delle altre ai Tribunali, che nel settore del lavoro sarebbero insieme giudici di primo e di secondo grado, tuttavia soltanto fino al 31 dicembre 1999, dopodiché le cause non decise dovranno passare alle Corti d'appello anche se fossero in corso attività istruttorie, da completarsi ad opera di un altro giudice.

Più razionale sarebbe trasferire in blocco alle Corti d'appello — come suggerito nel parere del Consiglio superiore della magistratura al Governo — le ex sezioni del lavoro dei tribunali, per evitare una soluzione di continuità nella tratta-

zione degli appelli: magari utilizzando, come anche proposto dal Consiglio superiore, l'istituto delle applicazioni.

## L'AVVOCATURA

1. Dedico le mie parole finali all'Avvocatura, della quale sono lieto di farmi portavoce comunicando all'assemblea il contenuto delle note che mi sono state trasmesse dal Consiglio nazionale forense e dall'Organismo unitario dell'Avvocatura italiana.

Il Consiglio nazionale forense afferma anzitutto la volontà di una riqualificazione culturale della classe forense, necessaria per bene assolvere la funzione di difesa dei diritti dei cittadini e per concorrere in modo efficace al buon funzionamento della giustizia.

A questi fini — secondo il Consiglio forense — l'Avvocatura deve incamminarsi verso la modernizzazione e l'internazionalizzazione, sulla base di un ordinamento professionale riformato. Il Consiglio condanna la previsione di includere in tale riforma l'esercizio professionale a tempo parziale, o *part-time*, fattore che inquinerebbe un corpo professionale già troppo numeroso a causa di una crescita abnorme, il quale ha bisogno di professionalità elevate e sperimentate e di una specifica etica della professione.

Devo dire che, in effetti, anche a me pare che l'etica dell'appartenenza a un ordine non sia divisibile con altre appartenenze, e che un'elevata professionalità non possa andare disgiunta da una completa dedizione alla professione.

Il Consiglio ritiene indispensabile introdurre maggior rigore nell'accesso all'Avvocatura e sottolinea l'importanza

del codice di deontologia recentemente approvato dall'Ordine, soprattutto tenendo conto di quelle che definisce le «cadute deontologiche» prodotte dalla crescita ipertrofica della categoria.

L'Organismo unitario dell'Avvocatura pone l'accento su due gravi aspetti della crisi della giustizia civile: da un lato la sostanziale inefficacia delle decisioni, per le difficoltà che si incontrano nel dare ad esse esecuzione a causa dell'inadeguatezza di strutture e procedure; d'altro lato l'abnorme rilevanza assunta dalle misure cautelari, che esauriscono il risultato del processo in un'efficacia interinale ma in realtà di lunga durata prima che sia fatta certezza.

Consiglio nazionale e Organismo unitario esprimono uguali preoccupazioni circa l'attuazione della riforma del giudice unico, per ragioni sostanzialmente coincidenti con quelle sopra esposte, e soprattutto prospettano comuni valutazioni critiche circa l'impiego di magistrati onorari come strumento stabile di soluzione dei problemi della giustizia.

Sottolineano che l'originaria ispirazione dell'art. 41 Ord. giud. è stata distorta, fino ad attribuire a magistrati onorari funzioni permanentemente sostitutive della magistratura ordinaria, con compromissione di immagine nell'opinione pubblica per il doppio ruolo svolto da molti avvocati quali magistrati e quali liberi professionisti. Denunciano che l'insufficiente reclutamento di magistrati togati non può giustificare il reclutamento (e a questo riguardo l'Avvocatura propone che le scelte avvengano sulla base di pareri vincolanti degli Ordini forensi) di magistrati onorari senza sufficiente preparazione tecnica e senza il presidio dell'indipendenza. Lamentano che il criterio della utilizzazione generalizzata di giudici onorari è ancora una volta prevalso nell'introduzione del giudice unico di primo grado, con la conseguenza che essi dovranno svolgere in molti campi come giudici monocratici

funzioni di grande importanza (per le quali dovrebbero conseguire in via preliminare una sufficiente qualificazione professionale, venendo inseriti per almeno un triennio in formazioni collegiali).

L'Avvocatura accetta tale soluzione perché è consapevole della sua attuale necessità, ma richiede che ad essa siano posti limiti temporali senza possibilità di rinnovo, e che nel contempo sia perseguita un'inversione di tendenza mediante la previsione di forme di giustizia alternativa, quale strumento razionale di deflazione del carico della giustizia ordinaria.

A questo stesso fine auspicano un consistente aumento della competenza di equità del giudice di pace.

Gli stessi rilievi ripetono poi quanto al reclutamento dei giudici aggregati, da inserire nelle sezioni stralcio.

Il Consiglio nazionale forense, dal canto suo, afferma la necessità di un codice di autodisciplina delle astensioni dal lavoro, con investitura del Consiglio stesso nella funzione di autorità garante, dotata di poteri di intervento preventivo e repressivo.

Credo che l'affermazione di tali esigenze segni un distacco dagli atteggiamenti passati di vaste frange dell'Avvocatura, intolleranti, in nome di una malintesa autonomia della professione, di ogni limite e ogni regola al blocco delle udienze, incuranti dei danni gravissimi arrecati ai diritti dei cittadini. Sono atteggiamenti che ancora serpeggiano, se è vero, stando alla stampa, che di recente sono state espresse minacce di astensione ad oltranza dalle attività forensi con la motivazione che lo stato della legislazione regolante determinati settori «non è accettabile». Ma di fronte alla volontà del Parlamento, di inaccettabile ci può essere soltanto che qualcuno la dichiari inaccettabile.

In attesa dell'esame del disegno di legge presentato nella

materia dal Governo, regole precise di comportamento sono desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 1996, la quale ha proclamato che la libertà di astensione dal lavoro degli avvocati deve essere esercitata nei limiti indispensabili alla salvaguardia di altri valori costituzionalmente protetti, fra i quali la funzione giurisdizionale: rendendo così necessaria la disciplina delle modalità di proclamazione dell'astensione, il rispetto di un termine di preavviso prima di iniziarla, la previsione di limiti alla sua durata, la salvaguardia in ogni caso di alcuni diritti primari, come quelli dei detenuti.

Occorre dire, a mio avviso, che alla volontà di maggior rigore dell'Avvocatura, proclamata nei suoi stessi programmi, deve fare riscontro un maggior rigore anche nella Magistratura. Una accresciuta responsabilità di entrambe metterà certamente fine alle contrapposizioni che negli ultimi anni si sono purtroppo prodotte, e le farà operare al fine comune di migliorare l'efficienza e la qualità del servizio giustizia.

Signor Presidente della Repubblica,

Signore e Signori,

la giustizia italiana è entrata in un periodo di transizione. Si può e si deve confidare che i cambiamenti che verranno, la saggezza delle innovazioni costituzionali, il pragmatismo e l'organicità delle riforme processuali, i sempre più intensi legami europei, la riduzione e semplificazione delle leggi, la selezione degli interessi e dei conflitti da riservare alla tutela giurisdizionale, ma soprattutto la coscienza civile e la buona

volontà di tutti, e insieme una maggiore affermazione del senso della legalità, saranno la base del risanamento della nostra giustizia.

Le chiedo, Signor Primo Presidente, di dichiarare aperto nel nome del popolo italiano il nuovo Anno giudiziario.