

INDICE

PREMESSA	4
-----------------------	----------

LA GIUSTIZIA PENALE

A) ASPETTI GENERALI	8
Il giusto processo. Garanzie ed efficienza.....	8
Il giudice unico di primo grado.	15
Il nuovo giudizio abbreviato.	16
Il Giudice di pace.....	19
Strutture e dotazioni degli uffici.....	21
B) I VARI TIPI DI CRIMINALITA'. L'AZIONE DI CONTRASTO.....	23
Il quadro complessivo e l'andamento della criminalità.	23
La criminalità di origine straniera.....	26
La criminalità organizzata.....	27
Le altre manifestazioni criminose.	32
a) Omicidi, rapine, sequestri di persona.	32
b) Reati con matrice politica.	33
c) Criminalità economica e reati contro la P.A.	33
d) Reati in materia di stupefacenti.	34
e) Reati inerenti alla sfera sessuale.	35
f) Usura.	36
g) Frodi comunitarie.	36
h) Reati ambientali ed urbanistici.	37
i) Reati tributari.	37
l) Criminalità informatica.	38
m) Criminalità ordinaria.	38
n) La criminalità minorile.	39
La Direzione Nazionale Antimafia.....	40
Polizia giudiziaria e strutture investigative.....	42
C) L'ESECUZIONE DELLA PENA.....	43

LA GIUSTIZIA CIVILE

Linee generali di tendenza	48
La riforma del sistema di riparto della giurisdizione civile.	49

Le Autorità Amministrative Indipendenti	51
Il processo civile e le sue nuove regole	53
Il giudice unico.....	55
Il giudice onorario aggregato (G.O.A.).....	56
Il giudice di pace.....	58
Lavoro e previdenza.....	60
La giustizia minorile in materia civile	62
LA CORTE DI CASSAZIONE.....	68
LA GIUSTIZIA DISCIPLINARE	71
L'AVVOCATURA.....	75
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVEERRORE. IL SEGNALIBRO NON È DEFINITO.	

Signor Primo Presidente,

colleghi della Corte Suprema e della Procura generale,

dando voce anche ai vostri sentimenti, rivolgo al Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi, Presidente di tutti gli Italiani e della Nazione Italia nella più grande Europa, della quale è sostenitore e tra i più convinti artefici, il mio deferente saluto e il più vivo ringraziamento per la Sua ambita presenza oggi a questa solenne Assemblea e per la Sua costante attenzione ai problemi della Giustizia.

Ringrazio per la loro partecipazione all'odierna cerimonia:

l'Eminentissimo Cardinale Vicario di Sua Santità,

l'ex Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro,

i Presidenti del Senato e della Camera,

il Presidente del Consiglio dei Ministri,

il Presidente della Corte Costituzionale,

gli onorevoli Ministri e in particolare il Ministro della Giustizia,

il vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura,

i giudici della Corte Costituzionale,

il Presidente della Regione Lazio,

i capi delle Forze armate e delle Forze dell'Ordine,

tutte le Autorità e le Alte cariche dello Stato oggi convenute,

tutti i presenti, Signore e Signori.

Infine un cordiale saluto rivolgo ai Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, ai capi degli Uffici Giudiziari della capitale, agli avvocati dello Stato, rappresentati dall'Avvocato generale e agli avvocati del libero Foro, rappresentati dal Presidente del Consiglio nazionale forense.

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO

2001

PREMESSA

La relazione sull'amministrazione della giustizia che, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario, la legge e la tradizione affidano al Procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione, pur se formalmente inserita nel quadro di un'assemblea solenne della Corte alla presenza delle più alte cariche dello Stato, ha assunto in questi ultimi anni, anche attraverso la diffusione che i *media* le danno, una rilevanza ancora maggiore e rappresenta l'occasione per dare conto al Paese dello stato della giustizia in Italia.

Si tratta quindi di un momento istituzionale importante, in occasione del quale la magistratura riflette sui suoi problemi e li propone all'attenzione generale. Ciò, oggi, in una stagione di grande impegno per la giustizia italiana, mentre è in atto un percorso di riforma del quale è da tutti condivisa l'assoluta necessità, ma che nel concreto impone ad ogni livello uno sforzo intenso, che richiede fiducia nell'avvenire.

La giustizia è sotto costante osservazione anche da parte di tutti i cittadini, che la giudicano in base a quello che apprendono dalla stampa e dalla televisione o attraverso le esperienze che molti di loro hanno vissuto personalmente nel processo civile o penale. Le sue innegabili difficoltà di funzionamento sono sotto gli occhi di tutti. L'accusa principale che si muove al sistema giudiziario è quella dell'eccessiva durata dei processi, che genera incertezza e sfiducia. Nelle controversie civili c'è da attendere troppo per ottenere la tutela dei propri diritti. I processi penali – dopo la prima fase, spesso concitata, delle indagini e degli eventuali interventi cautelari, sulla quale si concentra l'attenzione massima di tutti – vivono i tempi lunghissimi del giudizio, che trova la sua definizione a distanza di anni. Il che, nel caso di

condanne di imputati pericolosi, contribuisce ad alimentare l'altro grande motivo di preoccupazione dei nostri giorni, la sicurezza.

Problema centrale, in tale quadro, è il carattere macchinoso e complesso della giustizia. Basti pensare, sia nel settore civile sia in quello penale, al sistema delle impugnazioni, con tre gradi assicurati a quasi tutti i processi. E ancora al problema dell'esecuzione delle sentenze, la quale avviene con ritardi inaccettabili: nel settore civile, quando gli interessi delle parti sono profondamente mutati o premiando chi si è servito del processo per trarne vantaggi indebiti; nel settore penale, quando il condannato è persona del tutto diversa da quella che anni prima violò la legge e, comunque, sacrificando le sacrosante attese di giustizia delle vittime del reato.

Il nostro sistema giudiziario, per queste ragioni, è sotto osservazione del Consiglio d'Europa e della Corte di Strasburgo, preposta alla tutela dei diritti dell'uomo. I temi dell'efficienza e dell'adeguatezza dell'ordinamento acquisiscono per tal modo rilievo in sede sovranazionale.

Gli organi europei ci contestano la lesione di uno dei diritti fondamentali dell'uomo: il diritto ad una ragionevole durata del processo. L'anno scorso il mio predecessore Antonio La Torre dedicò largo spazio a questo tema e ricordò che vi era stata, il 15 luglio 1999, una risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, pur dando atto di talune importanti realizzazioni dirette a far fronte alle difficoltà strutturali del nostro sistema giudiziario, formulava una serie di ammonimenti, riservandosi di riprendere l'esame della questione a distanza di un anno.

Il Comitato dei ministri è in effetti tornato ad occuparsi di noi e il 25 ottobre 2000 ha adottato una nuova risoluzione, interinale (che non ha fatto perdere perciò al nostro Paese la qualità di "sorvegliato speciale"). Pur rilevandosi che l'adeguamento agli *standard* europei è ancora incompleto, si dà atto al nostro Paese di avere avviato misure di grande impegno per la modernizzazione strutturale del sistema giudiziario, per la eliminazione dei processi più vetusti e per la riduzione del flusso dei ricorsi alla Corte di

Strasburgo (attraverso il sistema di filtro nazionale previsto dalla proposta di legge n. 7327/S – cosiddetta Pinto – già approvata dal Senato).

In effetti, rispetto a quanto considerato nella risoluzione, ulteriori, importanti riforme sono state approvate nell'anno decorso ed altre sono in via di attuazione. Tuttavia, i ricorsi a quella istanza sovranazionale sono in forte aumento e numerose sono state le condanne dello Stato italiano, nello scorso anno, per un importo complessivo di oltre 18 miliardi di lire, che sembra destinato ad aumentare in misura preoccupante nei prossimi anni.

In settori diversi da quello inerente alla durata dei processi la Corte europea ha ora all'esame una serie di ricorsi che pongono in discussione, sotto diversi aspetti, la compatibilità con la Convenzione sulla tutela dei diritti umani di molti istituti del nostro sistema giuridico. Alcune decisioni significative sono già intervenute in materia di violazione di regole processuali, di espropriazione, di ritardata esecuzione di sfratti, di affidamento di minori. Il tutto sotto la comminatoria delle procedure *ex art. 46* della Convenzione sulla esecuzione delle sentenze di quella Corte. Non è escluso, quindi, che per questa via si rendano necessarie altre riforme del nostro ordinamento interno.

Per avviare a soluzione il problema della eccessiva lunghezza dei processi sono state adottate in Italia una serie di riforme, che incidono sul sistema normativo del diritto sostanziale, sulle regole del processo, sulla organizzazione del servizio giustizia. Ne farò cenno da qui a poco, nel riferire - nelle sue linee generali - sull'andamento della giustizia nell'anno decorso, nei singoli settori in cui la magistratura è chiamata ad operare. Riassuntivamente, posso dire che se molto si è fatto, molto c'è ancora da fare, anche perché la realtà giudiziaria è in continua evoluzione. Molte riforme sono nel segno giusto, altre richiedono correttivi. Siamo ancora lontani dal traguardo di una giustizia che assicuri non solo garanzie ma anche efficienza. Occorre continuare ad operare con costanza e convinzione, lottando contro lo scetticismo e gli interessi contrapposti.

Guardando al sistema organizzativo, va rilevato che esso è caratterizzato da un numero maggiore di giudici, grazie all'apporto, che si va rivelando sempre più prezioso, dei giudici onorari e al proposto ampliamento (di mille unità) della pianta organica dei magistrati professionali. Ma il numero enorme di processi, civili e penali, da gestire pone in moto una macchina complessa, che richiede anche strutture adeguate. Occorre procedere, come già si sta facendo, verso la informatizzazione del sistema, che potrà fornire un grande ausilio al lavoro giudiziario, non solo con l'uso dei *computer* personali. Dovrà completarsi il collegamento in rete all'interno e tra i vari uffici giudiziari, così da poter avere costantemente il quadro dell'andamento dei processi, civili e penali, nelle singole fasi. Dovrà essere possibile seguire i tempi della giustizia e fissare, in relazione al tipo di ufficio e al tipo di processo, gli *standard* di produttività dei magistrati. Tutto questo nell'ovvia considerazione che il servizio svolto da giudici, avvocati e ausiliari deve rispondere assolutamente a criteri di efficienza e permettere di valutare il rapporto tra investimento (sul piano delle strutture ordinamentali e organizzative) e risultati, nel senso di una equa e pronta risposta alla domanda di giustizia.

Ma se, sul piano delle prospettive, si può in qualche modo nutrire la speranza che tutti questi sforzi potranno un giorno sanare la profonda crisi del sistema e segnare finalmente una inversione di tendenza, il quadro della giustizia ancora oggi è fatto di tante ombre e, qua e là, di qualche luce confortante. Va esaminato in tutta la sua obiettiva realtà.

LA GIUSTIZIA PENALE

A) ASPETTI GENERALI

Il giusto processo. Garanzie ed efficienza.

Sono noti gli importanti principi sanciti dal nuovo art. 111 della Costituzione. Per dare ad essi completa attuazione sono intervenute varie riforme ed altre sono in corso di elaborazione, dirette a raggiungere un preciso obiettivo: quello di un sistema in cui un giudice terzo ed imparziale possa assicurare in tempi ragionevoli l'applicazione del diritto, in un processo rispettoso dei valori costituzionali e fondato sul contraddittorio fra parti che operano in condizioni di parità. Ma altre riforme sono attese, dirette questa volta a ridare efficienza al sistema, che è un risultato al quale la collettività è molto sensibile.

La storia del processo penale è scandita da un'alternanza tra fasi nelle quali prevale il principio di garanzia individuale e fasi in cui prevale quello dell'efficienza in funzione della difesa della società. Negli ultimi anni le modifiche apportate al tessuto normativo del codice di rito appaiono dirette a privilegiare il primo di tali principi, con minore considerazione per quelle esigenze di efficienza del processo che costituiscono un presupposto ineliminabile della "sicurezza" da più parti invocata.

Un processo che giunge a conclusione (quando non interviene prima la prescrizione!) a distanza di molti anni dal fatto, con gli imputati, anche per gravissimi reati, a piede libero per intervenuta scadenza dei termini massimi di custodia cautelare e con l'irrogazione di pene che non si sa se e quando saranno eseguite, perde ogni funzione dissuasiva e social-preventiva e costituisce esso stesso un fattore criminogeno.

Ma la contrapposizione tradizionale fra garanzie ed efficienza non esaurisce più, invero, la prospettiva. La celebrazione di qualsiasi processo in

tempi ragionevoli è divenuta, nel sentire comune, una proiezione dei diritti fondamentali e riguarda tutte le parti: non solo l'imputato, ma anche la persona offesa. Le vittime del reato, infatti, per le note disfunzioni, finiscono spesso per divenire anche vittime del processo. Sicché l'efficienza giudiziaria non è più soltanto funzionale alla difesa sociale dall'illecito; e la mera alternativa tra garanzie ed efficienza non è più adeguata al valore – alto e largamente condiviso – di giustizia nel processo, del quale il legislatore costituzionale ha fatto così nitida affermazione nel nuovo testo dell'art. 111.

In questa luce, occorre operare con chiarezza una distinzione fondamentale: quella tra “principi” e “regole”: talune norme di garanzia rispondono ad imprescindibili esigenze di giustizia e sono intoccabili; altre sono tali solo formalmente, perché in realtà sono nient'altro che regole, le quali, se mal poste o male applicate, contribuiscono ad allungare i tempi della procedura, senza offrire una tutela sostanziale dei diritti delle parti. Questo genere di garanzie esclusivamente formali è incompatibile con un processo rispettoso del principio della efficienza e di quello della durata ragionevole di ogni accertamento giudiziario.

La giustizia penale è da tempo oggetto di riforme e poi di modifiche e aggiustamenti alle riforme già attuate. L'ultima in ordine di tempo è quella di cui al d.l. 24 novembre 2000, n. 341, in corso di conversione in legge, che per molti aspetti merita apprezzamento, e che risulta in sintonia con le sollecitazioni scaturite dall'esperienza di molti uffici giudiziari, in quanto volta – come risulta dallo stesso titolo del provvedimento – al recupero dell'efficacia e dell'efficienza nell'amministrazione della giustizia. Altre riforme, nel segno dell'attuazione del principio del giusto processo e nella direzione della deflazione della domanda di giustizia e dell'incremento del numero dei giudici, sono in parte già operative e in parte in via di realizzazione. Ne farò menzione a proposito dei singoli aspetti del rinnovato sistema giudiziario che saranno oggetto di esame.

Ma vorrei prima fare qualche notazione di carattere generale su alcuni inconvenienti e alcune disarmonie che mi sembra importante segnalare.

Penso in primo luogo alle notificazioni, che comportano spesso ritardi e sono occasione di strumentalizzazioni defatigatorie da parte dell'imputato. E, in un ambito per certi versi affine, non si può dimenticare che, fino al recentissimo decreto legge n. 341/2000, le pene detentive brevi (inferiori ai tre anni di reclusione, che nel 1999 furono ben 182.075 su un totale di 188.423 pene detentive temporanee irrogate) non potevano essere poste in esecuzione se il relativo ordine non era stato "consegnato" al condannato.

Anche la disciplina dell'impedimento del difensore (art. 420-ter c.p.p.), estesa con la legge n. 479 del 1999 alla udienza preliminare, che a volte costringe a lunghi rinvii per la difficoltà di inserire il processo in udienze già fissate, andrebbe rimeditata. Credo che gli avvocati dovrebbero oggi porsi questo problema, riflettendo sui casi di effettiva infungibilità della loro prestazione, per fare fronte all'esigenza di una giustizia consona ad un alto livello di civiltà giuridica, e pensare a una diversa organizzazione degli studi professionali. La funzione dell'avvocato che voglia cooperare alla realizzazione del giusto processo è anche quella di assicurare sempre la sua prestazione difensiva, senza mai rallentare i tempi della giustizia. Sicché una responsabilizzazione in proposito dei difensori sarebbe coerente col modello processuale e con l'obiettivo di ridare ad esso efficienza e rapidità.

Abbiamo anche un sistema di incompatibilità del giudice che forse non ha pari nei Paesi a civiltà avanzata. Negli uffici medio-piccoli esso rende spesso ardua la celebrazione dei processi, per la difficoltà di trovare un giudice non incompatibile a causa di precedenti interventi nel processo.

Non può poi omettersi la constatazione che una delle cause principali dei tempi eccessivamente dilatati del processo è stata individuata nel vigente sistema delle impugnazioni, che non appare del tutto in sintonia con la natura tendenzialmente accusatoria del rito, accentuatasi con la riforma dell'art. 111 Cost.. In particolare, è stato rilevato che un generalizzato secondo grado di

merito, quando non si renda necessaria una rinnovazione, totale o parziale del dibattimento, presenta aspetti di dubbia coerenza con tale tipo di processo, che si caratterizza per l'affidamento della pronuncia sulla sussistenza o meno della responsabilità dell'imputato al giudice davanti al quale si è proceduto all'acquisizione del materiale probatorio.

In tale prospettiva, sia pure con molta prudenza, si è mosso il Legislatore del 1988, il quale ha introdotto, ancorché prevalentemente in alcuni giudizi speciali che presentano uno scarso tasso di accusatorietà, limitazioni all'appello. Nella stessa direzione ha operato il Legislatore del 1999, che, con la legge 24 novembre 1999, n. 468 (art. 18), ha opportunamente esteso (mediante una riformulazione dell'art. 593, comma 3, c.p.p.) la inappellabilità a tutte le sentenze di condanna a pena pecuniaria e a quelle di proscioglimento o non luogo a procedere per reati puniti solo con tale pena o con pena alternativa.

Ma non basta. Dovrebbero studiarsi, ad esempio, procedure semplificate per i giudizi d'impugnazione – per cui generale apprezzamento viene espresso per la estensione dei casi di c.d. patteggiamento in appello, conseguente alla modifica dell'art. 599 c.p.p. ad opera della legge 19 gennaio 1999, n. 14 – ed interventi sullo stesso giudizio di cassazione, se del caso anche con modifica costituzionale.

Ai fini di un processo penale «giusto» un altro intervento - da più parti auspicato - non pare procrastinabile: la ridefinizione del c.d. diritto al silenzio, specie riguardo ad imputati di reato connesso a quello per il quale si procede.

Con la natura essenziale dell'istituto - indiscutibilmente di garanzia per ciascun interrogato, in ossequio al principio *nemo tenetur se detegere* - niente ha a che fare l'evoluzione che esso ha subito nella pratica giudiziaria, ove s'è di frequente trasformato in ostacolo all'accertamento di altrui responsabilità, pur non sussistendo reali esigenze di tutela dei soggetti esaminati.

Un sistema processuale rispettoso dell'art. 111 Cost. e concepito per l'esplicazione di un contraddittorio pieno ed effettivo (ove siano tutelati così i diritti degli imputati come le ragioni degli offesi e della sicurezza sociale),

implica che la facoltà di non rispondere sia limitata alle sole situazioni che coinvolgono in modo effettivo la responsabilità del singolo dichiarante.

Non sembra accettabile che resti rimesso alle scelte aleatorie (ed in vario modo interessate) di un dichiarante accusatore l'ordinario esercizio della giurisdizione penale, e quindi la sorte del processo, magari costruito proprio sulla base delle precedenti dichiarazioni del medesimo soggetto. L'indirizzo dev'essere invece quello opposto, con il solo limite delle ipotesi in cui possa configurarsi il rischio della autoincriminazione.

Un primo passo in tale direzione è contenuto nel d.d.l. n. 1502-B/S (e collegati), approvato dalla Camera dei Deputati il 6 novembre 2000 e contenente altresì norme in materia di formazione e valutazione della prova. Il carattere non ancora definitivo del testo rende inopportuna, allo stato, una valutazione di merito nello specifico; e tuttavia va rimarcata l'esigenza che sui temi oggetto del disegno di legge intervenga tempestivamente una disciplina che adegui l'ordinamento processuale all'art. 111 Cost., dando a questo una concreta attuazione.

E' in linea con lo spirito del giusto processo la recente legge 7 dicembre 2000, n.397, sulle indagini difensive, che ha avviato a soluzione un problema che si trascinava dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale. Tali investigazioni, infatti, già previste nel testo originario del codice (art. 38 disp. att.) necessitavano, per poter avere un'utilizzazione processuale, di una disciplina attuativa che ne regolasse le modalità di espletamento e gli effetti.

Un'accelerazione all'*iter* parlamentare della legge è stata data dalla modifica dell'art. 111 Cost., che ha imposto una radicale rivisitazione dei poteri dei difensori delle parti private nella fase procedimentale per riequilibrarli rispetto a quelli del pubblico ministero e della polizia giudiziaria, pur se è difficile ipotizzare una parificazione totale ove si consideri che a fronte della parte privata e del suo difensore vi è una parte pubblica, portatrice di interessi generali. Di ciò non ha potuto non prendere atto il Legislatore, il quale, pur attribuendo al difensore la possibilità di compiere una serie di attività

assimilabili a quelle del pubblico ministero, non gli ha conferito gli stessi poteri.

Ne risulta, comunque, notevolmente potenziata ed esaltata la figura dei difensori, sia dell'imputato sia delle altre parti private. Nel contempo sono aumentate le responsabilità degli esercenti la professione legale, anche per il rischio di casi di loro strumentalizzazione da parte degli assistiti o di sottoposizione a pericolose forme di pressione.

La legge in esame avrebbe dovuto essere forse accompagnata da una riforma (che in Parlamento si sta infatti discutendo) la quale rendesse effettiva la difesa d'ufficio, ponendo anche i non abbienti – naturalmente solo quelli che siano effettivamente tali – in condizione di beneficiare delle opportunità che la nuova normativa garantisce. La lievitazione dei costi della difesa tecnica e la necessità di avvalersi di investigatori privati rischiano di penalizzare coloro che non hanno adeguate disponibilità economiche, creando inammissibili disparità di trattamento.

L'analisi della situazione fa emergere la necessità di uno sforzo anche di originalità nel percorso riformatore, non limitando la prospettiva a messe a punto dell'esistente.

Da ciò il giudizio positivo che ho ritenuto di esprimere su alcune delle riforme che ho richiamato, ma anche la convinzione che occorre ridare al complesso della disciplina processuale quell'organica consistenza che esso cammin facendo ha perduto (e preoccupa il fatto che tutto sommato s'è trattato d'un cammino assai breve, dal 1989). Pare smarrito, soprattutto, il riferimento ad una chiara cornice di principio: in una parola, l'ordinamento processuale non è più definibile un sistema organico.

Si consideri il recente d.l. n. 341 del 2000, che ho già avuto modo di menzionare, per alcuni aspetti, con apprezzamento.

Anche per altri profili tale testo normativo merita condivisione, in quanto tende a porre rimedio nell'immediato a disfunzioni del sistema penale, atte a produrre effetti negativi, soprattutto nell'azione di contrasto alla criminalità.

Appropriata appare anche l'introduzione del controllo elettronico a distanza dei soggetti agli arresti domiciliari, in sintonia con le sollecitazioni scaturite dall'esperienza di molti uffici giudiziari.

Ma, allo stesso tempo, l'intervento realizzato in via d'urgenza sconta un ovvio limite, giacché tenta di rimediare con modifiche settoriali anche a vizi strutturali del meccanismo processuale.

Ad esempio, giustamente l'art. 1 del decreto legge conferisce «priorità assoluta» alla trattazione dei procedimenti nei quali si possano porre problemi di scadenza dei termini di custodia cautelare; ma tale (naturale) prescrizione assumerebbe ben altro senso in un sistema nel quale tutti i processi avessero una durata accettabile, ché dalla priorità predetta non deriverebbe in tal caso la nefasta conseguenza della destinazione alla prescrizione di una gran massa di reati per i quali non ricorrono processualmente ragioni per anticiparne la trattazione.

Comprensibile pure la previsione di cui all'art. 4 del decreto, sulla possibilità di separare singole posizioni in sede di stesura della sentenza per accelerarne la trattazione; ma ancora una volta emerge all'evidenza l'affanno con cui si tenta di evitare la scadenza dei (non certo brevi) termini custodiali. Una rivisitazione radicale del meccanismo processuale della connessione sarebbe, forse, più adeguata a fronteggiare il problema (precipuamente legato ai c.d. maxi-processi).

E' ormai tempo di considerare che, se l'impegno comune è per un futuro di normalità della giustizia (nel senso più positivo: in cui il processo «giusto», anche nella sua durata, sia l'esperienza ordinaria della giurisdizione), tale obiettivo non può compiutamente perseguirsi senza rimettere mano al codice di procedura penale nel suo complesso.

Intendo dire che un percorso di grandi riforme, costituzionali e di legislazione ordinaria, non può compiersi senza ridare al processo penale una sua coerenza sistematica. Non può essere organica una disciplina uscita dal travagliato sovrapporsi d'interventi per lo più d'emergenza; non è organico un

sistema che per un verso vuole procedere sul terreno dell'accusatorietà ma che, per altro verso, allontana nel tempo la celebrazione del giudizio.

Solo in sede di ripensamento sistematico del rito potrà recuperarsi l'organicità che è indispensabile per un fisiologico funzionamento; e potranno chiarirsi quei punti nodali oggi irrisolti, e dei quali ho in parte già fatto cenno (in tema d'impugnazioni e di garanzie formali), ma il cui elenco potrebbe proseguire a lungo. Si pensi soltanto alla discrasia che oggi caratterizza i riti speciali, con un giudizio abbreviato ammissibile per fatti gravissimi e con riduzioni di pena di assoluta consistenza (ad esempio, con uno sconto di dieci anni di reclusione su trenta) ed invece l'applicazione della pena su richiesta (il c.d. patteggiamento) che continua a trovare nell'ammontare di due anni di reclusione l'insormontabile - e, a questo punto, incomprensibile - sbarramento di applicabilità.

Il giudice unico di primo grado.

Il 2 gennaio 2000 è divenuta pienamente operativa la riforma del giudice unico di primo grado nel settore penale, ritardata dalla necessità di una radicale rivisitazione del libro VIII del c.p.p., avente originariamente ad oggetto il "procedimento davanti al pretore", le cui norme sarebbero state inadeguate per giudicare i nuovi (più gravi) reati attribuiti al giudice monocratico. Alla modifica si è provveduto con la legge 16 dicembre 1999, n. 479, che ha pure toccato numerose altre disposizioni del codice di rito.

In tale ambito va apprezzato che il legislatore - confermando il potere del giudice di escludere non solo le testimonianze vietate dalla legge, ma anche «quelle manifestamente sovrabbondanti» (art. 468, comma 2, c.p.p.) - abbia reputato tale previsione compatibile con il nuovo art. 111 Cost., essendo contrario ad ogni logica - pur nell'esaltazione dei diritti delle parti e segnatamente della difesa - la messa al bando del potere di controllo giudiziale sulla "sovrabbondanza" delle prove addotte.

Per quel che concerne il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica è stata opportunamente introdotta una differenziazione, legata alla natura ed alla gravità del reato per il quale si procede, fra ipotesi per le quali al dibattimento si perviene a seguito dell'udienza preliminare (in sintonia con quanto previsto per il processo davanti al tribunale in composizione collegiale) ed ipotesi per le quali il pubblico ministero dispone direttamente la citazione a giudizio.

Condivisione meritano poi le importanti modifiche ordinamentali, realizzate mediante l'inserimento di quattro nuovi commi nell'art. 7 *bis* dell'ordinamento giudiziario, con cui si è prescritto che determinate funzioni monocratiche siano conferite soltanto a giudici dotati di esperienza giudiziaria pregressa e s'è introdotta una garanzia d'avvicendamento tra i giudici addetti a particolari settori.

Il nuovo giudizio abbreviato.

Fra le tante, la modifica sulla quale è necessario soffermare qui l'attenzione è la compiuta, radicale rivisitazione del giudizio abbreviato, volta ad ampliarne la diffusione per renderlo il modo "ordinario" di definizione del processo penale .

Esso, a seguito della legge n. 479/99, si caratterizza per l'eliminazione del consenso del pubblico ministero ai fini dell'accesso al rito speciale e per la possibilità accordata all'imputato di subordinare la richiesta ad un'integrazione probatoria. E' stata altresì reintrodotta la possibilità di procedere col rito abbreviato per i reati puniti con la pena dell'ergastolo.

Allorché chiedi il giudizio abbreviato allo stato degli atti, l'imputato esercita ormai un vero e proprio diritto potestativo, che vede lo stesso giudice in posizione di soggezione (residuando a quest'ultimo soltanto la possibilità di disporre d'ufficio l'assunzione di nuove prove, quando ritenga di non essere in grado altrimenti di decidere). L'imputato ha, però, anche il diritto di richiedere

l'abbreviato subordinandolo ad un'attività di integrazione probatoria: e qui il giudice ha potestà di vaglio, dovendo verificare se l'integrazione risulti necessaria ai fini della decisione e compatibile con le finalità di economia processuale proprie pur sempre del rito (in tal caso si apre per il pubblico ministero uno spazio per l'articolazione di prova contraria).

Tali cambiamenti hanno inciso sulla struttura e sulla natura del giudizio in esame, che perde la sua principale caratteristica, di essere basato sull'accordo delle parti in ordine al rito e sull'immediata decidibilità.

La differente posizione delle parti in ordine alla scelta del rito (derivante dal fatto che il P.M. ne resta escluso) si riflette in modo significativo sulla stessa impostazione dell'attività del pubblico ministero, dovendo questi tenere conto, al momento della richiesta di rinvio a giudizio, della possibilità che il processo giunga a decisione «sulla base degli atti», indipendentemente dal suo consenso.

Sul piano pratico, il successo del rito speciale nel ridurre i tempi della giustizia dipenderà dalle risorse umane che saranno disponibili per tale giudizio, anche nella sua nuova forma, essendo incontestabile che l'aggravio di lavoro per i GUP è stato notevolissimo.

D'altro lato, nel mentre va confermata - ai fini del recupero di funzionalità del sistema processuale - la necessità che un'elevata percentuale di processi sia definita mediante riti alternativi, l'esperienza rivela come detta percentuale risulti in concreto ancora gravemente insoddisfacente. E non è da escludere che a sfavore dei riti alternativi abbia giocato, nel periodo in esame, il rincorrersi di notizie (e, quindi, l'aspettativa) di provvedimenti di clemenza. Ma è evidente che il recupero di effettività del sistema penale costituisce pure un presupposto (ancora irrealizzato) perché sia ampio l'interesse per i riti speciali, da parte degli imputati.

L'esperienza derivante dalle prime applicazioni del novellato giudizio abbreviato ha indotto il legislatore ad intervenire con il d.l. 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144, per far fronte ad alcune carenze normative. Ma il profilo che la pur breve esperienza

applicativa poneva vigorosamente in discussione afferiva la modifica apportata all'art. 442, comma 2, c.p.p., ossia la possibilità per un imputato raggiunto da inoppugnabili prove di colpevolezza di evitare l'ergastolo con la mera richiesta di un giudizio semplificato.

Si trattava, secondo l'opinione di molti, di una sostanziale, surrettizia abrogazione di tale pena. E basta rammentare la polemica, che ha avuto vasta risonanza anche nei mezzi di comunicazione, sulla richiesta di giudizio abbreviato avanzata da numerosi imputati, già condannati alla pena a vita in primo grado per le stragi terroristiche-mafiose dell'estate del 1993 a Roma, Milano e Firenze, per scorgere tutta la portata della questione.

Del tutto opportuna è stata, quindi, l'adozione del d.l. n. 341 del 2000, che contiene una norma d'interpretazione autentica dell'art. 442 cpv. c.p.p. (per cui il riferimento all'ergastolo deve intendersi limitato all'ergastolo senza isolamento diurno) ed altresì un'integrazione del medesimo comma, per effetto della quale, nei casi sanzionati - *ex art. 72 c.p.* - con l'ergastolo con isolamento diurno (ossia in ipotesi di commissione di una pluralità di reati puniti con la pena dell'ergastolo o con tale pena e pene detentive temporanee), il giudizio abbreviato comporta l'applicazione della sola pena dell'ergastolo: sicché la più grave sanzione penale non può essere comodamente evitata, come il testo precedente consentiva, nei casi di maggiore gravità, atti a suscitare più forte allarme sociale.

Merita di essere segnalato come il rito abbreviato, riformato dalla legge n. 479 del 1999, abbia indotto rapidissimi e significativi mutamenti nei processi di criminalità organizzata. Il Procuratore generale di Palermo registra che alla passata impostazione, secondo la quale l'affiliato a Cosa Nostra vedeva nella richiesta di giudizio abbreviato una sorta di resa allo Stato, è subentrato - per i relevantissimi vantaggi in termini di pena - un opposto indirizzo: in pochi mesi la scelta del rito speciale è divenuta pressoché generalizzata nei procedimenti per reati di mafia e la mutata prospettiva (anche psicologica) ha determinato un successo dell'istituto anche per reati non puniti con l'ergastolo.

Il Giudice di pace.

La buona prova che il giudice di pace ha dato nel settore civile ha convinto il Parlamento ad attribuirgli la cognizione di illeciti penali caratterizzati da minore offensività sociale, ma che sul versante della tutela penale del cittadino assumono particolare rilevanza. E' chiaro il fine di perseguire anche per questa via, con la sottrazione pure nel campo penale di talune competenze alla magistratura professionale, un recupero di efficienza di un sistema giudiziario ormai vicino al collasso.

Con legge 24 novembre 1999, n. 468, infatti, il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare norme in materia di competenza penale del giudice di pace, non senza aver prima opportunamente ridefinito i criteri di nomina di detto giudice ed affidato al Consiglio superiore della magistratura la cura del relativo tirocinio e della formazione professionale. Il Governo ha dato attuazione alla delega con il d. lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

L'attuazione della direttiva concernente le disposizioni procedurali (che si volevano fortemente semplificate) per i processi affidati al giudice di pace è stata resa difficoltosa da ostacoli costituzionali e di coerenza con l'impianto processuale generale. Ciò ha condotto a risultati non interamente soddisfacenti, data la considerevole preparazione professionale che la complessità della normativa presuppone nel giudice di pace. Il che sembra contraddire la sua caratterizzazione come giudice del territorio e della pacifica convivenza dei cittadini, mediatore - piuttosto che giurista tecnico - e risolutore di conflitti tra due soggetti (imputato e parte offesa).

In un futuro che potrebbe essere anche relativamente prossimo sarà, forse, necessario introdurre taluni accorgimenti processuali, volti a diversificare ulteriormente la giurisdizione del giudice di pace da quella del magistrato professionale, sì da consentirgli di fornire appieno quell'ausilio che da molti oggi è visto come strumento indispensabile per allentare il carico di lavoro degli

uffici ordinari.

Originale è l'innovazione processuale attuata con l'ampliamento dei poteri della persona offesa, la quale non solo è protagonista degli epiloghi anticipati del processo, ma può - nei delitti procedibili a querela di parte - provvedere, previo ricorso al giudice di pace, alla citazione a giudizio della persona alla quale è attribuito il reato (un auspicio in tal senso era contenuto nella Relazione del Procuratore generale Zucconi Galli Fonseca per l'anno 1997).

Meritevoli di segnalazione sono sicuramente anche l'introduzione di una causa di esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto e la creazione di una causa di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie del danno cagionato, mediante le restituzioni o il risarcimento: il che costituisce una novità assoluta nel vigente sistema penale. Si tratta di misure che evidenziano un opportuno sforzo del legislatore di superare dogmatismi a volte paralizzanti, nel tentativo di recuperare efficienza al sistema senza pregiudicare gli interessi delle parti.

Altrettanto interessante, sul piano sostanziale, è la revisione dell'apparato sanzionatorio, con l'esclusione delle pene detentive e la previsione, per i casi di maggiore gravità o di recidiva, di sanzioni come la prestazione di lavoro di pubblica utilità e l'obbligo di permanenza domiciliare nei giorni di sabato e domenica.

Qualsiasi previsione sugli effetti pratici dell'introduzione del nuovo giudice nel settore penale è prematura. La valutazione complessivamente positiva che deve essere data all'operato dei giudici di pace in ambito civile induce ad un ragionevole ottimismo, seppure con i limiti che appresso dirò.

In una visione d'insieme, non si può non approvare l'intento del legislatore, che non si è limitato ad aggiustamenti dell'esistente, ma ha ricercato vie per la soluzione dei problemi affatto nuove.

La normativa in esame costituisce una valida alternativa alla depenalizzazione; ed è suscettibile di ulteriori sviluppi. Con essa, infatti, non si è

proceduto ad una mera sostituzione del tipo di pena, che avrebbe avuto, tra gli effetti negativi, quelli di attenuare la funzione deterrente della sanzione, di ridurre i poteri di accertamento della polizia giudiziaria, di aggravare le note disfunzioni della macchina amministrativa, ed anche di mostrare l'affievolimento della considerazione dell'ordinamento verso illegalità in sé modeste, ma tuttavia oggetto a livello sociale di sensibile disapprovazione.

S'è invece intrapresa una strada nuova, da valutare positivamente, la quale dimostra come - a fronte di una massa sempre crescente di processi - la linea del costante incremento del numero dei magistrati togati non costituisca un indirizzo privo d'alternative.

Tutt'altro. Sono convinto che, in una visione moderna della giurisdizione concepita nella nostra Carta costituzionale, la magistratura togata debba avere un'elevata dimensione professionale. Il che non è possibile pretendere se il numero dei magistrati togati travalica quanto il corpo sociale e la nostra università sono in grado di fornire per tale funzione essenziale allo stato di diritto. L'obiettivo di evitare l'eccessivo incremento degli organici della magistratura professionale comporta, quindi, che i compiti di essa si alleggeriscano da taluni profili minori della giurisdizione, per i quali non è indispensabile il suo contributo.

E' chiaro, peraltro, che il consistente rilievo attribuito nel sistema giudiziario ai giudici di pace rafforza l'esigenza che sul piano deontologico siano assicurate qualità di corrispondente livello.

Strutture e dotazioni degli uffici.

Non ci si può aspettare che l'ampliamento della monocraticità - in luogo della precedente competenza di organi collegiali composti da tre giudici - determini una resa tripla, in termini quantitativi, degli organi giudicanti di primo grado. In effetti già prima della riforma l'80% dei reati apparteneva alla competenza di un giudice monocratico (il pretore); ed estesa era già la

monocraticità nel rito civile.

Ma soprattutto sono le effettive dotazioni degli uffici giudiziari a limitare grandemente i potenziali risultati del sistema riformato. Non sempre è agevole, per carenza di mezzi materiali ed umani, che i tre giudici, liberati dagli impegni del collegio, tengano tre udienze anziché una. E, quando ciò avviene, l'incremento nel numero delle udienze si ripercuote in modo a volte insostenibile sia sui magistrati delle procure, sia sul personale di cancelleria dei tribunali.

Molti distretti hanno segnalato la riduzione della reale possibilità per i magistrati di dedicarsi alle indagini: difficoltà, per le Procure della Repubblica, accentuata dal carico di arretrato derivato dall'unificazione con gli omologhi uffici circondariali.

Quanto al personale di cancelleria, ai numerosi vuoti di organico si aggiungono gli effetti negativi delle limitazioni imposte (per ragioni economiche) alle prestazioni di lavoro straordinario. Più in generale, risulta comunque prioritario l'ampliamento delle piante organiche del personale e la razionalizzazione della distribuzione: se - com'è necessario per celebrare l'accresciuto numero di udienze - si sottrae personale dal lavoro quotidiano di cancelleria, cui era addetto, comunque si determina nell'operatività della struttura uno stallo che preclude in ultima analisi il conseguimento dei benefici indotti dall'accresciuta produttività in ambito più strettamente processuale.

Risposte efficaci alle esigenze organizzative potrebbero ricercarsi in una maggiore flessibilità nell'utilizzazione del personale di cancelleria ed in una più marcata autonomia nelle scelte di gestione degli uffici.

In effetti, il carattere (per loro natura) limitato delle risorse dovrebbe finalmente condurre a riconoscere la necessità di criteri di economicità di gestione, estranei all'impostazione tradizionale in materia di giustizia.

E' sempre vivo, ovviamente, l'auspicio che le risorse vengano incrementate in modo finalmente proporzionato all'ingente impegno necessario per quel salto di qualità che costituisce il comune denominatore delle iniziative

di riforma di cui parliamo. Ma, oltre a ciò, va riconosciuta una nuova prospettiva «economica», più attenta al rapporto costi-benefici, affinché dalle dotazioni disponibili possa ottenersi la resa ottimale.

Per completare le notazioni inerenti alle strutture, va comunque riferito che le relazioni dei Procuratori generali di corte d'appello anche quest'anno ripropongono vigorosamente e con solido fondamento le ormai risalenti doglianze per la carenza di personale (amministrativo e di magistratura) e di risorse materiali (attrezzature ed immobili).

La situazione degli organici della magistratura è nota; e perdura la lentezza tanto nel reclutamento degli uditori quanto nell'esecuzione dei trasferimenti dei magistrati già in servizio.

L'auspicio che io intendo in special modo rimarcare è che sia finalmente realizzata la figura dell'*assistente del giudice*, specie per un ausilio nelle ricerche, nella stesura di provvedimenti seriali, nell'esame di incartamenti particolarmente voluminosi. Il passo compiuto con il contratto collettivo integrativo 1998-2001 per il personale del Ministero della giustizia sembra andare in una direzione interessante, ma le nuove figure non paiono ancora paragonabili a quelle notevoli realizzazioni che le esperienze straniere in materia presentano.

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

Il quadro complessivo e l'andamento della criminalità.

Il quadro complessivo del settore penale che emerge dalle relazioni dei Procuratori generali delle corti d'appello non si discosta in modo significativo da quello che negli ultimi anni i medesimi organi hanno tracciato in sede d'inaugurazione dell'anno giudiziario. Va, in ogni caso segnalata una riduzione del 4,22% delle pendenze (passate da 5.778.227 al 30 giugno 1999 a 5.534.307

alla stessa data dell'anno successivo).

Generalmente condivisa è la sensibilità per i problemi costituiti dal difetto di celerità nelle procedure e dalla scarsa effettività del sistema penale nel suo complesso.

Se ciò induce a giudizi concordi circa l'esigenza di riforme incisive, vi è peraltro, un atteggiamento di attesa di più concreti elementi per la valutazione delle modificazioni in atto in ambito ordinamentale e processuale.

In base all'esperienza giudiziaria, poi, alla registrazione di alcuni successi nel contrasto alla criminalità si accompagna ovunque un vivo allarme sia per il carattere particolarmente violento col quale alcuni episodi criminosi sono stati consumati di recente, sia per il diffondersi di fenomeni delinquenti di matrice straniera.

In molte relazioni è accentuata l'attenzione per il progressivo maggiore coinvolgimento di bambini e ragazzi in vicende criminali: come vittime di violenze, ma anche per il consistente inserimento di minorenni nelle strutture della criminalità organizzata.

Nel complesso, il tono delle relazioni dei Procuratori generali delle corti d'appello appare preoccupato e prevalentemente negativo, anche per il permanere di gravi difficoltà operative degli uffici giudiziari.

Quasi ovunque perdura il fenomeno della frequente estinzione per prescrizione dei reati, specie contravvenzionali.

Sempre attuale risulta il tema della «geografia giudiziaria», permanendo l'esigenza di una razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili, attraverso un'ulteriore revisione delle circoscrizioni adeguata ai tempi, e, in tale contesto, di un ridimensionamento del numero di sezioni distaccate di tribunale.

Quanto all'andamento della criminalità, va registrata, nel periodo 1° luglio 1999 – 30 giugno 2000, una generalizzata riduzione dei delitti per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale (con la sola eccezione dei sequestri di persona a scopo di rapina o estorsione e dei reati in materia di sostanze stupefacenti), come evidenziano i dati statistici qui di seguito riportati.

Tuttavia non è possibile affermare con certezza che tale contrazione, almeno per i delitti di minore gravità e per quelli che rimangono confinati in ambito strettamente familiare, corrisponda ad una effettiva diminuzione della criminalità. In primo luogo perché alcuni grandi uffici giudiziari sono in ritardo nella iscrizione delle notizie di reato relative ai furti; in secondo luogo, non può escludersi che vi siano molteplici manifestazioni delinquenti (si pensi a molti furti in appartamenti o ai “borseggi”) che non vengono neppure a conoscenza delle pubbliche autorità; si può solo rilevare che mancano elementi per affermare che nel periodo in esame tale fenomeno abbia avuto una incidenza superiore a quella che ha avuto nei periodi precedenti. D’altro lato non va dimenticato che nel periodo in esame ha incominciato a produrre effetti l’intervenuta depenalizzazione.

Si tratta, in ogni caso, di una inversione di tendenza rispetto al costante aumento verificatosi negli anni precedenti, che va accolto con l’auspicio di un futuro consolidamento, ma senza pericolosi trionfalismi.

Tuttora assai elevato è il numero dei delitti i cui autori restano ignoti: l’86,95%; percentuale che sale al 96,12% per quel che concerne i furti. Tali dati evidenziano che è necessario intensificare l’azione diretta all’individuazione degli autori di reati che, a volte, vengono definiti “bagattellari”, ma che incidono negativamente sulla sicurezza e sulla pacifica convivenza dei cittadini. Inoltre, tale enorme mole di reati impuniti costituisce un ulteriore elemento di sfiducia nei confronti dell’azione di contrasto della magistratura e delle forze dell’ordine

Dai dati forniti dall’Istituto Nazionale di Statistica¹ emerge che nel periodo in esame i delitti denunciati per i quali è iniziata l’azione penale² sono stati 2.934.279, con una riduzione, rispetto al corrispondente periodo precedente, del 11,3%. In particolare, sono stati denunciati:

Omicidi tentati e consumati	2.476 (- 28%)
Rapine	50.301 (- 21,26%)

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

² Ai fini statistici vengono ricompresi in tale categoria anche i delitti commessi da ignoti dal momento in cui tali delitti vengono iscritti nel “registro ignoti” (v. tav. 14 statistiche ISTAT).

Estorsioni	6.661 (- 29,40%)
Sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione	264 (+68,15%)
Violenza sessuale	3.797 (-9,55%)
Maltrattamenti in famigli o verso i fanciulli	2.028 (-31,60%)
Stupefacenti	34.948 (+14,37%)
Furti	1.670.092 (-9,12%)

Ha subito una contrazione il numero dei delitti commessi da ignoti³ (passato da 2.784.532 a 2.551.446); va, peraltro, segnalato un preoccupante incremento percentuale di tali delitti rispetto al totale di quelli denunciati (86,95% a fronte dell'84,3% del periodo precedente). Tale percentuale scende, tuttavia, al 63,58% se non si tiene conto dei furti.

Siffatti calcoli non tengono conto delle contravvenzioni, i cui dati non sono oggetto di rilevazione da parte dell'ISTAT; si può solo osservare che in materia contravvenzionale la percentuale degli ignoti è sicuramente molto bassa dato che per tali reati vi è, di solito, contestualità fra accertamento ed individuazione dei responsabili.

La criminalità di origine straniera.

Gli effetti criminogeni della massiccia immigrazione clandestina di stranieri extra-comunitari sono al centro dell'attenzione in molti distretti giudiziari (al 30 giugno 2000 i detenuti extra-comunitari presenti negli istituti di pena erano ben il 28% della popolazione carceraria). Il fenomeno è registrato con note di allarme, d'intensità pari, peraltro, al carattere drammatico col quale avviene di frequente l'ingresso in territorio italiano di persone - spesso donne e bambini anche in tenera età - che la delinquenza sfrutta con spietatezza, in varie forme, come occasioni d'arricchimento.

³ Come s'è detto nella nota che precede ai fini statistici si considerano commessi da ignoti i delitti che vengono iscritti nel "registro ignoti", indipendentemente dagli ulteriori sviluppi delle indagini e, quindi, anche se successivamente gli autori vengono individuati.

In conformità a quanto emerso negli ultimi anni, anche processualmente si vanno ottenendo conferme della recrudescenza della criminalità organizzata di “importazione”.

E’ fondato il convincimento che fenomeni della portata di quelli che interessano le nostre coste non sono affrontabili solo sul piano del contrasto giudiziario e devono fronteggiarsi in uno sforzo comune con gli altri Paesi europei (posto che dell’Unione Europea le frontiere esterne italiane sono parte).

La gestione dell’immigrazione clandestina resta un settore lucroso per le organizzazioni criminali tanto d’origine italiana quanto straniera. Trattasi, peraltro, di problema per fronteggiare il quale sono indispensabili adeguati strumenti di cooperazione internazionale, quale il Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata aperto alla firma nel dicembre 2000.

Collaterali all’immigrazione clandestina sono anche altri fenomeni penalmente significativi: ad esempio quello della collusione fra pubblici ufficiali e gruppi extra-comunitari, per la predisposizione di falsa documentazione di soggiorno.

Da molti distretti vengono segnalate persistenti difficoltà nell’espulsione degli irregolari.

Delle molteplici manifestazioni della criminalità di matrice straniera parlerò nel contesto della trattazione dedicata alle diverse forme delinquenziali, quali si delineano in base all’esperienza giudiziaria del periodo in esame.

La criminalità organizzata.

Al fenomeno della progressiva penetrazione in Italia di organizzazioni criminali straniere se ne accompagna nell’esperienza contemporanea anche uno di segno inverso: l’irradiazione all’estero delle principali associazioni delinquenziali italiane (soprattutto meridionali), operanti in varie aree geografiche, sia europee, sia africane ed americane.

In ambito nazionale non v'è dubbio che i sodalizi italiani continuino ad operare a tutto campo, manifestando evidente vitalità. La tendenza di tali gruppi a divenire per alcuni profili “tributari” di quelli stranieri operanti nel Paese è coerente con l'attuale strategia di “sommersione territoriale” delle mafie tradizionali.

Ancora in una prospettiva d'insieme, è dato registrare la valenza sempre più marcatamente economica della criminalità organizzata, anche per le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dalla progressiva liberalizzazione dei flussi internazionali di capitale.

La consapevolezza della portata internazionale delle problematiche poste dalla moderna grande criminalità è ormai diffusa a livello mondiale ed ha condotto alla firma a Palermo, poche settimane or sono, della Convenzione internazionale contro la criminalità organizzata promossa dalle Nazioni Unite.

Si accentua, nel contempo, la pericolosità sociale, economica, finanziaria e fiscale di manifestazioni criminose di antica origine. Tale, ad esempio, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, riguardo al quale gli ovvii danni prodotti per le risorse sottratte al bilancio nazionale (ed oggi anche a quello dell'Unione Europea) si combinano con il forte turbamento della sicurezza pubblica, per le modalità operative particolarmente aggressive della criminalità impegnata nel settore.

L'azione di contrasto ha segnato anche nel periodo in esame risultati significativi, frutto dell'impegno senza posa di magistratura e forze dell'ordine.

I caratteri tipici delle organizzazioni criminali presenti sul territorio si confermano, comunque, corrispondenti alla ricostruzione proposta lo scorso anno: con “Cosa nostra” sempre attiva, ma tesa a ridurre la propria visibilità esterna; la “camorra” campana impegnata nei più diversi settori illeciti; la “ndrangheta” dominante nel territorio di sua tradizionale competenza; la criminalità pugliese coinvolta in diverse attività criminose e particolarmente in quelle - aventi profonde connessioni internazionali - che s'incentrano sui traffici e sugli sbarchi nelle coste della regione.

Questo, in sintesi, il quadro risultante dall'esperienza giudiziaria (dalla quale emerge fra l'altro, in linea di continuità con gli anni passati, il perpetuarsi dei noti problemi connessi alla celebrazione di maxi-processi, mentre si riconferma positiva la valutazione circa la legge 7 gennaio 1998, n. 11, sulla partecipazione al processo penale a distanza, per i suoi effetti sia sulla sicurezza sia sul razionale impiego del personale di scorta):

Nei distretti siciliani permane - nonostante anni d'indiscussi successi nell'attività repressiva statale - la fortissima presenza della mafia, che gestisce direttamente gli illeciti o ne permette la pratica solo previo consenso. Tale la realtà, che l'attenta strategia di occultamento dell'attività di Cosa Nostra non deve indurre a sminuire, soprattutto per la dimostrata prontezza dell'associazione mafiosa a ripresentarsi nella sua tragica forma sanguinaria non appena affiori qualche segnale di cedimento dell'attività di contrasto.

La stessa diminuzione dei conflitti interni alla medesima struttura corrisponde all'opzione strategica della mimetizzazione e si spiega con il fine di ridurre gli interventi di polizia. Ma si tratta di mero «adattamento» a tale azione repressiva: tant'è che anche il dato - registrato in varie aree territoriali - del calo degli omicidi mafiosi è interpretato come in sé non significativo di una minore pericolosità dei gruppi organizzati.

L'esperienza giudiziaria conferma che per i mafiosi gli strumenti più temuti sono l'ergastolo ed il regime carcerario previsto dall'art. 41-*bis* dell'Ordinamento Penitenziario.

In Calabria si registra il sostanziale consolidarsi della *pax* mafiosa, funzionale alla gestione dei larghi strati dell'economia dei quali la criminalità organizzata ha acquisito il controllo. Perdura il dominio del territorio da parte della 'Ndrangheta ed il suo costante impegno per l'inserimento di propri esponenti nelle amministrazioni locali.

Reinvestito in attività apparentemente lecite il provento delle loro imprese criminali, le associazioni mafiose hanno un ruolo di importanza primaria nella struttura sociale. Accanto al grande traffico (specie quello internazionale degli

stupefacenti), fonte imponente di illecite locupletazioni è quello dei grandi lavori: sia grazie alla pretesa di tangenti, sia mediante l'acquisizione in proprio delle commesse (con una conseguente spirale di effetti negativi per l'interesse pubblico, anche in ragione dell'imposizione di prezzi assolutamente più elevati di quelli che sarebbero coerenti con una sana situazione di mercato concorrenziale).

L'esperienza più recente ribadisce la particolare valenza geopolitica della Puglia e la sua esposizione all'aggressione da parte delle organizzazioni criminali nazionali ed internazionali (che induce i Procuratori generali a segnalare l'esigenza del rafforzamento degli organici della magistratura).

In tale quadro si colloca l'azione violenta delle strutture contrabbandiere. Attivissime quelle che gestiscono il contrabbando di tabacchi, oltre ai traffici di armi e droga (prevalentemente dal Montenegro, ove latitanti italiani hanno stretto alleanze con organizzazioni criminali locali). L'aggressività e la violenza si sono manifestate con spregiudicate manovre degli scafi e poi con l'uso di automezzi rostrati e blindati: modalità operative che hanno dato luogo ad incidenti con la Guardia di Finanza (la quale ha dato anche un contributo di sangue, in quelle che hanno costituito vere azioni di guerra) ed al coinvolgimento pure di ignari cittadini. Ampia la partecipazione anche di minorenni (spesso giovani albanesi che col ruolo di corrieri si pagano il transito in Italia).

Dalla Campania giunge la riconferma della situazione particolarmente allarmante segnalata negli anni recenti, con una micro-criminalità sempre più aggressiva ed arrogante e, ad un tempo, una delinquenza organizzata che ha raggiunto ormai limiti da primato europeo: controllo «militare» ed economico del territorio ed inquinamento anche di parte della vita politica. Il settore di maggiore attenzione resta quello economico, specie degli appalti e dei servizi pubblici.

A Napoli è sempre elevato il numero degli omicidi, spesso correlati alla ricerca di nuovi assetti organizzativi dei gruppi camorristici, come pure a

necessità di epurazione dopo importanti dissociazioni. A Salerno, invece, la situazione di pace fra i vari *clan*, con spartizione del territorio e dei vari settori d'attività, ha comportato negli ultimi tempi la cessazione degli omicidi di stampo camorristico: dato che, in tale quadro d'insieme, induce ad escludere che si sia determinata una riduzione della pericolosità delle cosche.

La sostanziale continuità fra le esperienze del recente passato, in materia di crimine organizzato, e la situazione riferita all'anno in esame è caratteristica, oltre che dei distretti meridionali, anche del resto del Paese. Continuano ad essere presenti sul territorio proiezioni di associazioni mafiose siciliane, campane, pugliesi e calabresi, le quali peraltro convivono – nei diversi distretti – con gruppi locali e con nuove manifestazioni delinquenziali di matrice straniera. A titolo esemplificativo può rammentarsi l'esperienza veneta, ove è di origine straniera (anche se non propriamente mafiosa) la criminalità che - talora anche in connessione con articolazioni della delinquenza locale - ha occupato gran parte degli «spazi vuoti» lasciati dalla ormai sgominata «mala del Brenta».

In numerose relazioni viene ribadita l'irrinunciabilità, nella lotta al crimine organizzato, dello strumento dei c.d. collaboratori; ma risulta pure evidenziata l'esigenza - fortemente avvertita - di ragionevole cautela nell'approccio al fenomeno, adeguata al comune sentire di giustizia.

Vari distretti - pur essendosi riscontrate, anche nell'ultimo anno, alcune collaborazioni significative - riconfermano il calo notevole delle collaborazioni, da cui consegue la necessità di ulteriore affinamento della professionalità degli inquirenti, avendo le indagini tradizionali - più lunghe e complesse - in larga parte preso il posto di quelle fondate su dichiarazioni di collaboratori di giustizia.

Da molti si lamenta la mancata approvazione della riforma, a fronte di un disegno di legge che mirava a rivedere parzialmente la disciplina vigente, con opportuni correttivi suggeriti dall'esperienza giudiziaria. E' necessaria l'introduzione di disposizioni volte ad assicurare la genuinità e la tempestività della collaborazione mediante la previsione di un periodo di tempo massimo

entro il quale debbono essere riferiti i fatti di maggiore gravità dei quali il soggetto è a conoscenza. Una disposizione di tal fatta dovrebbe contribuire a ridurre le polemiche sul c.d. pentitismo a rate o a tempo.

Assai avvertita è, altresì, l'esigenza che i benefici penitenziari riconosciuti ai collaboratori non vanifichino le condanne inflitte in sede cognitiva ed il carattere naturalmente afflittivo della sanzione, pur se altrettanto avvertita è anche la necessità di non disincentivare le collaborazioni. Occorre, probabilmente, la fissazione di limiti di pena da espiare al di sotto dei quali non si possa comunque scendere.

Ancora una volta assolutamente concordi le opinioni espresse sulla particolare utilità - nel contrasto alle forme più potenti e ramificate di criminalità - delle misure di prevenzione patrimoniali. I relativi procedimenti presentano carattere particolarmente impegnativo, per la capacità degli indiziati di mafia di attrezzarsi con sistemi raffinati al fine di mascherare la reale destinazione dell'enorme flusso di denaro realizzato illecitamente e la gestione delle attività economiche e finanziarie connesse. Pertanto, la specializzazione degli operatori, l'adeguamento della normativa e la realizzazione di una banca-dati centralizzata si riconfermano esigenze prioritarie.

Le altre manifestazioni criminose.

a) Omicidi, rapine, sequestri di persona.

Anche quest'anno risulta ovunque diffusa e notevole l'attenzione della pubblica opinione per l'accentuarsi della violenza nella consumazione di reati. In particolare le rapine a mano armata non di rado si sono evolute in modo cruento.

Nell'analisi concernente gli omicidi volontari, l'esperienza dei singoli distretti non si presenta di segno univoco, anche in aree territoriali sostanzialmente omogenee. Di più lineare lettura le emergenze dei distretti meridionali, nei quali il decremento degli omicidi viene spiegato (come già s'è illustrato) soprattutto con ragioni strategiche delle associazioni delinquenziali.

Di entrambi i reati suddetti va rilevata, comunque, a livello nazionale, una consistente riduzione.

Altrettanto non può dirsi per i sequestri di persona a scopo di estorsione, che hanno avuto un'impennata del 68%; in tale settore criminoso pare in atto un'evoluzione verso forme particolarmente dinamiche di consumazione del delitto, che si differenziano per aspetti salienti da quelle classiche. In Sardegna, ad esempio, sono stati commessi nell'ultimo anno un paio di c.d. sequestri-lampo e nessuno, invece, di tipo tradizionale. Analoga l'esperienza in Toscana.

In molte parti d'Italia è netto l'emergere di delitti nel settore consumati con il coinvolgimento di stranieri, in varie forme. E comprensive di sequestri di persona sono le azioni particolarmente violente, della criminalità soprattutto straniera, compiute per la gestione della prostituzione di donne provenienti dall'estero.

b) Reati con matrice politica.

Il dato che accomuna le notazioni in materia è costituito dall'opportunità di mantenere elevata l'attenzione per i segnali che possano affiorare, seppure non sfociati nella commissione di gravi reati, affinché non si determinino condizioni d'impreparazione tali da rendere in futuro meno tempestivi gli interventi di contrasto qualora si registrassero più consistenti manifestazioni di criminalità aventi matrice politica.

Episodi recentissimi confermano la correttezza di questa impostazione, inducendo a sottolineare la necessità della vigile considerazione di questo settore da parte di tutte le istituzioni competenti.

c) Criminalità economica e reati contro la P.A.

Il settore risulta all'attenzione sull'intero territorio nazionale e, laddove più marcata è la presenza di associazioni delinquenziali, è trattato dai Procuratori generali nel contesto delle relative analisi, coerentemente con le proiezioni sempre più consistenti della criminalità organizzata in ambito

economico, nei pubblici servizi, negli appalti.

La piaga dell'inquinamento mafioso dell'azione della P.A. manifesta caratteri di costante rivitalizzazione. Si consolida, inoltre, la dimensione economica delle organizzazioni delinquenti, ormai tese non soltanto a lucrare «tangenti», ma sempre più spesso ad ingerirsi nelle commesse di pubblici lavori anche assumendole in proprio.

A ciò s'aggiunge il reinvestimento dei profitti illegali (così dei settori ora menzionati come dei più svariati traffici) in attività commerciali ed imprenditoriali aventi apparentemente carattere lecito.

In tema di abuso d'ufficio, risulta ovunque ridotto - per effetto dell'attuale formulazione della norma incriminatrice - il numero di procedimenti penali per violazione dell'art. 323 c.p.

Sempre in tema di reati contro la P.A., è importante dare atto della condivisione a livello internazionale dell'esigenza di una globalizzazione dell'impegno repressivo della corruzione, mediante accordi tra Stati volti a favorire l'omologazione delle legislazioni e ad agevolare la cooperazione.

Va, quindi, registrata con compiacimento l'adozione di importanti strumenti internazionali in materia, di cui l'Italia è stata solerte promotrice e che ha provveduto di recente a ratificare. Con la legge 29 settembre 2000, n. 300, si autorizza infatti, fra l'altro, la ratifica della convenzione Ocse del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni d'affari internazionali, nonché della convenzione "generale" dell'Unione europea sulla corruzione dei funzionari del 26 maggio 1997.

d) Reati in materia di stupefacenti.

L'ampiezza dei traffici e l'articolazione delle strutture organizzative - di matrice italiana e straniera - operanti in questo settore illecito sono ricostruiti, nelle varie zone del paese, in termini del tutto coerenti con quanto registrato negli anni passati.

Progressivo è l'affermarsi di gruppi stranieri, che agiscono sul territorio

italiano talora in modo coordinato e talora in posizione di conflitto con quelli locali.

Significativa è altresì la correlazione fra i traffici di sostanze stupefacenti e le dinamiche dell'immigrazione clandestina, che incrementano la varietà delle vie d'introduzione delle droghe sul mercato nazionale, accentuando per tal modo anche le difficoltà dell'azione di contrasto, resa evidente dal rilevante incremento dei relativi reati (+14,37%).

e) Reati inerenti alla sfera sessuale.

Giudizi generalmente favorevoli risultano espressi in merito alle innovazioni legislative intervenute negli ultimi anni nel campo della tutela dalle violenze sessuali. Giudizi che trovano riscontro nella consistente riduzione dei relativi reati (-9,55%).

Delicatezza straordinaria assume il tema delle violenze sessuali interessanti minori, che ne risultano protagonisti in modi differenti, spesso opposti, ma sempre tali da sollecitare il massimo impegno nell'intervento giudiziario e sociale. E', infatti, in costante aumento il numero delle segnalazioni di bambini e ragazzi vittime di abusi, nonché di minorenni (da soli od in concorso con maggiorenni) imputati di analoghi fatti.

Appunto il crescere delle violenze sessuali in danno di fanciulli ha indotto molti uffici giudiziari ad organizzare strutture specificamente competenti. E' condivisa, infatti, l'opinione circa la necessità di specializzazione (nelle tecniche di approccio, di interrogatorio dei minori e poi di trattamento dei responsabili) da parte di magistrati, forze di polizia, periti, operatori sociali e sanitari.

Del problema della pornografia infantile destinata ad uso di pedofili si occupa quest'anno un numero consistente di relazioni, con consapevolezza delle potenzialità offerte da *Internet*. Le acquisizioni investigative ed i riscontri giudiziari risultano, tuttavia, limitati soltanto ad alcuni distretti.

Ad un ulteriore ambito criminale afferente la sfera sessuale - quello dello sfruttamento della prostituzione - s'è già avuto modo di accennare trattando dei

campi d'azione propri della delinquenza straniera in Italia. Risulta, in effetti, fenomeno imponente in tutto il territorio quello dello sfruttamento di donne extra-comunitarie, di varie etnie.

Allarmanti le modalità operative degli sfruttatori, i quali mostrano la propensione a far uso di metodi addirittura feroci per imporre il loro volere e conservare il controllo dell'attività illecita. Si registrano condanne per il delitto di riduzione in schiavitù, commesso da extra-comunitari mediante il totale assoggettamento di donne pur esse straniere, per poterne sfruttare in via continuativa ed esclusiva l'attività quali prostitute.

f) Usura.

Al pari degli anni passati, i Procuratori generali affrontano il tema dell'usura con toni di seria preoccupazione, nonostante i dati relativi all'accertamento in sede processuale di responsabilità per il delitto di usura siano complessivamente piuttosto contenuti, risultando riconfermata dalle analisi la sicura esistenza di un elevato numero di casi non denunciati.

Nei distretti interessati da fenomeni di delinquenza mafiosa il prestito usurario trascende spesso l'obiettivo immediato del conseguimento della (pur cospicua) contropartita per i prestiti e diviene strumento per il progressivo controllo delle iniziative e delle attività economiche, da parte delle strutture criminali.

g) Frodi comunitarie.

Nei distretti nei quali gli illeciti in questione hanno assunto proporzioni consistenti è emersa l'impressione che le condotte fraudolente siano incoraggiate dalla scarsa efficacia dei controlli.

E' certo, in ogni caso, che, nonostante l'affinamento dell'azione repressiva, questa categoria di reati richiede indagini difficoltose.

In questo quadro è da segnalare l'iniziativa della Commissione dell'Unione europea volta alla modifica del Trattato dell'Unione al fine di

prevedere l'istituzione di un pubblico ministero europeo per la repressione di reati che offendono gli interessi finanziari della Comunità.

La proposta, che credo goda del pieno sostegno delle autorità italiane, appare a mio avviso meritevole di ogni attenzione.

h) Reati ambientali ed urbanistici.

L'azione investigativa offre ancora una volta conferma del coinvolgimento di associazioni criminali nel campo dello smaltimento dei rifiuti.

Il giudizio che complessivamente emerge dalle relazioni è critico verso talune disposizioni di legge in tema di tutela ambientale. Così, da diversi distretti viene espressa una valutazione negativa sulla disciplina legislativa di tutela delle acque.

Diffusi in tutto il territorio risultano gli incendi, di frequente di origine dolosa, e dei quali rimangono per lo più ignoti gli autori. Una più rigorosa repressione è stata apprestata col d.l. 4 agosto 2000, n. 220, convertito, con modificazioni, nella legge 6 ottobre 2000, n. 275, che ha introdotto una nuova fattispecie criminosa (l'incendio boschivo: art. 423-*bis* c.p.) con pene che possono arrivare fino a quindici anni di reclusione. L'intervento è stato opportuno; ma, pur non sottovalutando l'importanza (dal punto di vista della prevenzione generale) di un più severo trattamento sanzionatorio, va rilevato che per tale fenomeno il problema non era e non è tanto quello della sua rilevanza penale, bensì di una più incisiva tutela, anche preventiva, del nostro patrimonio boschivo e, soprattutto, di una più efficace attività di individuazione e ricerca degli autori dei reati.

i) Reati tributari.

Pressoché univoco è l'atteggiamento di favore verso l'intervento complessivamente riformatore e la depenalizzazione recati dal decreto legislativo n. 74 del 2000, volto ad eliminare le precedenti fattispecie, rivelatesi inadatte ad un serio contrasto della evasione di imposta, ed a costruire un nuovo

sistema sanzionatorio fondato su di un ristretto numero di delitti puniti gravemente e riferiti a fatti di rilevante offensività per gli interessi erariali.

l) Criminalità informatica

Nell'ambito della criminalità informatica sta assumendo rilevanza predominante la criminalità telematica, che opera attraverso connessioni a distanza tra *computers*, e soprattutto via *Internet*.

La possibilità di anonimato, la velocità e l'universalità della comunicazione agevolano notevolmente l'uso della Rete per finalità criminali, sia di basso sia di alto profilo, mentre la internazionalità della Rete rende assai ardua la repressione penale, legata ai tradizionali limiti derivanti dalle sovranità nazionali.

Sul piano dei diritti individuali si deve rilevare una riduzione delle possibilità di tutela di alcuni diritti elementari della persona, quali il diritto al nome, all'immagine, all'onore.

Sul piano della criminalità di alto profilo, *Internet* si sta rivelando uno strumento privilegiato, da un lato, per l'esercizio di vere e proprie imprese illecite, con riguardo a quei beni che sono liberamente scambiabili per via telematica: e cioè informazioni riservate di ogni genere, immagini (tra le quali spiccano purtroppo quelle relative alla pornografia minorile), *software* e opere musicali (per i quali la diffusione in Rete consente di aggirare il diritto d'autore); dall'altro, per il riciclaggio dei proventi illeciti, che vengono sempre più facilmente reimpiegati attraverso operazioni bancarie e finanziarie telematiche.

Per ottenere risultati concreti nella repressione della criminalità che usa la telematica per le proprie attività illecite urge un concerto internazionale che al momento è in buona parte assente.

m) Criminalità ordinaria.

Le proporzioni ormai assunte da quella che in passato veniva detta

«micro-criminalità» inducono a porre all'ordine del giorno, fra gli argomenti prioritari dell'azione repressiva statale, la criminalità comune, oggi classificata in molte relazioni come fenomeno di «proporzioni immani».

Invero, al di là dei rilevamenti statistici, risulta vieppiù manifesto l'allarme sociale per quegli illeciti cui il cittadino si reputa potenzialmente esposto in modo più immediato.

Le cause della diffusa illegalità sono, ovviamente, complesse ed una semplificazione dell'analisi non gioverebbe all'individuazione delle forme di contrasto più appropriate. Non pare, tuttavia, errata la percezione dell'opinione pubblica che, rispetto all'agire di chi è dedito ai c.d. reati minori, eserciti un'incidenza negativa la quasi certezza dell'impunità (vengono individuati, come si è avuto già occasione di ricordare, poco meno del 4% degli autori dei furti denunciati) e la presunzione d'immunità connessa alla frequente sospensione automatica dell'applicazione della pena, per la vigente disciplina dell'esecuzione. Correlativamente ne deriva l'accentuarsi dei timori e della sensibilità psicologica della cittadinanza onesta.

n) La criminalità minorile.

La criminalità minorile presenta, nell'esperienza contemporanea, differenti profili (peraltro non di rado interconnessi): la dedizione di un elevato numero di minorenni ai più vari illeciti di carattere comune; il loro sfruttamento da parte di maggiorenni per la consumazione di reati; il coinvolgimento di minori nel crimine organizzato.

Su quest'ultima, gravissima emergenza sono stati acquisiti negli ultimi tempi significativi riscontri giudiziari al fenomeno - già denunciato lo scorso anno - dell'arruolamento di minori nelle strutture associative mafiose.

Ne sono esempi: il reclutamento (particolarmente esteso in occasione dell'arrivo di grossi carichi di sigarette di contrabbando) per l'espletamento di compiti svariati, spesso anche d'importanza strategica nella dinamica delinquenziale (come scarico, trasporto e custodia di armi o droga, appoggi di

tipo logistico, attività di vedetta, con cellulari e ricetrasmittenti, ecc.); o l'impiego di infra-quattordicenni come incaricati della raccolta del denaro estorto ai commercianti.

Non occorrono parole per richiamare l'attenzione sulla necessità di interventi più incisivi nei confronti degli adulti che inducono i minori a delinquere o li sfruttano.

L'esperienza giudiziaria conferma che, laddove si sono registrati successi nell'individuazione degli adulti sfruttatori, s'è prodotto un effetto vistoso: dopo l'esecuzione delle misure cautelari nei confronti degli sfruttatori (e nonostante queste fossero numericamente assai limitate) s'è registrato a livello locale un decremento dei furti del 20%.

Riguardo alla giurisdizione penale nel settore dei minorenni, convergenti critiche si registrano nei confronti dello strumento del collocamento in comunità, inadeguato a fronte della spesso notevole pericolosità del minore. Vi è necessità di strutture di accoglienza più organizzate anche per il controllo degli ospiti: il carattere della delinquenza minorile più diffusa, prevalentemente rappresentata da minori stranieri o nomadi, determina il prevalere della funzione contenitiva degli Istituti penitenziari per minorenni rispetto a quella rieducativa, anche per la mancanza di un numero adeguato di «mediatori culturali» e di personale educativo della stessa provenienza etnica e linguistica dei ragazzi.

La Direzione Nazionale Antimafia.

In un contesto caratterizzato dalla presenza multiforme ed aggressiva della criminalità organizzata, la Direzione Nazionale Antimafia continua la sua efficace azione d'impulso e di coordinamento investigativo.

Il modello organizzativo, con l'articolazione in Dipartimenti e Servizi positivamente sperimentata negli anni scorsi, è stato riconfermato dal Procuratore Nazionale, con alcune significative integrazioni, apportate per renderlo più funzionale.

Apprezzamento esplicito di tale impostazione organizzativa è venuto anche dalle autorità giudiziarie straniere con le quali la Direzione Nazionale Antimafia ha avuto contatti operativi. Alcune di esse hanno assunto a modello, per possibili analoghe iniziative nei rispettivi stati, il Servizio Informatico, che costituisce una “banca dati giudiziaria” relativa a tutte le indagini svolte in tema di criminalità organizzata, specie mafiosa.

E’ proseguita assai intensamente la cooperazione istituzionale della D.N.A., delle cui specifiche cognizioni hanno inteso avvalersi varie istituzioni ed organismi dello Stato.

Alla proficua azione a vari livelli, sulla quale s’è riferito nelle relazioni degli anni precedenti, s’è aggiunta la collaborazione con l’Autorità di vigilanza sugli appalti pubblici, della quale il Procuratore Nazionale Antimafia pone in evidenza il particolare rilievo perché, “come passate e recenti indagini dimostrano, il settore degli appalti è quello maggiormente insidiato – attraverso estorsioni, subappalti, spartizioni di aggiudicazioni – dalle organizzazioni criminali che, in tal modo, innestano la loro illegale economia su quella legale, con la creazione di una ‘zona grigia’ e di una serie di rapporti ed interrelazioni che non solo producono gravi danni economici, ma anche improprie ed illegittime connessioni fra organi delle istituzioni ed il mondo della criminalità”.

In costante e significativo aumento risulta il numero delle riunioni di coordinamento delle indagini collegate seguite dalle Direzioni Distrettuali Antimafia. Per tale via si sono evitate sovrapposizioni di iniziative e potenziali contrasti in importanti attività investigative, col beneficio, inoltre, di proporre un “interlocutore unico” nei rapporti con le autorità giudiziarie di altri stati (che ha prodotto l’effetto di rimuovere alcune lentezze in passato registrate nell’esecuzione di rogatorie).

E’ stato sottoscritto un documento di cooperazione tra la D.N.A. e l’Ufficio Europeo di Lotta Antifrode (OLAF).

Nel Servizio di Cooperazione Internazionale sono confluiti anche i magistrati indicati quali “punti di contatto” della rete giudiziaria europea,

essendo stata la Direzione Nazionale Antimafia individuata quale “punto centrale di contatto” riguardo ai delitti di mafia.

Appunto sul piano internazionale l'intenso impegno della D.N.A. è proseguito nell'anno in esame, fra l'altro con la attiva partecipazione di suoi magistrati ai lavori di organismi istituiti in sede O.N.U., U.E. e ad altri livelli internazionali per il contrasto al crimine organizzato, nonché in esecuzione di programmi inerenti ai rapporti fra l'Italia e singoli altri paesi: iniziative tutte accomunate dalla conferma – a livello investigativo, ma anche ormai giurisdizionale – della dimensione transnazionale di molte ed agguerrite strutture delinquenziali operanti in Italia, rispetto alle quali il tradizionale approccio limitato alla prospettiva nazionale interna sarebbe in tutta evidenza inadeguato, per un'efficace azione di contrasto. Infatti, una delle note che caratterizzano la moderna criminalità organizzata è il fatto che taluni mercati illeciti (come quello degli stupefacenti, il contrabbando di t.l.e., la tratta di esseri umani) sono gestiti da gruppi di diverse etnie “che instaurano fra di loro criminali sinergie per trasferire i ‘beni’ dall'uno all'altro Paese attraverso i territori di altri Stati”.

Polizia giudiziaria e strutture investigative.

L'esperienza di tutti i distretti riconferma anche per l'anno in esame il generale, positivo giudizio sull'impegno e sull'operato della polizia giudiziaria, nelle sue principali componenti (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza).

Non meno che in passato vengono lamentate, peraltro, l'insufficienza degli organici (soprattutto delle sezioni presso gli uffici di Procura) e la carenza di mezzi tecnici per il compimento di indagini impegnative (ad esempio nel settore delle intercettazioni, nel quale le dotazioni strumentali per i vari tipi d'intervento non sono adeguate al numero ed alla delicatezza dei procedimenti).

A livello operativo, pur dandosi atto della crisi del tradizionale modello di

controllo del territorio, per la crescente mobilità della popolazione (tanto più con la sempre più diffusa molteplicità delle etnie), si esprime l'avviso che una presenza più capillare («di quartiere») delle forze dell'ordine gioverebbe alla conoscenza delle comunità ed a rendere ad esse più prossima la presenza delle istituzioni.

Per quanto riguarda il delicato argomento dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, non vi è ragione di ritenere causa di "demotivazione" di quest'ultima il fatto che il codice attribuisca al P.M. la direzione delle indagini. In realtà, fermo restando il dovere di informare prontamente il pubblico ministero della *notitia criminis*, la disciplina vigente già assicura margini significativi all'azione investigativa propria della polizia giudiziaria per l'accertamento dei reati e l'individuazione dei responsabili. E' auspicabile che in tal senso sia profuso il massimo impegno e che tale esso permanga anche dopo l'adozione di eventuali provvedimenti cautelari nei confronti delle persone sottoposte alle indagini.

C) L'ESECUZIONE DELLA PENA.

I principi di certezza ed effettività della pena hanno nella fase esecutiva uno dei momenti di maggior rilievo perché è in tale fase che si realizza concretamente la potestà punitiva dello Stato. Nonostante le segnalazioni, contenute nelle relazioni dei procuratori generali, di una sufficiente celerità nella formazione dei "cumuli" e nella emissione degli ordini di carcerazione, è tuttora diffusa la sensazione (mancano dati statistici che consentano valutazioni più puntuali) che debbano essere compiuti ulteriori sforzi per ridurre i tempi che intercorrono tra il momento in cui la sentenza di condanna passa in giudicato, e, quindi, diviene esecutiva, e quello in cui la esecuzione effettivamente avviene. Particolare allarme desta la situazione nel distretto di Napoli, ove sono pendenti ben 5.534 esecuzioni contro imputati liberi in sospensione di pena.

Ostacoli ad un recupero dell'efficienza in tale direzione sono venuti dalla necessità - di cui s'è detto già in precedenza - di far precedere l'esecuzione della pene detentive brevi dalla consegna al condannato dell'ordine di carcerazione, che ha consentito a molti soggetti di ritardare l'esecuzione rendendo difficoltosa, con pratiche ostruzionistiche, tale consegna: prescrizione opportunamente eliminata dal recente decreto-legge n. 341 del 2000. Non può sottacersi, d'altro lato, la diffusa (e deprecabile) ritrosia dei magistrati addetti agli uffici di procura ad occuparsi dell'esecuzione penale, ritenuta scarsamente qualificante dal punto di vista professionale.

Ancora con riferimento all'istituto della sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi, introdotto con la legge 27 maggio 1998, n. 165, occorrerebbe, per un ulteriore recupero dell'effettività, stabilire, accanto a limitazioni oggettive (legate alla natura dei reati per i quali vi è stata condanna), limitazioni soggettive che tengano conto della personalità del condannato e segnatamente dei suoi precedenti penali. Attualmente la norma opera anche nei confronti dei plurirecidivi, i quali fruiscono, quindi, della sospensione nonostante sia assai improbabile che la magistratura di sorveglianza applichi poi loro una misura alternativa alla detenzione senza un'adeguata, preventiva osservazione della personalità in ambiente carcerario.

Allorché si muovono rilievi critici all'attuale sistema, che consente a molti condannati di evitare l'esecuzione carceraria della pena, non può, tuttavia, trascurarsi che permane il sovraffollamento dei nostri istituti di pena, il quale è all'origine, tra l'altro, di una promiscuità foriera di pericolose tensioni: a fronte di una capienza regolamentare di 42.785 unità, con una tolleranza fino a 48.362 unità, al 30 giugno 2000 erano presenti 53.537 detenuti (il 44,4% dei quali imputati in attesa di sentenza definitiva), con un incremento di 2.500 unità rispetto al 30 giugno 1999.

Nonostante l'aumento del numero dei detenuti presenti, i dati relativi alla concessione delle misure alternative alla detenzione nel 1999 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati definitivi) evidenziano – sia in termini assoluti, sia in

termini percentuali – una loro contrazione. L'orientamento dei tribunali di sorveglianza è stato il più rigoroso dell'ultimo quadriennio; dei benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (ammissione al lavoro esterno, affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà e permessi premio) ha fruito il 15% della popolazione carceraria, che nel 1999 è stata di 135.679 unità (tale dato è costituito dalla sommatoria dei presenti negli istituti al 1° gennaio 1999 più coloro che vi sono entrati nel corso dell'anno), con punte percentuali dell'8,79 e del 3,72, rispettivamente, per i permessi premio e l'affidamento in prova al servizio sociale. Assai superiore, naturalmente, è il numero dei soggetti affidati in prova al servizio sociale provenienti dalla libertà in quanto condannati a pene detentive brevi: 17.563 (i dati statistici disponibili non consentono di individuare il valore percentuale di tale dato rispetto al numero delle richieste fatte) a fronte dei 5.053 provenienti dalla detenzione.

Sembra, dunque, che l'orientamento della magistratura di sorveglianza non sia dissonante rispetto alle richieste di maggior severità nell'esecuzione della pena provenienti dall'opinione pubblica. L'unico dato in aumento, sia in termini percentuali che in assoluto, è quello relativo all'ammissione al lavoro esterno, vale a dire l'istituto meno discusso, più chiaramente rieducativo e più controllabile. Peraltro, un ulteriore aumento del lavoro esterno è previsto dal nuovo regolamento penitenziario, approvato con d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 ed entrato in vigore il successivo 6 settembre.

L'esame dei dati relativi ai detenuti evasi o resisi irreperibili nel corso di permessi o durante l'esecuzione di misure alternative alla detenzione evidenzia un'incidenza percentuale di tali casi sufficientemente contenuta: nel 1999 è stata dello 0,51%; su 37.920 detenuti che ne hanno beneficiato solo 195 si sono dimostrati immeritevoli della fiducia ad essi accordata.

Tuttavia non si può sostenere che l'allarme dell'opinione pubblica per il fenomeno delle evasioni sia ingiustificato. Infatti 23 evasi o irreperibili appartengono alla fascia dei condannati per reati particolarmente gravi. Sono i casi di evasi che spesso commettono gravissimi reati dopo l'evasione, e che

suscitano poi la legittima inquietudine dell'opinione pubblica. E' necessario che nei confronti di questi soggetti la magistratura di sorveglianza agisca con il massimo della cautela possibile, pur se non va sottaciuta la mancanza di adeguate strutture di supporto per una reale osservazione scientifica della personalità che sia in grado di fornire validi elementi di giudizio.

Di fronte a tali eventi sempre più pressantemente l'opinione pubblica, turbata da gravi fatti di criminalità, pone sotto accusa la riforma penitenziaria del 1975, più volte successivamente modificata, richiedendo certezza della pena, prontezza nell'esecuzione, indefettibilità della stessa dopo il giudicato di condanna. Peraltro tali esigenze – spesso prospettate in modo contraddittorio congiuntamente a richieste di amnistia o indulto per ridurre il drammatico sovraffollamento delle carceri – vanno ovviamente perseguite nel quadro del modello rieducativo accolto dal costituente.

Va rilevato che sulla indefettibilità della pena incide, ed in maniera rilevante, l'istituto della liberazione anticipata, la quale consente di ridurre di un quarto – che un progetto in discussione in Parlamento propone di elevare ad un terzo – la pena detentiva inflitta dal giudice di cognizione. Le finalità perseguite dal Legislatore del 1975 con l'istituto in esame meritano condivisione: premiare i detenuti che con la partecipazione all'opera di rieducazione abbiano dimostrato di voler rinnegare i valori negativi che li avevano spinti al delitto. Ma tale beneficio, per la già denunciata carenza di strutture, che impedisce di realizzare un programma individualizzato di trattamento penitenziario, si risolve in una forma surrettizia di indulto generalizzato per beneficiare del quale è sufficiente aver tenuto una buona condotta carceraria, vale a dire aver fatto il proprio dovere. D'altro canto non sarebbe equo far riverberare in danno dei detenuti le deficienze del sistema trattamentale.

Anche in tale settore, quindi, è necessario por mano ad una politica di riforme strutturali, che non si limiti a gestire l'esistente con periodici adattamenti alle situazioni di emergenza che di volta in volta si presentano. Debbono essere realizzate strutture penitenziarie degne di un paese civile, le

quali evitino che il carcere diventi esso stesso un fattore criminogeno e consentano di attuare, congiuntamente alla funzione retributiva e social-preventiva della pena, una politica di recupero e risocializzazione del delinquente. Naturalmente ciò richiede un impegno, anche economico, considerevole; è auspicabile che il superamento della crisi che ha attanagliato il Paese negli anni passati consenta il reperimento dei necessari mezzi finanziari.

LA GIUSTIZIA CIVILE

Linee generali di tendenza

L'anno appena decorso per la prima volta offre un piccolo e parziale segnale positivo, che potrebbe essere foriero di una inversione di tendenza. E, infatti, seppure il quadro d'insieme dell'andamento della giustizia civile continua a suscitare preoccupazioni ed allarmi, si deve constatare che alla fine del periodo di riferimento della presente relazione (e cioè al 30.6.2000), la pendenza risulta essere di 3.496.801 procedimenti, lievemente diminuita rispetto al periodo precedente, quando era di 3.519.016.

E tuttavia, se diminuiscono le pendenze non diminuiscono, anzi aumentano sia pure leggermente, i tempi dei processi, specie di quelli celebrati col “vecchio rito” già pendenti dinanzi alle preture. Aumentano anche i tempi dei procedimenti che si svolgono dinanzi al giudice di pace. Allo stato attuale, in molti distretti meridionali, la durata media delle cause civili è di oltre cinque anni per il primo grado e di oltre tre per il giudizio di appello. Spesso – nei tribunali con carenza di organici – anche a causa della priorità riservata alla trattazione dei grandi processi penali.

E la endemica lunga durata dei processi attenua, fino a smorzarla, la utilità della pronuncia. Anche per questo, quote crescenti di utenti con disponibilità economiche sono indotte a ricorrere all'arbitrato, o a soluzioni transattive.

Sembra perciò ormai divenuto indispensabile sul piano generale affrontare il problema della introduzioni di forme di soluzione delle controversie alternative al ricorso in sede giurisdizionale. In tale direzione si muove il recente disegno di legge n. 7185/C presentato dal governo il 7 luglio 2000, che raccoglie, sviluppandole, alcune delle indicazioni già contenute nel d.lg. n.80/1998 in materia di controversie di lavoro.

Quel che importa sottolineare è che da questi segnali, pur se contraddittori e parziali, possono tuttavia vedersi i primi timidi e positivi effetti delle riforme sul giudice di pace, le sezioni stralcio e il giudice unico.

E questo benché non sia possibile ancora valutare, se non a livello di pronostico, l'andamento del lavoro giudiziario negli uffici unificati dato il breve lasso di tempo intercorso e l'ancora incompleto adeguamento delle strutture e a causa delle difficoltà delle rilevazioni statistiche in un periodo di transizione così complesso.

Anche per i procedimenti trattati col vecchio rito, che, essendo "ad esaurimento", soffrono di una durata media inevitabilmente maggiore, la prognosi è positiva, grazie all'apporto fornito dai G.O.A.. E' infatti prevedibile che, superate le iniziali difficoltà legate all'esiguo numero iniziale di tali giudici, la complessiva produttività di questa nuova figura di giudice farà sentire i suoi benefici effetti sulla riduzione delle pendenze e della durata media dei procedimenti definiti nel primo grado del giudizio.

Per quanto riguarda i giudici di pace, alla conferma del giudizio largamente positivo per l'attività svolta, sia sotto il profilo quantitativo che per il numero delle impugnazioni cui le loro sentenze hanno dato luogo, deve accompagnarsi un primo allarme, palesato dal dato sulla durata media del procedimento, passato dai 241 giorni del 1999 ai 269 e oltre di oggi. Sorge il timore che i nuovi compiti derivanti dalla competenza penale ora attribuita e l'aumento del contenzioso possano mettere i giudici di pace in serie difficoltà, concorrendo ad ulteriori e ben più preoccupanti aumenti dei tempi medi di definizione dei procedimenti.

La riforma del sistema di riparto della giurisdizione civile.

Prima di iniziare il rapporto sullo stato della giustizia civile, vorrei far cenno ad una importante riforma legislativa intervenute nell'anno 2000, con la legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha inciso notevolmente sul riparto della

giurisdizione e sugli stessi poteri dei giudici nei confronti della pubblica amministrazione.

Lo spunto è stato offerto dal complesso processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici, culminato nel decreto legislativo n. 80 del 1998. Ne è derivata una disciplina del rapporto caratterizzata da una posizione paritaria delle parti con la conseguente attribuzione della cognizione delle relative controversie al giudice ordinario e il riconoscimento al medesimo del potere di adottare nei confronti delle pubbliche amministrazioni "tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati".

Il Legislatore ha poi, in una sorta di compensazione, affidato alla giurisdizione dei giudici amministrativi in via esclusiva importanti settori di contenzioso, quali le controversie in materia di pubblici servizi e quelle in materia urbanistica ed edilizia, potenziandone i poteri istruttori e prevedendo la possibile condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno anche in forma specifica, secondo le indicazioni fornite dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la nota sentenza n. 500/1999, in tema di risarcibilità dei danni conseguenti alla lesione degli interessi legittimi. E' poi seguita la legge n. 205 del 21 luglio 2000, che non solo ha confermato il superamento, sia pure parziale, della tradizionale distinzione in tema di riparto di giurisdizione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, ma da tale superamento ha tratto lo spunto (in certo senso necessitato per assicurare piena tutela ai diritti soggettivi) per introdurre importanti modifiche allo stesso processo amministrativo, alcune delle quali ispirate al rito civile, altre volte a snellire la trattazione dei procedimenti.

Non è questa la sede - e sarebbe forse oggi prematuro farlo - per tentare un primo bilancio delle riforme ora sinteticamente richiamate. Può solo rilevarsi come le Sezioni unite della Cassazione sono chiamate a offrire un importante contributo alla ricostruzione del sistema. Per il resto può osservarsi, come si sia ormai in presenza di un significativo processo di osmosi tra le giurisdizioni e come nel suo futuro sviluppo - ad esempio recependo, anche per quanto attiene al

giudizio avanti alla Corte di cassazione, alcune delle soluzioni indicate nella legge n. 205 per la trattazione dei procedimenti in forma semplificata - possano forse ricercarsi le soluzioni per una migliore e più tempestiva tutela dei diritti dei singoli e delle collettività.

Le Autorità Amministrative Indipendenti

Vorrei poi far cenno ad un altro significativo mutamento del quadro giurisdizionale: quello rappresentato, ormai da qualche anno, dalle Autorità amministrative indipendenti.

L'esigenza di apprestare strumenti efficaci di tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e, con essi, di garantire la vigilanza su attività economiche e sociali di rango primario – in ciò alludendosi a quelle attività che devono potersi esercitare senza il condizionamento degli indirizzi politici e amministrativi dell'Esecutivo – ha condotto in questi ultimi anni alla istituzione di nuovi organismi amministrativi (monocratici e collegiali) che esercitano in piena autonomia (organizzativa, finanziaria e funzionale) dal Governo le funzioni loro attribuite (di garanzia, di regolazione e di controllo).

Le autorità indipendenti hanno, nello svolgimento della loro azione, favorito nei consociati la coscienza dei propri diritti fondamentali. Nondimeno, perché tutto questo funzioni al meglio è, forse, opportuna una sia pur fugace riflessione sugli effetti della crescente incidenza di queste nuove istituzioni sull'assetto dei rapporti giuridici, vecchi e nuovi, che ne vengono investiti e, in definitiva, sul rapporto di esse con l'autorità giudiziaria ordinaria.

Risultano infatti attribuite alle autorità garanti, accanto a quelle propriamente amministrative, anche funzioni che, per la natura della materia ad esse affidata, le rendono simili ad un giudice, dando vita alle c.d. para-giurisdizioni, che sono in qualche misura giurisdizioni parallele e concorrenti che, se pure di elevatissimo contenuto, potrebbero far pensare alla figura del

giudice speciale. Ma tale attribuzione ha concorso, in effetti, alla creazione di un intreccio di competenze che finisce paradossalmente con l'aggravare la stessa speditezza delle tutele offerte dai garanti.

Così, a solo titolo esemplificativo, può ricordarsi che, nonostante che l'art. 29 della legge n. 675 del 1996 parli di duplicità di tutele, dell'A.G.O. e del garante per la protezione dei dati personali, è a quella del Garante che la legge, anche per effetto delle indicazioni degli artt. 6, 10 e 13, assegna competenza primaria, lasciando al giudice ordinario il potere di conoscere le opposizioni "...avverso il provvedimento col quale il Garante ordina al titolare o al responsabile ... la cessazione del comportamento illegittimo..." (v. comma 6 dell'art. 29 cit.).

Pare sovrapporsi, invece, all'azione del giudice ordinario il potere attribuito al Garante della concorrenza e del mercato dall'art. 7 del d.lgs n. 74 del 1992 laddove si riconosce al soggetto che assuma di esser stato indotto in errore dalla pubblicità ingannevole del concorrente, di ricorrere anche al Garante (oltreché al giudice ordinario se la pubblicità integrasse un titolo di slealtà concorrenziale), nonché dal fondamentale art. 12 della legge n. 187/90 che riserva però, al Garante il potere d'intervenire anche d'ufficio. In entrambi i casi si delineano possibili interferenze tra la tutela giurisdizionale assicurata dal giudice amministrativo ai termini dell'art. 33 della legge n. 287/90 e il giudice ordinario, corte d'appello in unico grado.

Resta però da chiedersi se l'istituzione, in aggiunta alle ben nove Autorità fin qui esistenti, di altri organismi amministrativi, coi poteri di autorganizzazione ad essi assicurati dalla condizione di autonomia ed indipendenza di cui godono, non finisca coll'accentuare la tendenza alla creazione di quelli che sono stati in dottrina definiti come "sostanziali strumenti elusivi del divieto d'introduzione di giudici speciali".

Merita invece segnalazione, per il contributo che potrà fornire ai fini della deflazione del lavoro giurisdizionale, la Camera arbitrale costituita di recente

presso l'Autorità sulla Vigilanza dei lavori pubblici per la definizione per le controversie in tale materia deferite ad arbitri.

Il processo civile e le sue nuove regole

La valutazione a oggi dell'efficacia delle modifiche del rito civile di cui alla legge n. 353 del 1990 e successive modifiche (di cui alla legge n. 534 del 1995) resta ancora in sostanza negativo, perché non sono riuscite a ridurre i tempi dei processi.

La gran mole dei processi pendenti, anche se lievemente ridotta, non ha consentito che le pure importanti riforme introdotte nell'ultimo decennio producessero gli effetti sperati.

Viene tuttavia segnalato un sempre maggior interesse per il rinnovato procedimento cautelare e di urgenza, anche per la disciplina unitaria data all'istituto e alla reclamabilità del provvedimento adottato dal giudice (anche se negativo).

Tuttavia, la fase di merito che necessariamente ne consegue (che potrebbe, secondo la proposta – a mio avviso fondata di taluni distretti – essere resa eventuale, riservando il reclamo solo alla parte soccombente nella fase cautelare), ha appesantito il procedimento, snaturandolo, sia perché la reclamabilità impone motivazioni più articolate del provvedimento cautelare, sia perché nella fase di merito e nei successivi gradi d'impugnazione, si ripropongono tutti gli inconvenienti propri dei giudizi ordinari.

Le ordinanze provvisorie di condanna al pagamento di somme incontestate sono poco richieste (preferendosi invece le sentenze definitive) e poco gradito è il tentativo di bonario componimento della lite da parte del giudice. Il che rivela, e conferma, la tendenza di giudici e avvocati in Italia a formalizzare ogni controversia in un processo di lunga durata e a rifugiarsi nei suoi ritmi lenti e comodi, evitando dispendi di energia che molto spesso si rivelano inutili.

Da molti distretti viene segnalata l'influenza positiva esercitata dall'ampliamento delle "preclusioni" e, più in generale, sono apprezzate tutte le altre modifiche che comportano una minore discrezionalità della gestione del processo ad opera delle parti, tanto che taluno auspica che il sistema delle preclusioni venga ampliato e reso più rigido al fine di agevolare il concreto avvio del processo, analogamente a quanto disposto nel rito del lavoro.

Nello stesso senso si indirizzano i rilievi di alcuni Procuratori generali, che segnalano la limitata utilità ed i rischi di rallentamento collegati allo "sdoppiamento" tra udienza di prima comparizione e udienza di prima trattazione, in base a quanto previsto dalla lettera degli articoli 180 e 183 c.p.c., trattandosi di disposizioni che non rispecchiano lo spirito originario della "novella" di cui alla legge n. 353 del 1990.

In effetti, a seguito delle modifiche del 1995, dopo la prima udienza di comparizione, destinata esclusivamente al controllo della regolare costituzione delle parti, è prevista una prima udienza di trattazione della causa ed un'altra udienza per l'articolazione delle prove con possibilità di rinvio, su istanza di parte, ad ulteriore udienza, sempre per l'articolazione delle prove. Infatti, la fissazione della prima udienza di trattazione risente negativamente del carico di lavoro del giudice, che, prima di essa, deve esaminare attentamente gli atti processuali per poter svolgere adeguatamente l'attività di richiesta di chiarimenti alle parti e di indicazione delle questioni rilevabili di ufficio che è opportuno trattare, nonché per poter liberamente interrogare le parti. Ovviamente, lo studio approfondito degli atti e il numero delle "prime udienze" impongono al magistrato altri gravosi impegni e quindi determinano ulteriori ritardi del processo.

Un ulteriore rischio di appesantimento della prima fase di trattazione -a scapito della "concentrazione" e della "oralità" che dovrebbero caratterizzare tutto il rito civile- è rappresentato dalla proliferazione delle memorie che le parti possono presentare a sostegno delle proprie articolazioni istruttorie.

Gli inconvenienti segnalati, che rispecchiano l'esperienza maturata ormai da alcuni anni nell'applicazione del nuovo rito, dimostrano che, in realtà, esso consente solo in parte quella accelerazione dei tempi dei processi, da tutti auspicata e che, anzi, proprio rispetto alla fase di prima trattazione, la riforma sta rivelando tutti i suoi limiti.

Quanto alla materia esecutiva, si segnala che non poche sono le opposizioni strumentali alle quali si tenta di porre rimedio con la limitazione dei provvedimenti di sospensione delle stesse e con l'imposizione di sostanziose cauzioni in occasione dell'adozione degli stessi.

Il giudice unico

La introduzione del giudice unico in primo grado, anche se è ancora presto per formulare un giudizio definitivo, sembra allo stato attuale, per la carenza delle strutture operative, essersi risolta prevalentemente in una mera redistribuzione del carico di lavoro tra le ex preture ed i tribunali.

I giudizi sull'operatività e sul funzionamento del giudice unico di prima istanza continuano infatti ad essere strettamente dipendenti dallo stato delle risorse umane e delle strutture.

Si ha in definitiva la conferma di come pure in presenza della migliore riforma processuale la medesima incontra il limite connesso alla disponibilità delle strutture personali e materiali chiamate ad applicare la riforma stessa.

Valutazioni positive vengono espresse in quei distretti dove sono stati risolti in modo soddisfacente i problemi della gestione del personale e delle strutture, e quelli connessi al trasferimento degli uffici.

Negativi risultano, invece, i giudizi espressi negli altri distretti.

Viene segnalato che, specie negli uffici di dimensioni medio-grandi, vi è un lento e complesso adeguamento delle strutture operative che crea disagi e confusione, non consentendo un agevole esercizio dell'attività giurisdizionale.

Molti problemi ha comportato anche la redistribuzione dei carichi di lavoro tra i magistrati degli uffici unificati.

Vengono segnalate carenze notevoli di locali e di personale ausiliario in vari distretti. A Potenza l'avvio della riforma ha determinato una paralisi di circa un anno, incidendo sulla produttività dei magistrati. A Napoli, si è creata una situazione preoccupante per la sostanziale riduzione di organico subita a seguito della istituzione dei nuovi Tribunali di Nola e di Torre Annunziata.

Il Procuratore generale di Venezia ha individuato nella laboriosa "gestazione" delle tabelle la più eloquente testimonianza delle difficoltà di entrata a regime della riforma: l'elevato numero di istanze consultive, l'eccessiva frammentazione di centri decisionali, la rigidità della procedura e la scarsa incisività dei poteri spettanti ai capi degli uffici, ancorché determinate da esigenze di trasparenza, ritardano l'avvio della riforma.

Il Procuratore generale di Palermo definisce "angosciante" l'enorme sproporzione esistente, nel settore civile, tra il carico di lavoro e l'esiguo numero dei giudici e dei loro ausiliari, gravati da sempre nuove e più minute incombenze.

In definitiva, può dirsi tuttora fondato il timore che una riforma concepita all'insegna della razionalizzazione dell'impiego dei magistrati e della accelerazione dei procedimenti rischi di non conseguire i suoi ambiziosi obiettivi a causa dell'incompleta predisposizione e organizzazione delle strutture operative. Peraltro, non si è mancato di rilevare che l'eliminazione dell'udienza collegiale e degli adempimenti ad essa conseguenti, non può, di per sé, rappresentare un fattore decisivo per lo snellimento dei tempi della giustizia, anche perché il magistrato in ciascuna udienza non può accollarsi che un limitato numero di cause.

Il giudice onorario aggregato (G.O.A.)

Le valutazioni che pervengono dai vari distretti sul funzionamento e sull'attività delle "sezioni stralcio" istituite presso i tribunali ordinari non sono omogenee, perché condizionate dalla circostanza che gli organici di questa nuova figura di giudice non sono ancora al completo, con gravi squilibri anche tra un circondario e l'altro. Basti pensare che, rispetto ad un "organico" di 1000 unità previste, hanno iniziato ad operare meno di 320 magistrati onorari e solo dalla primavera scorsa sono entrati in servizio gli oltre 400 nuovi giudici nominati dal Consiglio Superiore.

Nei tribunali in cui l'organico è almeno sufficientemente coperto, anche con il ricorso all'applicazione di magistrati ordinari, la produttività è adeguata. Lusinghiero è ad esempio il dato relativo a Torino, dove sono stati definiti circa 4.500 procedimenti sugli oltre 11.500 pendenti all'atto dell'istituzione della sezione stralcio. Apprezzabile è l'entità dei procedimenti complessivamente definiti a Vercelli, Genova, Vicenza, Rovigo e Bari. Valutazioni positive vengono espresse anche dai Procuratori generali di Campobasso e di Potenza; mentre da Perugia si osserva che gli effetti positivi dell'introduzione delle sezioni stralcio incominciano a manifestarsi proprio negli ultimi scorcio di tempo.

Le difficoltà nel reclutamento dei giudici onorari aggregati e le conseguenti scoperture di organico sono oggetto di generali doglianze.

In alcuni distretti, addirittura, il limitato numero di procedimenti definiti dalle sezioni stralcio induce a ritenere che, salvo inversioni di tendenza dovute all'incremento degli organici e al potenziamento delle strutture, l'obiettivo di azzeramento delle pendenze nel quinquennio previsto dalla legge non potrà essere centrato.

Se tale situazione, dovuta peraltro spesso al primo impatto con i nuovi problemi, venisse nel frattempo superata, potrebbe essere messa allo studio la proposta, avanzata da taluno, di destinare ai G.O.A. (il cui numero andrebbe ovviamente incrementato) anche l'arretrato che si è formato nelle ex preture, così da liberare il giudice unico da tale pesante fardello.

Il giudice di pace

Note confortanti sembrano provenire da un altro settore, quello dei giudici di pace, la cui attività nel settore civile continua ad essere oggetto di positive valutazioni.

L'attribuzione al giudice di pace di una non trascurabile competenza in materia civile è valsa ad attenuare il flusso delle sopravvenienze presso il giudice ordinario per alcuni anni, ma oggi vede progressivamente svanire i suoi benefici effetti: i tempi di trattazione presso tale giudice tendono significativamente ad allungarsi mentre cresce la percentuale delle impugnazioni delle decisioni di tale giudice.

Da molte parti, vengono sottolineati l'ottima funzionalità dell'istituto, il sostanziale apprezzamento per il notevole contributo apportato da questa nuova figura di giudice onorario alla definizione di molti procedimenti, con indubbio effetto deflattivo sul carico di lavoro dei tribunali, oltreché la buona prova di efficienza data da questi nuovi uffici in molti distretti come quello di Roma.

E tuttavia le strutture non sempre risultano adeguate. Vi è l'esigenza di risolvere problemi logistici e di completare l'organico dei magistrati onorari. Ancora più avvertito è il bisogno di ampliare l'organico del personale amministrativo e di assicurare ad esso un'idonea preparazione professionale. Va, infine, potenziata anche la dotazione informatica degli uffici.

Di contro, da altri distretti viene segnalata la opportunità di procedere ad una revisione degli uffici del giudice di pace al fine di ottenere, mercé gli opportuni accorpamenti, una migliore e più razionale sua distribuzione sul territorio, eventualmente anche attraverso la modifica dell'art.2, 3° comma della legge n.374 del 1991, che non consente l'accorpamento di uffici contigui quando la popolazione interessata superi i 50.000 abitanti.

E' pertanto particolarmente significativo che, nonostante tali difficoltà, l'opera dei giudici di pace si sia, anche quest'anno, segnalata per il rimarchevole apporto quantitativo nella definizione dei processi (nel distretto di Firenze ne sono stati definiti ben 13.500), conseguito non solo attraverso la pronuncia di

vere e proprie sentenze, ma anche col mezzo, sempre auspicabile, della conciliazione, soprattutto stragiudiziale, che determina sovente la cancellazione delle cause o la loro mancata iscrizione a ruolo.

Per quanto permangano perplessità in ordine alla preparazione professionale dei nuovi magistrati onorari ed al livello qualitativo dei loro provvedimenti, viene generalmente sottolineato il limitato numero di impugnazioni avverso loro decisioni.

Ad onta di tali lusinghiere valutazioni, cominciano ad intravedersi le prime difficoltà rappresentate dall'aumento delle sopravvenienze e delle pendenze. Si tratta di dati preoccupanti, specialmente se si considera che è stata recentemente attribuita al giudice di pace una competenza anche in materia penale e gli è stata restituita quella (inizialmente prevista) in tema di opposizione alle ordinanze-ingiunzione per l'applicazione di sanzioni amministrative; che infine sono state devolute al giudice di pace anche le cause civili pretorili instaurate prima del 30 aprile 1995 (con le precisazioni contenute nell'art. 1 legge 16 dicembre 1999, n. 479).

Tutto questo impone però di risolvere al più presto le carenze strutturali e di organico ampiamente descritte da pressoché tutte le relazioni, non fosse altro per evitare la sopravvenienza di segnali di crisi, che farebbero venir meno la fiducia generalmente riposta in questo nuovo ufficio: ufficio, che, come già si ebbe occasione di segnalare lo scorso anno, con la soppressione delle preture e le modifiche alla "geografia giudiziaria" apportate dalla riforma del giudice unico, è sempre più avvertito dalla popolazione come una sorta di "sportello" giudiziario, di presidio legale di base, indipendentemente dalla proposizione di una vertenza.

Vi è infine da esprimere preoccupazione per il fatto, di cui l'elevato numero di procedimenti definiti potrebbe essere in qualche misura sintomatico, che sembra stia aumentando in taluni uffici il numero delle cause seriali e di cause ripetitive (come quelle per risarcimento danni da circolazione stradale) che vengono decise, perché di più agevole soluzione, a preferenza di quelle di

maggiore impegno, in tal modo alimentando un contenzioso crescente, che potrebbe incidere in modo anomalo sul dato complessivo dei procedimenti sopravvenuti. Occorre che i capi di detti uffici vigilino per stroncare possibili speculazioni sul sistema semplificato della giustizia minore.

Lavoro e previdenza

Le controversie in tema di rapporto di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria risultano in aumento, in alcuni casi, notevole.

Si registra in particolare un aumento dei procedimenti aventi ad oggetto l'indennità di disoccupazione e, in generale, tutto il contenzioso indotto dalla ristrutturazione del mercato del lavoro e dai mutamenti della realtà economica e produttiva, relativo non solo ai licenziamenti individuali, ma soprattutto a quelli collettivi ed ai conseguenti criteri di scelta. E' aumentato altresì il contenzioso avente ad oggetto la sussistenza e la verifica dei requisiti richiesti dalla legge n.223 del 1991 per l'applicazione dei cosiddetti "ammortizzatori sociali".

Nel settore previdenziale e assistenziale, l'incremento del contenzioso è riferibile, oltre che ai diffusi ritardi delle procedure amministrative di liquidazione delle prestazioni, alle incertezze interpretative, connesse ad una legislazione in continua evoluzione ed a carattere poco sistematico, che determina frequenti interventi della Corte costituzionale e di questa suprema Corte.

Salvo alcune eccezioni, risultano ormai da diversi anni non osservati i tempi di definizione delle controversie in questione, come fissati con la legge n. 533 del 1973: il Procuratore generale di Roma riferisce che, in alcuni tribunali del distretto i tempi delle cause di lavoro sono ormai vicini a quelli delle cause ordinarie.

Le recenti riforme organizzative e ordinamentali, che hanno finito con l'aggravare la già difficile tenuta del settore. Ciò in quanto dal giugno 1999, con

l'entrata in vigore del giudice unico, le sezioni lavoro presso le preture sono state accorpate con quelle esistenti presso i tribunali, senza che ciò abbia fin qui determinato miglioramenti sostanziali. Nella fase transitoria le sezioni lavoro dei tribunali hanno dovuto trattare, monocraticamente, le controversie già pendenti nelle soppresse preture circondariali (varrà ricordare che nel distretto di Reggio Calabria, le cause di lavoro lasciate in "eredità" dalle preture ammontano a 30.000) e quelle dinanzi ad esse instaurate, e collegialmente tutti gli appelli promossi entro il 31 dicembre 1999. A farsi carico di tale mole di lavoro, tuttavia, non è stata destinata la "sommatoria" dei giudici addetti alla materia nelle disciolte preture e nei tribunali, perché l'istituzione delle sezioni lavoro presso le corti di appello si sta completando molto a rilento e spesso a spese dell'organico dei tribunali.

La "privatizzazione" del pubblico impiego determina l'afflusso, verso la giurisdizione ordinaria, di tutto il contenzioso dapprima appartenente al giudice amministrativo. Il passaggio del contenzioso del pubblico impiego alla competenza del giudice del lavoro non ha causato ancora il temuto impatto dirompente, e non solo a causa del filtro del tentativo obbligatorio di conciliazione, ma anche per effetto della norma transitoria che attribuisce alla cognizione del giudice del lavoro soltanto le controversie in materia di pubblico impiego per prestazioni successive al 30 giugno 1998. Per contro, e quasi ad anticipare gli incrementi futuri del contenzioso si segnala l'aumento rilevante dei procedimenti cautelari instaurati in materia di pubblico impiego.

Quanto alle prime applicazioni della normativa che ha introdotto il tentativo obbligatorio di conciliazione come condizione di procedibilità della domanda per tutte le controversie di lavoro, si è constatato che l'Ufficio provinciale del lavoro, sommerso da una grande mole di richieste, non è in grado di esperire detto espediente in breve termine, con la conseguenza che l'istituto, lungi dal costituire un efficace strumento deflattivo, si risolve, nella maggior parte dei casi, in una mera formalità, o in una causa di ulteriore

rallentamento della vertenza, e che gran parte del contenzioso continua a riversarsi, in definitiva, sul giudice del lavoro (Genova, Roma, Bari e Palermo).

L'attuazione di tali riforme continuerà a sottoporre operatori e strutture della giustizia ad ulteriori tensioni, per contrastare le quali è necessario che il legislatore prefiguri con la massima urgenza ogni iniziativa organizzativa idonea a mettere in grado gli uffici giudiziari di sostenere il nuovo aggravio di lavoro, che incide su una realtà, che è già di vera e propria emergenza, con riguardo a tutta la giustizia civile.

Sul piano più strettamente settoriale, per il contenzioso del lavoro e previdenziale, è auspicabile, sia che il processo del lavoro recuperi lo scopo originario della "resa", in tempi brevi, di una risposta agli utenti della giustizia, sia l'adozione di strumenti che facilitino l'espletamento del servizio quotidiano, come la dotazione di mezzi adeguati (quali, ad esempio, la stenotipia nella verbalizzazione in udienza) e l'addestramento del personale all'impiego di tali mezzi.

La giustizia minorile in materia civile

Il campo di attività della giustizia minorile nella materia civile è divenuto notevolmente più vasto a seguito di una serie di mutamenti di recente intervenuti: 1) l'istituzione presso le questure dell'ufficio minori per la segnalazione di casi riguardanti minori in situazione di rischio; 2) l'entrata in vigore della L. 66/96 sulla violenza sessuale (e da ultimo quella della L. 269/98 sullo sfruttamento sessuale dei minori), che ha determinato una maggiore attenzione a tali fenomeni, con conseguente ulteriore impegno organizzativo del PM minorile; 3) la rivalutazione del ruolo che la legge attribuisce al pubblico ministero nei procedimenti civili camerale a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 214/1996 e della sentenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione n. 5629/1996, che ha rivalutato la natura giurisdizionale del rito

camerale e reso necessaria la convocazione delle parti davanti al collegio, ivi compreso il PM, che, specialmente nei casi di maltrattamento o abuso in danno di minori o d'elevata conflittualità familiare, formula proprie specifiche richieste, con eventuali memorie e pareri tecnici.

Risulta in costante aumento l'attività del giudice minorile nel campo di quella che è ormai riduttivo definire giurisdizione volontaria (adozioni, interventi sulla potestà parentale, sullo stato civile, sui rapporti reciproci tra genitori e figli e sulle rispettive condotte). In questa materia si deve purtroppo constatare un'ulteriore crescita della litigiosità e della conflittualità tra genitori e in generale tra parenti, sicuro sintomo di un progressivo calo di senso di responsabilità, di sensibilità per gli interessi dei minori e di coscienza dei ruoli familiari che, più o meno consapevolmente e volontariamente, si sono assunti.

Nella maggior parte dei distretti si conferma la prevalenza dell'adozione di minori stranieri rispetto a quella di minori italiani dovuta al ridotto numero di casi nei quali viene dichiarato lo stato di adottabilità di bambini italiani.

L'attesa per gli aspiranti all'adozione, che sono molto più numerosi dei minori adottabili, continua ad essere troppo lunga (anche 3-4 anni dal momento della domanda).

Peraltro, a seguito delle note sentenze della Corte costituzionale e della successiva recente giurisprudenza della Cassazione sulla derogabilità del limite massimo di differenza di età tra adottante e adottato, che in casi eccezionali potrebbe superare i 40 anni, è all'esame del Parlamento una modifica sul punto. Al contrario, potrebbe diventare ancora più lunga l'attesa degli aspiranti che si sentono incoraggiati ad insistere per l'adozione soltanto di bambini piccoli e sani.

La maggior celerità dell'affidamento in Paesi extraeuropei, ed ora anche dell'Europa dell'Est, dove sottosviluppo e crisi politiche, sociali ed economiche rendono tuttora diffuso e drammatico l'abbandono dei minori, continua a spingere numerose coppie a ricorrere all'adozione internazionale.

In Puglia, l'incremento delle adozioni internazionali è dovuto all'apertura di un gran numero di procedimenti riguardanti minorenni stranieri non accompagnati, soprattutto per effetto della guerra del Kosovo (dal distretto di Bari vengono segnalati 718 procedimenti di abbandono, in massima parte relativi a detti minori). La gravità del fenomeno legittima i sospetti sulla presenza di traffico di minori facilitato dal fatto che i profughi clandestini spesso non sono muniti di documenti autentici, sicché è praticamente impossibile accertare se i bambini al seguito siano effettivamente figli o parenti degli accompagnatori.

Diminuiscono, invece, i minori italiani in stato di abbandono, e le relative pratiche adottive.

La legge 31 dicembre 1998, n. 476, recante "ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1993, ha introdotto importanti modifiche in materia, come il controllo di una Commissione per le adozioni internazionali, insediata presso la Presidenza del Consiglio, e l'obbligo di avvalersi per l'adozione della intermediazione di enti autorizzati. Le nuove disposizioni sono ad efficacia differita in quanto solo da quest'anno si potrà valutare in quale misura avranno limitato, se non eliminato, il turpe e purtroppo diffuso traffico di minori. Con il regolamento di cui al d.p.r. 1° dicembre 1999 n. 492 sono state dettate le norme di attuazione della predetta legge n. 476 del 1998, entrata in vigore nel maggio del 2000, a seguito del deposito dello strumento di ratifica della Convenzione da parte italiana. Il sistema è divenuto pienamente operante solo a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2000 dell'elenco dei quarantacinque enti riconosciuti che hanno il compito di coadiuvare la Commissione per le adozioni, nei numerosi compiti relativi alle coppie ed ai minori.

Particolarmente rigorose saranno, inoltre, le indagini per l'accertamento dell'idoneità degli aspiranti, per le difficoltà dell'inserimento di quei minori che provengono da altre realtà etniche, sociali e culturali; un ruolo essenziale spetterà, al riguardo, ai servizi territoriali.

Continua ad essere alto il numero dei casi in cui i tribunali per i minorenni ricorrono all'istituto dell'affido provvisorio, spesso destinato a durare fino alla maggiore età. Questa scelta, che si pone in una dimensione di minore drammaticità dell'intervento giudiziario, crea sovente problemi di identificazione e di equilibrio affettivo per il minore, spesso diviso tra il riferimento all'uno e all'altro dei due nuclei familiari, sovente non privi di conflittualità tra loro. Si è registrato un significativo aumento dei casi di affido, seguiti dai servizi sociali, di bambini figli di extracomunitari a coppie di italiani.

Il c.d. affido interrazziale presenta problemi e peculiarità proprie, sia per le ragioni sostanzialmente assistenziali per le quali viene disposto, sia per i conflitti di natura culturale che spesso si determinano tra i genitori e la famiglia affidataria.

A tal riguardo sono stati registrati, casi nei quali la naturale reversibilità dell'affido stabilita dalla legge "quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato" è ostacolata da pregiudizi culturali che tendono a svalutare la normale idoneità della famiglia di origine con riferimento alla peculiarità dei codici di comportamento e della condizione di immigrazione.

In materia di adozione e di affidamento, vengono da più parti auspiccate riforme tendenti:

- ad una più compiuta disciplina del tetto massimo d'età, quale misura legislativa non più differibile dopo le recenti pronunce (Corte cost. n. 303/1996 e n. 283/1999) dichiarative della parziale illegittimità costituzionale dell'art. 6 comma 2, l. 4 maggio 1983, n. 184 (disciplina dell'adozione). emesse dal giudice delle leggi sia per non lasciare troppa discrezionalità al giudice minorile in sede di concreta applicazione della disposizione citata, sia per evitare ingiustificate disparità di trattamento dei cittadini sul territorio nazionale;
- ad introdurre il criterio dell'inseparabilità dei fratelli adottandi;

- a riconoscere ai figli adottivi il diritto di risalire alla propria famiglia biologica, diritto esercitabile durante la minore età in casi particolari oppure al raggiungimento della maggiore età, con l'autorizzazione del tribunale per i minorenni e previa audizione delle altre persone interessate (genitori naturali e genitori adottivi);
- a riconoscere, sul piano processuale, in considerazione dei riflessi anche in sede minorile delle problematiche del “giusto processo”, un più ampio diritto di difesa, per i genitori ed i parenti dei minori, nel procedimento sullo stato di adottabilità al fine di garantire alle parti e ai difensori, anche nella fase inquisitoria, la conoscenza di tutti gli atti del procedimento e, immediatamente, di ogni provvedimento provvisorio nonché la possibilità di svolgere sul processo ogni difesa;
- ad introdurre, in tema di adozione internazionale, un limite di età (10 anni) per l'ingresso di minori stranieri a scopo di adozione;
- a stabilire che la dichiarazione di idoneità alla adozione internazionale contenga indicazioni specifiche (numero ed età dei minori) e che abbia validità limitata nel tempo;
- a prevedere la collocazione del minore in istituto esclusivamente nella regione del minore;
- a distinguere un affidamento a breve termine (disposto dai Servizi Sociali su richiesta o con l'adesione dei genitori senza decreto del giudice tutelare o disposto dal giudice in sede di separazione, divorzio, intervento sulla podestà o in sede di procedimenti civili connessi a procedimenti a carico di minorenni) da un affidamento a tempo programmato (disposto nelle situazioni difficili per le quali, tuttavia, non ricorrono gli estremi dell'adozione);
- a ricondurre tutte le ipotesi di adozione (comprese quelle indicate come "adozioni in casi particolari") all'adozione legittimante.

Infine, è stata segnalata l'assoluta e prioritaria necessità di una normativa in materia di fecondazione artificiale omologa ed eterologa, sia sotto il profilo del

nascituro al quale deve essere garantita un'ideonea famiglia, sia sotto il profilo della tutela dei futuri genitori che, sovente, diventano oggetto di speculazioni economiche.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Al vertice del sistema giudiziario italiano è la Corte suprema di cassazione che, sia nel settore civile sia in quello penale svolge, con il contributo essenziale della Procura generale, la funzione attribuitale dall'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario e dall'art. 111 della Costituzione di garante della corretta applicazione della legge, attraverso il controllo di legittimità.

L'inizio del nuovo secolo vede ancora irrisolta la "crisi" della Cassazione; che non è soltanto di arretrato da smaltire e di un profluvio di ricorsi nuovi da decidere (nel periodo considerato sono stati 75.363, di cui 51.133 penali, con un incremento di oltre il 15% rispetto a quello precedente), ma anche e soprattutto di riconduzione della Corte nell'alveo delle sue funzioni istituzionali di giudice di legittimità e cioè di un giudice che sia in grado di fissare i principi di diritto da applicare per la soluzione dei conflitti giuridici, attuando in definitiva il valore costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Attuazione che certamente non è agevolata da un organico di ben 387 magistrati (cui vanno aggiunti i 72 della Procura generale), che non ha pari in altre corti supreme, ma che è reso assolutamente necessario dall'imponente mole di lavoro che su di essa grava.

Ma il problema vero, istituzionale, della Corte di cassazione è quello di vedersi restituito il ruolo di Corte suprema, mediante un'adeguata limitazione del diritto di accesso ad essa. Per conseguire tale risultato sarebbe, probabilmente, utile, come era stato proposto anche nel corso dei lavori della Commissione bicamerale per la riforma della seconda parte della Costituzione, intervenire sulla Carta costituzionale per limitare la generalizzata ricorribilità di tutte le sentenze, rimettendo al legislatore ordinario la individuazione dei casi nei quali avverso una sentenza è proponibile ricorso per cassazione. Ma occorre muoversi anche sul piano delle riforme procedurali: sia escludendo tale impugnazione nei casi nei quali non è costituzionalmente imposta, sia introducendo norme che impediscano o, comunque, scoraggino i ricorsi

pretestuosi e manifestamente infondati, ovvero eliminando quelle che li favoriscono, come, ad esempio, nel settore penale, l'art. 613, comma 1, c.p.p., che consente all'imputato di proporre personalmente il ricorso. In tale direzione si muove, per quel che attiene al settore civile, la proposta di legge n. 7327/S, la quale, in parte seguendo la linea riformatrice della legge n. 205 del 2000 sulla giustizia amministrativa, intende modificare l'art. 375 c.p.c., prevedendo il procedimento di camera di consiglio, oltre che per i ricorsi inammissibili, anche per la decisione di quelli manifestamente infondati o manifestamente fondati.

Il numero di ricorsi, sempre crescente, rende arduo il compito di svolgere la funzione di nomofilachia, anche perché troppo spesso vengono proposte questioni minimali o di merito, attraverso l'uso pretestuoso del motivo di ricorso concernente il vizio di motivazione.

I dati statistici (che si riferiscono al periodo 1° luglio 1999-30 giugno 2000) sono eloquenti. Nel settore civile, pur essendosi avuto un aumento modesto delle sopravvenienze, rispetto al periodo precedente (da 23.986 a 24.230) e, pur essendo largamente aumentato il numero dei procedimenti esauriti (passati da 16.215 a 21.128, con un incremento del 30%), in numero tuttavia inferiore a quello delle sopravvenienze, si è avuto un incremento dei ricorsi pendenti che da 49.984 sono passati a 53.081 con un aumento percentuale del 6% su un dato di partenza già imponente.

La durata media dei ricorsi per cassazione nel settore civile è stata di 829 giorni, dal momento in cui pervengono alla Corte a quello in cui vengono decisi. La suddetta pendenza corrisponde, quindi, al lavoro della Corte di due anni e mezzo circa, considerando che mediamente (tenuto conto anche del periodo feriale) il numero dei ricorsi definiti in un mese è di 1.760 unità.

L'esame degli esiti evidenzia che gli accoglimenti sono stati il 30%, a fronte del 47% di rigetti e del 13% di inammissibilità o improcedibilità; il residuo 10% è costituito dai regolamenti, di giurisdizione o competenza, e da pronunce varie.

Nel settore penale si è avuto un aumento delle sopravvenienze del 7%, essendo le stesse passate, rispetto al periodo precedente (nel quale l'incremento era stato del 2%), da 49.801 a 51.133.

Ancora maggiore è stato, peraltro, l'incremento dei ricorsi definiti: 9%, essendo gli stessi passati da 46.920 a 51.334.

Per effetto di tali dati nel periodo considerato le pendenze sono rimaste immutate; si è avuto, anzi, un lievissimo decremento, irrilevante in termini percentuali, essendo le stesse passate da 23.570 a 23.501; si è, in tal modo, manifestata un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti nei quali vi era stato un progressivo aumento delle pendenze (con la sola eccezione del periodo 1° luglio 1995 – 30 giugno 1996).

La durata media dei ricorsi per cassazione in materia penale è stata di 167 giorni, dal momento in cui pervengono alla Corte a quello in vengono decisi. La suddetta pendenza corrisponde, quindi, al lavoro della Corte di poco più di cinque mesi ove si consideri che mediamente (tenuto conto anche del periodo feriale) il numero dei ricorsi definiti in un mese è di 4.277 unità. Dal raffronto di tali dati con quelli relativi al primo anno del quinquennio precedente (1° luglio 1994 – 30 giugno 1999) emerge un incremento delle sopravvenienze del 15,7% (44.196 rispetto agli attuali 51.133), un aumento dei processi definiti del 22,6% (sono passati da 41.863 a 51.334) e un aumento delle pendenze del 60%, essendo le stesse 14.690 al 30 giugno 1995 e 23.501 al 30 giugno 2000.

L'esame degli esiti evidenzia che gli annullamenti, totali o parziali, sono stati nel penale il 26% (nel periodo precedente erano stati il 22,6%), a fronte del 31% di rigetti (+4,7%) e del 42% di inammissibilità (+1,1%); il residuo 1% è costituito dai conflitti, di giurisdizione o competenza, e rettifiche.

LA GIUSTIZIA DISCIPLINARE

Nel settore della giustizia disciplinare nei confronti dei magistrati, si deve segnalare una importante e recente novità. Con la sentenza n. 497/2000 la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art.34, 2° comma del r.d.l. 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), rendendo ora possibile al magistrato sottoposto a procedimento disciplinare, che fino ad ieri era obbligato ad incaricare un difensore interno alla categoria, di avvalersi per la difesa dell'opera professionale di un avvocato del libero foro. Questa sentenza ha così riconosciuto che il giudizio disciplinare è un vero e proprio processo, in quanto i beni tutelati - la imparzialità e l'indipendenza dei giudici, il prestigio della magistratura – non appartengono solo alla categoria, ma alla generalità dei cittadini.

E' stato così capovolto - seguendo un *iter* ideologico e culturale che aveva preso l'avvio dalla nuova regola, formalizzata nel 1990, della pubblicità delle udienze disciplinari- l'opposto principio secondo il quale la migliore tutela del prestigio dell'ordine giudiziario era racchiuso nel carattere di riservatezza del procedimento disciplinare, sulla considerazione che invece vi è stretta correlazione tra l'indipendenza del magistrato e la facoltà di scelta del difensore ritenuto più adatto.

La decisione, conforme all'orientamento interpretativo già da tempo espresso da questa Procura generale, almeno per quanto concerne la fase istruttoria del procedimento, nel considerare il giudizio disciplinare alla stregua di qualsiasi altro processo, sembra preludere ad ulteriori riforme del procedimento disciplinare, sia per quanto riguarda l'attuazione delle garanzie previste dal nuovo art. 111 della Costituzione, sia per quanto riguarda la perdurante applicazione del codice di procedura penale abrogato; sia ancora per quanto riguarda l'impugnazione delle sentenze disciplinari dinanzi alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione secondo le regole del codice processuale

civile; mentre l'eventuale giudizio di rinvio resta regolamentato ancora una volta dal codice processuale penale abrogato.

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

Al tempo stesso va ribadita l'esigenza di dotare anche il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, titolare dell'azione disciplinare unitamente al Ministro della giustizia, di autonomi poteri di inchiesta e dei relativi strumenti di controllo della deontologia dei magistrati. Sembra altresì opportuno delimitare meglio il rapporto tra le indagini disciplinari effettuate dal Procuratore generale e quelle che il Consiglio superiore della magistratura svolge al diverso fine di disporre i trasferimenti di ufficio dei magistrati per incompatibilità ambientale o funzionale.

Altro inconveniente da segnalare è che attualmente, per effetto del principio della pregiudizialità penale (art. 3 c.p.p. 1930) , quando i capi di incolpazione disciplinare siano gli stessi posti a base dei capi d'imputazione del processo penale, si verifica spesso, a causa della lunga durata di quest'ultimo, una vera e propria situazione di stallo per il procedimento disciplinare, con la conseguenza che il magistrato incolpato permane in una lunga e irrisolta situazione di dubbio e di delegittimazione che, in ogni caso, è pregiudizievole per il servizio. Né va trascurata la possibilità che, a norma dell'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19, il magistrato sospeso debba, decorso inutilmente il quinquennio, essere comunque reintegrato nelle sue funzioni, indipendentemente dall'accertamento della sua innocenza o colpevolezza.

Quanto alla magistratura onoraria ed in particolare per i giudici di pace, la legge 24 novembre 1999, n. 468, ha ricondotto nell'ambito dell'Amministrazione le vicende disciplinari attinenti ai suddetti.

Nel quadro delle attività di questa Procura generale, è stato dato particolare impulso al settore disciplinare, oltre che nel settore tradizionale del controllo sull'osservanza da parte dei magistrati dei doveri connessi all'espletamento delle funzioni (e in particolare sulla loro operosità e sul rispetto dei termini per il deposito dei provvedimenti), nonché sui loro comportamenti nella vita privata e di relazione e sul loro dovere di riserbo in rapporto al diritto di critica e di manifestazione del pensiero, anche in un settore di nuova e crescente rilevanza disciplinare: quello connesso al preoccupante numero dei ricorsi proposti alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo per violazione del principio della ragionevole durata dei processi (articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione), che sta determinando una serie veramente imponente di condanne dello Stato italiano. Sono stati avviati lo scorso anno da questo Ufficio i primi procedimenti disciplinari per eccessiva durata dei processi dovuta a negligenza del magistrato o del capo dell'ufficio o a ritardi inammissibili maturati nel corso del processo e per grave violazione di altri diritti fondamentali (come in un caso di intercettazioni telefoniche non consentite). Altri e più numerosi procedimenti disciplinari potranno essere iniziati allorché sarà stata completata la informatizzazione dei servizi nei vari uffici giudiziari (che permetterà di individuare in quale fase e a quale magistrato i ritardi o le irregolarità sono imputabili), o se invece i ritardi stessi siano riferibili ad attività defatigatoria degli avvocati, risultante dagli atti del processo.

Lo strumento disciplinare, usato ovviamente con tutte le garanzie, potrà in futuro costituire valido mezzo di verifica dell'andamento del processo, al fine di assicurare appunto la sua ragionevole durata; nel rispetto, naturalmente, dell'imprescindibile valore dell'autonomia e dell'indipendenza di ogni singolo magistrato nell'espletamento delle sue funzioni.

Comporta in ogni caso la necessità di verifica in ordine a comportamenti eventualmente negligenti che ne sono stati causa.

E con maggiore frequenza anche altre violazioni della Convenzione sono state accertate dalla Corte internazionale: in particolare violazioni dell'art. 8 che contempla il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

L'AVVOCATURA

L'imprescindibile ruolo dell'Avvocatura nella difesa dei diritti dei cittadini e più in generale nel buon funzionamento della giustizia è stato sottolineato con elevate parole dal mio predecessore, che ne ha posto in rilievo la coesistenzialità – al pari della Magistratura – all'esercizio della giurisdizione, la sua assoluta peculiarità, nel panorama delle professioni liberali, a causa dell'appartenenza a tutti i cittadini dei valori che essa difende, il suo apporto creativo alla formazione ed al progresso della giurisprudenza. Tali parole interamente sottoscrivo.

Sono poi lieto di farmi portavoce della stessa Avvocatura comunicando il contenuto delle note che, come è consuetudine, mi sono state trasmesse dal Consiglio Nazionale forense.

Il Consiglio Nazionale esprime innanzitutto la sua condivisibile preoccupazione in relazione agli esami di accesso alla professione, con particolare riferimento alle polemiche originate dall'inchiesta sugli esami tenutisi nel 1997 nel distretto di Catanzaro, osservando che:

“ Gli esami di abilitazione per l'esercizio della professione forense necessitano di essere ricondotti, attraverso un normale percorso formativo, alla fisiologia: quest'anno non è stato possibile intervenire con modifiche di carattere legislativo e si è fatto ricorso, d'intesa con il Ministro, alla individuazione e alla nomina di Ispettori in grado di verificare ed assicurare uno svolgimento normale. L'avvocatura si è impegnata con le massime esponentialità in questa opera e il Consiglio Nazionale Forense ha coordinato il lavoro degli ispettori e dei presidenti di commissione al fine di individuare criteri omologhi di comportamento per pervenire successivamente a sancire la fine delle inaccettabili escursioni discrasiche in ordine al numero degli abilitati tra i vari distretti di corte di appello.

In realtà l'esame di stato, così come è disciplinato e previsto dalle leggi vigenti, non risponde più alle necessità di un accesso che consenta un ingresso serio e responsabile nelle file dell'avvocatura.

In questa direzione lo sforzo del Consiglio Nazionale è stato notevole e si propone concretizzazioni ancora più importanti: attraverso il Centro di Formazione, appositamente costituito, e la Fondazione dell'Avvocatura, anch'essa di recente costituzione, ci si propone l'obiettivo di pervenire ad una formazione obbligatoria dopo il riformato quinquennio degli studi universitari attraverso l'istituzione di scuole forensi, gestite dagli ordini territoriali ed in grado di assicurare ai circa 30.000 giovani che ogni anno si presentano per sostenere gli esami, non un approfondimento ripetitivo del corso universitario ma il completamento teorico pratico della preparazione con la introduzione di materie da campo (tecniche dell'argomentazione, tecniche del linguaggio) in grado di rendere il tirocinio effettivo e finalizzato al vero e proprio esercizio della professione.”

In questo quadro, continua il Consiglio Nazionale, “... si pone l'itinerario dell'aggiornamento obbligatorio e conseguentemente della necessità di verificare la possibilità di modificazione dell'accesso automatico, per mero decorso del tempo, alla iscrizione nell'albo dei patrocinanti innanzi le magistrature superiori.”

Sul fondamentale terreno della deontologia forense, che insieme alla formazione viene indicato come campo di azione prioritario per l'anno appena iniziato, il Consiglio Nazionale fa stato di “... una forte ripresa dei principi deontologici, dal CNF codificati sin dal 1997 e costantemente aggiornati dai lavori di apposita commissione soprattutto con riferimento agli aspetti emergenti che il mercato globale ormai pone anche ai ceti intellettuali (come la pubblicità, dagli avvocati positivamente vissuta nella accezione della informazione sull'esercizio professionale): particolare attenzione viene posta a tali aspetti con riferimento alla recente legge sulle indagini difensive in campo penale.”

Segue poi l'espressione di talune preoccupazioni con riferimento alle forme di organizzazione delle attività forensi, al *part-time* ed alle implicazioni, specie in tema di società di consulenza, della normativa comunitaria, oltre che alla futura legge attuativa dell'articolo 111 della Costituzione ed alla Magistratura onoraria, in vista di una possibile evoluzione di quest'ultima verso una dimensione semiprofessionale.

Infine, si da' conto dell'importante azione del Consiglio Nazionale sul piano culturale, azione ricca di risultati, quale la costituzione della biblioteca nazionale di cultura forense, e chiaramente connessa allo sforzo fondamentale in tema di formazione.

A proposito della formazione, vorrei dire che a mio avviso non bisogna perdere di vista l'obiettivo della costruzione di basi culturali comuni alla Magistratura ed all'Avvocatura, attraverso i mezzi e le forme che saranno considerati più appropriati da una riflessione che spero sarà concorde, e che comunque non mi sembra rinviabile.

Vorrei poi aggiungere che è proprio nell'ottica della comune partecipazione di magistrati ed avvocati all'amministrazione della giustizia che trovano la loro giusta luce i rilievi che in questa relazione svolgo sul ruolo del foro.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Termina qui la rassegna su tutti i principali fatti che hanno interessato l'amministrazione della giustizia nell'anno decorso.

Ripercorrendo i principali temi esposti, la sensazione che se ne può trarre è che viviamo oggi un periodo di transizione e che siamo solo all'inizio di un processo di profonde trasformazioni del sistema giudiziario. Si va delineando, a seguito degli interventi normativi di questi ultimi tempi, un'amministrazione nuova della giustizia. C'è ora un apparato di giustizia c.d. minore per le controversie più semplici e per i reati meno gravi e un sistema di giurisdizione tradizionale, nel quale operano in modo lodevole anche i giudici onorari.

Perché il quadro risulti armonico nel suo insieme, mi sembra però indispensabile, come ho già detto, che sia restituito alla Cassazione il ruolo istituzionale di Corte Suprema, in relazione al quale la Costituzione prevede che il Primo Presidente e il Procuratore Generale siano membri di diritto del massimo organo rappresentativo della magistratura, il Consiglio Superiore. Attualmente il controllo di legittimità che la Costituzione assegna alla Corte, si svolge su troppi ricorsi perché manca ancora oggi un sistema idoneo di filtro. Ma ci sono anche troppi avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori: ben 27.000 (si pensi che, ad esempio, in Francia sono appena 86, lì forse troppo pochi).

Dovremo saper cogliere il valore delle esortazioni che ci pervengono dall'Europa, oltre che per contenere i tempi del processo, anche per attuare quelle ulteriori riforme del nostro ordinamento che valgano a renderlo il più possibile conforme al modello europeo che si va delineando.

In ambito europeo sta maturando il concetto che esiste un diritto fondamentale ad una sentenza eseguibile, ad una sentenza cioè che non sia una pronuncia tardiva e non più utile. Le condanne comunitarie in materia di esecuzione ritardata degli sfratti costituiscono un monito eloquente sul punto.

Il grande malato è il processo, sia civile sia penale. E su di esso occorre intervenire. Senza trascurare, peraltro, che è necessario anche operare per limitare il numero delle vertenze azionabili dinanzi al giudice (in Italia si tende a giurisdizionalizzare tutto). Bisogna evitare di creare forme di tutela e situazioni tutelabili sempre nuove. Occorrerebbe poi favorire la definizione prima e fuori delle aule di giustizia. E, quando adito, il giudice rediga motivazioni essenziali, per quanto possibile, brevi, senza inappropriati appesantimenti o sfoggi culturali, inadatti al mondo d'oggi.

Nel settore penale ci si attende un processo condotto secondo regole di funzionalità e che attui fino in fondo il modello del processo giusto: tutelati, cioè, anche il diritto fondamentale delle vittime dei reati, che oggi sono spesso vittime anche del processo, e le aspettative della collettività, la quale vuole che gli innocenti siano prontamente assolti ma che i colpevoli siano condannati e scontino le pene loro inflitte, salvi gli effetti del possibile loro ravvedimento. Ed occorrono giudici ed avvocati coscienti della loro funzione, così come dei limiti che la connotano.

La giustizia in Italia altro non chiede che di essere messa nelle condizioni di operare. Ci devono essere però meno tensioni attorno ai magistrati, i quali, nel condurre indagini, nel dare torto o ragione, nel condannare o assolvere, sempre toccano - non potrebbero fare altrimenti - gli interessi di una delle parti del processo. E bisogna imparare ad accettare le loro decisioni, anche quando sfavorevoli (salvi i mezzi di impugnazione). Ci sono poi, e ci saranno sempre, processi che attirano l'attenzione generale, decisioni che interessano l'opinione pubblica più delle altre. Ed è quindi normale che i *media* se ne occupino e che cerchino di sapere e di capire. Ma ci vuole sempre un'informazione puntuale ed obiettiva. La cattiva informazione alimenta la sfiducia nel sistema. Anche quando i processi toccano interessi e posizioni forti, si rispetti il lavoro difficile del giudicare. E il magistrato valuti con cura i fatti e le prove e rispetti la dignità delle persone, accettando poi le critiche al suo operato che non siano gratuite o tendenziose. L'attività che egli svolge al servizio della collettività non è solo

esercizio di potere. Impone soprattutto doveri. Anche piccoli doveri, come quello di cortesia verso tutti coloro che frequentano le aule di giustizia: un testimone lasciato a lungo in attesa e poi congedato senza spiegazioni conserverà un pessimo ricordo della giustizia.

Una magistratura rispettosa e rispettata è un valore irrinunciabile.

Siamo all'inizio del nuovo millennio e noi tutti vogliamo, per gli anni a venire, una giustizia degna di un Paese di grande civiltà, quale siamo. Ai magistrati, il compito di operare con equità di intenti, con riserbo, senza protagonismi, consapevoli delle responsabilità, talvolta gravi, che gravano su di loro. Agli avvocati, il compito di continuare a cooperare, usando a fini di giustizia i mezzi che la legge riconosce per l'esercizio della difesa. Ai cittadini, che chiedono tutela dei loro diritti e sperano di potere contare sull'operato dei giudici, l'invito a restituire alla magistratura – che non chiede consensi di piazza ma che non vuole accuse ingiuste – il bene che per noi magistrati è il più prezioso: la fiducia.

Con questo auspicio, signor Primo Presidente, Le chiedo di dichiarare aperto, in nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2001.