

Francesco Favara
Procuratore Generale della Repubblica presso la
Corte Suprema di Cassazione
Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2004

LA GIUSTIZIA CIVILE.....	2
A) ASPETTI GENERALI	2
CONSIDERAZIONI SULL'ANDAMENTO DEI PROCESSI.....	4
IL PROCESSO SOCIETARIO.....	6
B) ASPETTI PARTICOLARI	7
LA GIUSTIZIA MINORILE	8
CONTROVERSIE IN MATERIA DI LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	10
LA GIUSTIZIA PENALE	11
FLUSSI QUANTITATIVI E DATI STATISTICI	11
L'ATTIVITÀ DEL GIUDICE DI PACE	12
A) ASPETTI GENERALI. GIUSTIZIA PENALE ED EFFICACIA	13
LA IPERCRIMINALIZZAZIONE	14
A) I "COSTI" DELLE INDAGINI PRELIMINARI E DELLE ATTIVITÀ DIFENSIVE.	15
B) IL RAPPORTO DELLE INDAGINI PRELIMINARI CON I RITI SPECIALI ED IL DIBATTIMENTO	16
C) I MEZZI DI IMPUGNAZIONE	17
D) I PROCEDIMENTI CAUTELARI	18
E) LE PATOLOGIE PROCESSUALI	18
B) I VARI TIPI DI CRIMINALITÀ. L'AZIONE DI CONTRASTO	19
LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA	20
A) LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DI ORIGINE NAZIONALE	20
B) LA CRIMINALITÀ DI ORIGINE STRANIERA	23
C) IMMIGRAZIONE CLANDESTINA	24
TERRORISMO E REATI CONTRO LO STATO	24
A) TERRORISMO INTERNO	24
B) TERRORISMO INTERNAZIONALE	25
LE ALTRE PRINCIPALI MANIFESTAZIONI CRIMINOSE	26
A) REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	26
B) CRIMINALITÀ ECONOMICA	26
C) OMICIDI, SEQUESTRI DI PERSONA A SCOPO DI ESTORSIONE, RAPINE, ESTORSIONI, FURTI, ECC.	27
D) REATI IN TEMA DI STUPEFACENTI	28
E) REATI INERENTI ALLA SFERA SESSUALE	28
F) REATI IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO; VIOLAZIONI EDILIZIE ED URBANISTICHE	29
G) SICUREZZA SUL LAVORO E TUTELA DELLA SALUTE	30
H) REATI IN MATERIA DI CRIMINALITÀ INFORMATICA	30
I) CRIMINALITÀ MINORILE	31
LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA	32

LA GIUSTIZIA CIVILE

A) ASPETTI GENERALI

I tempi e i numeri della giustizia civile.

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

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

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

Questa riduzione delle sopravvenienze ha fatto sì che il "saldo" fosse complessivamente positivo, nel senso che, nel periodo di riferimento, si è ridotto – peraltro in misura minore rispetto alla diminuzione che si era registrata negli ultimi anni - il numero dei processi civili pendenti in primo grado. Questi ultimi ammontavano infatti, al 30 giugno 2004, a 2.962.826 (di cui 748.034 davanti al giudice di pace e 2.214.792 davanti ai tribunali) e a 11.965 davanti alle corti di appello a paragone dei 3.042.521 che erano pendenti al 1° luglio 2003 (dei quali 763.700 davanti ai giudici di pace e 2.278.821 davanti ai tribunali) e a 9.319 davanti alle corti di appello.

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

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

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

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

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

La durata media dei giudizi in primo grado è passata, rispetto all'anno precedente, per i giudici di pace da 313 a 328 giorni, per il tribunali da 860 a 888 giorni e per le corti di appello da 501 a 425 giorni; la durata media dei giudizi in secondo grado è passata per i tribunali da 1.061 a 837 giorni e per le corti di appello da 774 a 894 giorni; in Cassazione è passata da 1.120 a 1.259 giorni. Ipotizzando un giudizio che si articoli in due gradi di merito (tribunale e appello) ed in quello di legittimità si ha oggi una durata media di 3.041 giorni (oltre otto anni);

circa nove mesi in più rispetto al periodo precedente. E' appena il caso di rilevare che si tratta di un dato medio che nasconde al suo interno una durata ben maggiore di taluni processi.

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

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

Un'analisi approfondita dei dati non giustifica certo alcun ottimismo, in quanto l'andamento sconta anche il fatto che nel totale sono compresi i procedimenti definiti dalle sezioni stralcio che non hanno sopravvenienze, mentre non va trascurato che il dato relativo ai procedimenti civili ingloba anche i procedimenti di volontaria giurisdizione, laddove il banco di prova è quello del procedimento contenzioso.

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

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

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

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

Si mantengono percentualmente basse le impugnazioni.

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

La magistratura più tipicamente onoraria (GOT) svolge anch'essa un lavoro che contribuisce a migliorare in modo significativo l'amministrazione della giustizia nei singoli uffici. Il suo impiego non è omogeneo nei vari distretti, pur se nel rispetto della disciplina legislativa e delle circolari del Consiglio Superiore della Magistratura in tema di determinazione delle materie da attribuire a tali giudici, data la tendenza di alcuni uffici a utilizzarli in numero considerevole.

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

Considerazioni sull'andamento dei processi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deve darsi atto che sono in corso talune sperimentazioni presso vari uffici giudiziari. Tra l'altro, va segnalato che a Bologna è stato da tempo sperimentato il processo telematico, con la creazione di due programmi "Polis" e "Polisweb", poi adottati anche da altri tribunali, i quali consentono la formazione diretta e la trasmissione di atti

per via telematica, con una riduzione del carico di lavoro per le cancellerie e una considerevole riduzione dei tempi di durata dei processi; presso il Tribunale di Parma è stato installato sperimentalmente un nuovo sistema di gestione informatizzata delle tradizionali procedure concorsuali e se ne sta curando l'estensione alle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese a seguito della dichiarazione dello stato di insolvenza del "Gruppo Parmalat", che ha comportato l'iscrizione di 64 procedure di amministrazione straordinaria concernenti società del gruppo.

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

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

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

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

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

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

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

Nel decorso anno è intervenuta l'importante pronuncia della Corte costituzionale n. 204, che assume un rilievo primario in tema di riparto delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa in quanto ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione di diversi parametri costituzionali, delle norme, novellate dalla legge n. 205 del 2000, che avevano previsto la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie in interi settori di materie, tra le quali quelle relative ai pubblici servizi, ivi comprese le controversie tra le amministrazioni e i gestori comunque denominati di pubblici servizi, nonché quelle riguardanti le attività e le prestazioni di ogni genere, anche di natura patrimoniale, rese nell'espletamento dei servizi pubblici, comprendendovi esplicitamente quelle rese nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

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

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

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

Come già sottolineato lo scorso anno, le ricadute in termini di efficienza dei servizi resi dall'amministrazione della giustizia civile, ovvero anche in termini di risparmio di energie materiali e personali da parte dell'amministrazione stessa e degli utenti, dovrebbero essere notevoli. Tale sistema - va ricordato - attiene alla formazione e alla

trasmissione di documenti con modello informatico (ivi compresi atti quali la notificazione, l'iscrizione a ruolo, il processo verbale, la sentenza ecc.), in luogo della tradizionale redazione o produzione di documenti su "supporti cartacei", nonché alla consultazione del fascicolo di causa (quello informatico) dal proprio computer.

La funzionalità del nuovo sistema dipende, come è ovvio, dalla concreta predisposizione degli strumenti tecnici necessari per la sua utilizzazione, sia da parte della classe forense sia da parte degli uffici giudiziari. A tale ultimo riguardo tuttavia si deve registrare che la informatizzazione degli uffici (quanto a diffusione e qualità degli strumenti in dotazione) non appare del tutto omogenea sul territorio nazionale e, in una certa misura, anche all'interno del singolo ufficio giudiziario. Su tale punto mi riservo di tornare oltre.

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

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

Il processo societario

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

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

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

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

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

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

Per il Tribunale di Palermo, risultano promossi 54 procedimenti soggetti alla nuova normativa, dei quali sono stati definiti solo alcuni camerati e cautelari; in particolare ben 18 dei procedimenti contenziosi sono stati introdotti irrisolvemente con citazione a udienza fissa e solo due di questi sono stati riassunti previo mutamento del rito.

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

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

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

E poiché le cause soggette alla nuova disciplina vengono in gran parte iscritte, anche per ragioni di geografia economica, presso i tribunali di maggiori dimensioni, la riforma parte già con gambe malferme. Meccanismi di selezione sono stati adottati da alcuni tribunali, al fine di privilegiare le cause per le quali sono necessari provvedimenti istruttori; iniziative sul piano organizzativo sono state altresì assunte per la migliore attuazione della disciplina dei procedimenti in camera di consiglio, la cui area è stata fortemente ampliata dalla riforma, ma trattasi di iniziative che dovrebbero dar vita a prassi applicative generalizzate, dopo i necessari confronti e le opportune verifiche.

B) ASPETTI PARTICOLARI

I procedimenti in materia di diritto di famiglia

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

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

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

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

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

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

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

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

Vanno infine segnalate: l'ordinanza della Cassazione n. 13.298 del 2004, con la quale è stata rimessa alla Corte costituzione la questione di costituzionalità degli artt. 143-bis, 236, 237 comma 2, 262, 299 comma 3 c. c. e 33 e 34 decreto Presidente Repubblica n. 396 del 2000, nella parte in cui prevedono che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 29 comma 2, della Costituzione; e l'ordinanza, n.10.742 del 2004 con la quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 1, n. 3, dell'art. 235 c.c. nella parte in cui non consente al marito di provare che il figlio presenta caratteristiche genetiche o del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre se non dopo aver fornito la prova che la moglie ha commesso adulterio nel periodo legale del concepimento (o ha tenuto celata al marito la propria gravidanza e la nascita del figlio).

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

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

La giustizia minorile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I dati statistici in materia evidenziano una lieve diminuzione (-1%) delle dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale in termini di sopravvenienze ed un significativo aumento delle domande di idoneità all'adozione di minori stranieri (+7,3%), anche per effetto dell'innalzamento della differenza di età fra adottanti e adottandi che ha portato ad una proliferazione di domande da parte di coniugi non più in giovane età.

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

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

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

Sono segnalate in aumento le adozioni pronunciate a norma dell'art. 44 legge n. 184 del 1983 (c.d. adozioni in casi particolari), le quali non interrompono del tutto le relazioni con la famiglia di origine, creando un rapporto adottivo che non sostituisce ma integra quello biologico.

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

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

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

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

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

Controversie in materia di lavoro e previdenza sociale

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

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

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

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

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

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

Nei tre uffici, i procedimenti per i quali è stata esercitata l'azione penale complessivamente definiti sono stati 704.934 (+13,1%); di questi 181.362, pari al 25,7%, si sono conclusi con sentenze di non luogo a procedere, di proscioglimento e di assoluzione. La suddetta percentuale può ritenersi attestata intorno al 30% ove si tenga conto che taluni esiti non sono rigorosamente classificati come condanne o come proscioglimenti (sentenze promiscue e sentenze pronunciate a conclusione di giudizio abbreviato). A questi dati vanno aggiunti gli esiti dei processi nelle successive fasi d'impugnazione, spesso conseguenti a eventi maturati solo nel prosieguo del giudizio.

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

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

Resta da riferire in ordine alla durata dei processi, che rappresenta ancor oggi il vero punto dolente del sistema, specie in rapporto al livello europeo. I dati statistici elaborati dal Ministero della giustizia evidenziano che la tendenza verso un progressivo aumento della durata media non accenna ad arrestarsi. Infatti, a fronte di una riduzione dei tempi delle indagini preliminari (da 375 a 347 giorni), originata anche dalla ormai piena operatività del giudice di pace, e del procedimento davanti al giudice per le indagini preliminari (da 316 a 293 giorni), vi è un generalizzato e consistente aumento di durata di tutte le fasi successive del giudizio: davanti al tribunale è passata da 348 a 377 giorni e in corte d'appello da 543 a 606 giorni.

Nell'insieme, ove si ipotizzi un procedimento che si snoda nelle fasi delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare, del giudizio di primo grado in tribunale e di quello di appello, la sua durata media è di 1.623 giorni, rispetto ai 1.582 giorni del periodo 1° luglio 2002 – 30 giugno 2003 (qualora si tenga conto dell'eventuale giudizio di cassazione, occorre aggiungere ulteriori 218 giorni).

La situazione della giustizia penale italiana è, comunque, peggiore di quel che emerge da tali dati. Questi, infatti, si riferiscono a medie che comprendono anche i processi che si esauriscono in pochi giorni, se non in poche ore. Inoltre, come già è stato rilevato negli anni passati, i tempi effettivi sono ancora più lunghi: quelli dianzi riportati tengono conto solo del lasso temporale che intercorre tra il momento in cui un procedimento è incardinato in un determinato ufficio e quello in cui viene adottato il provvedimento che definisce la relativa fase; non anche del tempo necessario per la redazione del provvedimento definitorio e per la trasmissione degli atti al giudice della fase successiva.

L'attività del giudice di pace

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

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

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

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

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

Va, poi, sottolineata la modesta incidenza del "ricorso immediato al giudice", istituito questo che, innovando in maniera moderna sulla rigida concezione dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, offre alla persona offesa del reato la possibilità di ottenere una risposta di giustizia in tempi assai rapidi. Evidentemente l'istituto, che comporta la assistenza obbligatoria del difensore, non è stato ancora metabolizzato, preferendosi dare inizio al procedimento mediante il tradizionale strumento della querela, rinunciando senza ragione ad un mezzo di reale attuazione del principio di economia processuale.

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

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

A) ASPETTI GENERALI. GIUSTIZIA PENALE ED EFFICACIA

Le finalità del processo penale. La mediazione costituzionale

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

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

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

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

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

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

Perquisizioni, sequestri, intercettazioni, testimonianze, perizie trovano limiti interni al processo (cioè, i requisiti legali fissati per la loro esperibilità e i tempi massimi delle indagini preliminari), ma non limiti esterni dati dalle risorse disponibili e dagli altri costi sociali. L'etica del processo è un'etica dei principi. All'interno di questa prospettiva, il problema del processo penale è esclusivamente quello dell'accertamento veridico dei fatti. Di qui la

centralità del rapporto potere-garanzie. In questo processo ad una espansione del potere che prescinde dai costi fa riscontro l'espansione di garanzie, che parimenti prescindono dai costi.

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

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

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

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

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

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

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

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

La ipercriminalizzazione

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

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

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

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

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

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

La legislazione penale da effettiva tende a diventare simbolica.

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

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

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

Efficacia del processo:

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

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

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

In questo modo si sono creati alcuni effetti distorsivi dell'indagine preliminare: a) la amministrativizzazione dell'indagine preliminare, mediante il costante ricorso alla delega delle indagini alla polizia giudiziaria: così viene a trasformarsi il ruolo del pubblico ministero da titolare dell'indagine preliminare ad organo di controllo sulla stessa; b) la burocratizzazione dei principali momenti dell'indagine preliminare (imputazioni-standard e motivazioni-tipo dei principali atti del pubblico ministero): in questo modo l'indagine si trasforma in catena di montaggio, cioè in un meccanico processo produttivo di imputazioni o di archiviazioni; c) la selettività statistica delle notizie di reato: sotto la pressione dei termini delle indagini preliminari e dei termini prescrizionali brevi si tende a favorire lo smaltimento della massa delle notizie di reato seriali (i c.d. casi facili) rispetto ai casi c.d. difficili; d) la modifica dei protocolli di indagine orientata verso mezzi ritenuti più incisivi, anche se più dispendiosi in termini di costi sociali (per l'invasività di taluni di essi) e finanziari, quali intercettazioni (le cui spese sono in costante ascesa, essendo passate da 116.218.999 euro del primo semestre del 2003 a 146.108.289 euro del primo semestre del 2004), perquisizioni, consulenze, ecc.; e) da ultimo, l'indebolimento del potere negoziale del pubblico ministero rispetto alla prospettiva del patteggiamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un solo esempio. Per giungere ad una sentenza di condanna definitiva, il processo deve passare attraverso le seguenti fasi: 1) indagini garantite del pubblico ministero (anche nell'interesse dell'indagato) e indagini difensive; 2) discovery dei risultati delle indagini e potenziale contraddittorio prima della richiesta di rinvio a giudizio; 3) udienza preliminare; 4) giudizio di primo grado; 5) giudizio di appello; 6) giudizio di cassazione. A tutto questo

occorre aggiungere: a) una rigorosissima disciplina delle incompatibilità del giudice; b) un regime delle nullità e della inutilizzabilità congegnate più come insidie che come garanzie; c) un sistema che trasforma ogni eccezione in motivo di impugnazione.

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

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

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

c) I mezzi di impugnazione

Come già rilevato in precedenti occasioni, altro momento critico del nostro processo è il regime delle impugnazioni. La logica del codice è quella del controllo totale: ogni provvedimento del giudice o anche del pubblico ministero deve essere sottoposto a controllo. E ogni controllo, a sua volta, genera ulteriori controlli.

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

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

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

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

Le impugnazioni vanno riviste sotto una triplice direttiva: a) limitazione della legittimazione ad impugnare gli atti del procedimento principale di cognizione; b) limitazione dei motivi di impugnazione, evitando in particolare l'automatismo processuale per cui ogni eccezione non accolta diventa motivo di impugnazione; c) limitazione dei provvedimenti impugnabili, con riguardo soprattutto a quei provvedimenti endoprocessuali che non incidono sui diritti di libertà e che hanno un breve respiro temporale.

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

A tal fine vanno innanzitutto redistribuiti gli oneri processuali.

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

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

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

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

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

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

d) I procedimenti cautelari

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

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

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

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

e) Le patologie processuali

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

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

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

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

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

L'andamento della criminalità. Considerazioni generali

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

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

Omicidi tentati e consumati	3.140 (+2%)
Rapine	52.574 (-6%)
Estorsioni	7.969 (-4%)
Sequestro di persona a scopo di estorsione	229 (+4%)
Violenza sessuale	6.050 (+48%)
Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli	4.873 (+5%)
Bancarotta	5.439 (-5%)
Stupefacenti	31.696 (-10%)
Truffe	254.169 (+130%)
Furti	1.414.305 (-7%)

Permane ancora assai elevato il numero dei delitti dei quali sono rimasti sconosciuti gli autori. Il segnale positivo evidenziato nella relazione dello scorso anno ha subito una, sia pur lieve, battuta di arresto: nel periodo

considerato sono stati 2.320.541 (+3,7%), pari all'81% di tutti i delitti denunciati (nel periodo precedente erano stati 2.236.650, corrispondenti all'80% del totale). Sono rimasti ignoti il 95% degli autori di furti (1.343.891: un punto percentuale in meno rispetto al periodo precedente), circa il 50% degli omicidi tentati e consumati e l'80% delle rapine. Siffatte percentuali si attestano al 66% se si tiene conto di tutti i delitti esclusi i furti, con un lieve incremento (+4%) rispetto al periodo 1° luglio 2002 – 30 giugno 2003.

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

La criminalità organizzata

Il fenomeno della criminalità organizzata presenta mutamenti progressivi in stretta connessione con il suo adeguamento alle dinamiche della società globalizzata. Essa è tuttora presente nei tradizionali settori dell'illecito: traffico, nazionale ed internazionale, di sostanze stupefacenti, commercio illegale di armi, ecomafia, tratta di donne, riciclaggio di denaro sporco, commercio illegale di armi, molteplici forme di cybercrime, ecc.

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

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

a) La criminalità organizzata di origine nazionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si creano così imprese intestate a compiacenti prestanome (spesso imprenditori spossessati dell'azienda, quindi inglobati nell'associazione e da essa "gestiti") nelle quali, in modo sempre più raffinato, i capitali di origine illecita sono investiti instaurando un rapporto di cointeressenza di interessi, capitali e soci illegali con interessi, capitali e soci legali.

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

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

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

Sul primo versante è confermato l'esercizio di una generalizzata pressione estorsiva per favorire l'infiltrazione e la collusione nella gestione degli appalti, con una significativa ed allarmante novità costituita dai numerosi attentati ad amministratori e funzionari pubblici. Si tratta di delitti riconducibili alla "ndrangheta" che, allorquando la gestione degli affari non è stata consentita in via diretta, per la resistenza dei partiti politici in sede di esame della candidature, non ha esitato a intimidire e minacciare chi riveste cariche e funzioni pubbliche per costringerli a cedere alle loro pressioni e richieste illecite. Degne di rilievo sono le osservazioni che indicano come anche la "ndrangheta" abbia iniziato una modifica della propria strategia, che mira a smussare i picchi di maggiore

allarme sociale, capaci di innescare meccanismi reattivi da parte dei cittadini e dello Stato (vedi l'abbandono dei sequestri di persona), per orientare la propria attività verso le più lucrose appropriazioni dei flussi di denaro pubblico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La criminalità di origine straniera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Immigrazione clandestina

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

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

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

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

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

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

Terrorismo e reati contro lo Stato

a) Terrorismo interno

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

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

Il successo ottenuto con le recenti operazioni di polizia giudiziaria, cui peraltro sono sicuramente sfuggiti alcuni militanti della nuova formazione, non deve far diminuire l'attenzione sul fenomeno eversivo. Il colpo inferto alle

posizioni più militariste potrebbe dare nuovo impulso ai gruppi che si ispirano ad una impostazione che privilegia il tentativo di raccordo con le "masse" mediante il loro coinvolgimento in un uso "politico" delle armi, esercitato con azioni dimostrative di più basso profilo ma di alto contenuto simbolico. In questa prospettiva si collocano le attività e gli attentati dinamitardi verificatisi in alcune zone del Paese, rivendicati da vari gruppi eversivi (Fronte rivoluzionario per il comunismo, Nuclei comunisti rivoluzionari, Nuclei proletari per il comunismo).

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

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

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

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

b) Terrorismo internazionale

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

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

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

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

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

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

Le indagini volte all'accertamento di queste condotte richiedono un rilevante impegno di risorse e mezzi, umani e finanziari. Per tali ragioni è stata segnalata l'esigenza di una forte specializzazione non solo delle forze investigative ma degli stessi organi requirenti e giudicanti, anche nella prospettiva di agevolare una maggiore uniformità giurisprudenziale e di evitare che le cellule vadano ad insediarsi ove siano mancanti investigazioni e risultati processuali più efficaci.

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

Le altre principali manifestazioni criminose

a) Reati contro la pubblica amministrazione

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

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

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

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

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

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

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

b) Criminalità economica

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

In particolare, analisi preoccupate sono svolte con riferimento ai reati societari; per essi la nuova disciplina comporta che, pur in presenza di fatti gravissimi quanto alle conseguenze che da essi derivano all'economia nazionale ed alle persone fisiche coinvolte, sussistono elevatissime probabilità di prescrizione prima che sia possibile arrivare alla sentenza definitiva (se non addirittura prima della sentenza di primo grado).

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

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

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

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

Le indagini su tale tipologia di reati richiedono non solo, come già detto, l'utilizzazione di personale particolarmente qualificato, ma anche un ampio ricorso agli strumenti informatici. In tale prospettiva deve essere espresso un giudizio positivo per quanto attiene allo sforzo compiuto in relazione ad un'emergenza dalle dimensioni eccezionali: le indagini conseguenti allo stato d'insolvenza del "gruppo Parmalat", holding internazionale con oltre 240 società aventi sede nei cinque continenti. La procura della Repubblica di Parma, costretta ad impiegare in questo campo la metà dei magistrati in organico, è stata dotata di una struttura che comprende, fra l'altro, ben dieci addetti al sistema informatico ed un reparto del Nucleo regionale di polizia tributaria della Guardia di Finanza composto da quattro ufficiali e quattordici sottufficiali.

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

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

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

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

Tra i delitti che destano maggior allarme sociale sono da annoverare senz'altro gli omicidi, consumati, tentati e preterintenzionali; il dato a livello nazionale, nel periodo 1° luglio 2003 - 30 giugno 2004, presenta una tendenza all'incremento, ancorché non omogeneo territorialmente. Vi sono realtà nelle quali l'aumento è particolarmente elevato; è il caso della Campania, regione nella quale, come s'è già posto in rilievo, tali delitti sono legati prevalentemente alla lotta fra bande criminali per il controllo del territorio.

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

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

In tema di estorsioni, deve segnalarsi che al dato positivo della riduzione dei fatti per i quali è stata esercitata l'azione penale, si accompagna quello, altrettanto positivo, segnalato da alcuni procuratori distrettuali, di una più intensa collaborazione delle vittime, dovuta ad una rinnovata fiducia verso le istituzioni. L'azione di contrasto delle forze dell'ordine ha portato ad alcuni successi perché il pesante velo dell'omertà che riduce l'efficacia della lotta a

questa vera piaga sociale ha iniziato a squarciarsi e molte indagini sono state concluse, positivamente e con tempestività, grazie alla collaborazione delle persone offese.

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

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

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

d) Reati in tema di stupefacenti

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

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

e) Reati inerenti alla sfera sessuale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La risposta giudiziaria all'eco-mafia non è stata pronta ed immediata e, solo di recente, hanno iniziato a trovare applicazione le disposizioni previste in materia. Sono, però, necessari ed improcrastinabili miglioramenti qualitativi nell'ambito dei controlli della pubblica amministrazione.

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

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

g) Sicurezza sul lavoro e tutela della salute

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

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

Ma, anche ove vi sia una regolare assunzione al lavoro, l'esistenza di subappalti, intermediazioni e società di comodo rende spesso difficoltosa la individuazione dell'effettivo datore di lavoro, del committente, del responsabile per la sicurezza, ovvero del direttore dei lavori.

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

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

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

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

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

Sono, poi, in corso indagini e dibattimenti sul delicato problema degli alimenti transgenici. Siffatte indagini, svolte con la collaborazione dei NAS, hanno consentito di accertare la presenza sul mercato di prodotti transgenici non dichiarati al consumatore.

h) Reati in materia di criminalità informatica

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

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

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

Risulta pure che, nell'ambito di un'indagine relativa a truffe informatiche, è stato contestato il delitto di cui all'art. 416 c.p. finalizzato alla commissione dei reati di cui agli artt. 615-ter, 615-quinques e 640-ter c.p. In virtù di detta ipotesi accusatoria si è addivenuti all'adozione di un provvedimento di custodia cautelare, confermato dal tribunale del riesame.

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

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

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

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

i) Criminalità minorile

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

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

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

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

I minori tratti in arresto perché colti in flagranza di reato sono in maggioranza stranieri, segnatamente extracomunitari e nomadi, che non si riesce a collocare, per esigenze di contenimento e di identificazione (anche

dei loro familiari), nelle comunità, il cui decollo appare difficoltoso per la mancata istituzione delle comunità pubbliche previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988.

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

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

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

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

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

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

La Direzione nazionale antimafia

Con l'art. 76-bis comma 1 dell'ordinamento giudiziario è stata istituita nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione la Direzione Nazionale Antimafia (D.N.A.); dell'attività da essa svolta, oltre che dei risultati conseguiti, spetta al Procuratore generale fornire notizie in questa relazione secondo quanto dispone il successivo art. 76-ter comma 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Polizia giudiziaria e strutture investigative

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

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

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

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

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

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