

VITALIANO ESPOSITO

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

# **INTERVENTO**

DEL PROCURATORE GENERALE  
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea Generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2008*

Roma, 30 gennaio 2009

## **SOMMARIO:**

**1. PREMESSA – 2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO – 3. L'ATTIVITÀ IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA GENERALE – 4. I SERVIZI CIVILE E PENALE DELLA PROCURA GENERALE – 5. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA – 6. CONCLUSIONI**

### **1. PREMESSA.**

Tradizionalmente, nei loro lunghi discorsi, i Procuratori generali erano soliti soffermarsi su una domanda: qual è lo stato della giustizia?

E la risposta è stata sempre connotata da un rassegnato sconforto – venato a volte da spunti di impotente ribellione – di fronte al ritenuto ineluttabile degrado della giustizia.

Oggi io intendo cambiare prospettiva; mi pongo un'altra domanda: qual è lo stato del magistrato, ossia, qual è oggi la funzione e, quindi, il ruolo dei giudici e dei pubblici ministeri? Non ignoro l'importanza dell'altro fondamentale protagonista del processo, il difensore; ma non voglio invadere campi altrui stante l'autorevole presenza in questa cerimonia del presidente del Consiglio nazionale forense.

Si tratta di spostare l'attenzione da un oggetto, un ambito – la giustizia – ai soggetti che in quell'ambito agiscono.

Interrogarsi sul ruolo attuale degli uomini di legge è doveroso in presenza di una evidente crisi di identità degli stessi. Il modello illuminista di

Montesquieu, improntato alla neutralità del giurista, non è oggi – se mai lo è stato – attuale.

Ragionare sul ruolo del giudice e del pubblico ministero oggi – verificare la necessità di costruzione di un modello nuovo di uomo di legge – ci consente di comprendere come sia necessario andare oltre il sogno di un idealtipo di giustizia, ed assumere un atteggiamento più realistico: pensare alla giustizia non in termini di una sacralità inarrivabile, ma come un servizio sociale – al pari della sanità o dell'istruzione – che deve essere portato a livelli sostenibili di efficienza e di effettività.

Efficienza del servizio ed effettività dei diritti: sono questi i punti nodali della questione giustizia, all'interno dei quali vanno individuate le ragioni della crisi di identità del magistrato, per contribuire ad avviare – come ha indicato il Capo dello Stato – un confronto *senza opposte pregiudiziali e posizioni rigidamente precostituite*.

Un contributo fattivo costituisce la finalità anche di questo mio intervento.

In questa prospettiva, la priorità assoluta deve essere data a interventi sul versante della legislazione sostanziale e processuale: è su di essa che trova la sua radice il problema del rapporto insoddisfacente tra la moltiplicazione dei diritti e delle tutele e la loro effettiva realizzazione attraverso il processo; soprattutto è su questo piano che si collocano molteplici aspetti della crisi di identità del magistrato.

Io ritengo, dunque, che occorra anzitutto recuperare il prestigio della legge mediante la qualità della stessa, che deve essere – secondo l'insegnamento della Corte europea dei diritti dell'uomo – chiara, accessibile, prevedibile nei suoi effetti.

Il magistrato che applichi una norma priva di tali requisiti viola il principio della sicurezza giuridica dei cittadini, che è un principio-cardine di ogni società democratica.

Ed è proprio l'applicazione di una legge non chiara quella che è alla base della recente sentenza della Corte europea nel caso di Punta Perotti: caso clamoroso, rivelatore anche – come ha detto la Corte – del cattivo funzionamento dell'apparato ordinamentale.

La verità è che il magistrato si muove oggi in un sistema normativo multilivello, a carattere circolare, che supera la tradizionale gerarchia delle fonti. Le finestre sull'Europa, sia pure con difficoltà, si vanno definitivamente dischiudendo.

Tramontato l'ideale illuministico di una legge perfetta, espressione gelosa della sovranità nazionale, è oggi la dimensione europea ad indicarci una nozione nuova di legalità – attenta ad aspetti sostanziali più che formali – connotata dalla trasformazione del ruolo partecipativo della giurisprudenza alla formazione della norma o, come si legge in numerose sentenze della Corte costituzionale, del diritto vivente ed ancorata al rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

Partecipazione giurisprudenziale che, lungi dal caratterizzare in termini di imprevedibilità le conseguenze applicative della legge, aiuta a disegnare un modello di legalità attento al raggiungimento della sicurezza giuridica, intesa, se non esclusivamente, anche come necessità di garantire agli individui la consapevolezza della legittimità della propria condotta.

Occorre, altresì, riconoscere che la funzione legislativa è entrata in crisi anche sotto altro aspetto: la legge – in Italia come in altri Paesi – non riesce a regolare la complessità del reale; non riesce a tener dietro alla vertiginosa accelerazione dei processi sociali. Essa, inoltre, assume spesso carattere valutativo e non meramente descrittivo; ha bisogno del giudice per essere integrata nei suoi contenuti.

Muovendosi su questo terreno impervio vi è il rischio che il magistrato possa divenire mediatore di conflitti, che cerchi il consenso dei cittadini, se non

addirittura quello del popolo, con conseguente sua politicizzazione e susseguente radicalizzazione dello scontro con le parti politiche.

E' ben vero che il conflitto tra politica e magistratura è rilevabile in qualsiasi società democratica, tanto da portare a definire questo fenomeno come *espansione globale del potere giudiziario*.

Ma l'incontro-scontro tra il mondo giuridico e quello politico genera sconcerto nell'opinione pubblica. E la credibilità della giustizia si dissolve laddove questo scontro si incuneia all'interno della stessa magistratura.

E' allora necessario dare una risposta adeguata a questa crisi, elaborando nuove strategie di ruolo, miranti a recuperare una coesione culturale all'interno della magistratura.

Per conferire certezza alla legge e per limitare il "potere" del giudice, ma anche del pubblico ministero, è stato da più parti proposto di fissare canoni legali di interpretazione.

Non li ritengo necessari: questi canoni risultano fissati, ormai da tempo, dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, mediante l'applicazione dei criteri generali di interpretazione che la stessa ha assunto a guida della sua azione e che tendono a conciliare l'interesse del singolo con quelli della collettività.

A principi che mirano ad ampliare i diritti del singolo (primato del diritto, obbligo positivo dello Stato di rendere effettivi i diritti riconosciuti, interpretazione restrittiva delle limitazioni a tali diritti, interpretazione evolutiva degli stessi) si oppongono principi riduttivi, che hanno la finalità di difendere la collettività (margine nazionale di apprezzamento, principio di proporzionalità).

Sono principi che riconducono ad unità l'interpretazione e si applicano a tutte le fattispecie sottoposte all'esame del magistrato – sia esso giudice che pubblico ministero – una volta individuato il bene giuridico che di volta in volta viene in discussione.

Se qualche ritardo culturale affiora talvolta in materia – dovuto anche a carenze delle Università – occorre determinarne il recupero nell'attività di formazione professionale continua.

Può dirsi, comunque, acquisita la consapevolezza, da parte della magistratura italiana, della impossibilità di continuare a utilizzare criteri interpretativi contrastanti, o anche solo incongruenti, rispetto alle indicazioni provenienti dalla giurisdizione sovranazionale.

La stessa funzione di regolazione che la Cassazione si vede assegnata dall'ordinamento giudiziario deve essere orientata verso questo quadro più ampio, complesso ed articolato: nomofilachia all'interno dell'ordinamento, ma anche verso l'esterno, in un processo di reciproci apporti e inferenze.

In questa direzione si sta, peraltro, muovendo la Corte di cassazione; ne sono esempi chiari le più recenti decisioni in tema di dovere del giudice di evitare attività e comportamenti che rappresentino un ostacolo alla sollecita definizione del processo e che implicino dispendio di tempo e risorse, o che delimitano la possibilità di rilevare il difetto di giurisdizione nel corso del processo, o che regolano, in termini di *translatio* del giudizio tra giurisdizione amministrativa e ordinaria, l'errore nella individuazione del giudice, senza perdita di tutela per l'interessato, per tal modo consentendo di poter continuare il processo davanti al giudice effettivamente dotato di giurisdizione, onde dar luogo ad una pronuncia di merito che conclude la controversia, comunque iniziata, e realizzando in modo più sollecito ed efficiente il servizio giustizia, costituzionalmente rilevante.

Queste decisioni, con molte altre – ad esempio, quella sulla impossibilità di abusare del processo, frazionando la pretesa in più domande – esprimono la stessa idea di fondo: che il processo è mezzo e non fine a sé stesso; che il criterio di effettività deve prevalere sul formalismo, nella valorizzazione dei principi del giusto processo e della ragionevole durata di esso, la quale non può

non essere parametrata al singolo caso e alle stesse condizioni personali dei soggetti coinvolti.

Di questa tecnica e della necessità dell'adeguamento, suo tramite, alle norme della Convenzione, nell'interpretazione che ne dà la Corte di Strasburgo, l'ufficio da me diretto si è fatto promotore in materia di interventi interpretativo-retroattivi della legislazione idonei pregiudicare o comprimere le posizioni soggettive acquisite dai lavoratori, o incidenti su vicende giudiziali in corso.

La vera coesione culturale della magistratura va ricercata, però, sui valori fondanti della nostra democrazia.

Il mondo del diritto, nel settore penale, appare all'esterno diviso tra garantisti (che, per lo più, di tale definizione si vantano) e giustizialisti (che, coralmemente, tale definizione respingono).

I primi asseriscono di essere attenti alla posizione del singolo cittadino. I secondi alle esigenze della collettività. Tutti asseriscono di applicare la legge, pur se il risultato è spesso divergente nel caso concreto.

La vieta distinzione tra garantisti e giustizialisti – che annida in sé un germe pericoloso per ogni società democratica – va decisamente contrastata, ribadendo che il magistrato, sia egli giudice o pubblico ministero, vive in un modello retto da regole – espressione dei principi di autonomia e di indipendenza – le quali non sono strumentalizzabili o in alcun modo asservibili all'eterno dualismo amico-nemico.

E' mio fermo convincimento che la magistratura debba restare rigorosamente estranea ad ogni conflitto con le parti politiche: l'unica politica consentita al magistrato, nell'esercizio delle sue funzioni, è quella di seguire la legalità.

Nel conflitto fra politica e magistratura fatalmente il punto critico diventa la figura del pubblico ministero.

E' questa la ragione per la quale il Consiglio d'Europa – preoccupato per la salvaguardia dello Stato di diritto – ha adottato, il 6 ottobre 2000, una

Raccomandazione (n. 19 del 2000), *sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale*.

Il Comitato dei ministri ha raccomandato ai Governi degli Stati membri, in particolare, di ispirarsi nelle loro legislazione e prassi – per quel che concerne il ruolo del pubblico ministero – ad una serie di principi che concernono la missione del pubblico ministero, le garanzie riconosciute al pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività, i rapporti tra il pubblico ministero e i poteri esecutivo e legislativo, i rapporti tra il pubblico ministero ed i giudici, i rapporti tra il pubblico ministero e la polizia, i doveri e le responsabilità del pubblico ministero nei confronti dell'imputato, la cooperazione internazionale.

E' questo il quadro di riferimento cui il legislatore nazionale, nell'esercizio di un suo potere sovrano, dovrà necessariamente ispirarsi per eventuali equilibrate riforme nel settore.

Utile – anche per i capi degli uffici – è il documento *Linee direttrici sull'etica e il comportamento dei membri del pubblico ministero* (noto come *Budapest Guidelines*), adottato, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, dalla Conferenza dei procuratori generali, convocata a Budapest il 31 maggio 2005.

E' stata prospettata, anche a livello scientifico, la proposta di limitare il potere del pubblico ministero nella fase decisiva dell'esercizio dell'azione penale.

Soluzione affascinante, ma che suscita non poche perplessità.

Ogni intervento sui poteri del pubblico ministero deve essere circondato da reali garanzie specifiche, come sottolineato anche dal Consiglio d'Europa nella citata Raccomandazione.

In questa sede mi limito ad una sola notazione.

Se vi sono condizionamenti all'inizio del processo, si smarrisce il significato dell'autonomia alla fine di esso. La giustizia non sta solo nel *come si processa*, ma anche nel *cosa si processa*.



Un'altra soluzione prospettata è quella di limitare il rapporto di dipendenza della polizia giudiziaria dal pubblico ministero.

Anche in questo settore – tenuto anche conto del vincolo derivante dall'articolo 109 della Costituzione – un'eventuale riforma dovrà tenere conto delle linee direttrici specifiche indicate nella citata Raccomandazione.

Un servizio-giustizia efficiente richiede, comunque, che non vi sia una contrapposizione tra *logica delle investigazioni* e *logica del giudizio*. E' necessario, quindi, che chi conduce le indagini, chiunque esso sia, lo faccia sempre con lo sguardo rivolto al processo, che sia culturalmente temprato al confronto dialettico delle ipotesi e all'equilibrio metodologico delle garanzie e dei poteri.

Qui potrei considerare concluso il mio intervento, ritenendo che non sia questa la sede per un dibattito o per esprimere valutazioni su proposte di riforme ordinamentali che sono ancora in fase di elaborazione.

In realtà, su questo versante, una volta complessivamente delineato nei tre anni decorsi il quadro delle riforme in tema di accesso, di selezione e formazione, di statuto disciplinare della magistratura, non sembrano strettamente indispensabili interventi se non di tipo correttivo, in relazione a taluni inconvenienti settoriali, che segnalo più oltre.

In particolare, anche in quanto titolare dell'ufficio che è per legge investito del delicato compito di raccogliere le informazioni degli organi distrettuali di vigilanza sul corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale e sul rispetto delle norme sul giusto processo, ritengo che, allo stato della legislazione, a talune deprecabili anomalie nella conduzione di indagini si possa rimediare con un equilibrato esercizio delle funzioni di controllo e di direzione dei capi degli uffici, ovvero, se si rivelano insufficienti, avvalendosi delle competenze in ambito disciplinare che sono assegnate alla Procura generale della Cassazione e al Ministro della Giustizia; competenze, che, peraltro, ineriscono a momenti patologici del sistema.

Questa osservazione ne porta con sé un'altra: sulla base del vigente ordinamento giudiziario l'ufficio che ho l'onore di dirigere – mediante la valorizzazione, da un lato, del ruolo assegnato dall'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, sulla riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, dall'altro, dell'intervento disciplinare in termini di garanzie di sostanza e non di carattere burocratico – può contribuire in maniera essenziale all'attuazione di ciò che si compendia nella formula del giusto processo, attivando l'iniziativa di coordinamento, o se necessario disciplinare, là dove la condotta del magistrato si pone in conflitto con i caratteri fondanti dell'esercizio della funzione giudiziaria.

Ne sono esempi, recenti, le iniziative che ho ritenuto di dovere assumere a fronte di talune vicende che hanno destato clamore e sconcerto.

E' proprio la competenza nella materia disciplinare, assieme alla regola di obbligatorietà dell'azione, a far svolgere alla Procura generale un compito cruciale, totalmente rispettoso della autonomia della funzione giudiziaria, ma al tempo stesso orientato a difenderne le caratteristiche essenziali.

Si fa strada l'idea di una magistratura che traduca le formule, tradizionali, dell'equilibrio, del riserbo e della diligenza in comportamenti coerenti con ciò che è richiesto dal quadro costituzionale.

In questo senso, posso affermare che le ragioni dell'efficienza e quelle della garanzia, qui, si saldano e coesistono, appunto perché l'esercizio della funzione disciplinare, oltre che essere sanzione del caso singolo, svolge il ruolo di orientamento sul modo di esercizio dell'attività giudiziaria, in termini direttamente conformi alla Costituzione e alla Convenzione europea, ai cui principi ogni magistrato deve improntare la propria attività, prestandovi adesione.

## 2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione è destinatario – ai sensi dell’art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 – delle relazioni, almeno annuali, dei procuratori generali presso le corti d’appello relative alle verifiche, da questi operate, circa “il corretto e uniforme esercizio dell’azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici”.

Sulla base di tali elaborati – puntualmente pervenuti – si riportano appresso alcune delle notazioni più significative per ciascuna delle materie oggetto di approfondimento, che intendo rimarcare quali spunti atti a dimostrare, in concreto, l’esistenza di spazi operativi nei quali la magistratura – a normativa invariata e con le dotazioni date – può esercitare la propria capacità di auto-riorganizzazione, con apprezzabili risultati pratici e possibilità di diffusione al proprio interno delle “buone prassi” così elaborate.

### *a) Correttezza ed uniformità nell’esercizio dell’azione penale*

*a.1)* L’uniforme esercizio dell’azione penale può esser parametrato da un lato, in negativo, all’insussistenza di irragionevoli (e dunque discriminatorie) difformi determinazioni rispetto a situazioni eguali e, dall’altro, all’individuazione dei criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti.

Le opinioni espresse dai procuratori generali presso le Corti d’appello in materia coincidono, in linea di massima, con quelle manifestate lo scorso anno: essi valutano l’esercizio dell’azione penale, nei rispettivi distretti territoriali, come rispettosa dei canoni di correttezza, uniformità e puntualità.

Riguardo al dato temporale, peraltro, si tratta – come nel passato – di un giudizio espresso in forma non assoluta, bensì relativa. La stima tiene conto, infatti, degli onerosi impegni delle procure della Repubblica e dell’incidenza, riguardo alla tempestività dell’azione, di fattori esterni (quali, ad esempio, i

tempi operativi della polizia giudiziaria e degli ufficiali giudiziari).

Ritengo importante rimarcare che le opinioni raccolte nei diversi distretti non si atteggiavano a positivi apprezzamenti “di maniera” sugli uffici requirenti, ma includono – ove del caso – anche rilievi negativi.

Il dato (prescindendo qui dalla considerazione delle situazioni concrete, che saranno trattate nelle sedi competenti) dimostra che la funzione di sorveglianza è espletata in modo vigile dai procuratori generali, i quali contribuiscono per tal modo costruttivamente – al di là delle ricadute sanzionatorie delle singole fattispecie – alla fisiologia del sistema ordinamentale.

a.2) E' interessante l'idea – che in talune relazioni è stata prospettata – di promuovere in ambito distrettuale iniziative di contatto fra i procuratori della Repubblica dei diversi circondari, finalizzate alla diffusione dei principi che dovrebbero presiedere all'uniformità dell'esercizio della potestà punitiva.

Interessante, altresì, la prassi (riscontrata in qualche circondario) di fissare criteri generali per la determinazione delle pene da richiedere, ad esempio per i decreti penali o in sede di patteggiamento. Tali criteri vengono aggiornati sia in occasione di modifiche delle norme penali, sia sulla scorta di significative pronunzie della Corte di cassazione.

a.3) Il modello organizzativo che prevede la costituzione di gruppi di lavoro specialistici ha trovato conferma ed impiego, nell'anno in considerazione, in quelle procure della Repubblica la cui dimensione rende possibile e funzionale una ripartizione settoriale di compiti.

In quest'ottica, la definizione dei differenti campi operativi tiene conto della specificità di materie quali quelle dei reati contro la pubblica amministrazione, dei reati ambientali, di quelli fiscali e societari, dei reati contro le c.d. fasce deboli (ambito nel quale vengono valorizzate anche le competenze extra-penali della procura della Repubblica).

L'impostazione mira ad incrementare l'uniformità sia negli indirizzi investigativi sia nell'esercizio dell'azione penale e, allo scopo, giova di regola

anche la funzione di coordinamento svolta – per ogni gruppo di lavoro – da un magistrato (spesso un procuratore aggiunto).

Per questa via si è potuta ottenere in vari uffici la congruità delle richieste e degli orientamenti del pubblico ministero anche nelle fasi giudicanti (benché naturalmente non sia possibile una totale sovrapponibilità delle iniziative, in ragione della diversità della casistica giudiziaria).

#### *b) Giusto processo*

Anche per quanto concerne il rispetto dei principi costituzionali in tema di giusto processo, i procuratori generali presso le Corti d'appello ribadiscono valutazioni in linea di massima positive, salvo che per il problema – insoluto – dell'eccessiva durata del processo penale.

A questo riguardo, risulta diffusamente rimarcata la perdurante necessità di riforme funzionali alla riduzione dei tempi, con precipuo riguardo agli ambiti nei quali il sistema processuale impone oggi adempimenti e accorda garanzie meramente formali, svincolate dall'effettiva tutela della difesa e degli altri interessi sostanziali. Così rispetto a taluni profili del regime delle notificazioni, delle impugnazioni, delle inutilizzabilità, delle nullità.

In concreto, peraltro, si registrano notazioni circa il rilievo negativo anche di taluni adempimenti di cancelleria. Ad esempio, viene messo in risalto l'eccessivo divario di tempo che talora intercorre tra la definizione dei procedimenti da parte del magistrato del pubblico ministero incaricato e la prima udienza dibattimentale, a causa di problemi connessi soprattutto alla gestione amministrativa dei fascicoli.

Si tratta di questione sulla quale ritengo di dover richiamare l'attenzione di magistrati e funzionari dirigenti degli uffici giudiziari – tanto del ramo giudicante quanto di quello requirente – perché si ricerchino soluzioni organizzative atte a ridurre i “tempi morti” che allungano le procedure e si risolvono, infine, in un contributo alla lesione del principio del giusto processo.

*c) Direzione, controllo ed organizzazione degli uffici di procura: puntualità nell'esercizio dei poteri propri dei procuratori della Repubblica. Iniziative organizzative adottate al fine di avviare a soluzione eventuali disfunzioni.*

*c.1)* In generale i procuratori distrettuali assicurano che l'azione penale in ogni circondario viene esercitata secondo criteri di tempestività.

La titolarità esclusiva dell'azione penale al procuratore della Repubblica, come definita dalla riforma ordinamentale, viene intesa in senso positivo, ossia comunque rispettoso dell'autonomia professionale dei magistrati assegnatari dei singoli casi.

In effetti, il decreto legislativo n. 106/2006 lascia al procuratore della Repubblica ampie possibilità di scelta nella strutturazione dell'ufficio, nella dislocazione delle risorse, nella delega di poteri e nella predisposizione dei criteri di assegnazione degli affari (la cui previsione è però doverosa).

D'altra parte il principio di responsabilità cui si ispirano le novelle del 2006/2007 nella organizzazione degli uffici di procura (responsabilità del dirigente per l'organizzazione dell'ufficio e per la predeterminazione dei criteri di assegnazione, ma anche dei magistrati dell'ufficio cui gli affari sono assegnati) è strettamente correlato alla valutazione periodica del magistrato e soprattutto alla temporaneità degli uffici direttivi, cui consegue la valutazione da parte del circuito del governo autonomo dell'uso di quei poteri organizzatori.

I metodi di verifica riguardo alla conduzione dei procedimenti sono vari: periodici controlli a campione, vaglio delle pendenze e dello stato dei procedimenti a scadenze predeterminate, verifica delle imputazioni all'atto del rinvio a giudizio o della relativa richiesta etc.

In generale, tuttavia, sul versante delle procure della Repubblica, i dati raccolti riguardo alla durata delle indagini preliminari risultano incompleti e non consentono in questa sede un'analisi appropriata.

La questione appare meritevole, in prospettiva futura, di una riflessione anche metodologica, al fine di addivenire a valutazioni più approfondite e documentate, in funzione di proposte operative funzionali al rispetto dei canoni costituzionali e di efficienza.

Confido, al riguardo, nell'impegno dei procuratori generali e dei procuratori della Repubblica. Le prossime relazioni redatte a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 consentiranno di verificare le iniziative adottate e i risultati concreti.

*c.2)* I procuratori della Repubblica hanno ampiamente confermato i criteri elaborati in passato, sulla base di consolidate esperienze organizzative.

Essi si caratterizzano per la trasparenza nelle designazioni, l'automatismo delle stesse ed il rispetto delle specifiche competenze individuali dei magistrati dell'ufficio requirente.

La distribuzione degli affari risulta, dunque, in linea di massima ispirata a metodi oggettivi e predeterminati.

Il modulo organizzativo di gran lunga prevalente, emergente dalle relazioni, è quello partecipativo.

Le assemblee d'ufficio, ovvero altre forme di consultazione individuale e collegiale dei magistrati, da parte del procuratore capo, risultano praticate in modo piuttosto diffuso.

*c.3)* Un'altra esperienza reiterata in alcune procure della Repubblica, nell'anno in esame, è quella dell'istituzione del c.d. "ufficio del magistrato inquirente".

L'ottimizzazione delle risorse disponibili, la valorizzazione delle professionalità presenti e – in ultima analisi – il recupero di tempi ragionevoli di durata dei procedimenti ne costituiscono gli obiettivi precipui.

I problemi strutturali e logistici restano, peraltro, centrali nella trattazione dei profili organizzativi inerenti agli uffici di procura: le (purtroppo) consuete doglianze sono accuratamente riproposte anche quest'anno, circa le gravi

carenze di personale, di mezzi materiali, di strutture logistiche ed edilizie.

Oltre alle scoperture degli organici di magistratura, pure le dotazioni di personale amministrativo sono valutate come gravemente inadeguate in molte sedi, segnatamente per la mancata copertura di posti in organico vacanti per collocamento a riposo dei precedenti titolari o per altra ragione.

Ne conseguono difficoltà sia nell'assistenza ai magistrati, sia nella gestione degli uffici (ove pure il personale ausiliario di qualifica modesta è spesso talmente ridotto da determinare ritardi e addirittura situazioni di stasi per l'impossibilità di materiale spostamento tempestivo dei fascicoli): difficoltà accentuate dalla demotivazione che spesso consegue alla carenza di possibilità di riqualificazione professionale per il personale amministrativo in generale.

Risulta, d'altro lato, riconfermata l'esigenza di razionalizzazione della c.d. geografia giudiziaria, caratterizzata dall'esistenza anche di taluni uffici di dimensioni ridottissime. Questi comportano il mantenimento di strutture eccessivamente dispendiose rispetto al servizio che sono chiamati ad erogare e a loro volta, peraltro, si trovano talora a fronteggiare situazioni di seria difficoltà, quando si verificano periodi di scopertura pressoché totale degli organici.

c.4) Con riferimento alla modalità di iscrizione delle notizie di reato, la ricognizione operata ha fatto emergere la presenza di uffici nei quali le stesse avvengono entro le 24 (o al massimo 48) ore successive alla ricezione degli atti e, comunque, sempre immediatamente, quando si tratti di indagati in stato di fermo e di arresto in flagranza. Vi sono, però, anche procure che indicano come soddisfacenti tempi entro i 30 giorni per l'esecuzione dell'iscrizione: una valutazione che non pare possa essere condivisa.

E' positivo, comunque, constatare in vari uffici miglioramenti conseguiti ad iniziative organizzative specifiche (che in qualche caso hanno abbattuto i tempi, ad esempio, da 2-3 mesi a 2-3 giorni). Ciò dimostra, per un verso, che non di rado le disfunzioni sono conseguenza di prassi tralatzie ed ormai inadeguate e, per altro verso, che esiste spesso uno spazio per il miglioramento, rispetto al



quale risulta essenziale acquisire la consapevolezza dell'importanza del problema dell'iscrizione delle notizie di reato e dei suoi riflessi negativi sul tempestivo sviluppo dei procedimenti.

c.5) Apprezzabili iniziative organizzative risultano assunte in taluni distretti:

- laddove lo scorso anno ebbero a constatarsi diffuse prassi di mancata contestazione della recidiva, risulta adottata dal competente procuratore generale la sollecitazione ad un'attenta vigilanza sulla formulazione dei capi d'imputazione ed all'impiego, quando necessario, della contestazione suppletiva (art. 517 c.p.p.). L'iniziativa ha avuto effetto, non essendo dato registrare alcuna ulteriore segnalazione di omissioni in proposito;

- si è impostato un metodo di lavoro finalizzato a sfruttare le risultanze delle indagini svolte nell'ambito di procedimenti penali (mediante intercettazioni telefoniche ed ambientali, dichiarazioni di testimoni e collaboratori di giustizia, indagini bancarie, patrimoniali ed anche presso uffici della pubblica amministrazione, etc.), demandando al magistrato titolare del procedimento penale in cui siano emersi elementi congrui ai fini dell'azione *ex* art. 12-*sexies* D.L. n. 306/92 il compito di trasmettere le opportune informazioni al gruppo di lavoro addetto alle misure di prevenzione (detta trasmissione deve avvenire, al più tardi, contestualmente all'eventuale richiesta di misure cautelari);

- in taluni uffici sono state istituite nella rete informatica apposite cartelle in condivisione, aperte alla consultazione ed all'integrazione di tutti i magistrati ed in determinate materie anche del personale amministrativo, così da rendere immediatamente reperibile – ed arricchibile col contributo di ciascuno – materiale di comune interesse, come: novità normative; pronunce di merito o di legittimità interessanti; suggerimenti operativi in relazione a particolari problematiche o fattispecie; moduli, capi d'imputazione, decreti penali e schemi procedurali “condivisi”, frutto dell'esperienza e della riflessione comune; ordini

di servizio (compreso quello giornaliero), disposizioni e circolari di rilievo.

c.6) Taluni spunti interessanti sono stati qui sopra menzionati a scopo essenzialmente esemplificativo. Si tratta di materia nella quale la divulgazione dei modelli positivi ed il confronto fra le diverse esperienze sono funzionali al progresso organizzativo e potrebbero utilmente divenire oggetto – sviluppando linee già impostate in passato – di sempre maggiore attenzione in sede di formazione professionale, sia centrale sia decentrata (anche richiedendo agli autori delle innovazioni di riferire come relatori e di mettere a disposizione materiale e software, ove possibile).

Si registrano, peraltro, anche positivi esempi di interpretazione attenta del ruolo dei procuratori generali, che in taluni distretti hanno operato per la diffusione delle prassi positive e la sensibilizzazione degli uffici di procura dei diversi circondari su novità, su protocolli d'indagine e su opportunità d'impegno (peraltro con interventi sempre di carattere generale).

L'auspicio è di un rafforzamento di tale ruolo in tutti i distretti di corte appello.

c.7) In qualche relazione si pone in evidenza quest'anno la lacuna costituita dal fatto che all'attribuzione al Procuratore generale delle funzioni di vigilanza *ex art. 6 D. L.vo n. 106/06* non ha corrisposto l'introduzione di un obbligo di informativa continuativo per le procure della Repubblica.

Ad evitare il rischio che ciò possa determinare una scarsa incisività del nuovo strumento, rimettendone l'impiego al mero spirito di collaborazione fra i capi degli uffici, occorre evidentemente che i procuratori generali accentuino il loro impegno, richiedendo in forma continuativa le necessarie informative e riferendo tempestivamente al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

La prescrizione normativa di relazioni almeno annuali rende chiara la volontà legislativa in questo senso; e già si è registrato qualche caso nel quale il procuratore generale distrettuale ha ritenuto di riferire *medio tempore* – ossia in corso d'anno – al Procuratore generale presso la Cassazione su temi non

d'interesse disciplinare, bensì attinenti al dettato dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106/2006.

c.8) Nel 2008 è stato espressamente richiesto ai procuratori generali di verificare il puntuale adempimento, da parte delle procure della Repubblica dei rispettivi distretti, dell'obbligo di comunicazione di cui all'art. 2 della legge n. 123/2007 (recante misure in tema di tutela della salute e della sicurezza del lavoro). La richiesta era connessa al drammatico fenomeno degli incidenti sul lavoro, molti dei quali con esiti letali o gravemente invalidanti per il lavoratore.

In linea di massima i procuratori generali hanno dato assicurazione che della questione sono stati informati i procuratori della Repubblica con circolare e che gli adempimenti prescritti vengono regolarmente compiuti (ai sensi dell'art. 2 della legge n. 123/2007 ed ora *ex art.* 61 D. L.vo n. 81/2008).

Vi è, dunque, piena consapevolezza, da parte dei magistrati, dell'importanza degli adempimenti in questione, in considerazione del drammatico fenomeno degli incidenti che sempre più sta interessando il mondo del lavoro.

Si provvederà anche in futuro a reiterare la richiesta di informazioni, per verificare la perdurante osservanza, da parte di tutti gli uffici di procura, delle disposizioni menzionate.

#### *d) Temi inerenti alla libertà personale*

d.1) E' opinione di diversi procuratori generali distrettuali che l'introduzione dell'obbligo di preventivo assenso del dirigente della procura o di un suo delegato sulle misure cautelari abbia accentuato la solidità degli interventi in materia, riducendo la percentuale di accoglimento delle impugnazioni proposte al tribunale del riesame.

In effetti, pur non disponendosi di dati omogenei che consentano un raffronto fra i vari distretti di corte d'appello, è possibile cogliere la tendenza da parte dei giudici delle indagini preliminari all'accoglimento in percentuale

elevata delle richieste cautelari formulate dagli uffici del pubblico ministero e, per converso, l'entità piuttosto limitata dei casi di riforma dei provvedimenti in sede di riesame.

d.2) Sfasature anche gravi si registrano circa i tempi medi per le decisioni dei GIP sulle richieste di misure cautelari. Si va da pochi giorni in taluni uffici, a tempi lunghissimi in altri: anche molti mesi, o addirittura anni! Il ritardo è spesso dovuto ai compiti troppo gravosi demandati ai giudici delle indagini preliminari ed in molti casi inerisce a procedimenti gravi e complessi: i quali, a maggior ragione, richiederebbero, invece, tempestività.

In prospettiva futura, richiamerò l'attenzione dei procuratori generali sulla necessità di acquisire dati esaurienti, in funzione di un efficace espletamento dei compiti di sorveglianza.

d.3) Un altro profilo connesso concerne la motivazione delle richieste di ordinanze cautelari, personali e reali. Non è infrequente che l'atto sia caratterizzato da operazioni di copia-e-incolla che determinano il travaso nel corpo motivazionale di intere conversazioni intercettate, interi verbali di dichiarazioni, intere relazioni di polizia giudiziaria, con scarsa rielaborazione critica e selettiva: un metodo scarsamente coerente con gli scopi della puntuale verifica del percorso argomentativo inerente alle singole posizioni e tale, quindi, da rendere problematico già in prima battuta al GIP l'effettivo controllo sul merito del provvedimento.

#### *e) Esercizio del potere di avocazione*

In tema di avocazione, viene reiterata la segnalazione (già registrata lo scorso anno) del problema che deriva dal fatto che la procura generale presso la corte d'appello non è strutturata per condurre in modo adeguato e con tempestività istruttorie di primo grado complesse.

Si tratta di questione che imporrebbe interventi organizzativi specifici, per evitare le situazioni di crisi degli uffici che debbano procedere all'avocazione di

procedimenti di una certa ampiezza, mentre sul piano normativo potrebbe studiarsi la ridefinizione dei ristretti tempi imposti per il completamento delle indagini avocate.

*f) Impiego della polizia giudiziaria e delle risorse finanziarie e tecnologiche*

*f.1)* Il panorama offerto dalle relazioni dei procuratori generali consente di riscontrare che va consolidandosi l'attenzione ai profili di spesa connessi alla gestione delle funzioni giudiziarie.

Tale sensibilità costituisce una positiva acquisizione – tanto sul piano culturale, quanto su quello operativo – degli anni più recenti, rispetto all'impostazione tradizionale, scarsamente sensibile al riguardo.

Ciò ha permesso, ad esempio, la stipulazione di contratti che hanno notevolmente ridotto i costi unitari delle intercettazioni e spesso, pur a fronte di un aumento dell'impiego di tale strumento investigativo, anche i costi complessivi.

Trattasi di iniziative significative, al fine precipuo di ottimizzare i risultati dell'impiego di mezzi di per sé costosi ed al contempo essenziali, quali, appunto, le intercettazioni telefoniche ed ambientali: strumenti utili per il contrasto a diversi fenomeni criminali e vieppiù necessari per le indagini sulla criminalità organizzata o finalizzate alla cattura di latitanti, specie – come alcuni procuratori della Repubblica pongono in evidenza – in un periodo storico in cui il contributo dei collaboratori di giustizia è estremamente ridotto.

*f.2)* Merita attenzione, in ogni caso, il tema delle risorse tecnologiche e finanziarie, che si affianca a quello inerente alle dotazioni di personale (già dianzi segnalato): una materia rispetto alla quale sono allarmanti le diffuse doglianze dei capi degli uffici giudiziari.

L'auspicio è che – pur in tempi di difficoltà economiche – siano reperite risorse adeguate ad un servizio-giustizia più efficiente: risorse da attribuire per

quanto possibile in modo appropriato rispetto alle differenti realtà operative e, dunque, con la flessibilità necessaria ad un espletamento moderno della funzione giudiziaria ed in coerenza con metodi di gestione attenti all'economia ed agli obiettivi, socialmente essenziali, del servizio.

*g) Note sull'andamento della criminalità*

*g.1)* Soltanto alcuni procuratori generali trattano dell'evoluzione della criminalità nei rispettivi distretti di corte d'appello: tema "tradizionale" nelle relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, ma non più oggetto di richiesta specifica da parte di questo Ufficio, alla luce del già citato articolo 6 del decreto legislativo n. 106/2006.

Dai pur sintetici accenni alla materia è dato constatare, comunque, un impegno costantemente elevatissimo da parte delle procure della Repubblica, coerentemente con la vitalità dei fenomeni criminali.

Nei distretti tradizionalmente afflitti dalla criminalità di tipo mafioso i procuratori generali riferiscono della perdurante pervasività di tali fenomeni delinquenziali e della presenza – pur dopo rilevanti successi investigativi – di latitanti di spicco; ed appropriatamente si auspica un'azione complessiva dello Stato (contro la disoccupazione, nella scuola, nella società civile), che si affianchi agli sforzi degli organi di polizia e della magistratura.

*g.2)* Si ha conferma del rilievo basilare che nel contrasto alla criminalità assume pure un' incisiva azione in ambito patrimoniale. Essenziale appare, in tale prospettiva, l'attuazione concreta dei sequestri preventivi finalizzati alla confisca dei beni dei mafiosi, in forza dello strumento offerto dall'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 396/1982, introdotto dalla legge n. 501/1994.

*g.3)* Qualche procuratore generale dedica attenzione particolare alla criminalità terroristica. In questo contesto si nota come l'evoluzione della minaccia terroristica internazionale comporti l'esigenza che la condivisione delle informazioni da parte degli organi d'indagine sia effettiva e concreta più

che per il passato. La dimensione e la gravità dei fenomeni implicano profonde trasformazioni nell'approccio investigativo e nella collaborazione fra Stati.

#### *h) Procedimenti riguardanti magistrati*

I dati acquisiti riguardo alla tempestività della trattazione dei procedimenti penali concernenti magistrati non risultano del tutto esaurienti.

Peraltro, da taluni distretti si ha notizia di specifiche iniziative organizzative adottate per accentuare la tempestività delle relative indagini e delle comunicazioni.

Sulla base di tali emergenze risulta confermata l'opportunità di una più approfondita raccolta di informazioni, che costituirà – in prospettiva futura – la base per un monitoraggio costante in materia, utile per l'espletamento delle funzioni di sorveglianza attribuite al Procuratore generale.

Indirettamente l'iniziativa potrà servire altresì ad accentuare l'attenzione degli operatori riguardo alle procedure in questione, le quali in vario modo coinvolgono l'immagine e la credibilità di chi espleta funzioni giudiziarie, rendendo essenziale il vaglio accurato, necessario l'approfondimento investigativo ed indilazionabile la definizione dei relativi procedimenti.

### **3. L'ATTIVITA' IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA GENERALE**

#### *a) L'azione disciplinare del procuratore generale.*

Una delle funzioni più impegnative e qualificanti della Procura generale della Corte di cassazione è costituita dal controllo, mediante l'esercizio dell'azione disciplinare, sulla deontologia professionale dei magistrati. Controllo in relazione al quale al procuratore generale, unitamente al Ministro della giustizia (art. 14, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109,

come modificato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269), è attribuita l'iniziativa; la decisione, infatti, spetta a un giudice: la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (artt. 105 della Costituzione e 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195), le cui decisioni sono impugnabili davanti alle sezioni unite civili della Corte di cassazione.

Ritengo opportuno, in questa solenne occasione, prendere l'impegno che dedicherò ogni mia energia a questo delicato settore di attività dell'ufficio da me diretto – come ho già fatto nel breve lasso di tempo intercorso dal mio insediamento – nell'incondizionato rispetto del principio della obbligatorietà dell'azione disciplinare, come ha voluto il legislatore. Eviterò che il potere conferitomi si risolva, anche solo di fatto, in una vanificazione della giurisdizione; lo eserciterò con rigore, ma al tempo stesso con equilibrio. Senza condizionamento alcuno, con il solo fine di contribuire ad eliminare quelle sacche di inefficienza ed inettitudine che sono bensì presenti nella magistratura, ma che coinvolgono una sparuta minoranza rispetto alla assoluta maggioranza degli appartenenti all'ordine giudiziario, i quali svolgono la loro attività con impegno, abnegazione, spirito di sacrificio, elevata professionalità, al solo scopo di rendere un servizio quanto più possibile efficiente agli utenti della giustizia con i mezzi umani, materiali e normativi messi loro a disposizione.

Ad oltre due anni dall'entrata in vigore della nuova normativa in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati è possibile un primo, ancora provvisorio, bilancio della stessa.

#### *b) La tipizzazione degli illeciti disciplinari.*

La tipizzazione degli illeciti disciplinari era stata più volte auspicata non solo dalla stessa magistratura, ma anche da autorevoli studiosi della materia e sul finire degli anni novanta era stata oggetto di un disegno di legge governativo (che non ha avuto seguito parlamentare) perché si riteneva che contribuisse a dare maggiore certezza agli illeciti stessi, incentrati sul concetto di “condotte che



lo rendano” (il magistrato) “immeritevole di fiducia e considerazione o che compromettano il prestigio dell’ordine giudiziario” (art. 18 regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, abrogato dall’art. 31 del ricordato decreto legislativo n. 109 del 2006).

Tuttavia, la mancanza di una clausola generale di chiusura, soprattutto per quanto riguarda gli illeciti funzionali, ha reso concreto il rischio, da più parti paventato, che anche un’analitica tipizzazione lasciasse fuori dall’ambito della rilevanza disciplinare comportamenti pur avvertiti come deontologicamente riprovevoli.

Ad esempio, l’art. 2, comma 1, lett. *a*), del decreto legislativo n. 109 mentre si dà carico espressamente di un’adeguata protezione dei diritti delle parti processuali che abbiano subito un “ingiusto danno” per effetto di comportamenti dei magistrati non conformi ai doveri di “imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, equilibrio” e rispetto “della dignità della persona”, enunciati dall’art. 1, altrettanto non sembra fare per coloro che sono estranei al processo, i quali, pure, meriterebbero una protezione analoga, se non maggiore, di quella apprestata per le parti del processo.

Ad evitare incertezze sul piano interpretativo, sarebbe, quindi, utile un intervento normativo chiarificatore, che includesse tra gli illeciti disciplinari una espressa fattispecie volta a sanzionare l’inserimento nei provvedimenti giudiziari di riferimenti a persone estranee, non necessari per la motivazione, in conformità a quanto la giurisprudenza aveva ritenuto quando gli illeciti disciplinari non erano tipizzati.

Un altro tema di viva attualità (fra i tanti) è quello della astensione del pubblico ministero nel processo penale.

Nella vigenza del precedente sistema non era revocabile in dubbio, secondo la giurisprudenza costante della Sezione disciplinare e della Corte di cassazione, la configurabilità di un illecito disciplinare nei confronti del pubblico ministero che non si fosse astenuto, ricorrendo talune condizioni, dalla trattazione di un

procedimento; dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 109 del 2006 la questione presenta aspetti assai problematici.

Invero, l'art. 1, comma 1, lett. c) configura come illecito disciplinare "la consapevole inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi previsti dalla legge"; tale obbligo non è contemplato dal codice di rito penale, che prevede l'astensione del pubblico ministero come facoltativa (art. 52 c.p.p.); un obbligo di tal fatta è previsto, invece, dal codice di procedura civile (art. 73, in relazione all'art. 51).

La Procura generale ritiene, sulla scorta anche di un orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione in materia di abuso di ufficio del pubblico ministero (Sez. VI, 19 ottobre 2004 – 2 marzo 2005, n. 7992, Evangelista), di non poter condividere una chiave di lettura della normativa vigente del tutto alternativa a quella precedente, che ritenga sempre e comunque non sanzionabile disciplinarmente la violazione dell'art. 52 citato, sulla base di un argomento meramente testuale desumibile dal sopra riportato art. 2, comma 1, lett. c) del decreto legislativo n. 109. Infatti è assai opinabile che proprio il magistrato del pubblico ministero, parte processuale certo, ma gravata da obblighi di imparzialità ancora più forti di quelli che riguardano ogni pubblico ufficiale a causa dei poteri che esercita come autorità giudiziaria e a causa della specifica previsione dell'art. 358, ultima parte, c.p.p., venga del tutto esentato dal dovere di astensione.

E' da ritenere, in proposito, che tutte le "ragioni di convenienza" che trovano fondamento nel processo e nei suoi sviluppi (ad esempio, supposte ragioni di inimicizia derivanti da precedenti processi, o da controversie con l'imputato e la difesa nate dall'esercizio della funzione) o nell'applicazione analogica, ove possibile, di ipotesi di astensione determinate da motivi processuali e disciplinate dalle norme relative al giudice (art. 36 c.p.p.), non comportino obbligo di astensione e dunque l'applicazione di sanzioni disciplinari; obbligo che sussiste, invece, tutte le volte in cui il pubblico

ministero violi il generale divieto – costituente un principio immanente del sistema – di prendere un interesse proprio o di un prossimo congiunto nell'esercizio della pubblica funzione.

Un contributo al superamento di talune lacune riscontrate nel sistema potrà, dunque, essere dato in via interpretativa; nella consapevolezza, tuttavia, che se la tipizzazione degli illeciti disciplinari non esclude l'interpretazione estensiva delle relative previsioni, altrettanto non può dirsi per l'interpretazione analogica (sentenze della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura n. 106 del 2007 e n. 3 del 2008).

Spetta, in ogni caso, in questa materia, come in ogni altro settore dell'ordinamento giudiziario, all'istituzione giudiziaria nel suo complesso ed al suo organo di autogoverno assumere principalmente come proprio compito quello di risolvere i problemi e superare le difficoltà, interpretando ogni volta le singole norme nel modo più aderente ai valori e ai principi che la Costituzione, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la nostra cultura e la nostra storia pongono come coordinate essenziali dell'ordinamento giudiziario.

*c) L'obbligatorietà dell'azione disciplinare e i suoi correttivi.*

Contrariamente a talune pessimistiche previsioni, l'obbligatorietà dell'azione disciplinare non ha comportato un abnorme incremento dei procedimenti disciplinari, in conseguenza dell'afflusso alla Procura generale di una massa enorme ed indiscriminata di esposti e/o denunce di privati, ovvero di rapporti di pubbliche autorità. Il timore era che il sistema disciplinare, appesantito da una massa enorme di segnalazioni aventi ad oggetto micro-violazioni, sarebbe naufragato verso una pericolosa banalizzazione che ne avrebbe minato l'efficienza inducendo alla burocratizzazione del ruolo della Procura generale.

Ciò non significa che non vi sia stato un incremento delle procedure disciplinari e predisciplinari, come dimostrano i dati statistici di seguito riportati,

ma si è trattato di un incremento fisiologico al quale, con interventi organizzativi che hanno migliorato l'efficienza del servizio e, principalmente, con l'impegno dei magistrati che vi sono addetti, è stato possibile far fronte; ne costituisce prova evidente la riduzione, al 31 dicembre dell'anno appena decorso, delle pendenze.

Un contributo rilevante al conseguimento di tale risultato è stato dato da due modifiche introdotte al più volte ricordato decreto legislativo n. 109 con la legge 24 ottobre 2006, n. 269. Mi riferisco all'inserimento dell'art. 3-*bis*, con il quale è stata esclusa la configurabilità come illecito disciplinare dei "fatti di scarsa rilevanza", riconoscendosi così la possibilità, anzi la necessità, di un apprezzamento discrezionale circa la sussistenza o meno, nella fattispecie concreta, di profili di vero e serio rilievo disciplinare, e, nell'art. 16, del comma 5-*bis*, che consente l'archiviazione diretta nei casi in cui sia chiaramente da escludere che il fatto addebitato sussista o abbia rilevanza disciplinare, nonché nei casi di denuncia non circostanziata.

Per la verità della prima delle citate disposizioni la Procura generale ha fatto un uso assai contenuto nella fase predisciplinare delle sommarie indagini preliminari: la obbligatorietà dell'azione disciplinare impone al procuratore generale della Corte di cassazione estrema prudenza nell'applicarlo in tale fase, essendo quasi sempre opportuno che sul punto si pronunzi la Sezione disciplinare a conclusione delle indagini conseguenti all'esercizio dell'azione disciplinare o a conclusione del giudizio che si svolge dinanzi ad essa.

Con la seconda, come è stato già rilevato lo scorso anno, mediante l'attribuzione al procuratore generale della Cassazione del potere di archiviazione senza necessità di richiederla ad un organo giurisdizionale, come avviene nel procedimento penale – che nel caso in esame avrebbe potuto essere solo la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura – sono stati fugati due rischi. Da un lato quello di dover iniziare un numero enorme di procedimenti disciplinari, con conseguente paralisi della Sezione disciplinare e,

quindi, della stessa “giustizia” in una materia tanto delicata per il corretto andamento della gestione dei processi e della immagine della magistratura; dall’altro quello che i singoli magistrati vengano sottoposti ad indagini di tipo esplorativo, e con effetti vessatori, pur in mancanza di una specifica e circostanziata – e quindi seria – *notitia* di un fatto specifico configurabile, se vero, come illecito disciplinare.

La Procura generale ha fatto uso della possibilità di archiviazione nei casi, oltremodo numerosi (abbondantemente superiori al 90%), in cui, come previsto dalla legge, è stata esclusa, *ictu oculi* o a conclusione delle sommarie indagini preliminari, la sussistenza del fatto addebitato al magistrato o la sua rilevanza disciplinare. E al riguardo segnalo che fino ad oggi per nessuno dei decreti di archiviazione emessi (tutti ampiamente motivati) il Ministro della giustizia, al quale i decreti devono essere trasmessi, ha manifestato il proprio dissenso.

#### *d) Le misure cautelari.*

Un’ulteriore importante novità è stata introdotta con la recente riforma del procedimento disciplinare: è la possibilità di applicare, su richiesta dei titolari dell’azione disciplinare, la misura cautelare del trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni del magistrato incolpato qualora sussistano, ai sensi dell’art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006, gravi elementi di fondatezza dell’azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza. Il trasferimento provvisorio ad altro ufficio, oltre la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio, possono essere applicati, ai sensi del successivo art. 22, comma 1, anche prima dell’inizio di un procedimento disciplinare ove il magistrato sia sottoposto a procedimento penale, ovvero quando possono essergli ascritti fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare, incompatibili con l’esercizio delle funzioni.

La introduzione del trasferimento d’ufficio quale misura cautelare è strettamente legata alla modifica, ad opera dell’art. 26 del suddetto decreto

legislativo n. 109 del 2006, dell'art. 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, che ha ridotto in maniera radicale l'ambito di operatività del trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale prevista dal comma 2 di detto articolo, riservato alla competenza del Consiglio Superiore della Magistratura in sede amministrativa.

La disciplina risultante da tali disposizioni lascia, tuttavia, aperto un problema: se in essa trovi una soluzione l'ipotesi di incompatibilità determinata da comportamenti del magistrato da ritenersi colpevoli, ma non sussumibili in alcuna delle fattispecie tipiche previste dalla legge.

E' opinabile che il vuoto normativo possa essere colmato in via interpretativa. E', pertanto, auspicabile un intervento del legislatore che elimini il riferimento alla indipendenza dalla colpa del magistrato, preveda espressamente il limite negativo della non riconducibilità della condotta ad alcuna delle fattispecie di illecito disciplinare, al fine di fugare ogni dubbio sulla natura della misura, ed introduca l'ulteriore (alternativa) ipotesi della lesione del valore della credibilità, oltre a quelli dell'indipendenza e dell'imparzialità.

Un altro problema tuttora aperto, non dipendente, questa volta da carenze o imperfezioni normative, è costituito dai rapporti fra azione disciplinare e procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511.

Peraltro, la tempestività dell'intervento sia in sede cautelare giurisdizionale che in sede amministrativa è spesso frustrata, oltre che dalla possibilità di impugnazione delle relative decisioni, dai tempi necessari per l'espletamento della successiva procedura di individuazione della sede di destinazione per la quale occorrerebbe elaborare meccanismi acceleratori.

#### *e) Norme procedurali.*

La giurisprudenza della Sezione disciplinare e quella delle sezioni unite civili della Cassazione nell'anno appena decorso hanno affrontato numerosi

problemi di natura processuale posti dalla nuova disciplina della materia; di taluno di essi si è dato già conto nell'intervento dello scorso anno.

Nel 2008 sono state molteplici ed assai delicate le questioni affrontate dai due giudici principalmente in materia di diritto intertemporale, segnatamente con riferimento all'art. 32-*bis* del decreto legislativo n. 109 del 2006, inserito dalla ricordata legge n. 269 del 2006, e di norme applicabili per l'esercizio del diritto di impugnazione, che sono quelle del codice di rito penale, anche se il giudizio si svolge davanti alle sezioni unite civili della suprema Corte.

A tal proposito, da più parti, è stata rilevata la discrasia di un procedimento regolato in tutto il suo *iter* dalle norme del codice di rito penale che, pervenuto in Cassazione, viene deciso dalle sezioni unite civili, anziché, come sembrerebbe più naturale, da quelle penali.

#### *f) L'impatto della riforma sulla Procura generale.*

La riforma del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ha avuto un notevole impatto sulla Procura generale della Corte di cassazione – anche se minore di quello temuto, come s'è detto dianzi - dovuto all'aumento degli affari trattati, ma anche all'introduzione di nuovi adempimenti ed al potenziamento del suo ruolo nella fase delle indagini.

L'ufficio, subito dopo la pubblicazione del decreto legislativo n. 109 del 2006, ha iniziato un processo di riorganizzazione del proprio servizio disciplinare, che si caratterizza anche per un ulteriore potenziamento degli strumenti informatici. Di entrambi è stato dato conto nell'intervento dello scorso anno.

Nel 2008, come già detto, è stato profuso un notevole impegno nel perfezionamento dei moduli organizzativi che ha avuto positivi effetti sull'efficienza del servizio.

La piena operatività, dal 1° gennaio 2008, di due nuovi programmi

informatici per la gestione dei procedimenti disciplinari e predisciplinari, superate le iniziali, ovvie, difficoltà, consente in ogni momenti ai magistrati ed al personale amministrativo addetti al servizio di conoscere tempi, scadenze e gestione di ogni procedimento, con consistente risparmio di tempo, nonché completezza e sicurezza dell'informazione.

Si prevede, inoltre, che proprio in questi giorni siano messe a disposizione dei magistrati dell'ufficio, di quelli della Corte di cassazione e dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura che si occupano della materia, i quattro archivi informatici, realizzati grazie alla collaborazione del Consiglio, del C.E.D. della Cassazione e della Procura generale, relativi alle sentenze e alle ordinanze integrali della Sezione disciplinare, alle sentenze delle sezioni unite civili della Corte di cassazione in materia disciplinare e alle massime tratte dai predetti provvedimenti giudiziari.

Non posso esimermi, in questa solenne occasione, dal rilevare che il servizio presenta ulteriori margini di recupero di efficienza se ostacoli in tale direzione non venissero dalle carenze strutturali tipiche degli uffici giudiziari: insufficiente dotazione delle risorse umane ed economiche; mancanza di locali. In particolare, la mancata sostituzione del personale collocato a riposo ed il ritardo con il quale viene attuata la riqualificazione del personale (quello della Giustizia è l'unico ministero a trovarsi in tale situazione). Tali difficoltà sono acuite dalla esiguità degli stanziamenti per prestazioni di lavoro straordinario necessario (perché in taluni casi deve essere necessariamente svolto fuori del normale orario di lavoro), pur dovendosi dare atto della disponibilità dimostrata dal Ministro, che ha evitato ai dipendenti amministrativi della Procura generale di attendere anche un anno prima di ricevere il dovuto compenso delle proprie prestazioni.

#### *g) Dati statistici.*

Nel corso del 2008 sono pervenute alla Procura generale della Corte di



cassazione 1.423 notizie di possibile rilevanza disciplinare, 625 delle quali originate da esposti di privati (nel 2007 erano state 635); nell'anno precedente ne erano pervenute 1.307; ne è risultato, quindi, un incremento del 9%.

Sono state, invece, 1.533 (+4%) le procedure definite, con conseguente contrazione delle pendenze, che al 31 dicembre 2008 ammontavano a 799, rispetto alle 909 pendenti un anno prima (-12%). Come si può constatare l'impegno profuso dai magistrati e dal personale amministrativo dell'ufficio destinati a tale delicatissimo settore è stato particolarmente intenso.

Nello stesso anno sono stati trasmessi dalle corti di appello, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), 6.177 decreti di accoglimento della domanda di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, con un consistente aumento rispetto ai 5.014 pervenuti l'anno precedente (+19%). E' del pari aumentato il numero delle procedure definite: 5.517 rispetto alle 4.959 definite nell'anno precedente (+9%).

Ancora una volta vanno segnalate le gravi conseguenze economiche per l'erario dello Stato determinate dalla legge in esame (nell'anno 2008 sono stati liquidati a titolo di indennizzo Euro 32.103.360), anche per il *trend* in crescente aumento dei giudizi instaurati dai soggetti aventi diritto a detto indennizzo; si pensi che nel 2005 erano pervenuti alla Procura generale "solo" 2.809 decreti.

Per quanto riguarda, in particolare, la Procura generale della Cassazione, non può non essere nuovamente segnalata – come è già stato fatto negli anni precedenti – la urgente necessità di un intervento legislativo che elimini la previsione di cui all'art. 5 della legge Pinto in base alla quale il decreto di accoglimento della domanda deve essere comunicato "ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati al procedimento". Tale obbligatoria comunicazione comporta per gli uffici destinatari la gestione e l'esame di numerosissimi provvedimenti, del tutto carenti di dati utili e significativi ai fini disciplinari.

La conferma di tale inutilità è data dalla circostanza che negli ultimi tre anni nessuna azione disciplinare è stata esercitata a seguito dell'accertata violazione del termine di ragionevole durata del processo desunta dai decreti in questione. La ragione è semplice: il loro presupposto non è un comportamento colpevole dei magistrati.

La esposizione dei dati statistici va completata con quelli relativi alle azioni disciplinari ed ai conseguenti procedimenti.

Nel 2008 la Procura generale ha esercitato 111 azioni disciplinari; 36 sono state quelle esercitate dal Ministro della giustizia; in tre casi l'azione disciplinare è stata esercitata per gli stessi fatti da entrambi. In totale sono state esercitate 150 azioni disciplinari, con un incremento dell'11 % rispetto all'anno precedente allorché ne furono avviate complessivamente 135. L'aumento ha tratto origine da un incremento sostanzialmente uguale in termini percentuali delle azioni promosse dai due titolari (nel 2007 furono, rispettivamente, 103 e 32).

Le suddette 150 azioni disciplinari hanno visto coinvolti 183 magistrati.

Nello stesso anno la Procura generale ha definito 110 procedimenti disciplinari; per 59 di questi è stata chiesta alla Sezione disciplinare l'emissione del decreto di citazione a giudizio; per i residui 61 non farsi luogo a dibattimento.

Al 31 dicembre 2008 risultavano pendenti presso la Procura generale 147 procedimenti disciplinari, con un incremento del 66% rispetto alla fine dell'anno precedente, allorché ne risultarono pendenti 97.

A sua volta la Sezione disciplinare ha pronunciato 36 sentenze di condanna (con tre delle quali è stata applicata la più grave delle sanzioni consentite, quella della rimozione); 17 sentenze di estinzione del giudizio per cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario, che sono spesso assimilabili a quelle di condanna; infatti a volte il magistrato incolpato preferisce dare le dimissioni piuttosto che affrontare il giudizio disciplinare; 28 sentenze di assoluzione e 36 di non farsi luogo a dibattimento.

I procedimenti pendenti al 31 dicembre 2008 erano 78, di cui 15 sospesi per contestuale pendenza del processo penale sugli stessi fatti.

I riferiti dati statistici evidenziano quanto segue.

1. In un anno è stata sottoposta a “controllo” disciplinare, mediante l’esercizio della relativa azione, la condotta di ben 183 magistrati, pari ad oltre il 2% degli 8.985 (ivi compresi 318 uditori senza funzioni) in servizio al 31 dicembre 2008. Proiettando il dato nell’arco di un decennio – che nel periodo ha sempre oscillato intorno a tale percentuale – ne deriva che nell’arco temporale considerato l’azione disciplinare è stata esercitata nei confronti di un numero di magistrati corrispondente a circa un quinto di quelli annualmente in servizio; una percentuale che non ha pari in altre categorie professionali.

2. La Procura generale della Corte di cassazione (organo interno alla magistratura) ha avuto un ruolo di assoluto rilievo nell’attivare la Sezione disciplinare e, quindi, nel controllo della deontologia e della correttezza del comportamento dei magistrati (i  $\frac{3}{4}$  delle azioni disciplinari sono state esercitate dall’ufficio da me diretto).

3. Ove si tenga conto delle richieste di non farsi luogo a dibattimento formulate a conclusione delle indagini svolte successivamente all’esercizio dell’azione disciplinare – finalizzate a verificare la fondatezza della notizia di illecito e conseguenti anche all’uso assai contenuto che la Procura generale fa in sede di archiviazione della causa di esclusione della punibilità di cui al già ricordato art. 3-bis del decreto legislativo n. 109 del 2006 (v. *sub c*) - nonché delle dimissioni o della cessazione dal servizio dei magistrati sottoposti a procedimento disciplinare (v. *retro*), le richieste della Procura hanno trovato generale accoglimento nelle decisioni della Sezione disciplinare. Il dissenso si è attestato intorno ad una percentuale fisiologica del 20-25%.

4. Si conferma un *trend*, già emerso negli ultimi anni, verso un aumento, in termini assoluti e percentuali, delle sentenze di condanna: è sufficiente rilevare che nel 2008 ne sono state pronunciate, come già detto, 36, a fronte delle 49

pronunciate nel biennio 1° agosto 2006 – 30 luglio 2008.

Il numero e la gravità delle condanne inflitte non deve, tuttavia, indurre a conclusioni pessimistiche sulla deontologia e professionalità della magistratura nel suo complesso. Essi sono, piuttosto, frutto del rigore, rispetto a casi e situazioni che rimangono – comunque – fortunatamente ben determinati e non generalizzati, con il quale operano gli organi dell'azione e della funzione di garanzia svolta dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. Semmai potrebbe ritenersi che la scarsa efficienza, nel passato, dei sistemi di valutazione di professionalità e dei controlli interni all'ufficio abbia finito per scaricare sul settore disciplinare un peso eccessivo. Così come appare evidente che le inefficienze complessive del sistema giudiziario abbiano a volte finito per pesare sul singolo magistrato, ad esempio in tema di puntualità negli adempimenti (ciò spiega le frequenti assoluzioni in tale campo, essendosi spesso accertata l'assenza di colpa).

#### **4. I SERVIZI CIVILE E PENALE DELLA PROCURA GENERALE**

La crisi del processo civile italiano che, come emerge dal rapporto 2008 della Commissione europea per l'efficacia della giustizia istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa, non può attribuirsi a una insufficiente produttività dei magistrati, involge pesantemente il giudizio di cassazione. E ciò nonostante gli interventi normativi (decreto legislativo n. 40 del 2006) che, specie con la prescrizione del "quesito" posto alla Corte (art. 366-*bis* c.p.c.), hanno in parte restituito ad essa la propria specifica funzione di giudice di sola legittimità.

In questo contesto si collocano le ulteriori proposte contenute nel disegno di legge di iniziativa governativa n. S/1082, attualmente all'esame del Parlamento, che, da un lato, introduce una valutazione preventiva in ordine all'ammissibilità del ricorso, dall'altro propone anche l'abrogazione dell'art.

366-*bis* c.p.c.: su entrambe queste proposte è necessaria un'attenta riflessione.

Le dimensioni del contenzioso impongono inevitabilmente anche una riflessione sul ruolo della Procura generale nel giudizio di cassazione, potendo esse comportare il rischio – tutt'altro che remoto – di una “banalizzazione” o di una scarsa attenzione al contributo del procuratore generale.

In una situazione operativa sempre più complessa, per la varietà delle fonti, e sovente disorganica, per il proliferare di normative settoriali disancorate da principi generali, la presenza del pubblico ministero – valorizzata adeguatamente da un coinvolgimento di tutti gli appartenenti all'ufficio e da idonei strumenti organizzativi, quali la recente creazione di un sito *intranet*, contenente i più significativi interventi in materia civile e penale, ed un efficiente ufficio documentazione – può assicurare un reale contributo alle esigenze della funzione nomofilattica, alla evidenziazione delle questioni di rilevante interesse anche sotto il profilo del giusto processo, al coordinamento con i sistemi normativi sovranazionali. Ciò è recentemente avvenuto in delicati settori, quali la disciplina delle espropriazioni per pubblica utilità, la tutela dei diritti dei lavoratori, il sistema tributario.

Onde poter mantenere l'indispensabile qualità di detto contributo, si impone ormai una riflessione sulla necessità di selezionare gli interventi in base alla serietà delle questioni che i ricorsi sollevano.

E la riforma del rito camerale introdotto con decreto legislativo n. 40 del 2006 può costituire un utile punto di riferimento.

Il dato statistico costituisce eloquente conferma di questa esigenza, ove si consideri che nell'anno 2008 i magistrati dell'ufficio sono intervenuti a 794 udienze pubbliche civili, tutte caratterizzate da un elevato numero di procedimenti in ruolo.

Rilevante è stato il contributo offerto dalla Procura generale anche alla trattazione dei procedimenti camerali.

L'attività qualitativamente di maggior rilievo è stata indubbiamente quella

relativa alla formulazione delle conclusioni in tema di regolamenti preventivi di giurisdizione e di regolamenti di competenza. Mentre per questi ultimi si è progressivamente ridotta l'entità del contenzioso in correlazione alle modifiche alla disciplina introdotte nel corso degli anni '90 (nel periodo in esame sono state redatte n. 272 conclusioni in materia), particolare impegno ha richiesto la trattazione dei n. 270 regolamenti preventivi di giurisdizione in considerazione dei delicati problemi posti dalla legge n. 205 del 2000 e dal T.U. del 2001 in tema di espropriazione e delle successive modificazioni, anche alla luce dei reiterati interventi della Corte costituzionale e di alcune decisioni in materia adottate dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato. Nella stessa prospettiva si devono richiamare le questioni poste dall'applicazione del diritto internazionale e comunitario.

Per le procedure in cui ha trovato applicazione il pregresso regime dell'art. 375 c.p.c., nel corso del 2008 l'ufficio ha redatto n. 4521 richieste di accoglimento o di rigetto del ricorso, cui vanno aggiunte n. 326 richieste di altri provvedimenti e n. 68 conclusioni in ordine alle istanze di revocazione delle decisioni della Corte.

Per i ricorsi avverso le sentenze e i provvedimenti pubblicati successivamente al marzo 2006, l'art. 380-*bis*, introdotto dal decreto legislativo n. 40 del 2006, prevede, invece, che le decisioni vengano adottate in camera di consiglio sulla base di una relazione redatta dal consigliere relatore e notificata sia alle parti che al pubblico ministero, i quali possono formulare osservazioni non oltre cinque giorni prima della data stabilita per l'adunanza in camera di consiglio, mentre soltanto per i regolamenti di giurisdizione e di competenza il successivo art. 380-*ter* prevede che il presidente della sezione possa chiedere – come generalmente accade – le conclusioni scritte del pubblico ministero.

Indubbiamente questa nuova disciplina ha consentito una notevole accelerazione della trattazione dei procedimenti: nel periodo in esame sono pervenute all'Ufficio n. 4645 conclusioni redatte dal consigliere relatore,

riguardo alle quali, salvo alcune episodiche eccezioni, non sono state formulate osservazioni.

Infine, nuova attenzione – attraverso la predisposizione di un apposito apparato organizzativo volto alla selezione dei casi ritenuti meritevoli dell'intervento – merita l'istituto previsto dall'art. 363 c.p.c., sotto la rubrica “principio di diritto nell'interesse della legge”.

In un ordinamento giuridico, come visto, sempre più complesso, per la progressiva estensione delle fonti di produzione giuridica, interne e sovranazionali, e caratterizzato da una maggiore e più puntuale incidenza della giurisprudenza formatasi in sede comunitaria e nell'ambito CEDU, poter disporre di uno strumento che consenta, su iniziativa del Procuratore generale, un intervento ermeneutico di interesse generale può costituire un significativo contributo alla funzione regolatrice della Corte.

La Procura generale, tramite il Punto di contatto della Rete giudiziaria civile europea che opera all'interno dell'Ufficio relazioni internazionali, partecipa all'attività di cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, al fine di fornire assistenza e facilitare l'applicazione degli strumenti comunitari. Le richieste di assistenza hanno riguardato in particolare l'applicazione del regolamento CE n. 1348/2000 in materia di notificazioni e comunicazioni, per difficoltà insorte nella notificazione di atti in Italia.

L'adozione di quattro nuovi regolamenti comunitari in materia di ingiunzioni di pagamento e controversie transfrontaliere di modesta entità, nonché in materia di legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali e contrattuali, comporterà uno sviluppo della cooperazione giudiziaria negli affari civili e quindi un rafforzamento della Rete giudiziaria europea – EJM e dei Punti di contatto nazionali.

La necessità di disporre di dati sull'impatto della normativa comunitaria, anche per la revisione periodica degli strumenti comunitari, è alla base della scelta di attivare presso il Punto di contatto della Procura generale un

osservatorio per il monitoraggio del regolamento comunitario in materia di comunicazioni e notificazioni, recentemente modificato ed entrato in vigore il 13 novembre 2008.

In materia penale, nell'anno appena decorso non sono intervenute modifiche normative che abbiano inciso sul giudizio di cassazione e, quindi, sull'attività della Procura generale.

Conservano, pertanto, piena validità tutte le considerazioni svolte lo scorso anno dal Procuratore generale in questa stessa occasione, in tema: *a)* di coordinamento, mediante frequenti incontri, dell'attività dei magistrati addetti al servizio allo scopo di individuare, per le questioni di maggiore importanza e complessità, soluzioni unitarie e condivise da sottoporre alla Corte in modo da dare un concreto contributo alla funzione di nomofilachia alla stessa attribuita; *b)* di stimolo volto a rendere operativo un sistema di preclusioni endoprocessuali che tendano alla semplificazione del sistema e alla riduzione dei tempi del processo; *c)* di consolidamento degli orientamenti interpretativi contrari ad una dilatazione eccessiva del concetto di interesse ad impugnare e favorevoli alla definitiva affermazione, anche in materia penale, del principio dell'autosufficienza dei motivi di ricorso.

Non può non rilevarsi, anche nell'anno appena decorso l'enorme mole di lavoro che si è riversata sui magistrati della Corte e, di conseguenza, su quelli della Procura generale, che intervengono, con un parere scritto o orale, su tutti i giudizi di cassazione in materia penale. Tale mole di lavoro incide negativamente sulla qualità dello stesso.

Mi limito ad indicare due rimedi che potrebbero contribuire a restituire alla Cassazione e alla Procura generale la loro originaria funzione:

A) procedere ad una radicale riforma del sistema penale nel suo complesso con una decisa operazione di depenalizzazione, in modo da riservare la sanzione penale a quelle condotte che aggrediscono o mettono in pericolo beni tutelati dalla Costituzione: in molte situazioni è assai più efficace una tempestiva



sanzione amministrativa, non necessariamente pecuniaria, che una sanzione penale che interviene a distanza di anni;

B) rivisitare il sistema delle nullità puntando non tanto sulla tipicità quanto sulla lesività della nullità: una nullità tipica (il discorso vale per le nullità relative e per quelle a regime intermedio) che non sia anche lesiva non dovrebbe ostacolare il processo: infatti essa allunga senza alcuno scopo i suoi tempi; la nullità è a presidio della giustizia del processo (la *fairness*): una nullità non lesiva non giova alla giustizia del processo, ma nuoce alla sua ragionevole durata. Analogo discorso vale per le inutilizzabilità;

La Procura generale, come ha già fatto in passato, intende ispirare la sua azione – quale organo requirente presso la suprema Corte, pur negli angusti limiti in cui ciò è possibile sul versante dell'interpretazione della normativa vigente – al perseguimento di un processo finalmente adeguato alle esigenze di una società civile e democratica. Ne costituiscono eloquente testimonianza le numerose requisitorie, scritte e orali, in materia di effetti delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che hanno accertato la violazione di norme della Convenzione, sui processi in cui tale violazione si è verificata.

Nel 2008 i magistrati della Procura generale addetti al servizio penale sono intervenuti a 823 udienze davanti alle sezioni penali della Cassazione, nel corso delle quali sono stati trattati 23.604 ricorsi, rispetto ai 21.630 dell'anno precedente (+9%); hanno redatto 6.290 requisitorie scritte per ricorsi da decidere con il rito camerale *ex art. 611 c.p.p.* ed hanno formulato 22.223 richieste di inammissibilità nell'ambito di procedimenti assegnati alla VII sezione penale della Corte di cassazione. Nello stesso anno sono stati emessi 275 decreti risolutivi di contrasti fra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private; sono stati, altresì, emessi 106 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. e predisposte 533 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att.

c.p.p..

Si è trattato di una mole di lavoro assolutamente eccezionale, ove si consideri che ad essa hanno provveduto (in media) meno di trenta magistrati, alcuni dei quali impegnati anche in altre attività dell'ufficio (ad esempio in materia disciplinare).

Due elementi di rilevante novità dell'attività della Procura generale meritano di essere segnalati.

La ormai piena operatività del Punto di contatto della Rete giudiziaria europea penale, che ha consentito di acquisire presso le autorità giudiziarie straniere, su richiesta e/o sollecitazione della Corte di cassazione, in tempi rapidi informazioni e notizie necessarie per la decisione dei ricorsi in materia di estradizione e mandato di cattura europeo, nei quali la giurisdizione della Corte è estesa al merito. Ciò ha consentito di avviare la costituzione di un archivio sulla legislazione straniera e sulle regole e prassi operative – specialmente a livello europeo – concernenti la cooperazione giudiziaria.

E' prossima, infine, la pubblicazione, con il contributo finanziario del Consiglio Superiore della Magistratura, di un volume che raccoglie decreti risolutivi di contrasti fra uffici del pubblico ministero, requisitorie scritte, sintesi di quelle orali, note di udienza, ecc. Scopo della pubblicazione, che sarà diffusa fra gli uffici, giudicanti e requirenti, del territorio, è quello di far conoscere l'orientamento della Procura generale in ordine alle più importanti questioni sulle quali è stata chiamata a pronunciarsi quale organo "consultivo" della Corte di cassazione o quale organo "decidente", come avviene in materia di contrasti e determinazione della competenza nella fase delle indagini preliminari, ai sensi degli artt. 54, 54-bis e 54-quater c.p.p..

## 5. LA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA

Al Procuratore generale presso la Corte di cassazione è attribuita dall'art. 76-ter, primo comma, dell'ordinamento giudiziario la sorveglianza sul Procuratore nazionale antimafia e sulla relativa Direzione nazionale.

A seguito delle modificazioni introdotte dalla legge n. 150/2005 alle Relazioni sull'amministrazione della giustizia, ora attribuite al Ministro della giustizia e al primo Presidente della Corte di cassazione, il Legislatore ha coerentemente soppresso il secondo comma dell'art. 76-ter citato. Tale norma prevedeva infatti che il Procuratore generale comunicasse l'attività svolta dal Procuratore nazionale nella relazione generale, allora attribuita alla sua responsabilità.

Il Procuratore nazionale antimafia ha correttamente ritenuto che le modifiche normative sopra menzionate non abbiano fatto venir meno la necessità che all'organo titolare del potere di sorveglianza vengano fornite le notizie necessarie per adempiere a tale importante funzione. Ha, dunque, rimesso un'articolata relazione.

L'attività d'indagine e requirente nel settore della criminalità organizzata ha ottenuto importanti risultati nella funzione di coordinamento delle Direzioni distrettuali demandata alla Direzione nazionale.

L'imponente materiale raccolto consente di valutare la persistente pericolosità delle organizzazioni criminali storiche, le cui ramificazioni sono ormai ben radicate anche in contesti diversi e alle quali si aggiungono nuove minacce.

Particolarmente significativa è l'individuazione delle modalità con le quali le organizzazioni criminali hanno reagito alla crescente capacità investigativa e ai conseguenti risultati in termini di accertamento giudiziario.

Ad esempio, Cosa Nostra sembra reagire con una ancora più ferrea strutturazione, su base familiare. Al contrario, la Camorra enfatizza le

caratteristiche storiche di frammentazione e fluidità di un fenomeno criminale lontano dai modelli di organizzazione piramidale propri della mafia siciliana: caratteristiche che, lungi dal rivelarsi un fattore di debolezza, ne spiegano la straordinaria capacità di infiltrazione ed espansione affaristica.

Sempre più preoccupante appare il ruolo della 'Ndrangheta, la cui specificità e spiccata pericolosità è stata attestata dalla relazione approvata all'unanimità il 19 febbraio 2008 dalla Commissione parlamentare antimafia.

Queste condotte criminali condizionano la libera concorrenza e le regole del mercato. L'ingerenza mafiosa nell'attività di impresa altera alcuni fattori della produzione, determina una riduzione della competitività dell'impresa medesima e modifica le dinamiche concorrenziali e del mercato.

E' difficile sottovalutare il peso costituito per l'economia del Paese (e in particolare delle Regioni meridionali) dalla distorsione del corretto funzionamento dei meccanismi di regolamentazione del mercato, indotta dalla criminalità organizzata.

Per altro verso la diffusione del "pizzo", oltre ad aggiungere ulteriori costi all'esercizio delle attività economiche, genera spesso il coinvolgimento dell'imprenditore nelle dinamiche mafiose, il che costituisce a sua volta ulteriore alterazione del mercato, anche del lavoro.

Le meritorie iniziative di settori della società civile non sono risultate sufficienti a contrastare efficacemente questo meccanismo perverso, pur se in taluni contesti la sinergia tra un'efficace azione repressiva e la mobilitazione della società civile ha consentito risultati evidenti.

E' dunque necessario un impegno più coordinato, che consenta di contrastare i vantaggi illeciti che provengono dalla contiguità al sistema mafioso e che sono attestati – ad esempio – dai dati relativi all'utilizzazione dei fondi comunitari o degli incentivi pubblici all'industria.

Il condizionamento delle attività economiche emerge in diverse aree e non è limitato alle sole regioni di tradizionale influenza della criminalità organizzata.

Particolarmente sensibile appare il settore della grande distribuzione e dei mercati ortofrutticoli.

Da quanto sin qui detto risulta la decisiva importanza della confisca dei patrimoni di provenienza illecita. Sul punto sono intervenute significative innovazioni normative.

Il D.L. n. 92/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2008, nel contesto di una nuova disciplina delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ha attribuito al Procuratore nazionale il potere di proposta di quelle personali, nonché di impulso e di coordinamento per le misure di prevenzione, cui è connesso il potere di applicare magistrati della Direzione nazionale antimafia alle direzioni distrettuali anche per i procedimenti di prevenzione patrimoniali. L'attività di impulso e coordinamento è già stata avviata.

In tema di confisca di patrimoni illeciti particolarmente rilevante è la collaborazione avviata da tempo con l'Agenzia del Demanio e ora con il Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 2007.

Il Procuratore nazionale antimafia e il Commissario straordinario del Governo hanno stipulato una convenzione per lo scambio di informazioni fra i due uffici. Peraltro l'impegno più rilevante nel rapporto con il Commissario governativo appare quello volto a rendere più snella ed efficiente l'azione finalizzata alla destinazione e gestione dei beni confiscati.

Si è constatata la necessità di prevedere strumenti normativi corrispondenti alle complesse tematiche della *governance* delle aziende oggetto di tali misure. Per altro aspetto si sottolinea la necessità che il quadro normativo interno venga adeguato ai principi ed ai criteri direttivi di attuazione delle decisioni quadro 2003/577/GAI, 2005/212/GAI 2003/568/GAI stabiliti dalla Legge comunitaria 2007 in tema di lotta alla corruzione, di esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro e di confisca dei beni, strumenti

e proventi di reato.

I mezzi investigativi di maggior rilievo per i risultati conseguenti appaiono le intercettazioni di conversazioni – che si confermano essere indispensabili per l'accertamento dei delitti di criminalità organizzata – e il contributo di collaboratori provenienti dalle organizzazioni criminali.

D'altra parte la diffusione delle comunicazioni via *internet* richiede un adeguamento della disciplina. Mentre si è in attesa dell'entrata in vigore delle norme che prevedono l'assegnazione agli utenti del cosiddetto Ip univoco, ossia di un codice identificativo che consenta l'individuazione degli accessi alle rete e ai siti visitati, occorre che venga definita la natura tecnica della struttura *Skype* e similari e la conseguente attribuzione alla stessa della natura di rete telefonica, soggetta come tale alle prestazioni obbligatorie previste dal codice per le comunicazioni.

Oggetto di specifica attenzione investigativa sono state anche le organizzazioni criminali di matrice non italiana, la cui attività è spesso incentrata su settori c.d. di interesse (il contrabbando, la contraffazione di marchi etc.) oltre che su un settore di primario rilievo, quale quello della immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani.

Al carattere transnazionale del crimine organizzato corrisponde ormai da tempo un impegno della D.N.A. votato alla realizzazione di rapporti con le corrispondenti autorità straniere, finalizzato a rendere possibile un miglior coordinamento delle attività, lo scambio delle informazioni e la cooperazione giudiziaria.

A ciò si aggiunge la partecipazione della Direzione nazionale antimafia ad Organismi internazionali, alla Rete giudiziaria europea e ad Eurojust.

## 6. CONCLUSIONI

Le linee che ho indicato – qualità della legge, recupero culturale e sereno esercizio del controllo sul giusto processo – aprono la strada allo sviluppo concreto del concetto della *fairness*, ossia di quel generale sentimento del giusto e dell'equo che è posto a base della struttura processuale degli ordinamenti democratici.

Questo sentimento, con il rispetto della dignità umana che assicura, costituirà il momento fondamentale di un positivo sviluppo della giurisdizione: in ogni autentica democrazia il processo non è una minaccia, ma una difesa per il cittadino.

In definitiva, occorre un più stretto raccordo, nel solco della nostra Carta fondamentale, con i principi e le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ormai non esistono solo vie nazionali al sistema processuale.

Come per l'economia e la politica estera, anche la soluzione dei problemi della giustizia è largamente condizionata da scelte strategiche sovranazionali.

Occorre considerare che la cultura dei diritti dell'uomo deve essere la stella polare di ogni riforma, sostanziale e processuale.

Se seguiamo queste linee di percorso, abbiamo la fondata speranza di vincere la sfida della modernità e di avere un processo finalmente adeguato alle esigenze di una società civile e democratica. Cioè un processo giusto, che giunga al suo epilogo in tempi ragionevoli, come impone l'art. 111 della Costituzione.