

GIANFRANCO CIANI

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013

Roma, 24 gennaio 2014

Il giudice è il diritto fatto uomo: solo da questo uomo io posso attendermi nella vita pratica quella tutela che in astratto la legge mi promette: solo se questo uomo saprà pronunciare a mio favore la parola della giustizia, potrò accorgermi che il diritto non è un'ombra vana.

Piero Calamandrei

SOMMARIO

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2013

- Premessa** pag. 9
- 1. Il settore penale** pag. 11
- a) Credibilità della giustizia penale e crisi dei rapporti fra diritto di matrice normativa e diritto giurisprudenziale*
 - b) Sulle condizioni irrinunciabili per avviare a soluzione la crisi della giustizia penale*
 - c) La situazione carceraria: primi segnali positivi*
 - d) La necessità di superare l'attuale sistema sanzionatorio e cautelare*
 - e) Le ulteriori riforme sostanziali e processuali possibili*
 - f) Una riforma strutturale auspicabile: la prescrizione*
 - g) Alcune problematiche della magistratura requirente*
 - h) L'attività del settore penale nel 2013. Analisi statistica*
- 2. Rapporti con gli uffici del pubblico ministero** pag. 37
- a) Uniformità dell'azione penale e buone prassi*
 - b) Organizzazione degli uffici di procura, iniziative di coordinamento, cooperazione internazionale*
 - c) L'azione dei procuratori generali presso le corti d'appello*
 - d) Sinergie in tema di buone prassi*
 - e) Organizzazione degli uffici e criteri di priorità*
 - f) Inerzia del pubblico ministero e avocazione*

- g) Procedimenti speciali con funzione acceleratoria: decreto penale e patteggiamento*
- h) L'attività di contrasto ai reati in materia ambientale*
- i) Esecuzione delle sentenze di demolizione di opere edilizie abusive*
- l) Reati tributari e azione di contrasto*
- m) Le misure patrimoniali reali: sequestro e confisca*

3. Il settore civile

pag. 59

- a) Il ruolo del pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione. Continuità e mutamento*
- b) Il diverso assetto della partecipazione del pubblico ministero ai giudizi civili di legittimità. Le più ampie implicazioni di una "piccola" riforma*
- c) La scelta della prospettiva per una diversa selezione dei casi, tra quantità e qualità dell'intervento nei giudizi civili. Le possibili ulteriori iniziative normative e organizzative*
- d) La conferma della scelta selettiva nell'intervento del pubblico ministero civile. Cenni relativi a casi trattati. L'art. 363 c.p.c.*
- e) L'attività del settore civile nel 2013. Analisi statistica*
- f) La legge "Pinto"*

4. Il settore disciplinare

pag. 87

- a) Considerazioni generali*
- b) Criteri organizzativi*
- c) Aspetti procedurali*
- d) Profili di diritto sostanziale; in particolare il ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*
- e) Prospettive di riforma*
- f) L'attività del settore disciplinare nel 2013. Analisi statistica*

5. L'attività internazionale

pag. 107

6. La Direzione nazionale antimafia

pag. 111

a) Le principali linee d'azione

b) L'andamento della criminalità mafiosa

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Comunicazione orale del Procuratore generale all'Assemblea generale
della Corte di cassazione *pag. 119*

PARTE III

ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia
disciplinare *pag. 129*

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2013

PREMESSA

Innovando rispetto all'impostazione tradizionale del contributo del Procuratore generale all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di cassazione, l'esordio del presente intervento è riservato al settore penale, visto nell'ottica del pubblico ministero.

S'intende così corrispondere, anche da parte dell'Ufficio posto al vertice – funzionale, non gerarchico – del pubblico ministero, al comune sentire, che identifica nella materia penale la funzione tipica di ogni ufficio di procura, perché così è per gli omologhi organi costituiti presso le corti di merito.

Ma, soprattutto, la nuova impostazione si colloca in linea con due esigenze.

La prima è quella di trasparenza e comprensibilità dell'azione del pubblico ministero, che a livello europeo è rimarcata come essenziale alle dinamiche democratiche, particolarmente in rapporto all'autonomia e all'indipendenza della magistratura requirente: a loro volta corollario – nel sistema costituzionale – del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

La seconda esigenza – concreta – è quella di una ponderata riflessione connessa al fatto che, ancora una volta (ma forse più che in passato), nell'anno appena decorso la “giustizia penale” è stata al centro di discussioni e di polemiche, talvolta anche aspre.

Da questo la doverosa attenzione ad essa della Procura generale della Cassazione, pur sempre però estesa anche alle altre importanti funzioni ad essa attribuite in materia civile e di controllo disciplinare sull'attività di tutti i magistrati ordinari, nonché in altre materie ordinamentali ed organizzative. Ciò principalmente con

riferimento al “corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell’azione penale” e al “rispetto delle norme sul giusto processo”, richiamati dall’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante *Disposizioni in materia di riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero*.

1. IL SETTORE PENALE

a) Credibilità della giustizia penale e crisi dei rapporti fra diritto di matrice legislativa e diritto giurisprudenziale

In un passo della *Prefazione* del suo *Elogio dei giudici*, Piero Calamandrei mostrava, una volta di più, le sue capacità profetiche scrivendo: “tra le tante sofferenze che attendono il giudice giusto, vi è anche quella di sentirsi accusare, quando non è disposto a servire una fazione, di essere al servizio della fazione contraria”.

Questa citazione sintetizza il problema per eccellenza della giustizia penale nel nostro paese in questo momento storico, anche nell'anno appena trascorso. Che è problema, innanzitutto, di *credibilità* della giustizia penale e di corretta percezione sociale di essa da parte dei cittadini. Quel sentimento di rassicurazione, cioè, presso i destinatari delle decisioni giudiziali che queste ultime siano certe ed equanime: non rese in favore o contro qualcuno, ma nell'interesse generale e distanti da ogni fazione; non adottate solo con il regolo della legittimità, ma soppesate sulla bilancia della sostanza, quindi dei diritti.

E poiché il rapporto tra giustizia e democrazia si pone in termini di assoluta coesistenzialità – posto che, come ha scritto Antonio Brancaccio, Primo Presidente della Corte di cassazione per oltre otto anni, una giustizia senza democrazia rimarrebbe comunque elargita dall'alto e priva del controllo dal basso e che una democrazia senza giustizia sarebbe addirittura un ossimoro –, ogni momento di disagio della democrazia si traduce in appannamento e difficoltà della giustizia, corrompendo il grado di affidabilità delle decisioni. Anche perché nei periodi di crisi economica e di transizione politica, come quello presente, s'incrementano in maniera esponenziale le aspettative sociali sulla giustizia e, più che mai, su quella penale. Quanto maggiore è il senso e la percezione sociale della precarietà (economica, sociale, politica), tanto più è intenso il desiderio (quasi la nostalgia) di un intervento

giurisdizionale che sia in qualche modo salvifico, quasi catartico, rispetto alle contraddizioni sociali emergenti.

Non basta più il modello *astratto* delle regole: si esige *in concreto* la loro nomofilachia; e poi, ad un certo punto, non bastano più neppure regole certe ed uguali: si vogliono regole *giuste*, che garantiscano, ben oltre la conformità alla legge, quella ai diritti. Si chiede alla giurisdizione, nei momenti di crisi, qualcosa di più: che le sentenze dei giudici non applichino solo norme, ma che riconoscano, in concreto, diritti, in maniera uguale per tutti. La legittimità della legge, delle regole sostanziali e processuali non è più ritenuta sufficiente e si esige qualcosa di diverso: una nomofilachia dei diritti che vada ben oltre e sostituisca quella delle regole. Soprattutto, si è socialmente disposti all'obbedienza alle regole solo a condizione che esse siano, nella percezione comune, sentite come giuste: si tende a ribaltare, così, il tradizionale architrave del patto sociale, ben espresso dal noto pensiero di Montaigne, secondo cui “chi obbedisce alle leggi perché sono giuste non obbedisce loro nel modo giusto, poiché alle leggi si obbedisce perché sono leggi”.

Questa intensissima attesa sociale trova poi alcune sinergie, che tendono quasi ad esasperarla.

La prima è assai umana e quasi scontata: l'aspettativa sociale esercita una forte lusinga ed una perenne tentazione sugli stessi organi cui è indirizzata, vale a dire gli stessi giudici e, per quel che maggiormente qui interessa, gli organi inquirenti. Il rischio, allora, è quello di un drammatico equivoco sugli scopi della giustizia penale, la quale – come ha lucidamente intuito Giovanni Fiandaca – “non ha per compito di processare la storia e di favorire il ‘rinnovamento’ politico-sociale del paese con un ‘atteggiamento tutorio e moraleggiante’ che non compete ad essa: la giustizia penale giudica fatti ed esseri umani”.

Dunque, il rischio è quello di una presbiopia della funzione giurisdizionale e, prima ancora, di quella investigativa. Occorre resistere a lusinghe sociali come a tentazioni di gigantismo, ricordando che, se la giustizia penale giudica fatti ed esseri umani, l'indagine del magistrato inquirente cerca gli elementi di prova per tale

giudizio: non è chiamata a rinnovare con le indagini il volto, sia pur rugoso, di società e istituzioni.

L'altro fattore sinergico d'incremento del fenomeno è la debolezza della politica. La politica, infatti, non è stata in grado di interpretare adeguatamente le esigenze della popolazione e tale vuoto, come normalmente avviene in casi simili, è costantemente colmato da altri poteri o, se si preferisce, ordini dello Stato.

Assistiamo ad un progressivo indebolimento della legislazione, cui corrisponde una progressiva centralità della giurisdizione: quest'ultima – come acutamente ha rilevato, in una pregevole analisi di qualche anno fa, l'attuale Presidente della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri – sembra essere stata spinta ad uscire dal terreno del *controllo*, che è quello ad essa congeniale e proprio, per addentrarsi in quello della *mediazione* e della *regolazione* del conflitto sociale. Il diritto è sempre più, sistematicamente, diritto giurisprudenziale e sempre meno diritto della legislazione. Ed il diritto giurisprudenziale è sempre più diritto della composizione delle più svariate problematiche sociali (spaziando dalle modalità di produzione di una fabbrica alla regolarità di un campionato di calcio, solo per esemplificare) e sempre meno *flatus legis*. Il terzo potere diviene il supplente del primo ed il primo sembra cedergli volentieri questo primato.

L'indebolimento della legislazione ed il gigantismo della giurisprudenza hanno varie cause: alcune di carattere storico e generale (quali, secondo la riflessione dottrinale: la crisi della statualità e la globalizzazione; la sopravvenuta diffusività delle fonti di produzione normativa; la generale crisi delle ideologie e della politica; l'affidamento, senza riserva, delle decisioni politiche alle sole sedi tecniche; la qualità, in generale, delle classi politiche; la sparizione degli apparati di supporto, e così via); altre di matrice squisitamente nazionale. Non è compito, né intenzione del presente intervento addentrarsi nell'analisi delle une e delle altre, quanto guardare agli effetti oggettivi – e, come tali, d'immediato rilievo – che da ciò sono scaturiti.

Il primo effetto, visibile ad un occhio attento e critico, è innanzitutto quello – per usare le lucide espressioni del prof. Massimo Luciani – del “diffondersi di un

atteggiamento culturale che vede l'essenza del diritto assai più nella giurisdizione che non nella legislazione". In questa prospettiva, diritto "sarebbe molto più della legge", nel senso pregnante che quel che davvero conterebbe non sarebbe tanto il "fare" la legge, quanto il "pronunciarne" il contenuto. Ciò – può aggiungersi – avvia il sistema quasi ad attribuire al prodotto della giurisdizione il ruolo di *fonte*, con il conseguente scivolamento da un modello di stretto *civil law* ad altro di connotazione diversa ed ambigua, che non è ancora di *common law*, ma è senza dubbio avviato sulla via del precedente: non ancora uno *stare decisis*, ma certamente una grande enfasi sul valore del precedente ed una sua primazia nel processo di interpretazione.

Ora, tutto ciò – sebbene appena accennato – lascia intravedere scenari non del tutto tranquillizzanti.

Questa diversa "centralità" del diritto giurisprudenziale e della giurisdizione pone infatti un problema, innanzitutto, di legittimazione democratica dei giudici e dei pubblici ministeri e dei prodotti finali della giurisdizione, le sentenze, in luogo della legge: soprattutto, della responsabilità (politica, anche in senso stretto) in quanto *facitori* del diritto. Si comprende allora, immediatamente, la ragione del livello altissimo di polemica, anche ideologica, sull'attività giurisdizionale, ma anche il perché di un frequente uso strumentale della correlazione tra potere e responsabilità: se il diritto – si dice – non è quello delle leggi, ma quello delle sentenze, è da esigere il "controllo" su di esse e la piena responsabilità di chi le emette, fino a richiedere – persino – vincoli stretti all'attività ermeneutica del giudice. Ovvio che ciò costituirebbe il *de profundis* dell'indipendenza di magistrati inquirenti e giudicanti. Ma, prima ancora, è ovvio anche che, in tale dinamica, il rischio di conflittualità ideologica è assai concreto e si incrementa ulteriormente, quasi autoalimentandosi: al rivendicazionismo del controllo (sui giudici e sui pubblici ministeri) segue infatti, per naturale reazione, il rivendicazionismo della "appartenenza" (da parte dei giudici e dei pubblici ministeri), con una circolarità che è difficile recidere.

b) Sulle condizioni irrinunciabili per avviare a soluzione la crisi della giustizia penale

Come uscire da questo viluppo? Come “riposizionare” giurisdizione e legislazione, restituendo ad ordini e poteri dello Stato la loro naturale collocazione ed il loro indispensabile equilibrio?

A questi interrogativi, di portata smisurata, può fornirsi una prima risposta di ordine generalissimo: è indispensabile che il legislatore e la politica si riprendano quel ruolo di centralità nel diritto – e, in particolare, nella giustizia penale – al quale hanno da tempo abdicato.

Questa generalissima terapia istituzionale costituisce – a mio avviso – la premessa ad ogni specifica soluzione di problemi nell’ambito della giustizia penale.

È indispensabile che il legislatore abbandoni la stagnante inerzia degli ultimi tempi e torni finalmente a preoccuparsi ed occuparsi della giustizia penale, esercitando fino in fondo i poteri che la legittimazione democratica gli attribuisce, con le responsabilità che ne derivano: gliene saranno grati innanzitutto i magistrati – prima ancora che i cittadini tutti – essendo quello della corretta distribuzione dei poteri e delle responsabilità un interesse precipuo di essi, proprio in ragione del loro ruolo istituzionale. È necessario insomma che, per la giustizia penale, si abbandoni il facile alibi della mancanza di risorse economiche o delle divisioni ideologiche o anche della pregiudiziale opposizione della magistratura ad ogni riforma, anche minima: è una logica giustificativa che, a fronte di una serie di possibili riforme a costo zero (che da qui ad un momento si passerà ad enunciare) e da tutti condivisibili, non è più sostenibile. Quand’anche si volesse collocare, per assurdo, il sistema penale al gradino più basso nella scala delle priorità sociali, il suo volto potrebbe mutare anche solo grazie ad una buona dose di attenzione.

D’altra parte, un’indiretta conferma di ciò viene proprio dalle significative modifiche del codice di rito penale cui il sistema nazionale è stato “costretto” dai giudici di Strasburgo (Corte europea dei diritti dell’uomo) e di Lussemburgo (Corte

di giustizia dell'Unione europea). Sotto l'urto delle pronunce di condanna dell'Italia nelle sedi sovranazionali, il legislatore ha innestato le uniche riforme importanti del processo penale nei tempi recenti: così è stato per il processo *in absentia* come per l'ampliamento della nozione di contraddittorio; per la legalità della prova dichiarativa come per l'ispessimento dell'incidente probatorio; per la tutela dei "soggetti deboli" nella fase dell'indagine come per le alternative alle condizioni non umane della detenzione carceraria.

Occorre allora che questa nuova centralità della legislazione trovi forme di attuazione anche al di là degli obblighi assunti in sede sovranazionale e che la diversa "qualità" della giurisdizione penale – che ci viene richiesta dalla comunità sociale nei termini sopra illustrati – sia frutto innanzitutto di una nuova stagione della legislazione, di una rinnovata attenzione ed effettiva volontà della politica non in funzione di contrapposizione alla giurisdizione, ma di ineliminabile presupposto del suo corretto agire. La giurisdizione lavora bene quando la qualità della legislazione è esemplare e le eventuali storture della prassi, anche nella fase delle indagini, si contraggono, quando il presidio è nella buona tessitura normativa.

Non ci si illude certo che, in una temperie simile alla presente, si possa metter mano a riforme epocali del rito penale, dell'organizzazione giudiziaria o del diritto penale sostanziale. Ma è lecito auspicare che, attraverso un'agenda ragionata e soprattutto condivisa, possano trovare attuazione interventi mirati, anche se di portata limitata: idonei tuttavia a costituire il volano per una nuova stagione di future riforme.

È quello che il Presidente della Repubblica ha auspicato e promosso con l'istituzione, il 30 marzo 2013, del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali ed è quello che emerge nei paragrafi 22-25 della *Relazione* del 12 aprile 2013 del Gruppo stesso, nonché dalla audizione del Ministro della giustizia in Commissione giustizia del Senato, il 20 maggio successivo.

Le parole chiave di tale nuova metodologia potrebbero ben rappresentarsi in una formula riassuntiva: *condivisione del ragionevolmente attuabile*. In essa, il sostantivo

identifica il metodo – più volte auspicato dal Presidente della Repubblica – del necessario confronto depurato da vetusti, quanto inopportuni, pregiudizi ideologici, responsabili dello *status quo*; metodo caratterizzato dalla comunanza degli sforzi per soluzioni essenziali. Occorre, cioè, muovere dalla constatata esistenza, nel settore della giustizia penale, di necessità incontroverse e di prospettive *tendenzialmente* incontrovertibili, al di là delle specifiche ideologie di ogni parte politica.

Esiste un'oggettività delle esigenze di breve periodo, affinché il sistema stesso non imploda: e ciò serve per cominciare a realizzare.

In questo senso, il “*ragionevolmente attuabile*” costituisce il necessario richiamo ad un concreto, possibile orizzonte di realtà delle riforme: troppo spesso, in questi ultimi anni, schermato dalla retorica vacua e propagandistica di progetti catartici o faraonici (e per ciò stesso ingannevoli) di una imprecisata “giustizia giusta”.

Se, insomma, al metodo delle promesse di integrale (ed illusoria) “rifondazione” della giustizia si sostituisce quello di un orizzonte più modesto, ma infinitamente più reale, di punti concreti, è possibile garantire l'effettivo recupero di efficienza della giustizia penale e, con esso, un rinnovato senso di credibilità di tale servizio. Solo allora (ma solo allora) matureranno le condizioni per andare oltre, per affrontare – recuperata la soglia minima di efficienza e credibilità sociale – quelle riforme che oggi si qualificano come “divisive”: più prossime, cioè, agli insuperabili confini dei valori non negoziabili di ciascuna delle parti politiche o delle diverse componenti del mondo giudiziario, quali magistratura ed avvocatura.

In breve: la condivisione sull'incontrovertibile deve essere il metodo; la gradualità degli interventi in ordine crescente di fattibilità, l'orizzonte.

c) La situazione carceraria: primi segnali positivi

Occorre dunque, innanzitutto, selezionare l'ambito degli interventi di incontrovertibile necessità ed urgenza.

In proposito, si può constatare come l'anno appena trascorso abbia restituito qualche motivo di speranza in più circa la sensibilità del legislatore e la sua capacità di intervento. Invero, almeno due importanti interventi legislativi hanno finalmente affrontato la più drammatica delle emergenze che si prospetta nel settore della giustizia penale, quella della situazione carceraria.

Qui è quasi superfluo rammentare le cifre di una situazione di sistematica, quanto intollerabile, negazione dei diritti fondamentali dei detenuti. Già nell'intervento dello scorso anno, in questa stessa occasione, si sono illustrati i dati del sovraffollamento carcerario; l'aggiornamento di essi, alla data del 31 dicembre 2013 (fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), non depone certo per un'inversione di tendenza. Abbiamo ancora una presenza di 62.536 detenuti (inferiore sì di circa 3.500 unità rispetto al 31 luglio 2012, ma) a fronte di una capienza regolamentare di 47.709 unità. Dei detenuti presenti negli istituti carcerari italiani, quasi un terzo è rappresentato dagli stranieri (21.854) e, in valore assoluto, i detenuti con condanna definitiva sono solo 38.471, ossia meno dei due terzi del totale dei presenti. Sono cifre impietose: e non si finirà mai di apprezzare la sensibilità istituzionale del Presidente della Repubblica nel segnalare costantemente – con impegno appassionato e con dolore autentico – questa terribile situazione. Nella quale – si diceva – si intravede tuttavia qualche spiraglio di luce: poco, rispetto al sovrastante versante di ombra, ma pur sempre un inizio.

Mi riferisco al decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, con cui si è cercato di rispondere ad alcune criticità carcerarie. Non vi è possibilità di addentrarsi, in questa sede, nell'analisi di dettaglio di tale provvedimento normativo. È possibile, tuttavia, rilevarne un andamento non sempre lineare rispetto alle finalità deflative: il legislatore, specie per le modifiche relative al sistema cautelare, si è mostrato volenteroso, ma timido e, in alcuni casi, persino ulteriormente rigorista, con ripensamenti sulle primitive aperture del testo normativo consumati nei vari passaggi parlamentari.

Più incoraggiante sembra essere oggi l'*iter* parlamentare che ha portato la Camera dei deputati ad approvare, lo scorso 9 gennaio, la proposta di legge n. 631/C, recante *Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali*. Riservando ogni valutazione all'approvazione del testo definitivo, fin d'ora si può plaudire alla finalità generale della legge, volta a limitare l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, attuata, innanzitutto, con la forte statuizione della residualità di essa rispetto alle altre misure. Nello stesso senso, si collocano sia la rigorosa delimitazione degli automatismi della presunzione di idoneità della (sola) misura carceraria (in ciò recependo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale), sia il più stringente obbligo di motivazione *in concreto* da parte del giudice, sia la maggiore centralità ed espansione delle misure diverse da quelle custodiali. Non mancano ovviamente, nella proposta, passaggi particolarmente delicati e fortemente problematici: ma, come detto, parlare di un testo normativo *in fieri* non consente di ancorare a dati certi alcun tipo di argomentazione. Non c'è che da attendere.

Parimenti, è da sottolineare positivamente l'efficacia della legge n. 94 del 2013 sul sistema dell'esecuzione penale, con una significativa innovazione dell'art. 656 c.p.p., interpolato con l'introduzione di tre nuovi commi (4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*), in forza dei quali, sempre che il condannato non si trovi già in stato di custodia cautelare ovvero sia in espiazione di pena per uno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, la liberazione anticipata risulta "pre-computata" sull'eventuale presofferto. Come si è rilevato in dottrina, si sono astrattamente "anticipati" al momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione gli effetti del beneficio penitenziario, evitando così che l'attivazione del procedimento volto alla concessione della liberazione anticipata sia posta in essere dallo stesso condannato già raggiunto dall'ordine di esecuzione. In sostanza, la filosofia è quella di evitare il carcere inutile. Risulta inoltre razionale la modifica del comma 5 dell'art. 656 c.p.p., operando oggi la sospensione dell'ordine di esecuzione anche per le pene non superiori a quattro anni di reclusione, nelle ipotesi di condannati ammissibili alla

detenzione domiciliare c.d. “umanitaria” (art. 47-ter, comma 1, dell’ordinamento penitenziario).

Ma è soprattutto con il recentissimo decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*), che si nota un’inversione di tendenza rispetto al passato.

La filosofia del provvedimento – per quanto se ne possa accennare, in attesa della definitiva conversione – è quella di incidere tanto sui flussi d’ingresso carcerario, quanto su quelli in uscita (escludendo tuttavia, come espressamente evidenziato nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto, “qualsiasi effetto di tipo clemenziale” connesso alla premialità innestata), oltre ovviamente a rafforzare i diritti delle persone detenute.

Quanto al primo profilo, una novità di rilievo è rappresentata dalla configurazione autonoma dell’odierna fattispecie circostanziale prevista dal comma 5 dell’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 (*Testo unico in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope*), sul presupposto – condivisibile – che il “piccolo spaccio di strada”, spesso praticato da parte degli stessi consumatori, sia definito anche in funzione della deflazione carceraria: fermo restando che tale margine di apprezzamento giudiziale non impedirà comunque l’arresto in flagranza e l’applicazione di misure cautelari. Nello stesso ambito, con riferimento alla misura dell’affidamento c.d. terapeutico (art. 94, comma 5, del d.P.R. testé citato) viene eliminato il divieto di reiterata concessione della misura, considerando il consistente rischio di ricadute e, dunque, la necessità di salvaguardare la *ratio* dell’affidamento medesimo, che, altrimenti, rischia di essere istituito inutile. Alla deflazione di ingresso è finalizzata pure la modifica del limite di pena, anche residua, per la concessione dell’affidamento in prova c.d. ordinario, limite elevato a quattro anni, con il connesso potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza di applicazione in via d’urgenza (modifiche dell’art. 47 dell’ordinamento penitenziario, con inserimento del comma 3-bis ed interpolazione del comma 4), come già previsto per l’affidamento c.d. terapeutico, la semilibertà e la

detenzione domiciliare. Inoltre, il decreto-legge – ampliata l'utilizzazione di particolari dispositivi di vigilanza, quali il "braccialetto elettronico" – mostra di virare verso forme di controllo più serrate delle detenzioni alternative a quella carceraria (in primo luogo quella domiciliare), mirando così a coniugare la funzione di deflazione carceraria con l'ineliminabile esigenza di sicurezza sociale.

Sul versante della premialità – dunque della deflazione realizzata in uscita dal circuito carcerario –, l'art. 4 del decreto-legge aumenta da quarantacinque a settantacinque giorni la riduzione di pena concedibile con il beneficio della liberazione anticipata, prevista dall'art. 54 dell'ordinamento penitenziario.

Il nuovo e cospicuo "sconto" detentivo è pressoché generale ed innestato – come riconosce la già ricordata relazione – quale "rimedio compensativo della violazione dei diritti dei detenuti in conseguenza della situazione di sovraffollamento carcerario", secondo – si dice – le indicazioni della Corte europea di Strasburgo: solo da questa misura, la stima è di circa 1.700 detenuti rimessi in libertà.

Pur riconoscendone la finalità pregnante, la misura introdotta scava, ancora di più, il solco tra pena irrogata e pena in esecuzione, rendendo la prima ancor più virtuale, con conseguenze intuibili: la minore deterrenza della pena, in ragione della sua minore certezza; la progressiva banalizzazione del suo essenziale profilo rieducativo; l'innesto di pericolosi fenomeni di reazione, quale l'inasprimento ingiustificato delle pene "virtuali" al momento della loro irrogazione. In breve: non è sugli sconti di pena in corso di esecuzione che si realizza una saggia politica di deflazione carceraria.

Ancora: con il citato decreto-legge n. 146 del 2013, il legislatore ha apportato alcune importanti interpolazioni al codice di rito. Con la prima, ha rafforzato il sistema dei controlli sulla misura degli arresti domiciliari, modificando il comma 1 dell'art. 275-*bis* c.p.p.: se, nel sistema vigente fino a tale modifica, era il *dictum* del giudice ad imporre, in relazione alla natura ed al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, la prescrizione di procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti, oggi, dopo la modifica, tali misure di controllo costituiscono la regola ("salvo che le ritenga non necessarie"). Il senso della modifica

è chiaro: rendere maggiormente “sicure” ed affidabili le forme di custodia cautelare alternative a quella carceraria, proprio al fine di relegare quest’ultima nei confini dell’*extrema ratio* privativa della libertà.

Con l’altro intervento, riguardante l’art. 678 c.p.p., il legislatore ha inteso introdurre misure di semplificazione nella trattazione di alcune materie devolute alla cognizione della magistratura di sorveglianza. Si tratta di un insieme di misure che prospettano un tentativo legislativo di complessiva razionalizzazione dei provvedimenti in materia di esecuzione, dall’impatto largamente condivisibile. Né recenti, quanto patologici accadimenti di cronaca relativi a difetti di comunicazione tra magistratura e strutture carcerarie in materia di “permessi premio” potrebbero giustificare un’inversione di tendenza, rispetto a questo processo di progressivo riconoscimento dei diritti dei detenuti.

La sicurezza sociale è certamente valore massimo da salvaguardare: ma specifici inconvenienti di fatto – per quanto deprecabili e da evitare con attenzione – non possono ribaltare l’ordine di un’ideale tavola dei valori e portare, per reazioni collettive estemporanee ed incontrollate, al sacrificio generale dei diritti.

In ogni caso, è dubbio che – in assenza di ulteriori e tempestivi interventi volti a ridurre il sovraffollamento carcerario – le pur apprezzabili misure adottate consentano all’Italia di superare l’esame al quale nei prossimi mesi sarà sottoposta in sede europea: esame che doverosamente consegue alla condanna del paese per violazione della Convenzione europea per i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali, recata dalla nota sentenza della Corte EDU dell’8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia*.

Ritengo, comunque, di dover rilevare che il rapporto percentuale tra detenuti e popolazione non è in Italia superiore a quello esistente in altri paesi a noi vicini (non solo geograficamente), anzi in molti casi è inferiore; e che va tenuto presente un contesto di criminalità che permane a livelli preoccupanti. Pertanto, è imprescindibile che, accanto a misure volte a rendere più civile ed umana la situazione all’interno degli istituti di pena, sia avviata una seria programmazione di edilizia carceraria che

consenta – senza ridurre il contrasto diretto alla criminalità più pericolosa – di realizzare il principio costituzionale di rieducazione del condannato (art. 27, terzo comma, Cost.) e di porre fine alla intollerabile violazione dei diritti dei detenuti.

d) La necessità di superare l'attuale sistema sanzionatorio e cautelare

Orbene, che il sistema carcerario torni ad essere oggetto di attenzione del legislatore è circostanza fortemente positiva. Ciò che va ulteriormente percorso è un cammino più coraggioso verso la deflazione carceraria attraverso una completa razionalizzazione del sistema sanzionatorio.

Già lo scorso anno si era auspicato, in questa stessa occasione, una modifica di ampio respiro per superare il sistema sanzionatorio di tipo “carcerocentrico”, ingessato nella bipolarità “detentivo-non detentivo”. La detenzione non deve, cioè, essere concepita quale unica alternativa alla “non punizione” e la variegatura delle possibili sanzioni (con un uso assai più intenso delle misure interdittive; di quelle prescrittive; di quelle implicanti prestazioni lavorative a favore di istituzioni pubbliche o impegnate nel sociale; di quelle ablativo per i reati a vantaggio economico; di quelle limitative della libertà di circolazione, e così via) avrebbe il duplice vantaggio, se attuata con attenzione ed intelligenza, non soltanto di alleviare la situazione carceraria, ma soprattutto di elidere l'effetto criminogeno della struttura carceraria.

In questa logica, occorre andare oltre la mera condivisione sulle parole e sui discorsi ed attuare *nei fatti* progressivi interventi condivisi, per i quali la detenzione domiciliare, ormai avviata verso la stabilizzazione, costituisce indubbiamente un buon viatico.

Ma, sempre in questa logica, non si può non invocare, accanto ad una diversificazione delle pene, un uso moderato e sapiente della custodia cautelare in carcere. I magistrati, in particolare quelli del pubblico ministero ai quali è attribuito il potere di iniziativa, devono avere assoluta e convinta consapevolezza dell'incidenza

che le condizioni storiche esercitano sui modelli processuali astratti: vale a dire, che la custodia in carcere ha, quale destinazione, *queste* strutture carcerarie e che *questi* tempi del processo inevitabilmente restringono i margini del profilo cautelare in senso stretto, producendo distorsioni quali la cautela come anticipazione della pena o come esemplarità punitiva.

Le formule normative circa i presupposti di applicazione della misura cautelare massima devono, quindi, essere opportunamente calate nella condizione storica: il che porta davvero a dover considerare la custodia in carcere quale *extrema ratio*, aliena da qualsivoglia moralismo giudiziario ed autenticamente priva di alternative. La giurisprudenza demolitoria della Corte costituzionale circa gli automatismi cautelari in relazione a tipologie di reato anche gravissime è monito a quanti, tra i pubblici ministeri, intendono ancora l'indagine non tanto finalizzata ad assicurare gli elementi di prova in funzione dell'acquisizione definitiva di quest'ultima, ma portatrice *ex se* di un rigorismo punitivo: è, questa, una prospettiva culturale da contrastare fino in fondo, per le opacità e la sfiducia che genera nella collettività, per tutta la magistratura inquirente, fedele ai canoni del garantismo, salvo rarissime eccezioni.

Ma contro l'uso irragionevole o semplicistico della custodia in carcere si pone oggi pure un altro monito, quello della Corte europea dei diritti dell'uomo, la cui giurisprudenza implica che anche gli esiti cautelari delle indagini abbiano un proscenio d'esame più vasto e comparato: e non è un caso che, nella già citata sentenza Torreggiani, la Corte EDU abbia, più volte e con forza, ribadito (v. §§ 94 e 95) la necessità di “una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere”, ricordando “le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria”.

Ciò non senza escludere, in via di principio, ipotesi possibili di modifiche dell'attuale normativa nazionale, immediatamente condivisibili ed oggetto già di specifiche proposte della Commissione ministeriale presieduta dal Presidente della Corte d'appello di Milano dott. Giovanni Canzio (costituita, con decreto del 10 giugno 2013, "per elaborare una proposta di interventi in tema di processo penale"). Ad esempio, le riforme potrebbero riguardare l'impossibilità di richiedere ed adottare la misura custodiale massima non solo quando il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena, ma anche se reputa che "possa essere applicata una pena detentiva non carceraria" (modifica del comma 2-*bis* dell'art. 275 c.p.p.); o l'implementazione del criterio dell'*attualità* (non sempre implicato dalla "concretezza" di cui alle lett. *b*) e *c*) dell'art. 274 c.p.p.); ovvero l'ipotesi di cumulabilità di misure (coercitive ed interdittive) quale alternativa alla misura custodiale in carcere; o, ancora, la necessità del requisito della "autonoma valutazione" della richiesta del pubblico ministero da parte del giudice, per evitare il negativo fenomeno di ordinanze ricalcate sul "copia e incolla" della richiesta. Insomma, i miglioramenti possibili e senza tabù sono molti: spetta al legislatore mostrare ragionevole volontà di intervento e disponibilità al dialogo. Come sopra accennato, talune di queste indicazioni risultano recepite nella proposta di legge n. 631/C, approvata dalla Camera dei deputati lo scorso 9 gennaio.

Ciò è tanto più vero in un momento in cui si è riaperto il dibattito circa la possibile importazione, nel sistema italiano, del modello francese dell'applicazione delle misure cautelari di tipo custodiale: attraverso, cioè, la decisione di un giudice collegiale, con contraddittorio anticipato sulle ragioni (gravità indiziaria, esigenze) della cautela stessa e con un potere provvisorio di fermo da parte dell'organo inquirente in funzione di preservare la decisione dell'organo. È una prospettiva (già in parte nota al sistema, in tema di misure interdittive) che va comunque approfondita e valutata con attenzione.

e) Le ulteriori riforme sostanziali e processuali possibili

Altro settore della giustizia penale su cui è possibile una condivisione di interventi, anche in tempi brevi, è quello della deflazione dei carichi processuali.

Quest'ultima è conseguibile senza costi per le finanze dello Stato (ed anzi aumentando il gettito, con l'incremento degli illeciti amministrativi) ed appare realizzabile senza soverchi problemi di sicurezza pubblica e senza problematiche tecniche di difficoltà insuperabile. Occorre agire, innanzitutto, sul terreno del diritto sostanziale, con una cospicua opera di depenalizzazione, eliminando dal circuito penale illeciti che vi continuano a permanere solo per vischiosità storica, senza ulteriori ragioni. In proposito, risulta che l'apposita Commissione ministeriale istituita dal Ministro della giustizia del precedente Governo (presieduta dal prof. Antonio Fiorella) ha concluso da tempo i suoi articolati lavori: occorre riprendere quelle proposte, a nulla rilevando che esse promanino dall'iniziativa di un diverso Guardasigilli e in un differente scenario politico: la condivisione deve superare personalismi ed orgogli politici.

Ma, al contempo, occorre incentivare la deflazione processuale, che necessariamente deve integrare ed interagire con la prima. Come è stato rilevato dalla migliore dottrina, proprio perché non tutto è depenalizzabile, ciò che rimane nell'illecito penale, ma con un tasso minimo di gravità ed allarme sociale, può rapidamente, a certe condizioni, fuoriuscire rapidamente dal processo. Irrilevanza del fatto e condotte riparative in favore della persona offesa quali (nuove) cause di estinzione o di non procedibilità dei reati varrebbero a snellire l'ipertrofia del contenzioso ed anche – e non è risultato da poco – a riallineare il nostro paese ai modelli processuali europei più evoluti. Come si è rilevato sul punto nella *Relazione* elaborata dalla già menzionata Commissione presieduta da Giovanni Canzio, “nel lento e accidentato percorso verso un diritto penale minimo, l'opportunità di introdurre anche nel procedimento ordinario, come nei sottosistemi minorile e di pace, strumenti di deflazione legati alla tenue offensività del fatto può dirsi ormai largamente condivisa”.

La proposta della Commissione prospetta opportunamente la particolare tenuità del fatto come nuova ipotesi di archiviazione del procedimento, seppur ancorata – per ottemperare al principio di legalità – alla tassatività di alcuni presupposti e con la previsione di adeguati meccanismi di tutela degli interessi processuali dell’offeso.

Sempre nell’ottica della deflazione processuale – e recependo anche in questo caso le indicazioni della citata Commissione – sembrano oggetto di possibili soluzioni condivisibili la drastica riduzione della ricorribilità per cassazione delle sentenze di patteggiamento; l’introduzione – con miglioramenti, rispetto al passato, in ordine alla graduazione della sanzione – del c.d. patteggiamento in appello (*rectius*, “concordato sui motivi d’appello”, secondo il testo proposto); l’ampliamento del patteggiamento ordinario quanto a pena massima patteggiabile; la disciplina semplificata della dichiarazione di inammissibilità dell’impugnazione in casi determinati; l’esclusione del ricorso per cassazione proposto personalmente dall’imputato; l’ampliamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio; la delimitazione del perimetro del ricorso per cassazione al solo vizio di violazione di legge in caso di “doppia conforme” assolutoria o di non luogo a procedere; ma anche un cospicuo rafforzamento della sanzione pecuniaria in caso d’inammissibilità del ricorso per cassazione.

Questi rapidi accenni a proposte riformatrici – davvero semplici, davvero prive di costi, davvero incontrovertibili (almeno questa è l’opinione della Procura generale) – varrebbero “a muovere le acque” nel senso dell’efficienza e della deflazione: ma anche a testare il consenso di avvocatura e magistratura, in vista di problematiche riformatrici più delicate.

f) Una riforma strutturale auspicabile: la prescrizione

Proprio alle prospettive di riforma più impegnative intendo rivolgere qualche ulteriore riflessione, a chiusura della trattazione penalistica. Con l’auspicio che possano migliorare l’efficienza e la credibilità del sistema e, quindi, di coloro che vi

operano; in *primis* della magistratura requirente e della Procura generale che ho l'onore di dirigere.

In questo ambito, assai più accidentato del primo, occorre procedere secondo il metodo del rilievo oggettivo dei problemi e della loro complessità crescente: vale a dire, di ciò che, benché fortemente controverso quanto a soluzione, risulta incontrovertibile quanto ad incidenza sulla funzionalità del sistema. Si vuol dire che, per quanta distanza vi possa essere sia nell'approccio sia nelle indicazioni di soluzione dei problemi, la condivisione può essere certamente raggiunta sulla loro oggettiva importanza, cercando poi un accordo sul resto. In questa prospettiva, la problematica di maggiore impatto funzionale è, senza dubbio, quella della prescrizione dei reati.

Gli interventi legislativi sul vecchio impianto del codice Rocco si sono rivelati per quello che erano: interventi episodici, innesti nervosi ed emotivi, privi di una *ratio* a tutto tondo, privi di spirito di sistema. Ciò è tanto vero che il Ministro della giustizia del precedente Governo ha istituito altra Commissione – pur essa presieduta dal prof. Fiorella – per la riforma della prescrizione, i cui lavori si sono conclusi nell'aprile scorso, con la presentazione di un articolato e di un'ampia relazione. Anche in questo caso, appare necessario riprendere quelle indicazioni – che, peraltro, trovavano, in sede di Commissione, anche l'adesione del rappresentante della Camere penali e di altri organismi dell'avvocatura associata, oltre che dei magistrati componenti – per cercare, quanto prima, di tradurli in articolato normativo. Lo stigma dei processi prescritti – come già rilevato in questa stessa sede lo scorso anno – si spande, ingolfandolo, su tutto l'arco del processo, fino al giudizio di cassazione: il cui abnorme carico di lavoro è, spesso, dovuto all'“inseguimento” dell'estinzione del reato per il decorso del tempo.

Ora, è di tutta evidenza che proprio ripensando l'istituto della prescrizione – ed immaginando, per esso, alcune idee di fondo, come una sospensione della sua decorrenza, per un certo tempo, dopo un primo accertamento giudiziale significativo, quale la sentenza di primo grado – possono essere rimodellati un po' tutti i “tempi

ragionevoli” del processo, da quelli dell’impugnazione per risalire a quelli dell’azione.

Sembra, cioè, che in un sistema processuale sul quale non gravi – se non per ipotesi limitate – la tagliola della prescrizione, si possano, per la fase iniziale delle indagini, ripensare meccanismi “più stretti” per assicurare il rispetto dei termini delle indagini preliminari. In un processo non corroso dal batterio di una prescrizione che matura anche dopo l’eventuale sentenza di primo grado, si potrebbe arrivare alla condivisione anche su un punto oggi particolarmente controverso, quale l’attribuzione al giudice del potere di retrodatare l’iscrizione, con la conseguente inutilizzabilità degli atti compiuti oltre il termine previsto (anche per il reato commesso da persone ignote). Ma si tratta di riforme da varare assieme: non “contro” l’attività investigativa del pubblico ministero, ma “a favore” di una scansione complessivamente ragionevole di tutti i segmenti del procedimento e del processo. Come dire: l’armonia dei tempi o è sinfonica o non può essere.

g) Alcune problematiche della magistratura requirente

Qualche osservazione, infine, sui temi maggiormente controversi e critici: esercizio dell’azione penale e utilizzazione degli strumenti investigativi.

Il tema non riguarda il principio di obbligatorietà dell’azione né la sua asserita virtualità: in realtà, i criteri predeterminati di organizzazione interna dei singoli uffici di procura garantiscono – nonostante l’elefantiasi delle notizie di reato – un sufficiente rispetto del principio, che rientra tra i valori non negoziabili della giurisdizione, secondo la Costituzione. D’altra parte, tutto quanto sopra detto in tema di deflazione sostanziale e processuale vale anche (e soprattutto, si sarebbe tentati di dire) proprio in funzione della salvaguardia effettiva e sostanziale del precetto dell’art. 112 della Costituzione. Ma il problema – è fin troppo noto – riguarda quell’attività investigativa a monte dell’esercizio dell’azione, precisamente la stessa nozione di *notitia criminis*, poiché da essa è possibile trarre il difficile confine, per

l'attività del pubblico ministero, tra ricerca della notizia stessa e lavoro investigativo su di una notizia già esistente.

Ritengo che ogni tentativo volto a formalizzare ed irrigidire la definizione di “notizia di reato” sia destinato all'insuccesso. Cosa potrebbe distinguere, al di là di sfumature semantiche – come ben messo in luce anche in un recente scritto del prof. Domenico Pulitanò – un *sospetto di reato* da uno *spunto informativo*? E, soprattutto, *de iure condendo*, come descrivere in termini semanticamente certi la nozione di notizia di reato *compiuta e specifica*? D'altra parte, il legislatore del 1988 era ben consapevole dell'impossibilità di una “ingessatura” formale del sistema, tanto da concepire una formula codicistica (volutamente) piuttosto sfuggente: tale è il sintagma dell'art. 330 c.p.p., allorquando si riferisce ad un pubblico ministero e ad una polizia giudiziaria che “prendono notizia dei reati di propria iniziativa” (oltre a ricevere le notizie di reato presentate o trasmesse).

Il “prendere notizia dei reati” è attività proteiforme, irripetibile nella sua unicità di coordinate storiche e fattuali. Il problema, quindi, è di salvaguardare tale originale atipicità – essenziale per l'efficacia stessa dell'intervento investigativo – cercando tuttavia di realizzare uniformità d'indirizzo tra i vari uffici di procura. In proposito, occorre incrementare la consapevolezza culturale che ogni atto di indagine è funzionale alla generale attività dell'ufficio di appartenenza e non iniziativa di una monade isolata; che pertanto – fatte salve le specificità di ogni singolo caso – è valore comunque da preservare quello della tendenziale uniformità e prevedibilità delle decisioni di giudici e delle iniziative dei pubblici ministeri.

In ciò, il coordinamento e il confronto tra i diversi uffici di procura appaiono essenziali (come meglio si dirà *infra*, cap. 2, lettere *c*, *d* e *h*). Soprattutto, ritengo che l'uniformità delle prassi debba riguardare due aspetti precisi.

Il primo riguarda un uso ponderato degli strumenti investigativi invasivi nella primissima fase delle indagini. Ciò che risulta giustificato, in termini di diritti fondamentali dei cittadini, dall'indagine conseguente a una notizia di reato già perfettamente delineata e precisa, lo è in misura minore, evidentemente, a fronte di un

mero spunto investigativo. Dunque, il magistrato inquirente, soprattutto agli albori dell'indagine, è chiamato ad un'attenta e approfondita ponderazione tra la necessità degli strumenti di investigazione e il sacrificio che essi impongono. Attenzione, equilibrio, oculatezza sono qualità imprescindibili del lavoro del magistrato inquirente: altrettanto importanti e preziose, quanto l'efficacia stessa dell'investigazione, costituendone, anzi, il presupposto indefettibile. Ciò vale, soprattutto, per i mezzi di ricerca della prova particolarmente penetranti, quali le intercettazioni telefoniche o le perquisizioni, e per le richieste in tema di cautele reali.

È, questa, una crescita di cultura legale cui la magistratura inquirente – tutta – non può sottrarsi: ed in questo i controlli dei responsabili dei singoli uffici ed un coordinamento intelligente possono aiutare molto. La consapevolezza, cioè, che ogni eccesso (e, ovviamente, ogni percorso *borderline* rispetto alla legalità) nuoce innanzitutto alla credibilità generale, oltre che, com'è evidente, agli stessi risultati dell'indagine.

Quanto detto non va in alcun modo inteso come una critica all'utilizzazione, quale mezzo di indagine, delle intercettazioni, strumento assolutamente indispensabile per l'accertamento dei reati, segnatamente per quelli più gravi, anche in considerazione dell'evoluzione tecnologica della criminalità (evoluzione alla quale non possono restare estranee le autorità che quella criminalità contrastano), ma solo come un auspicio in direzione di una maggiore razionalizzazione del loro uso, nonché di un più rigoroso riserbo che deve caratterizzarne il contenuto nella fase delle indagini; riserbo la cui tutela deve essere garantita prioritariamente dal legislatore e, in particolar modo, dalla stessa autorità giudiziaria.

Il secondo aspetto è quello della esposizione mediatica nella fase delle indagini, che si alimenta di variabili non sempre riconducibili alla magistratura inquirente: è eccessiva l'abitudine italiana a celebrare in televisione non i processi, ma soprattutto le indagini prima dei processi e persino prima, in qualche caso, dell'esercizio dell'azione. È talvolta difficile inquadrare nel costituzionale “dovere di

informazione” divulgazioni mediatiche più attente agli *scoop* che alla correttezza informativa quale metodo democratico.

Ma, se queste patologie devono essere curate altrove e da altri, la preoccupazione è per quei magistrati del pubblico ministero (assai pochi, per fortuna) che ancora manifestano, di tanto in tanto, scarsa resistenza alle lusinghe dell’odierna civiltà mass-mediatica. È fenomeno, come detto, limitato: la gran parte dei pubblici ministeri sa bene che le indagini serie e fruttuose sono quelle svolte nel silenzio e che, in questa temperie assordante di comunicazione globale, la vera qualità intellettuale ed investigativa è quella di non concedere l’intervista, di non divulgare, di non crogiolarsi per la propria immagine in televisione o sui giornali. In una parola: di non apparire.

Pure questo è un lavoro culturale che impegna gli uffici e, soprattutto, questa Procura generale, anche con i suoi interventi in materia disciplinare: posto che la corretta deontologia è bene troppo prezioso, per consentire a pochi la sua corrosione per tutti.

In argomento si veda anche *sub* cap. 4, lettera *e*).

h) L’attività del settore penale nel 2013. Analisi statistica

L’esame dei dati statistici relativi all’attività del servizio penale esprime la portata dell’impegno profuso nel settore dai magistrati dell’Ufficio. Un impegno, questo, la cui misura può essere colta in primo luogo se si muove dalla reiterata constatazione del rapporto tuttora critico tra numero dei magistrati addetti e “carico” del servizio.

Nel 2013, infatti, sono stati assegnati al servizio penale, oltre all’avvocato generale ad esso preposto – e chiamato normalmente a intervenire nelle udienze dinanzi alle Sezioni unite penali – mediamente n. 28 sostituti procuratori generali, rispetto all’organico previsto di 2 avvocati generali e 34 sostituti (come da criteri organizzativi dell’ufficio vigenti nel 2013), con una percentuale di scopertura complessiva, dunque, pari al 18%. Solo negli ultimi mesi del 2013, con l’immissione

dei magistrati nominati a seguito del bando dell'aprile 2012, il numero dei sostituti procuratori generali effettivamente addetti al servizio penale è stato portato a 32, peraltro immediatamente ridotto a 31 a seguito del collocamento a riposo di uno di essi.

Nel corso dell'anno 2013 i magistrati della Procura generale addetti al servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'Ufficio in 857 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, nel corso delle quali sono stati trattati 25.133 ricorsi, taluni dei quali particolarmente complessi e delicati per l'oggettiva difficoltà delle problematiche affrontate ovvero per la particolare attenzione con la quale sono stati seguiti, non solo dall'opinione pubblica e dai *mass-media*.

Se si considera che nell'anno precedente essi erano intervenuti in 804 udienze, nel corso delle quali erano stati trattati 22.653 ricorsi, si ricava che il carico numerico di processi da trattare, relativamente a ogni singola udienza, è cresciuto di più di un'unità, da 28,1 per udienza nell'anno 2012 a 29,3 per udienza nell'anno 2013. Si è, quindi, ulteriormente aggravata quella situazione di disagio, già segnalata nell'intervento del 2013, allorché si evidenziava come sia problematico coniugare l'entità di tale carico di lavoro con la qualità dell'intervento della Procura generale in udienza, che dovrebbe essere di grado elevato su ogni questione sostanziale e processuale sulla quale essa interloquisce.

Inoltre, i magistrati dell'Ufficio hanno redatto 6.549 requisitorie scritte per i ricorsi da decidere col rito camerale *ex art. 611* del codice di procedura penale. In tale ambito si registra un minor flusso di provvedimenti rispetto al 2012, allorquando le requisitorie scritte erano state 7.065, ed un riallineamento con i dati dell'anno ancora precedente.

Un dato non utilmente raffrontabile con quelli del 2012 e degli anni precedenti, invece, è quello relativo alle richieste di inammissibilità (pari a 153, nel 2013) formulate nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale. La prassi osservata in passato, secondo la quale la Procura generale concludeva formalmente – utilizzando un'apposita modulistica – rispetto a tutti i ricorsi assegnati a detta

sezione, è stata superata nel senso di limitare l'intervento in tali procedure, selettivamente, soltanto ai casi nei quali possa apprezzarsene una concreta utilità: opzione questa chiaramente orientata a concentrare l'attività della Procura generale su versanti e profili necessitanti di un contributo realmente utile alla giurisdizione e a non appesantire le strutture amministrative di supporto con attività meramente formali (che – secondo l'indirizzo precedente – concernevano un numero elevatissimo di procedimenti, ampiamente al di sopra dei 10.000 all'anno).

In sintesi, ad un aumento del numero dei procedimenti trattati in udienza pubblica o camerale “partecipata” (+10,9%), rispetto all'anno precedente, ha fatto riscontro una contrazione del numero di requisitorie scritte (-7,3%) e di quelle di competenza della VII sezione.

Nello stesso periodo, poi, sono stati emessi 530 decreti risolutivi di contrasti tra 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 (contro i 452 nell'anno 2012, con un incremento pari al 17,2%); sono stati, altresì, emessi 132 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (contro i 131 nel 2012) e sono state predisposte 607 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (contro le 492 nel 2012, con un innalzamento del 23,3%).

Si può concludere, sul punto, con la constatazione che – in assenza di modifiche normative che nella materia penale, nel corso del 2013, abbiano sensibilmente inciso sul giudizio di cassazione e di riflesso sull'attività della Procura generale – l'impegno dell'Ufficio è stato precipuamente volto al miglioramento del servizio, in ragione della necessità di far fronte all'attività imponente della Corte di cassazione: sia curando il migliore coordinamento dell'attività dei magistrati addetti al servizio penale con l'obiettivo di offrire un contributo tangibile alla funzione nomofilattica, prospettando alla suprema Corte soluzioni per quanto possibile unitarie e condivise, sulle questioni di maggiore importanza e complessità; sia fornendo un contributo all'attività decisoria delle Sezioni unite penali, dinanzi alle quali sono state suggerite

molto spesso soluzioni interpretative che sono state condivise dal supremo collegio.

2. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) Uniformità dell'azione penale e buone prassi

Restando nell'ambito delle problematiche concernenti la materia penale, segnatamente quelle relative all'attività degli uffici requirenti, va rivolta l'attenzione anche ai poteri attribuiti alla Procura generale dall'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 (*Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*), nell'interpretazione che ne è stata data dal Consiglio superiore della magistratura con la risoluzione del 21 luglio 2009.

In proposito, si può ormai affermare che la Procura generale della Corte di cassazione non si muove più in un'ottica "esplorativa", ma svolge una funzione essenzialmente propulsiva e ricognitiva, riguardo ad una serie cospicua di iniziative (le quali, in buona parte, hanno avuto origine dalle varie realtà territoriali) e di interlocuzioni che danno il senso delle potenzialità della norma in parola.

Si è già avuto modo di sottolineare che essa, inizialmente guardata con sospetto o comunque sottovalutata, si sta progressivamente stagliando come strumento di una evoluzione culturale e non certo come un'ipoteca sull'indipendenza e sull'autonomia dell'ufficio del pubblico ministero, in una prospettiva coerente con le linee di fondo enunciate a livello di Consiglio d'Europa in relazione alle attività e alle funzioni del pubblico ministero.

È, pertanto, necessario che tutti avvertano i limiti del culto della solitudine concepita come massima espressione dell'indipendenza; indipendenza che è da intendere non come privilegio del singolo magistrato (del singolo pubblico ministero), bensì come strumento per garantire la terzietà e l'obiettività della sua azione e, quindi, l'interesse e i diritti degli utenti del servizio.

Il nuovo orizzonte che, insieme ai procuratori generali distrettuali, si sta tracciando è quello del confronto non occasionale, ma istituzionalizzato; un confronto che

coinvolge i vari procuratori della Repubblica, proprio attraverso il fondamentale impulso dei procuratori generali.

Le risposte pervenute dalle procure generali sui temi di cui si dirà sono caratterizzate da sempre maggiore specificità e risultano formulate con spirito ogni anno più operativo e propositivo, ciò che è indice evidente e confortante del pieno e convinto recepimento della *ratio* che ispira tali ricognizioni. Esse non si pongono affatto quali adempimenti burocratici, ma costituiscono momenti di interlocuzione e di dialogo, ossia di insostituibile strumento di iniziative informate ad una cultura di unificante confronto di esperienze tra le varie realtà territoriali.

Si è più volte ribadito che tutto ciò si colloca al di fuori di ogni logica gerarchica e burocratica: il Procuratore generale della Cassazione non è una sorta di “superprocuratore” d’Italia e quanto viene realizzato in questo settore è radicalmente separato dai compiti in materia disciplinare dell’Ufficio, essendo qui oggetto di attenzione non la patologia, ma la fisiologia dell’attività giudiziaria.

In altri termini, “le buone prassi” – che s’intendono promuovere e diffondere sistematicamente in virtù del menzionato art. 6 – non sono una parola ovvero una “scatola” vuota e, in ambito giudiziario, esse vengono sempre più concepite non come medaglie o primati dei singoli capi di ufficio, ma come bene da condividere e diffondere per adeguare il servizio che i magistrati rendono ai cittadini, alle loro reali necessità e, soprattutto, a quelle del paese.

b) Organizzazione degli uffici di procura, iniziative di coordinamento, cooperazione internazionale

Come è noto, molteplici sono stati finora i temi affrontati proficuamente, raggiungendo ragguardevoli risultati.

Tanto per evidenziare solo alcune delle iniziative intraprese, può ricordarsi che, a proposito dei *criteri di iscrizione delle notizie di reato*, il problema – che inizialmente si era stagliato in tutta la sua delicatezza, con riferimento all’iscrizione delle “non

notizie di reato” (modello 45), in considerazione anche di contrastanti prassi afferenti a specifiche realtà territoriali – è stato in linea di massima risolto.

In un primo tempo esso fu affrontato con l’ausilio dell’ufficio statistico interno, che procedette all’accertamento della percentuale di iscrizioni a mod. 45, rapportata alle iscrizioni a mod. 21 (noti), rilevando la disomogeneità dei dati di raffronto, anche con riferimento alle diverse modalità di definizione dei procedimenti iscritti al primo modello (trasmissione diretta degli atti in archivio; sottoposizione al GIP con richiesta di archiviazione; iscrizione in altro registro).

Successivamente, l’interlocuzione – nel reciproco rispetto dei ruoli – è stata estesa al Ministero della giustizia e, in tale contesto, si sono concretizzati proficui confronti tra le varie realtà territoriali che hanno indotto lo stesso Ministero ad emanare la circolare in data 21 aprile 2011, avente proprio ad oggetto l’utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizia di reato.

Si tratta di tema di grande rilevanza, gravido di conseguenze non solo procedurali: da un lato, infatti, esso si incrocia con quello della utilizzabilità degli atti in caso di tardiva iscrizione della notizia di reato negli appositi registri e della legittimità del compimento di atti di indagine in procedimenti iscritti nel registro mod. 45; dall’altro, non può sfuggire che modalità difformi di iscrizione della notizia di reato, nonché della sua definizione successiva, possono comportare diversità significative nel dato statistico, in particolare quanto al numero di procedimenti pendenti, e ciò può avere rilevanza nella valutazione dell’organico dell’ufficio, della sua efficienza, dei flussi dei procedimenti che vi si realizzano.

Nell’incontro con i procuratori generali distrettuali tenutosi l’11 giugno 2013 – il secondo finora realizzato – l’Ufficio si è avvalso, proseguendo in tale percorso⁽¹⁾, della qualificata collaborazione del direttore generale della direzione di statistica del Ministero della giustizia, il quale ha illustrato un’analisi della varianza delle iscrizioni

¹ Merita menzione la proficua collaborazione prestata dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia anche a varie altre attività della Procura generale della Corte di cassazione, in rapporto sia al citato art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, sia alle funzioni in materia disciplinare (cfr., *infra*, l’elaborazione presentata nella parte III) e nell’ambito dei settori civile e penale.

nei registri 21 e 45 ed uno studio, riguardante gli anni 2009 e 2010, relativo alla durata delle indagini su sette tipologie di reato: omicidio colposo, violenza sessuale, *stalking*, calunnia, maltrattamenti in famiglia, bancarotta fraudolenta e bancarotta semplice.

Dalle risposte dei procuratori generali emerge che quanto realizzato ha consentito di razionalizzare i criteri di iscrizione con soddisfacenti risultati.

Sempre nell'ottica di un consuntivo dell'impegno profuso per dare concretezza alle potenzialità offerte dal citato art. 6, già lo scorso anno si sono riferiti i positivi risultati conseguiti dai proficui *rapporti instaurati con l'INPS*, che hanno condotto alla redazione di un modello di protocollo, diramato a tutte le procure generali distrettuali, sulle modalità di redazione delle segnalazioni di reato funzionali alle esigenze delle procure della Repubblica; protocollo che risulta adottato da molte procure e che, peraltro, è certamente suscettibile di ulteriori sviluppi per ridurre i tempi dei relativi procedimenti, anche con l'impegno dell'INPS di mettere a disposizione di quegli uffici un *software* per migliorare il servizio.

Interessa oggi rimarcare come tale positiva esperienza induca a studiare l'estensione del metodo adottato, ove possibile, anche in altri settori, allo scopo di realizzare la "*standardizzazione*" dei fascicoli seriali, con riduzione dei relativi tempi di definizione.

Particolare attenzione è stata riservata ai *criteri di priorità* nella trattazione dei procedimenti (tema centrale dell'incontro dello scorso 11 giugno). Sull'argomento era stato preventivamente trasmesso ai procuratori generali un questionario che ha consentito di procedere ad una verifica nell'ambito delle procure presso i tribunali, nonché di impostare una prospettiva di "dialogo" (peraltro previsto dalla circolare consiliare sul tema) tra uffici requirenti ed uffici giudicanti quanto alla predisposizione di tabelle e di criteri organizzativi, in primo grado e in appello, pena la vanificazione degli sforzi e dello stesso spirito delle norme che regolano tale delicata materia.

Tra le attività proprie delle procure generali presso le corti d'appello per le quali è stata ritenuta utile una ricognizione delle modalità di attuazione e una uniformità negli indirizzi, vi è certamente quella dei rapporti di *cooperazione giudiziaria, in ambito europeo e internazionale*. Tali attività stanno assumendo sempre maggiore rilevanza. Ad esse si accompagna l'esigenza di uno stabile coordinamento, a seconda dei casi, con la Direzione dell'Ufficio europeo antifrode (OLAF) e con il membro nazionale italiano di *Eurojust*.

Ho già avuto modo, con una nota del 15 marzo 2013, di richiamare l'attenzione dei procuratori generali sulla necessità di procedere puntualmente alle informative previste e di sensibilizzare i procuratori della Repubblica su un tema che diventa sempre più centrale, anche in vista di una evoluzione a livello europeo delle figure preposte alle funzioni di iniziativa e coordinamento. Tale esigenza è stata ribadita nella riunione tenutasi il 9 aprile 2013, presso il Ministero, tra i punti di contatto della Rete europea di cooperazione giudiziaria, della quale fa parte anche un magistrato della Procura generale della Corte di cassazione.

c) L'azione dei procuratori generali presso le corti d'appello

Ritengo doveroso evidenziare alcune iniziative assunte autonomamente dai procuratori generali distrettuali.

Mi riferisco anzitutto agli incontri che essi costruttivamente – ormai da tempo – indicano e che vanno raccogliendo sempre più ampia adesione; alle proposte di approfondimento e alle comunicazioni, trasmesse di iniziativa da vari distretti, circa protocolli di intesa in materia di indagini e di coordinamento endo-distrettuale degli uffici di procura per determinate categorie di reati e circa riunioni di coordinamento “tematiche”, ovvero dedicate alle problematiche di accertamento di specifiche figure criminose (ad esempio quelle che riguardano gli atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* c.p.).

Sempre con compiacimento vanno rilevate le iniziative finalizzate a rendere il “servizio giustizia” più accessibile al cittadino (diffusione dello “sportello unico”, con concentrazione in esso di quanto connesso a informazioni, rilascio certificati, accesso a dati), nonché le altre iniziative di cui ci si è già occupati negli anni passati e che comunque si è continuato a seguire, come quelle che riguardano aspetti procedurali connessi a profili di razionalizzazione delle spese: al riguardo, è significativo fare riferimento al potere di controllo del procuratore della Repubblica in materia di intercettazioni, che si esprime in una variegata gamma di misure, come, ad esempio, il controllo preventivo da parte del capo dell’ufficio – solitamente affidato al “visto” applicato con diverse varianti –, la sensibilizzazione dei sostituti sullo strumento delle intercettazioni, con raccomandazioni di diverso contenuto e l’adozione di modelli funzionali essenzialmente al contenimento delle spese. Misure, queste, che in taluni importanti uffici di procura hanno condotto ad una consistente riduzione del numero delle intercettazioni, con intuibili ricadute economiche.

L’utilità connessa alle iniziative assunte – e che sono caratterizzate dalla consapevolezza che la necessità dell’uniforme esercizio dell’azione penale affonda le sue radici nell’art. 3 della Costituzione – induce la Procura generale a perseguire l’obiettivo di istituzionalizzare gli incontri con i procuratori generali distrettuali, attribuendo agli stessi cadenza annuale ed anche una durata di almeno due giorni che possa consentire apporti programmati su tematiche preventivamente concordate.

d) Sinergie in tema di buone prassi

È assolutamente fondamentale una piena e continuativa sinergia tra la Procura generale della Cassazione, il Consiglio superiore della magistratura – che ha interagito con essa, partecipando proficuamente alle iniziative e agli incontri finora realizzati –, le varie procure generali e il Ministero della giustizia.

Quanto al CSM, non deve sottacersi che nella delibera del 23 luglio 2008 – con la quale, come è noto, è stata istituita la “Struttura tecnica dell’organizzazione” – si

parla significativamente dell'esigenza di "promuovere il confronto e la diffusione delle buone prassi metodologiche ed operative anche attraverso la sperimentazione e l'utilizzazione di tecniche innovative", con l'importante specificazione che, in tale ottica, occorre acquisire ed analizzare informazioni sui carichi di lavoro, sui flussi e sulle pendenze dei procedimenti e processi a livello nazionale, nonché su quelli provenienti dalle "commissioni flussi" distrettuali.

In definitiva – come si evince anche dal dibattito, proficuo e fecondo di spunti operativi, concretizzatosi nell'incontro dell'11 giugno 2013 – è emersa l'opinione diffusa di fare leva sulla cosiddetta *moral suasion* dei procuratori generali nei confronti dei procuratori dei rispettivi distretti, perché adottino delle buone prassi; il che significa – come è stato giustamente osservato in quella sede – operare anche una ricognizione sistematica dei poteri già esistenti, attribuiti dall'ordinamento giudiziario e dal codice di procedura penale ai procuratori generali, proprio per garantire il controllo sul corretto esercizio dell'azione penale e sull'osservanza delle norme sul giusto processo: poteri processuali che vanno, in molti casi, per così dire, rivitalizzati.

In questa prospettiva si è stimato utile operare una ricognizione in ordine alla norma di cui all'art. 127 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che mette in campo uno strumento informativo dalle notevoli potenzialità proprio per il raggiungimento delle finalità dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106; allo stesso modo, si è ritenuto di verificare l'effettiva applicazione dell'art. 409, comma 3, c.p.p., che prevede la comunicazione al procuratore generale della fissazione dell'udienza in camera di consiglio, da parte del giudice per le indagini preliminari, a seguito del mancato accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, nonché dell'art. 412 c.p.p., relativo al potere di avocazione del procuratore generale nei casi ivi previsti.

Si è correttamente osservato che, ad esempio, avvalendosi delle indicazioni contenute nelle circolari del Consiglio superiore della magistratura, è opportuno operare talune distinzioni nell'ambito degli elenchi delle notizie di reato di cui al citato art. 127 disp. att. c.p.p.

In particolare, fra i vari procedimenti per i quali i termini delle indagini preliminari siano scaduti, sarebbe opportuno individuare quelli in cui non sono state svolte indagini, quelli in cui le medesime sono state svolte in modo incompleto e quelli in relazione ai quali le indagini sono state compiutamente effettuate ma non si è proceduto ad assumere nei termini le determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione penale; inoltre, occorrerebbe verificare quali procedimenti, tra quelli inseriti negli elenchi di cui alla norma citata, si riferiscono a reati in relazione ai quali i procuratori della Repubblica avevano dettato criteri di priorità, che non sono stati osservati.

Si procede, a questo punto, ad esaminare le singole tematiche oggetto della ricognizione di quest'anno presso le realtà territoriali.

e) Organizzazione degli uffici e criteri di priorità

Nell'ambito della tematica del puntuale esercizio dell'azione penale, la quale ha diretti riflessi sulla ragionevole durata del processo, peso rilevante è da attribuirsi ai criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti.

Tale aspetto è stato oggetto di approfondita disamina nel corso del più volte richiamato incontro dell'11 giugno 2013.

È emersa in quella sede la diffusa consapevolezza che il legislatore, pur avendo inteso disciplinare la materia con particolare riguardo alla funzione giudicante – introducendo, all'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., una regolamentazione di dettaglio delle priorità da assicurare ad alcuni procedimenti nella fissazione dei ruoli di udienza e nella loro trattazione dibattimentale – e non con diretto riferimento a quella requirente (stante il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, ai sensi dell'art. 112 della Costituzione), tuttavia a detta tematica ha fatto cenno, sia pure implicitamente, nel delineare il nuovo assetto degli uffici requirenti. Ha inserito, infatti, nell'art. 4 del decreto legislativo n. 106 del 2006, una previsione in forza della quale il procuratore della Repubblica può definire i “criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti”, nella

prospettiva dell'efficiente utilizzazione delle risorse umane e finanziarie a disposizione dell'ufficio.

Si è ipotizzato che la norma in questione abbia introdotto un criterio teleologico idoneo ad orientare la discrezionalità dei dirigenti degli uffici requirenti, attraverso la finalizzazione dei criteri *de quibus* alla gestione delle risorse disponibili, dotando al contempo i medesimi dirigenti di uno strumento operativo che consente di massimizzare l'uso delle stesse rispetto alla mole dei procedimenti pendenti.

In una situazione caratterizzata dall'esistenza di carichi di lavoro di entità tale da imporre talune scelte si è, peraltro, riaffermata la perdurante validità della opzione sistematica più volte espressa dal Consiglio superiore della magistratura (in particolare, con le delibere del 9 novembre 2006 e del 15 maggio 2007), il quale colloca i criteri di priorità "sul piano dell'organizzazione dell'attività giudiziaria" e non già sul diverso piano, costituzionalmente inclinato, della "selezione finalistica" delle *notitiae criminis* o dei procedimenti.

Detta accresciuta consapevolezza della necessità di adottare progetti organizzativi che contengano disposizioni in materia di criteri di priorità – al fine di una oculata gestione delle limitate risorse, umane e materiali, delle quali dispongono le procure della Repubblica – ha comportato, rispetto agli scorsi anni, un incremento del numero di uffici requirenti di primo grado che hanno adottato detti criteri: tanto che essi sono, ormai, la maggioranza.

Va dato atto, in tale contesto, ai procuratori generali presso le corti di appello di avere assunto iniziative volte a garantire omogeneità nella scelta dei reati cui attribuire priorità tra le diverse procure del distretto. Ciò al fine di evitare disparità non giustificate da peculiarità ambientali, nonché di favorire l'introduzione di efficaci meccanismi di controllo circa il rispetto dei criteri di priorità delineati nel citato art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.

Tale linea d'intervento si colloca in piena consonanza alle considerazioni del Presidente della Repubblica, il quale, nel suo intervento al Consiglio superiore della magistratura, il 15 febbraio 2012, ebbe a sottolineare che "l'attività di vigilanza va

esercitata in primo luogo per garantire indirizzi omogenei nelle scelte organizzative e nella distribuzione delle risorse, assicurando così correttezza, imparzialità e trasparenza dell'attività del pubblico ministero, oltre che certezza del diritto e prevedibilità della sua applicazione”.

f) Inerzia del pubblico ministero e avocazione

La ricognizione che la Procura generale, in applicazione dell'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, ha effettuato sul rispetto degli adempimenti di cui all'art. 127 delle disposizioni di attuazione del codice di rito penale, nonché degli artt. 409, comma 3, e 412 dello stesso codice, anche allo scopo di conoscere i motivi delle avocazioni disposte, ha confermato lo scarso favore di cui l'istituto dell'avocazione gode presso le procure generali delle corti d'appello.

È noto che, secondo la direttiva n. 42 della legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, l'esercizio del potere di avocazione andava ricollegato ai soli casi di inerzia del pubblico ministero. Non a caso la Corte costituzionale avrebbe poi chiarito che “il problema dell'archiviazione sta nell'evitare il processo superfluo senza escludere il principio di obbligatorietà ed anzi controllando caso per caso la legalità dell'inazione” (sentenza n. 88 e ordinanza n. 253 del 1991).

Interventi successivi del legislatore hanno notevolmente ampliato l'ambito applicativo dell'istituto. Originariamente esso risultava limitato, oltre che alla verifica dell'effettivo esercizio dell'azione (artt. 409, comma 3, 410, che al 409 rinvia, 412, 413 c.p.p.), alla necessaria rimozione di situazioni di stallo per l'astensione o l'incompatibilità di magistrati del pubblico ministero non sostituiti (artt. 372, comma 1, lett. *a* e *b*, 51, comma 2, e 53, comma 3, c.p.p.). Concerne, invece, ora anche il relativo potere del Procuratore nazionale antimafia (art. 371-*bis*, comma 3, lett. *h*, e comma 4, c.p.p. nelle ipotesi di inerzia dell'attività d'indagine o di insuccesso del coordinamento), nonché la facoltà di avocazione del procuratore generale presso la

corte d'appello in materia di reati di matrice politica e terroristica (art. 372, comma 1-*bis*, c.p.p.) e finanche l'evenienza che – in seguito al provvedimento del giudice dell'udienza preliminare che, ritenendo di non poter decidere allo stato degli atti, indichi le ulteriori indagini da compiere, notiziandone il procuratore generale presso la corte d'appello – questi intervenga e, con decreto motivato, disponga l'avocazione (art. 421-*bis* c.p.p.).

Un potere di avocazione è stato attribuito al procuratore generale anche dall'art. 58 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in tema di responsabilità amministrativa degli enti.

Al sempre maggior favore attribuito all'istituto dal legislatore e alla connotazione di obbligatorietà dell'avocazione (concordano sul punto la giurisprudenza e, sostanzialmente, la dottrina), almeno nelle ipotesi di cui agli articoli 371-*bis*, 372 e 412, comma 1, c.p.p., fa riscontro una diffusa prassi disapplicativa che appare soltanto in parte giustificata.

La non adeguatezza degli apparati investigativi delle procure generali, soprattutto per l'espletamento di indagini in termini brevi (soltanto trenta giorni, nei casi disciplinati dagli artt. 412, comma 1, e 413, comma 2, c.p.p.), non sembra giustificazione accettabile. Appare frustrata la *ratio* della disciplina, ispirata alla necessità di garantire, oltre che l'effettivo rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale (il legislatore intende evitare l'inazione e guarda con sospetto finanche al promovimento “apparente” dell'azione, come si evince dalle norme dell'art. 421-*bis* c.p.p.), anche la completezza delle indagini; la quale, per l'efficacia incentivante dei riti alternativi, assicura a sua volta pure l'altro importante valore costituzionale della ragionevole durata dei processi.

Alla pressoché generale osservanza dell'obbligo di trasmissione previsto dall'art. 127-*bis* disp. att. c.p.p., da parte delle procure al procuratore generale presso la corte d'appello, degli elenchi relativi a notizie di reato contro persone note per le quali non sia stata esercitata l'azione penale o richiesta l'archiviazione entro il termine previsto dalla legge o prorogato dal giudice (l'invio, peraltro, non sempre rispetta la cadenza

settimanale) ed al totale rispetto di quello di trasmissione ad opera dei giudici per le indagini preliminari dell'avviso di fissazione udienza ai sensi degli artt. 409, comma 3, e 410, comma 3, c.p.p., hanno fatto riscontro nel periodo di osservazione pochissimi casi di esercizio del potere di avocazione. Addirittura mai nelle ipotesi di cui all'art. 412, comma 1, c.p.p. pur in presenza di sollecitazioni ad opera di parti private, che hanno determinato un esame degli atti finalizzato alle valutazioni di legge sempre seguito da decreto di rigetto.

Tra le cause del fenomeno sono stati indicati la scarsa significatività dei dati forniti con gli elenchi settimanali ed il grandissimo numero di procedimenti segnalati; la difficoltà di accedere alla conoscenza degli atti (solo in alcuni casi si sono raggiunti accordi con gli uffici dei giudici per le indagini preliminari al fine della trasmissione, unitamente agli avvisi al procuratore generale, anche di copia degli atti necessari per le valutazioni di competenza); le difficoltà organizzative e le scarse risorse disponibili (particolarmente sentito è il problema della rappresentanza dell'ufficio in udienza); la già ricordata brevità del termine assegnato in alcune ipotesi dalla legge per le indagini avocate.

Il Consiglio superiore della magistratura è intervenuto sul tema dell'avocazione di procedimenti con la delibera n. P-97-13159 del 21 luglio 1997, ribadita il 6 aprile 2011 con la risposta ad un quesito; con esse si è ritenuto che l'obbligo di comunicazione *ex art. 127-bis* disp. att. c.p.p. (e, conseguentemente, l'obbligo – non la semplice facoltà – di avocazione) sia limitato ai soli casi in cui, scaduto il termine originario o prorogato, il procuratore della Repubblica non sia ancora in grado di concludere per la necessità di compiere atti di indagine da utilizzare nel dibattimento. La soluzione, all'evidenza, non risolve il problema, permanendo di norma molto elevato il numero di procedimenti segnalati, mentre al procuratore generale è preclusa la possibilità di richiedere, a fini selettivi, atti in visione, ove la relativa domanda non sia motivata specificamente.

Le anomalie evidenziate impongono un intervento del legislatore che garantisca l'effettivo rispetto dei valori costituzionali presidiati dal sistema delle avocazioni.

g) Procedimenti speciali con funzione acceleratoria: decreto penale e patteggiamento

Con riferimento al procedimento per decreto, i dati aggiornati non fanno apprezzare variazioni significative rispetto ai risultati emersi ed esaminati nella riunione dell'11 giugno 2013, nella quale si è dato atto di un diffuso favore per il procedimento in esame, derivante dalla ormai acquisita consapevolezza delle sue potenzialità deflative, specie quando sia tempestivo rispetto alla data di commissione del reato.

In particolare, si è sottolineato come negli uffici di procura che hanno introdotto nei progetti organizzativi specifici criteri con riferimento alle richieste di decreto penale di condanna, tale modalità di definizione dei procedimenti penali superi il 45% del totale; dato da integrarsi con il riferimento all'ulteriore e significativo numero degli uffici che, pur mancando di specifiche previsioni nei progetti organizzativi, hanno comunque provveduto a diramare apposite direttive o hanno elaborato criteri predeterminati cui attenersi per le richieste di decreto penale di condanna, in funzione del conseguimento di un'apprezzabile uniformità nel trattamento dei casi analoghi.

Si è sottolineato il ricorso, da parte degli uffici di procura più attenti ad una efficace organizzazione del lavoro e più evoluti nella gestione degli strumenti informatici, alla c.d. cartella informatica condivisa, consistente nella predisposizione di modelli di richiesta di decreto penale di condanna, con parti modificabili, che vengono poi completati in conformità a criteri predeterminati. Le richieste sono successivamente trasmesse al giudice per le indagini preliminari non solo in cartaceo, ma anche su supporto informatico, così da consentirgli, in caso di valutazione positiva, l'immediata predisposizione e stampa del decreto.

Da segnalare altresì l'adozione, da parte di qualche procura, di modelli informatizzati per richieste di decreto penale di condanna con riferimento ad una

vastissima gamma di reati: indice di uno studio accurato del possibile ambito di applicazione del rito semplificato, onde sfruttarne al massimo le potenzialità. Ed ancora, l'istituzione di una segreteria unica centralizzata che si occupi delle richieste, in formato digitale, dei decreti penali relativi a tutti i magistrati dell'ufficio.

Si tratta di buone prassi delle quali merita promuovere l'ulteriore diffusione, non solo perché ottimali rispetto alla produttività ed al già richiamato obiettivo della uniformità di trattamento, ma anche perché suscettibili di alleviare notevolmente il lavoro degli uffici del giudice per le indagini preliminari; tanto più se si considera che giungono ancora segnalazioni in ordine alle difficoltà incontrate da qualche ufficio GIP proprio per lo smaltimento dei decreti penali di condanna, con contatti tra il procuratore della Repubblica ed il presidente del tribunale determinati dalla esigenza di mantenere il numero delle richieste di decreto penale entro un ambito fronteggiabile per l'ufficio giudicante.

Non emergono elementi di novità, rispetto ai dati esaminati nel giugno 2013, con riferimento alla elaborazione di criteri per la prestazione del consenso in materia di applicazione della pena su richiesta.

Va, comunque, sottolineato il dato di maggior spicco costituito dalla grande variabilità dimostrata, nell'affrontare il tema, da parte delle procure della Repubblica, con determinazioni diverse da ufficio a ufficio: si passa, infatti, dalla introduzione di disposizioni per il patteggiamento solo per taluni reati, alla formulazione di indicazioni generiche, finalizzate esclusivamente ad evitare “forzature al ribasso” e “forzature al rialzo”; e, ancora, dalla previsione del consenso del procuratore capo per taluni reati ritenuti di particolare allarme sociale, o per reati commessi da soggetti sottoposti a misure cautelari, alla generale disposizione di diniego del consenso quando si chieda il riconoscimento delle attenuanti generiche in favore di recidivi specifici o reiterati, per giungere sino alla introduzione di tetti quantitativi invalicabili, con riferimento alla prestazione del consenso per i reati *ex art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Testo unico in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope)*.

Si profila significativa, in tale variegato contesto, l'opzione di non pochi uffici giudiziari di preservare la piena autonomia del pubblico ministero assegnatario del procedimento, rispetto alla elaborazione di criteri predeterminati.

Nel riconoscere la scaturigine di ciascuna delle richiamate opzioni (citate a mero titolo esemplificativo e non esaustivo) in esigenze fondate e legittime, si impone comunque una seria riflessione circa il positivo apporto che potrebbe derivare all'uniformità, comprensibilità e certezza della risposta sanzionatoria dalla individuazione e adozione di criteri condivisi.

h) L'attività di contrasto ai reati in materia ambientale

Quanto ad altri temi di obiettivo rilievo, che potranno costituire oggetto di approfondimenti futuri, nel più volte ricordato incontro dello scorso giugno con i procuratori generali si è richiamata la loro attenzione sui reati ambientali, oggi di drammatica attualità, soprattutto con riferimento alla gravissima situazione di alcune zone del paese (basti pensare all'area tra Napoli e Caserta, oggetto di speculativi, criminali sversamenti di rifiuti pericolosi: v. *infra*).

È questa una materia che richiede l'adozione di protocolli di indagine specializzati e complessi e che impone la risoluzione di questioni che investono l'uniforme esercizio dell'azione penale. È difficilmente comprensibile, da parte della collettività, ad esempio, che una procura della Repubblica indaghi sulle emissioni derivanti dal ciclo produttivo di uno stabilimento avente sede nel suo circondario ed altro ufficio requirente non assuma iniziative in ordine a diverso insediamento industriale che svolga analogo attività. Discorso non dissimile potrebbe farsi per altri settori, quali quello dell'eolico .

Deve segnalarsi quanto drammaticamente rappresentato dal procuratore generale territorialmente competente in relazione a quella che è stata definita la "terra dei fuochi": si è parlato di una "aggressione all'ambiente che non ha eguali in nessun altro paese civile"; si è evidenziato il numero impressionante di roghi tossici (6.034

nelle province di Napoli e di Caserta), quello degli sversamenti illegali, delle discariche e delle costruzioni abusive. Si è parlato di “modalità selvagge” di aggressione al territorio, con conseguenze sulla vita e la salute di larghe fasce della popolazione, un “disastro” che ha visto e vede “fortissimi interessi della camorra” favoriti, da un lato, da gravi collusioni ed omissioni delle istituzioni politico-amministrative e, dall’altro, dal disinteresse per decenni dimostrato dalla stragrande maggioranza della popolazione, tardivamente sensibilizzatasi su tale tematica di fondamentale importanza.

È appena il caso di rilevare che tale quadro a tinte fosche, sottolineato anche dal Presidente della Repubblica nel vertice presso la Prefettura di Napoli del 29 settembre 2013, in uno alla ferma risposta dell’autorità giudiziaria (merita di essere ricordata la recente condanna a ben venti anni di reclusione di un esponente del c.d. *clan* dei casalesi per avvelenamento di falde acquifere e disastro ambientale), rende evidente l’importanza vitale di iniziative di coordinamento relative alla materia ambientale anche fuori del territorio campano.

i) Esecuzione delle sentenze di demolizione di opere edilizie abusive

Positive novità si registrano sul tema in questione.

L’azione di impulso della Procura generale è condotta ormai da un biennio, nella consapevolezza che l’inosservanza delle norme a tutela dell’ambiente – e, nello specifico, di quelle in tema di edificazione – è spesso, in concreto, concausa della gravità degli effetti derivanti da fenomeni atmosferici estremi, che sempre più frequentemente si registrano nel nostro paese. In siffatta materia tale impulso ha consentito di registrare diffusi, seppur non generalizzati, effetti positivi.

I protocolli d’intesa volti ad una efficace e tempestiva esecuzione delle sentenze di demolizione degli immobili abusivamente realizzati, un tempo adottati da pochi uffici, si sono ampiamente diffusi: articolati protocolli risultano, infatti, adottati in più

zone del paese e varie procure segnalano una contrazione dei tempi per l'esecuzione delle sentenze e un incremento del numero delle demolizioni.

Là dove si è riusciti ad aumentare il numero delle demolizioni eseguite d'imperio, si è, poi, registrato anche un incremento delle demolizioni spontanee, conseguenza della determinazione delle procure. L'efficienza delle pubbliche autorità induce, evidentemente, il cittadino ad adeguarsi spontaneamente al comando contenuto nella sentenza.

Va altresì rilevato che in alcune realtà le procure hanno potuto collaborare con l'ente regionale in sede di stesura di leggi regionali volte alla prevenzione e alla repressione dell'abusivismo edilizio.

In tale contesto, in un caso si è ottenuto il distacco di personale amministrativo della regione presso la procura della Repubblica, con compiti di controllo del territorio e di supporto nel costante monitoraggio della esecuzione delle sentenze con le quali era stata disposta la sospensione condizionale della pena subordinata alla effettiva demolizione dell'immobile abusivo. Nel circondario interessato si è registrato un aumento, rispetto all'anno precedente, di oltre il 100% delle demolizioni spontanee.

1) Reati tributari e azione di contrasto

L'aggravamento della crisi economica e gli interventi legislativi in materia fiscale hanno posto anche in ambito penale una serie di problemi di carattere operativo, oltre che di corretta interpretazione delle norme.

È apparso opportuno, di conseguenza, l'approfondimento della tematica, delicata e spinosa, del sequestro e della confisca (anche per equivalente) del profitto e/o del prezzo dei reati tributari, provvedimenti reali introdotti dall'art. 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (c.d. legge finanziaria 2008); detta norma pone, infatti, diverse questioni problematiche non solo sul piano giuridico, ma anche (e soprattutto) sul piano pratico-operativo.

A prescindere dalle incertezze nella giurisprudenza di legittimità sulla soluzione di talune questioni giuridiche (condizionanti, comunque, le scelte da compiersi nelle indagini e nei giudizi di merito: si pensi, ad esempio, alle problematiche concernenti gli effetti dell'adempimento dell'obbligazione tributaria sul sequestro del profitto dei reati tributari, ovvero la possibilità di confisca dei beni appartenenti alla società di cui l'indagato sia amministratore), i dati raccolti e segnalati sull'argomento dai procuratori generali distrettuali si sono rivelati di particolare interesse. Essi, infatti, forniscono informazioni utili non solo sul piano socio-economico, ma anche sul piano dell'articolazione di pratiche soluzioni operative.

Già dalle risposte ai questionari diffusi nell'aprile del 2013, riguardo ai dati forniti dalle procure, era, ad esempio, emerso come il decreto penale di condanna risultasse utilizzato proprio in riferimento a talune delle tipologie dei reati tributari (artt. 10, 10-bis e 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, *Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto*).

Tale soluzione ha trovato ulteriore conferma nelle relazioni dei procuratori generali da ultimo pervenute. Essa pare meritevole di attenzione in quanto, se riferita ai casi di minore gravità o ai casi in cui il delitto tragga origine da una situazione di difficoltà economica dell'impresa, evita l'applicazione della confisca, seppure prevista come obbligatoria (il comma 2 dell'art. 460 c.p.p. prevede che la confisca debba essere disposta con il decreto penale di condanna solo nelle ipotesi di cui all'art. 240, secondo comma, c.p.).

Dalla maggior parte degli uffici territoriali, peraltro, si segnala il progressivo aumento dei debiti tributari e, dunque, il relativo incremento dei reati conseguenti all'inosservanza dell'obbligazione tributaria. Sono da valutare in termini positivi le risposte di equilibrio e ragionevolezza nell'uso della misura ablatoria (soprattutto di tipo cautelare) allorché si tratti di reati tributari concernenti importi di modesta entità e per i quali appare difficile e dispendiosa l'attività volta all'individuazione di patrimoni, aggredibili (in astratto) in misura pari all'entità del profitto illecito conseguito.

Si tratta di una soluzione che, valorizzando il parametro del rapporto tra costi e benefici, pone un freno all'uso di strumenti (sequestro e confisca anche per equivalente) che, se male impiegati, rischiano – quando orientati a colpire soggetti già gravati dagli effetti dell'impoverimento dovuto alla crisi economica – di determinare risultati non equi.

Il profilo critico, suscettibile di essere trattato nell'ambito della ricerca di prassi uniformi, sembra, però, riguardare la fissazione di riferimenti oggettivi, in base ai quali operare la scelta dell'adozione di procedimenti speciali come il decreto penale di condanna piuttosto che il rito ordinario, in cui sequestro e confisca, nella materia in esame, costituiscono misure pur sempre obbligatorie.

Con riferimento alle misure patrimoniali adottate in rapporto ai delitti tributari ritenuti di maggiore gravità, la cifra economica complessiva, in base a un calcolo effettuato largamente per difetto, non pare essere inferiore al miliardo di euro, nel periodo di tempo monitorato (anno 2012 e primo semestre del 2013).

L'entità del fenomeno pone in luce un limite nella raccolta dei dati, apparendo evidente l'importanza di utilizzare strumenti adeguati per rilevare, con esattezza, le informazioni. In tal senso, è pure interessante notare come molti degli uffici territoriali (per carenze relative alle possibilità di archiviazione informatica) non sono stati in grado di fornire dati completi circa l'entità complessiva dei profitti illeciti aggrediti con sequestri compiuti per equivalente e in forma specifica.

Le medesime carenze informatiche hanno impedito di evidenziare la differenza tra l'entità degli importi oggetto di sequestro e l'entità dei valori effettivamente conseguiti, pur trattandosi di elementi conoscitivi d'indubbio interesse, se non altro quali basi per apprezzare la gravità del fenomeno, per ottimizzare le risorse funzionali al suo contrasto, per fornire spunti di analisi nella prospettiva di miglioramenti normativi.

Anche su tali aspetti sarebbe proficuo un confronto tra i procuratori generali territoriali.

Informazioni interessanti emergono sul fronte degli strumenti operativi adottati per gli accertamenti patrimoniali: passaggio investigativo essenziale nell'apprestamento della richiesta di sequestro e, soprattutto, nella sua esecuzione.

Benché la maggior parte delle procure della Repubblica faccia riferimento alla Guardia di finanza, nelle relazioni di alcuni procuratori generali risultano menzionati i protocolli con l'Agenzia delle entrate e l'impiego di banche dati, come, ad esempio, il *Sistema Rivisual*, fornito dalla Union-Camere (Camere di commercio), il sistema Telemaco (di Info-Camere), l'Archivio dei rapporti finanziari (presso l'Agenzia delle entrate, cui confluiscono, a cura degli operatori finanziari, i movimenti – con dati aggregati – dei conti correnti di ciascun contribuente nel corso dell'anno), i sistemi PRA-ACI (per l'individuazione di veicoli intestati all'indagato), l'Archivio di riferimento per gli accertamenti bancari (ARPA), istituito e gestito dall'ABI (Associazione bancaria italiana) per agevolare e velocizzare i rapporti tra gli intermediari finanziari e l'autorità giudiziaria, in ragione dell'esigenza per quest'ultima di acquisire elementi conoscitivi.

m) Le misure patrimoniali reali: sequestro e confisca

Informazioni significative pervengono anche con riferimento al diverso settore delle misure reali – sequestro e confisca – collegate all'applicazione dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (strumenti di ormai ultraventennale vigenza). Anche su tale versante è stata denunciata l'inadeguatezza dei programmi informatici all'esatta rilevazione dei dati particolareggiati d'interesse, quanto a numero di sequestri e confische adottati, a valori economici in gioco, a possibilità operative. Già tale constatazione negativa può costituire la base di partenza per pensare a qualche accorgimento tecnico nelle modalità di registrazione.

Pur nella difficoltà della estrapolazione delle informazioni, il dato complessivo emergente si commisura in centinaia di milioni di euro, anche in tal caso estratto per

difetto in ragione di indicazioni sommarie fornite dagli uffici territoriali che non consentono l'enucleazione di cifre precise e attendibili. Nonostante tali limiti di rilevazione, traspare un risultato di notevole importanza economica e gli strumenti operativi adottati sono gli stessi di quelli sopra indicati.

Proprio questi, tuttavia, non sembrano avere consentito sempre il conseguimento degli esiti sperati, sia nel contrasto alla grande evasione sia nell'individuazione dei beni oggetto delle misure patrimoniali di cui all'art. 12-*sexies*, se è vero che talvolta – come da molti procuratori generali si riferisce – i beni appresi in esecuzione dei sequestri sono risultati di valore inferiore al *quantum* che si sarebbe dovuto assoggettare a vincolo reale.

Si è così acquisita la consapevolezza dell'opportunità di approfondire i metodi sugli accertamenti patrimoniali, con le finalità dell'ottimizzazione del risultato, della massima precisione e del minor danno possibile per il soggetto gravato.

Ancor prima si impone la considerazione delle consistenti differenze che (pur tenendo conto delle richiamate difficoltà di estrapolazione dei dati) si delineano dalle relazioni dei procuratori generali in ordine al ricorso al sequestro e alla confisca ai sensi del più volte citato art. 12-*sexies*, non solo tra distretto e distretto, ma persino tra uffici giudiziari del medesimo distretto: tanto che dette misure, nel periodo in esame, hanno costituito uno strumento di ampio ed incisivo utilizzo per taluni uffici e invece, per altri, di rara o nulla applicazione.

Il dato induce alla riflessione, se si considera che solo alcuni dei procuratori generali lo hanno spiegato richiamando particolari realtà territoriali, connotate da un diffuso e preferenziale ricorso alle misure di prevenzione antimafia, così da comportare l'apprensione anticipata, tramite esse, dei patrimoni di illecita formazione. Non è peraltro mancato chi, al contrario, ha rappresentato di privilegiare, tra i vari strumenti posti a disposizione dal legislatore, proprio il ricorso al sequestro ed alla confisca *ex art. 12-*sexies**, in ragione della maggiore garanzia derivante dal loro correlarsi ad un accertamento giurisdizionale di responsabilità, in corso o definitivo.

In funzione di una valutazione complessiva, può rilevarsi che, sebbene la gamma di reati contemplati dall'art. 12-*sexies* sia assai vasta, le relative misure risultano più diffusamente utilizzate con riferimento ai reati *ex artt.* 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (quando si tratti di traffico di quantità ingenti di stupefacenti).

Può altresì rilevarsi che l'utilizzo dello strumento resta preferenziale nell'ambito del procedimento di cognizione, piuttosto che in sede esecutiva. Non mancano, tuttavia, uffici da cui giunge la segnalazione di recenti iniziative finalizzate alla disamina delle sentenze già passate in giudicato, onde individuare quelle che si prestino, previo espletamento delle debite indagini patrimoniali, alla formulazione di richieste *ex art.* 12-*sexies*, più volte citato.

In sintesi ed in un'ottica di conoscenza e diffusione delle buone prassi, va considerato il *modus procedendi* di quegli uffici di procura che, pur mantenendosi nell'ambito di una applicazione attenta e ponderata del sequestro e della confisca contemplati dalla norma in esame, ne hanno però colto le potenzialità applicative, organizzandosi per promuoverne le procedure, previe mirate indagini patrimoniali: indagini tanto più efficaci quando frutto di una intelligente opera di coordinamento delle diverse risorse operanti nel settore degli accertamenti patrimoniali, espressa anche attraverso la stipula di appositi protocolli.

3. IL SETTORE CIVILE

a) Il ruolo del pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione. Continuità e mutamento

Il ruolo del pubblico ministero, in linea di principio, riflette necessariamente quello del giudice “presso” il quale opera; il pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione non si sottrae a questo rapporto di immediata e inscindibile connessione con l’attività della Corte di legittimità. Quel ruolo, d’altra parte, deve essere inserito nell’attuale quadro della giustizia civile in Italia e nell’ambito della risposta giudiziaria che in sede di legittimità è fornita alle sempre più numerose e variegata richieste di tutela che giungono davanti al giudice dell’ultima istanza.

Tuttavia, l’anno appena decorso propone alcuni significativi elementi di novità che in prospettiva appaiono tali da giustificare l’avvio di una differente impostazione della funzione assegnata all’Ufficio nel settore civile e costituire così le possibili premesse di un mutamento di particolare rilievo, pure nella continuità dell’attività della Procura generale.

Nello scorso anno l’intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione in occasione della solenne inaugurazione dell’anno giudiziario 2013, se da un lato si era incentrato sulla persistenza della insostenibile lentezza della giustizia civile (che, si è detto, costituisce una forma inaccettabile di diniego di giustizia e che determina anche gravi ricadute sul bilancio dello Stato e sulla situazione economica, maggiormente avvertite in un momento di crisi profonda che non riguarda solo il nostro paese), dall’altro lato si era pure soffermato sull’elevato livello quantitativo della risposta alla domanda di giustizia in Italia. In quella occasione – anche alla luce del rapporto 2012 della CEPEJ (*Commissione europea per l’efficienza della giustizia*, istituita nell’ambito del Consiglio d’Europa), sui dati relativi al 2010, dal quale emergeva lo sfavorevole rapporto tra domanda complessiva (3.958 ricorsi per 100.000 abitanti, contro una media europea di 2.663) e numero di magistrati (11

giudici ordinari ogni 100.000 abitanti, contro una media europea di 21,3) – si era sottolineato un dato indiscutibile: una capacità di smaltimento del contenzioso civile superiore a quella degli altri paesi membri del Consiglio d'Europa. E di qui – si era ancora osservato – la constatazione che il paese dispone di una magistratura capace di impegnarsi sino a raggiungere limiti non oltremodo esigibili; non, in particolare, nel contesto di una società moderna dove insorgono a ritmo continuo nuovi interessi, nuovi bisogni, nuove istanze di tutela, che solo in alcuni casi trovano eco in interventi del legislatore ma che più spesso restano privi di regolazione, per questa via affidandosi alla magistratura il gravoso compito di colmare da subito questi spazi vuoti di diritto (in argomento, v. anche cap. 1, lettera a).

D'altra parte, non è stato ancora possibile ricavare segnali realmente incoraggianti, in termini di riduzione e di razionalizzazione del contenzioso, da taluni interventi legislativi che pure si sono evidenziati per la loro importanza e per la loro potenzialità in questo senso: si allude, sul piano processuale, alla istituzione del c.d. tribunale dell'impresa (di cui al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), alla riforma del c.d. filtro in appello (art. 54 del decreto-legge 23 giugno 2012, n. 83, *Decreto sviluppo*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), alla nuova regolazione del sindacato di legittimità sulla motivazione delle decisioni (con la rinnovata formulazione dell'art. 360, numero 5, c.p.c., di cui alla già citata legge n. 134 del 2012), all'istituto della mediazione, reintrodotta (con qualche importante innovazione, come l'aggiunta della materia della responsabilità sanitaria) con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 272 del 2012, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della corrispondente normativa posta dal decreto legislativo n. 28 del 2010, per eccesso di delega); si allude altresì, sul piano ordinamentale, alla revisione della geografia giudiziaria portata dai decreti legislativi

del 7 settembre 2012, numeri 155 e 156. In tutti i suddetti casi, trattandosi di interventi che possono offrire risultati concreti in un medio-lungo periodo, non è stato ancora possibile trarre univoche indicazioni circa gli effetti di quelle riforme, non solo sul sistema complessivo ma segnatamente sull'attività del giudice di legittimità.

Persiste, quindi, una ingente quantità di ricorsi pendenti presso la Corte suprema, anche per effetto di sopravvenienze che non sembrano arrestarsi e che impegnano costantemente la Corte a dirimere un'area, quella dello *ius litigatoris*, che inevitabilmente "comprime" la risposta che il giudice di ultima istanza può e deve rendere (art. 65 della legge di ordinamento giudiziario) sul piano dello *ius constitutionis*, con pregiudizio della funzione nomofilattica, che esige interpretazioni non solo autorevoli ma anche sollecite sui diversi temi che emergono dalla trama dei rapporti civili. È una considerazione ormai acquisita da tempo quella che vede nella rapidità il fattore ineludibile per regolare l'interpretazione uniforme del diritto; per prevenire, dunque, più che per dirimere difformità interpretative ed applicative che minano il principio della prevedibilità e della certezza del diritto, espressione di uguaglianza tra i cittadini.

Sotto questo profilo, la situazione che si presenta all'osservazione rivolta ad un bilancio dell'anno appena decorso non sembrerebbe offrire di per sé elementi di particolare novità, se si guarda solo al complessivo dato numerico dei giudizi di legittimità.

Ma questo punto di vista, nell'ottica sia del giudizio di legittimità sia, all'interno di esso, del compito che vi svolge la Procura generale, è invece suscettibile di una rilevante variazione, in una prospettiva rivolta al futuro anche immediato, in particolare se si tiene conto di alcune recenti modifiche legislative che contribuiscono a ripristinare un più appropriato equilibrio tra giustizia delle singole decisioni, afferente allo *ius litigatoris*, ed elaborazioni di principi a valere per il futuro, afferenti allo *ius constitutionis*; modifiche che, a loro volta, è auspicabile possano aprire la via per ulteriori innovazioni idonee a restituire alla Corte regolatrice e alla Procura generale, per l'appunto, il loro rispettivo essenziale ruolo.

b) Il diverso assetto della partecipazione del pubblico ministero ai giudizi civili di legittimità. Le più ampie implicazioni di una “piccola” riforma

La diversa prospettiva di cui si è appena detto trova ragione ed alimento in alcune recenti modifiche legislative.

La perdurante esigenza di garantire l'efficienza della giustizia civile, ponendo rimedio all'eccessiva durata dei giudizi, è alla base delle riforme realizzate nel corso del 2013, alcune delle quali caratterizzate dalla condivisibile consapevolezza che tale obiettivo non può essere conseguito intervenendo esclusivamente (e ripetutamente) sulla disciplina del processo, poiché a questo scopo sono invece imprescindibili anche misure di tipo organizzativo.

In riferimento ai compiti attribuiti all'Ufficio requirente di legittimità nel settore civile, di significativo rilievo è stata la riscrittura di alcune norme dell'ordinamento giudiziario e del codice di rito civile che li regolamentano.

Le due norme fondamentali che riguardano il pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione sono quelle introdotte con il già citato decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che, con i suoi articoli 75 e 81, ha apportato modifiche, rispettivamente, all'art. 76 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (*Ordinamento giudiziario*) e all'articolo 70 del codice di procedura civile.

L'art. 76 dell'ordinamento giudiziario ha ad oggetto la disciplina delle “attribuzioni del pubblico ministero presso la Corte suprema di cassazione”. La norma, nel nuovo testo, dispone: “1. Il pubblico ministero presso la Corte di cassazione interviene e conclude: *a)* in tutte le udienze penali; *b)* in tutte le udienze dinanzi alle Sezioni unite civili e nelle udienze pubbliche dinanzi alle sezioni semplici della Corte di cassazione, ad eccezione di quelle che si svolgono dinanzi alla sezione di cui all'articolo 376, primo comma, primo periodo, del codice di procedura

civile. 2. Il pubblico ministero presso la Corte di cassazione redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge”.

Il secondo comma dell’art. 70 c.p.c., a sua volta, prevede ora che il pubblico ministero “deve intervenire nelle cause davanti alla corte di cassazione nei casi stabiliti dalla legge”.

L’effetto della riforma (conseguito anche attraverso un ulteriore intervento di coordinamento sull’art. 380-*bis* c.p.c.) è quello di escludere la partecipazione del pubblico ministero al procedimento per la decisione dell’inammissibilità del ricorso e per la decisione in camera di consiglio, eliminando il pregresso obbligo generalizzato di intervento e conservandolo solo per le udienze pubbliche trattate dalle sezioni semplici e per tutte le udienze (anche quelle camerale) delle Sezioni unite, allo scopo di garantirlo nei soli casi in cui la partecipazione del rappresentante della Procura generale appaia imprescindibile, per la *sede* decisionale in cui esso si realizza.

La Relazione al disegno di legge n. 1248/C/XVII presentato il 21 giugno 2013, di conversione del decreto, esplicita che queste modifiche sono il “frutto di una rimediazione del ruolo che la Procura generale presso la Corte di cassazione svolge nel settore civile” e chiarisce che sono state realizzate allo scopo di permettere “un «impiego maggiormente selettivo dei magistrati della Procura generale nelle udienze civili», secondo un’esigenza espressa anche dal Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura nel corso del suo intervento in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario, il 26 gennaio 2012”.

La suddetta relazione si colloca significativamente in sostanziale piena sintonia con quanto è stato prospettato in occasione dell’intervento dello scorso anno, là dove si esprimeva l’idea che “sulla strada già indicata dal legislatore del 2009, si potrebbe riservare l’intervento del pubblico ministero dinanzi alle sezioni semplici civili alle sole udienze pubbliche, sottraendo corrispondentemente tale intervento alla trattazione camerale”, e si aggiungeva che “solo in tal modo sarà possibile alla Procura generale – il cui ruolo nelle controversie civili, nelle quali il pubblico ministero è significativamente assente nella fase di merito (con le eccezioni previste

dall'art. 70 c.p.c.), è assai diverso da quello che svolge in sede penale – dare un contributo efficace ed efficiente all'esatta osservanza e all'uniforme interpretazione della legge demandate alla Corte di cassazione dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario”.

La considerazione è importante anzitutto sotto il profilo del metodo, perché dimostra l'attenzione del legislatore alle osservazioni e ai suggerimenti che provengono dalla magistratura. Inoltre, perché pone in luce il carattere non meramente rituale dell'odierna cerimonia, che costituisce la sede deputata all'illustrazione del bilancio dell'attività svolta nel corso di un intero anno di lavoro. Ed un tale bilancio deve essere, all'evidenza, preordinato anche ad identificare ed illustrare le ragioni che possono avere ostacolato il conseguimento di più positivi risultati ed a suggerire eventuali rimedi, naturalmente nella consapevolezza – e nel pieno rispetto – della diversità dei compiti che ogni istituzione è chiamata a svolgere.

In questa prospettiva non è, peraltro, inopportuno ricordare come proprio dall'interno di questa Corte, nel 1986, con il discorso di insediamento del Primo Presidente Antonio Brancaccio, intitolato alla “necessità urgente di restaurare la Corte di cassazione”, sia stato idealmente avviato il dibattito sulle riforme più opportune per garantire al meglio lo svolgimento della funzione di legittimità, che si era in un certo senso assopito dopo quello sviluppatosi negli anni '50, soprattutto con le riflessioni di Virgilio Andrioli, di Piero Calamandrei e di Andrea Torrente.

Il richiamo contenuto nella Relazione al disegno di legge sopra menzionato induce, quindi, a constatare con estremo favore il convergere di intenti e di obiettivi, come quello che era stato auspicato nel già richiamato intervento dello scorso anno: una modifica “che consenta la selezione qualitativa dei ricorsi civili che la Procura generale è tenuta a trattare”, prefigurando proprio l'eventualità di una riforma quale quella realizzata la scorsa estate.

Nondimeno, è opportuno sottolineare che la significativa innovazione della modalità di intervento del pubblico ministero non comporta affatto un ridimensionamento del ruolo dell'Ufficio requirente all'interno del giudizio di

legittimità civile, come da taluno è stato non convincentemente sostenuto, perché anzi essa appare ispirata all'intento di valorizzarlo. Proprio questo obiettivo ha, infatti, richiesto di conformare tale intervento secondo una direttrice capace di renderlo più efficace e, quindi, di indirizzarlo verso i ricorsi in relazione ai quali esso è effettivamente imprescindibile.

La riforma, cioè, appare coerente con la pregnante importanza dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, che non costituisce mero retaggio storico di una tradizione superata, né può essere ritenuto – come pure talora è stato adombrato – un “lusso” non consono ad un ordinamento chiamato a dosare con oculatezza le energie dei propri magistrati. Entrambe queste considerazioni non persuadono, perché muovono da un approccio che non tiene conto delle modalità dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico, connotata, sul versante interno, dall'esplosione di norme specifiche e particolari e dalla sua destrutturazione, che ne hanno messo a dura prova il carattere di *corpus* coerente ed organico, in quanto risulta ora composto da fonti diverse, aventi diverso grado di imperatività. L'evoluzione, con riguardo alle relazioni con le fonti esterne, è stata, inoltre, caratterizzata dalla transizione dall'ordinamento statale gerarchico a quello c.d. *multilivello*. L'apertura a queste fonti “altre”, realizzata dalla nostra Costituzione, ha permesso l'ingresso nel nostro ordinamento di norme ulteriori rispetto a quelle interne che, diversamente da quanto accadeva in passato, hanno stabilito diritti per i singoli e ne hanno previsto la tutela anche davanti a corti sovranazionali e internazionali, ponendo conseguentemente la questione del coordinamento e dei rapporti tra queste ed i giudici nazionali.

In un ordinamento divenuto sempre più complesso ed articolato è, quindi, cresciuto il “bisogno di nomofilachia”, in quanto è questa che può e deve garantire la sintesi imprescindibile per scongiurare il prodursi di disarmonie, suscettibili di pregiudicare la fondamentale esigenza di eguaglianza dei cittadini e di influire negativamente sullo sviluppo economico. Nel quadro di una tale evoluzione, da un canto, ne risulta esaltata la funzione del giudizio di legittimità quale garanzia dello *ius constitutionis*;

dall'altro, ne viene confermata e rafforzata l'importanza dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità. Quest'ultimo costituisce, infatti, una delle modalità con le quali l'ordinamento realizza l'immanente necessità di attribuire ad una parte pubblica il compito di fornire, al di là degli interessi dei litiganti, ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, garantendo una formazione dialettica del giudizio che deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi.

In tale contesto, la funzione della "parte imparziale" pubblica assume connotati del tutto peculiari ed irrinunciabili con riferimento non soltanto alle esigenze di coerenza del sistema e di regolazione del diritto, ma anche in vista della necessaria ed ordinata evoluzione della giurisprudenza. È noto che nel tempo le disposizioni di legge possono rimanere immutate, mentre possono al contrario mutare le norme, geneticamente connesse all'attività interpretativa del giudice di legittimità. Nell'ambito dei continui mutamenti dei contesti sociali, economici e legislativi, l'intervento del pubblico ministero che, nell'interesse della legge, solleciti in alcuni casi la discontinuità delle interpretazioni pregresse costituisce di per sé un prezioso ausilio anche alle pronunce evolutive della Corte, prospettando un quadro di riferimento terzo e depurato delle mere prospettazioni delle parti, in grado di rendere più agevole e tempestivo l'adeguamento giurisprudenziale alle mutate condizioni giuridiche di riferimento.

L'importanza di una dialettica che trascenda le prospettazioni delle parti, del resto, appare comprovata dalla constatazione che, in ambito europeo, è stato ritenuto opportuno e necessario prevedere una figura analoga, qual è l'avvocato generale nei giudizi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea (con sede a Lussemburgo), pur nell'ovvia, evidente non comparabilità delle due figure. E gli avvocati generali, ha osservato detta Corte, "nell'esercizio delle loro funzioni [...] non perseguono la difesa di alcun tipo di interesse" ed il loro ruolo consiste nel "presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause sottoposte alla Corte per assistere quest'ultima nell'adempimento della sua missione, che è di garantire il rispetto del diritto

nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato", mediante una "opinione individuale, motivata ed espressa pubblicamente" da "un membro dell'istituzione" (sentenza 8 febbraio 2000, C-17/98, *Emesa Sugar*).

Il riferimento a tale figura rende anche opportuno ricordare – allo scopo di ribadire che la riforma dell'anno appena decorso non solo non deprime affatto ruolo e compiti dell'Ufficio requirente nella materia civile, ma ne accentua l'importanza – che nei giudizi davanti alla Corte europea è previsto che questa, ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto, possa decidere, sentito l'avvocato generale, che la causa stessa sia giudicata senza conclusioni di quest'ultimo, il quale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate esclusivamente nelle cause che, conformemente allo statuto della Corte di giustizia dell'Unione, richiedono il suo intervento.

Il pubblico ministero nel processo civile di legittimità è, quindi, chiamato ad un irrinunciabile ruolo di collaborazione, giacché deve ricercare in piena autonomia la giusta soluzione, arricchendo la dialettica processuale ed il dibattito di udienza, in vista della retta applicazione della legge che, nell'ambito di tale giudizio, assume contenuti e rilievo di momento istituzionale, in vista della realizzazione dell'ordinamento. D'altronde, ancora riprendendo gli spunti offerti dall'intervento dello scorso anno, si è già sottolineata la coerenza dell'intervento del pubblico ministero con lo spostamento dell'interesse generale, che esso è chiamato a tutelare, verso settori di disciplina nuovi o prima non emersi (quali, esemplificativamente, quelli correlati alla disciplina dell'ambiente ed ai rischi connessi, al diritto di famiglia, alle problematiche fiscali) o che stanno assumendo nuove connotazioni.

La strutturazione dell'ordinamento secondo lo schema c.d. *multilivello*, l'efficacia delle pronunce delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo, sia pure con le diversità chiaramente enunciate dalla giurisprudenza costituzionale, e l'obbligo del rinvio pregiudiziale nei casi di contrasto delle norme interne con il diritto dell'Unione rafforzano poi l'esigenza di un intervento che contribuisca ad adempiere all'obbligo di coerenza con la giurisprudenza sovranazionale.

Tanto concorre a garantire il ruolo svolto dal pubblico ministero che, nella veste di interveniente obbligatorio, è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale o relative al contrasto con il diritto dell'Unione e, nel corso dell'udienza della sezione semplice, può chiedere la rimessione del ricorso alle Sezioni unite.

c) La scelta della prospettiva per una diversa selezione dei casi, tra quantità e qualità dell'intervento nei giudizi civili. Le possibili ulteriori iniziative normative e organizzative

Proprio raccogliendo la felice sinergia di intenti e di prospettive che si è registrata, nell'anno appena trascorso, tra le indicazioni *de iure condendo* e le realizzazioni del legislatore, si può allora prospettare un completamento di questo indirizzo, attraverso puntuali innovazioni che potrebbero svolgere un'opera di volano, nella direzione del ripristino della effettiva utilità e della serietà dell'udienza e dunque della funzione che, all'interno dell'udienza, è affidata al procuratore generale. L'opera riformatrice realizzata nel 2013 dal legislatore induce allora a chiedersi se sussistano margini per condurla ad ulteriore sviluppo e compimento, come sembra possibile ed opportuno.

In questa direzione – anche se in una visuale naturalmente più estesa rispetto al solo ambito del processo di legittimità – meritano qui una particolare menzione le iniziative recentemente messe in campo dal Ministro della giustizia, rivolte, sotto diversi aspetti, a restituire al processo la sua essenziale finalità, che è quella di costituire strumento di realizzazione e garanzia dei diritti entro un tempo ragionevole.

Il riferimento, in primo luogo, è al testo dello schema di disegno di legge delega collegato alla legge di stabilità 2014, recante *Disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata*, approvato dal Governo lo scorso 17 dicembre 2013; disegno i cui tratti essenziali sono appunto quelli del recupero di effettività di diversi istituti della

fase cognitiva (segnatamente per ciò che riguarda il grado di appello, che è quello attualmente in maggiore “sofferenza”) e soprattutto di quella esecutiva, quanto alle tecniche di recupero del credito e di attuazione del titolo: elementi la cui importanza pratica è palese, specie se la si declina attraverso il linguaggio dell’impresa e dell’investitore, nazionale o estero. Questa specifica attenzione alla fase esecutiva deve essere sottolineata, giacché negli ultimi anni il numero complessivo delle sopravvenienze in ambito nazionale nel settore dei procedimenti esecutivi registra una cifra superiore a quella del contenzioso ordinario (nel 2011, rispettivamente, 527.304 e 389.390, come illustra la relazione al disegno in parola). È auspicabile che questa recente iniziativa possa trovare seguito, nella necessaria condivisione da parte dei protagonisti della dialettica giudiziaria.

Il riferimento, in secondo luogo, è alla elaborazione di proposte innovative di largo respiro, quali quelle di recente tracciate dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Romano Vaccarella (costituita, con decreto del 28 giugno 2013, “per elaborare proposte di interventi in materia di processo civile e mediazione”). Non è ovviamente questa la sede per l’esame analitico del testo, di particolare ampiezza; di esso può solo richiamarsi in sintesi il connotato unificante, che consiste nel dare forma a un processo più duttile, privo di complicazioni inutilmente barocche, idoneo a modellare la tecnica decisoria in relazione alla effettiva natura della controversia e altresì a prevenire la formazione del carico giudiziario “seriale”. Di questo elaborato non può peraltro non essere qui menzionato l’ambito che riguarda specificamente il giudizio di legittimità (e con esso il ruolo dell’Ufficio), a sua volta ripartito in proposte immediatamente dirette alla soluzione del grave problema dell’arretrato presso la Corte di cassazione (attraverso una disciplina *ad hoc* e a termine), e proposte “a regime”. Tra queste ultime, se per un verso l’idea dell’incremento della trattazione con il rito camerale appare condivisibile e pienamente coerente con quanto si è fin qui esposto circa l’esigenza della distinzione tra *ius litigatoris* e *ius constitutionis* anche per le forme del processo, per altro verso deve tuttavia sottolinearsi la necessità di una attenta riflessione e ponderazione in merito alla

proposta generalizzata di modifica dell'ordine della discussione, segnatamente per ciò che concerne la pubblica udienza, nella quale si introdurrebbe (con la novellazione dell'art. 379 c.p.c.) semplicemente una sequenza degli interventi del procuratore generale e dei difensori modellata sulla falsariga del giudizio penale, in cui il rappresentante dell'Ufficio espone le proprie argomentazioni e conclusioni prima dei difensori.

Se si colloca questo scenario di possibile legislazione imminente nel quadro delle considerazioni che si sono svolte fin qui, non v'è dubbio che l'espansione del rito camerale e la corrispondente riduzione della percentuale di trattazione delle cause nell'udienza pubblica sia da condividere e rappresenti una delle ipotesi che può contribuire a rafforzare l'obiettivo di concentrare l'attività della Procura generale sui ricorsi più complessi e delicati, consentendo di selezionare le cause che richiedono l'intervento del pubblico ministero. Tuttavia, quanto all'aspetto dell'ordine degli interventi, si può affermare che risulta ancor oggi coerente con la *ratio* della presenza di una figura "terza" il fatto che il pubblico ministero parli per ultimo (in quanto non ha tesi preconcepite da difendere ed è portatore di un interesse pubblico: onde le ben note plurime dichiarazioni di manifesta infondatezza di questioni di costituzionalità al riguardo, incentrate sull'errato presupposto di una classificazione del pubblico ministero come soggetto "parziale"). Una ulteriore rivisitazione qualitativa, che conduca a valorizzare quel ruolo di "espressione dell'opinione istituzionale" alla quale fa cenno la giurisprudenza comunitaria, potrebbe semmai condurre a una diversa scansione delle fasi che precedono l'udienza, ma senza alterare comunque i connotati e il ruolo dell'intervento. In questo senso, la scelta di selezionare qualitativamente i giudizi nei quali intervenire e l'obiettivo di rafforzare l'intervento potrebbero indurre a prevedere la facoltà di redigere, nei casi che lo esigono, conclusioni scritte, svolgendo motivate richieste, se del caso anche alla luce delle argomentazioni delle parti, eventualmente da depositare entro un termine prestabilito, sulla falsariga dell'art. 378 c.p.c. opportunamente rivisitato in questa direzione. In tal modo, da un lato risulterebbe rafforzato il contraddittorio, soprattutto in riferimento ai

casi nei quali il pubblico ministero prospetti questioni (rilevabili di ufficio) o tratti profili di diritto non preveduti né affrontati dalle parti; dall'altro, sarebbe garantito un apporto più proficuo e congruente di quello permesso dalla sola possibilità di formulare conclusioni orali, senza alcuna distinzione a seconda della rilevanza delle questioni trattate, secondo quella che è l'attuale impostazione che si trae dalla lettera dell'art. 379, terzo comma, del codice di rito, norma che, sotto questo aspetto, anche nella proposta della Commissione ministeriale resterebbe invariata (ancorché talvolta si sia considerata la disposizione vigente in senso non ostativo alla produzione anche di memorie redatte per iscritto da parte del pubblico ministero) .

Il testo scritto sarebbe così destinato a rimanere agli atti e ad essere letto dalle parti, oltre che dall'organo giudicante, in modo da rappresentare, anch'esso, fattore di cooperazione trasparente alla decisione di legittimità che spetta alla Corte di cassazione.

La requisitoria scritta del pubblico ministero, una volta richiamata nel verbale di udienza, potrebbe poi essere inserita nella banca dati *Italgjureweb* – che è il mezzo di ricerca informatica dei precedenti giurisprudenziali più diffuso e gestito direttamente dalla Corte di cassazione – venendo a rappresentare la posizione unitaria della Procura generale sulla questione di diritto decisa dalla Corte. Ciò, per un verso, responsabilizzerebbe maggiormente il rappresentante del pubblico ministero in udienza e, per altro verso, sarebbe utile a garantire le esigenze di unità di indirizzo della Procura generale come espressione della struttura dell'Ufficio nel suo complesso, così da risolvere ogni problema relativo alla circolazione di informazioni a seguito dell'udienza pubblica, quanto meno per le questioni più rilevanti e caratterizzanti la posizione dell'Ufficio stesso.

Inoltre, in un'ottica di trasparenza non solo delle decisioni ma anche del percorso processuale che le determina, renderebbe edotta la collettività dei giuristi della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto al principio di diritto massimato; e, forse,

potrebbe essere utile a rivelare il senso dell'attività del pubblico ministero civile in Cassazione anche a chi lo ritenga, per questo profilo, uno "sconosciuto".

In conclusione: una volta trattenuto, con il "filtro" svolto dalla apposita sezione (sesta) di cui all'art. 376, primo comma, primo periodo, c.p.c., l'insieme dei ricorsi che non hanno accesso alla pubblica udienza (o perché inammissibili o manifestamente fondati o infondati o, comunque, perché suscettibili di decisione spedita), nei quali il pubblico ministero non ha più ragione né utilità di intervenire (salvi casi – che, però, per le cause a trattazione semplificata allo stato appaiono del tutto eccezionali – di intervento facoltativo in forza della clausola di "chiusura" dell'art. 70, ultimo comma, c.p.c., che lascia appunto aperta la facoltà di intervento in ogni causa che presenti un pubblico interesse), per le residue ipotesi sembra coerente che anche la obbligatoria partecipazione del pubblico ministero sia esercitata in forme diversificate, essendo sufficiente una sintetica argomentazione orale per le cause ad interesse individuale, che troveranno di regola soluzione nella decisione "semplificata" e che, per questo, non saranno di norma neppure suscettibili di massimazione, non costituendo "precedenti". Viceversa, per le cause ad evidente interesse nomofilattico si potrebbe rendere opportuna la formulazione scritta – nelle descritte modalità – che, per ciò solo, condurrebbe il pubblico ministero ad approfondire le questioni giuridiche e a puntualizzarle con un provvedimento che lascerebbe traccia dell'intervento, anche al di là dei meri aspetti processuali.

d) La conferma della scelta selettiva nell'intervento del pubblico ministero civile. Cenni relativi a casi trattati. L'art. 363 c.p.c.

Questo ordine di idee non è peraltro del tutto nuovo; esso ha trovato già svolgimento ed applicazione, ovviamente nei limiti che sono consentiti dalle regole del processo civile, attraverso moduli di organizzazione del lavoro dell'Ufficio che, almeno in taluni più rilevanti casi, concretizzano quelle esigenze – "serietà" del

momento processuale dell'udienza, qualificazione dell'intervento del pubblico ministero, sua specializzazione tendenziale – che si sono fin qui dette.

Ne è espressione, esemplificativamente, nel corso dell'anno 2013, quello che la Procura generale della Cassazione ha avuto modo di esprimere nuovamente sulla questione della giurisdizione in tema di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori o dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica.

Con le conclusioni (scritte) rassegnate in una serie di ricorsi (n. 1087, 2211, 2953, 2955, 3083, 3849 e 12578/2013 R.G.) è stato prospettato alla Corte il *revirement* rispetto alla posizione assunta con la decisione a Sezioni unite n. 26806 del 2009 (alla quale anche la giurisprudenza successiva si è allineata quasi senza eccezioni), secondo cui spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, mentre sussiste la giurisdizione della Corte dei conti quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali o da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio.

Il superamento di tali posizioni, con l'affermazione, in ogni caso, della giurisdizione contabile, è stato prospettato dalla Procura sulla base dell'articolato quadro normativo di recente emersione, da cui si ricava un dato unificante: le società con partecipazione pubblica, totalitaria o maggioritaria, sono state, a vario titolo, ma costantemente, prese in considerazione dalla manovre di razionalizzazione della spesa pubblica e di rafforzamento della trasparenza amministrativa. In particolare, le richieste dell'Ufficio si sono fondate sulla valorizzazione, quale norma avente natura interpretativa e di carattere generale, dell'art. 4, comma 12, del decreto-legge 6

luglio 2012, n. 95 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale espressamente prevede un'ipotesi di responsabilità contabile per gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in caso di assunzione ed erogazione di compensi in violazione delle disposizioni poste dal medesimo articolo (nei commi 9-11). Si è fatto poi riferimento, per le società a totale partecipazione pubblica, all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52 (*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, che qualifica espressamente tali società come "amministrazioni pubbliche".

Si è, infine, richiesta l'affermazione della giurisdizione contabile sull'azione di responsabilità nei confronti degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio sociale, quantomeno per le società c.d. *in house*, in quanto rette da regole stringenti di gestione sussunte nella definizione di "*controllo analogo*" e, nel complesso, sintomatiche di quel particolare regime di *governance* che consente l'assimilazione della società all'ente pubblico di cui costituisce la *longa manus*.

Tale soluzione è stata recepita dalle Sezioni unite che, con la sentenza n. 26283 del 25 novembre 2013, hanno affermato la giurisdizione della Corte dei conti "sull'azione di responsabilità esercitata dalla Procura della Repubblica presso detta Corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società *in house*, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici".

L'indirizzo dell'attività della Procura generale verso una funzione di cooperazione istituzionale alla formazione di principi e di linee della giurisprudenza nei vari settori, e non solo di prospettazione della singola tesi nel caso concreto, si esprime poi nella esigenza di individuare nel settore civile ulteriori forme che ne possano valorizzare i compiti di supporto all'esercizio della funzione nomofilattica, permettendo all'Ufficio di focalizzare il proprio impegno verso le questioni e le soluzioni aventi carattere di novità di particolare interesse, per mettere la Procura stessa in grado di fornire un contributo il più possibile qualificato. Proprio la già accennata rivisitazione del ruolo del pubblico ministero in udienza in tale auspicata direzione, in parte attuata dalla esclusione della sua presenza davanti alla sesta sezione civile, libera risorse anche nella prospettiva di evoluzione dell'istituto del ricorso nell'interesse della legge, regolato dall'art. 363 del codice di rito civile, che suggerisce qui talune brevi considerazioni e proposte.

È noto che pure a seguito della riforma del 2006 l'iniziativa del Procuratore generale ai sensi dell'art. 363 c.p.c. ha continuato ad avere applicazione estremamente ridotta (è stata limitata a due casi, definiti dalla Corte nel 2010 e nel 2011). Questa eccezionalità ha suggerito posizioni talvolta fortemente critiche presso i commentatori, giungendosi da taluno a sottolineare l'“assenza” o la noncuranza del pubblico ministero rispetto a questioni nuove poste dall'esperienza giurisprudenziale di merito.

Queste critiche non appaiono giustificate. In realtà, la ragione del limitato ricorso alla richiesta di pronuncia del principio di diritto nell'interesse della legge va individuata in due fattori ben precisi.

Il primo – organizzativo – è rappresentato dalla inevitabile marginalizzazione del servizio conseguente al carattere pressoché assorbente dell'obbligatorio intervento in tutte le udienze, in uno con la costante situazione di scopertura dell'organico; situazione che, dunque, potrebbe superarsi nel futuro prossimo sia grazie alla rivisitazione del ruolo del pubblico ministero nel senso già detto sopra e sia per la auspicata tempestiva copertura dei ruoli (attualmente al servizio di cui all'art. 363

c.p.c. sono addetti due soli magistrati, assegnati a tempo pieno, e senza alcun esonero, alle udienze civili).

Il secondo fattore – procedimentale – consiste nel semplice rilievo, riconosciuto generalmente in dottrina, della inesistenza di un canale informativo istituzionale che consenta al Procuratore generale di venire a conoscenza di provvedimenti di merito suscettibili di attivare la richiesta ex art. 363 c.p.c.; non essendo pensabile né concretamente praticabile che il Procuratore generale si metta, spontaneamente quanto casualmente, “alla ricerca” di provvedimenti non conformi a diritto sull’intero territorio nazionale, per sottoporli allo scrutinio astratto della Corte.

Ciononostante, la Procura generale ha tentato di promuovere la creazione di un sistema informativo, inviando una nota ai rettori delle università italiane, al Presidente del consiglio nazionale forense, ai presidenti delle corti d’appello e, per conoscenza, al Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura ed al Primo Presidente della Corte di cassazione, contenente la richiesta di collaborazione, a tutti i livelli, degli operatori giudiziari. A tale nota, però, ha risposto una sola università, peraltro segnalando il risultato delle ricerche effettuate su riviste e siti giuridici, in relazione ad una serie di questioni emerse nella giurisprudenza di merito, alcune delle quali nelle more affrontate e risolte dalla giurisprudenza della Corte.

Per tutte le altre questioni, è possibile dare seguito all’iniziativa solo mediante l’acquisizione presso i vari uffici dei provvedimenti (e degli atti dei relativi procedimenti), ma è ricerca non agevole e frammentaria, per l’incompletezza delle fonti informative e per la carenza di una struttura amministrativa di supporto.

Così, la fonte primaria di informazione per l’intervento del Procuratore generale rimane la segnalazione delle parti interessate. L’esperienza dell’ultimo periodo evidenzia un aumento delle istanze provenienti dalle parti, ma, nel contempo, la loro ricorrente incompletezza e genericità. In questi casi, l’Ufficio ritiene che, ai fini della valutazione preliminare e propedeutica all’avvio dell’iniziativa, pur non essendo richieste particolari formalità, sia comunque onere della parte fornire alcune informazioni essenziali per l’esame della questione, non potendosi esigere dalla

Procura generale lo svolgimento di un'attività di tipo meramente esplorativo per sopperire alle carenze espositive degli interessati. In tali casi, anche per ragioni di trasparenza, sono stati adottati provvedimenti motivati di non luogo a provvedere su tali istanze incomplete o inadeguate.

Si può tuttavia trarre da questa esperienza la coesistenza di due contrastanti esigenze. Da un lato, il ricorso diretto degli interessati, spesso in riferimento a vicende personali e familiari di grande sofferenza, evidenzia il riconoscimento alla Procura generale di una funzione di promotore di diritti e di garante della funzione nomofilattica; dall'altro, anche per l'assenza di regole procedurali codificate, le carenze nella presentazione delle istanze denotano una difficoltà di comunicazione ed una lontananza dai luoghi in cui i diritti affermati possono trovare il loro riconoscimento. Al fine di avvicinare tali istanze alle istituzioni che ne possono accompagnare e garantire la tutela, sembra auspicabile sfruttare le possibilità offerte dal *link* della Procura generale, inserito nel sito della Corte di cassazione, con una breve guida all'utente; al contempo, potrebbe costituire utile terreno di sperimentazione in questo settore l'utilizzazione dei laureati ammessi al tirocinio presso gli uffici giudiziari sulla base delle convenzioni che possono stipularsi con le facoltà universitarie di giurisprudenza e le scuole di specializzazione per le professioni legali, ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196 (*Norme in materia di promozione dell'occupazione*) e del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 luglio 2011, n. 111, affidando ai laureati una funzione di raccordo con le realtà territoriali.

Senza enumerare qui le diverse opinioni espresse in merito all'istituto, si può dire che è avvertita l'esigenza di individuare forme di "nomofilachia anticipata" che, in aggiunta ai tradizionali rimedi impugnatori, permettano l'immediata affermazione del principio di diritto applicabile in particolare in talune fattispecie di recente emersione: si pensi alla *class action* (art. 140-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo*) o all'azione di risarcimento del danno ambientale (regolata dal

decreto legislativo n. 152 del 2006), aree queste nelle quali l'elaborazione preventiva di principi di diritto potrebbe fare assumere al pubblico ministero – curatore di interessi pubblici per definizione – il ruolo, innovativo, di vaglio e di filtro di istanze di riconoscimento dei diritti provenienti dalla società civile.

e) L'attività del settore civile nel 2013. Analisi statistica

Uno sguardo complessivo sui dati di ordine numerico che riguardano l'attività del servizio appare opportuno e contribuisce a mettere in luce alcune linee di indirizzo che si manifestano nell'esercizio della funzione della Procura generale in questo settore.

Deve premettersi che nel corso del 2013, oltre all'avvocato generale preposto al servizio e ad un secondo avvocato generale (preposto a sua volta all'ufficio della legge "Pinto", su cui si veda il paragrafo che segue) – avvocati generali entrambi generalmente delegati per l'intervento nelle impegnative udienze trattate dalle Sezioni unite civili – sono stati effettivamente assegnati al servizio civile, fino a tutto il mese di ottobre 2013, tenuto conto di legittime assenze o di destinazioni ad altri incarichi, mediamente 22 magistrati con funzioni di sostituto procuratore (in continuità con l'anno precedente, in cui erano 23, mentre erano 30 nel 2011), e ciò a fronte di un organico che, secondo i criteri organizzativi del 18 gennaio 2012, vigenti nel 2013, era stabilito nel numero di 2 avvocati generali e di 31 sostituti; con una scopertura complessiva, dunque, di oltre il 22,6% rispetto all'organico teorico. Solo a partire dal mese di novembre 2013, con l'immissione dei magistrati nominati a seguito del bando dell'aprile 2012, il numero dei sostituti procuratori generali addetti al servizio civile è stato portato a 26, peraltro immediatamente ridotto a 25 a seguito di collocamento a riposo di uno di essi.

Si è ripetuto, quindi, quanto già sottolineato nell'intervento dell'anno scorso, e cioè la ineliminabile assegnazione ai diversi magistrati di una moltitudine di udienze e di requisitorie nelle materie più disparate, essendo obiettivamente impossibile

prefigurare meccanismi di pre-selezione in una situazione di stabilizzata carenza di organico. Tutto ciò a discapito di una esigenza, quella della (almeno tendenziale) specializzazione, di cui è avvertita in modo crescente la necessità, sia per il carattere sempre più settoriale di alcune aree giuridiche, sia per la speculare specializzazione che contraddistingue i giudici di legittimità e i rappresentanti del foro abilitato al patrocinio dinanzi alla Corte: solo una appropriata continuità di ambiti può costituire il terreno per la maturazione di contributi effettivamente significativi e proporzionati all'impegno che è richiesto nella trattazione dei casi che pervengono dinanzi alla Corte.

Nel corso del 2013, i magistrati della Procura sono intervenuti a 918 udienze dinanzi alle sezioni civili della Corte, di cui 20 dinanzi alle Sezioni unite e 762 dinanzi alle sezioni diverse dalla sesta (nella quale ultima l'intervento ha riguardato in totale 136 udienze, equamente ripartite tra udienze pubbliche e adunanze in camera di consiglio). Il dato numerico assoluto è in linea con quello dell'anno precedente (936 udienze); ma è in incremento se si considera la progressiva applicazione della norma di esonero dell'intervento obbligatorio del pubblico ministero dinanzi alla sesta sezione civile.

Le conclusioni dei rappresentanti dell'Ufficio nel corso del 2013 sono state formulate in 19.665 ricorsi trattati nelle udienze pubbliche, ripartiti in 16.696 ricorsi fissati dinanzi alle sezioni ordinarie diverse dalla sesta e 2.969 ricorsi trattati nelle udienze pubbliche che si svolgono dinanzi a quest'ultima sezione, c.d. "filtro". Anche in questo caso – se si tiene conto da un lato della aggiunta di tutte le cause fissate in adunanza in camera di consiglio presso la sesta sezione (cause che nel 2012 ammontavano a circa 7.000) e dall'altro della progressiva (ma, come si è accennato, non immediata, in ragione della disciplina transitoria posta dal comma 2 dell'art. 75 del già menzionato decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013) sottrazione dell'intervento obbligatorio della Procura generale davanti alla sesta sezione civile della Corte, a partire dal mese di settembre – il dato numerico globale, che esprime l'impegno del servizio, non appare discostarsi da quello

riferibile all'anno precedente (in cui erano 28.071 i procedimenti conclusi con decisione): la media di ricorsi trattati da ciascun magistrato è pari all'incirca a 22 ricorsi per udienza (pubblica e davanti a una sezione diversa dalla sesta: ricorsi, dunque, mai di soluzione immediata).

Consistente anche il contributo recato alla trattazione dei procedimenti camerali: nel corso del 2013, a fronte di una sopravvenienza di 520 ricorsi complessivamente, sono state depositate 554 requisitorie, di cui ben 170 nella complessa materia dei regolamenti di giurisdizione e 353 in sede di regolamento di competenza; in quest'ultimo settore si registra una moderata flessione rispetto all'anno precedente (erano 430 nel 2012), ma una sostanziale continuità rispetto all'anno 2011 (erano 315).

Le cifre che si sono sopra espone re iterano, nella loro oggettività, la notazione costante degli interventi degli anni scorsi: esse esprimono un impegno (di studio, di preparazione, anche di auto-organizzazione del singolo e dell'ufficio) che non ha corrispondenti sul piano europeo e che anche su questo versante, naturalmente, ripete i caratteri critici dell'imponente carico di lavoro che ancora impegna il giudice di legittimità. L'auspicio che fin qui è stato sottinteso dall'insieme delle considerazioni svolte è quello della effettiva trasformazione, in un breve-medio periodo, dell'una e dell'altro, attraverso un indispensabile intervento normativo idoneo a liberare entrambi dalla persistente pendenza di un arretrato non sostenibile a forze invariate: ciò nella linea della effettiva connotazione dell'Ufficio del pubblico ministero "presso" la Corte (secondo il lessico ordinamentale precostituzionale) in un Ufficio del pubblico ministero "della" Corte, secondo il non insignificante termine di specificazione e al contempo di appartenenza che è espresso dall'art. 104 della Carta fondamentale e che sottintende, in una visione più moderna di entrambi i soggetti istituzionali di ultima istanza della giurisdizione ordinaria, un accentuato ruolo di alta cooperazione – secondo un modello, già accennato, che appare acquisito in ambito sovranazionale – alla funzione di regolazione giuridica, la quale esige apporti dialettici appropriati rispetto a questo impegno.

f) La legge “Pinto”

Nell’ambito del servizio civile della Procura generale opera, considerata la natura dell’azione esercitata, il settore al quale è demandato l’esame dei decreti di condanna ad un’equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo emessi ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), i quali, a mente di quanto dispone l’art. 5 della stessa legge, sono comunicati, ove il processo sia stato trattato dall’autorità giudiziaria ordinaria, al Procuratore generale della Cassazione in quanto titolare dell’azione disciplinare.

In materia il 2013 presenta una serie di elementi di rilievo.

Innanzitutto deve essere registrata, per la prima volta dalla introduzione della suddetta legge, un’inversione di tendenza nelle sopravvenienze dei ricorsi proposti per ottenere il ristoro indennitario previsto dalla suddetta legge per la violazione del diritto alla ragionevole durata del processo: stando ai dati tendenziali, disponibili con riguardo al primo semestre 2013, si assiste ad una forte flessione (-62,7%). Si registrano flessioni, pur se più contenute, anche nel numero dei ricorsi per cassazione (1.549, rispetto ai 1.676 del 2012) e delle sentenze di accoglimento senza rinvio (1.204, rispetto alle 1.369 del 2012), mentre aumenta sia il numero delle pronunce di cassazione con rinvio (422, rispetto alle 190 del 2012) sia quello delle decisioni di rigetto o di inammissibilità (672, rispetto alle 450 del 2012).

È però presto per dire se tale inversione di tendenza circa le sopravvenienze sia dovuta ad un aumento della virtuosità del sistema giustizia o invece a fattori contingenti e ai limiti imposti ai ricorrenti per equa riparazione *ex* legge Pinto dalle modifiche contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, *Misure urgenti per la crescita del paese* (art. 55), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (si pensi in particolare al novellato art. 4 della legge n. 89 del 2001, che impedisce di richiedere l’indennizzo per i procedimenti ancora in corso; o all’art. 5-*quater*, che sanziona l’abuso del diritto di ricorso).

Non si dispone ancora, d'altra parte, di dati idonei a stabilire con certezza se, e in che misura, abbia influito sui tempi processuali medi l'applicazione delle misure di tipo organizzativo e processuale introdotte dal legislatore nel triennio 2009-2012 nella linea della semplificazione e della speditezza del processo civile. I pochi dati oggi disponibili mostrano comunque una lenta assimilazione dei nuovi istituti: così, ad esempio, il "filtro" dell'inammissibilità in appello ha riguardato, nei primi sei mesi di applicazione, solo il 4,72% delle impugnazioni del distretto di Milano e l'1,72% di quelle del distretto di Roma.

Forte è peraltro l'aspettativa che siano tempestivamente recepiti dalla giurisprudenza i segnali di "moralizzazione" del rimedio pecuniario *ex lege* n. 89 del 2001, contenuti nella menzionata riforma del 2012, come la parametrizzazione dell'indennizzo da irragionevole durata ai criteri dell'esito del processo principale e della natura degli interessi coinvolti (nuovo art. 2-*bis*): l'attuale analisi dei prospetti informativi sullo svolgimento della procedura, redatti su richiesta della Procura generale dagli uffici giudiziari – che hanno causato il ritardo – mostra viceversa che non raramente vengono attribuiti ingenti indennizzi anche a chi ha tratto vantaggio dall'esorbitante durata processuale, come nel caso della parte soggetta a procedimenti di esecuzione immobiliare (usualmente lunghi) rimasta nel possesso dei beni eseguiti.

In quest'ottica di progressiva diffusione ed applicazione dei principi di buona fede e correttezza, ora espressi a livello legislativo, un particolare richiamo merita la giurisprudenza della Corte di cassazione che, proprio in tema di rimedio *ex lege* Pinto, ha già da tempo delineato corrispondenti limiti, attraverso una opportuna configurazione della categoria generale dell'abuso del diritto, tale da imporre ai ricorrenti un modello di attività processuale improntato ad un comportamento leale, volto alla salvaguardia dell'utilità altrui: ad esempio, sancendo come abuso del processo il contemporaneo deposito – fatto allo scopo di far gravare sullo Stato debitore il danno derivante dall'aumento degli oneri processuali – di distinti ricorsi individuali per ottenere l'equa riparazione da eccessiva durata di un unico processo

con più parti (Cass., sez. I civile, ordinanza n. 10.634 del 2010), o rigettando come abusiva – d’ufficio e senza un’eccezione formale dell’amministrazione costituita – la richiesta di indennizzo per l’irragionevole durata di una lite temeraria (Cass., sez. I civile, ordinanza n. 8.513 del 2010).

L’esame dei decreti di equa riparazione giunti all’attenzione della Procura generale mostra viceversa come la giurisprudenza di merito non sempre sia recettiva nell’applicare tali principi giurisprudenziali i quali, nel censurare gli effetti distorsivi dell’utilizzo degli strumenti processuali e nel sancire l’inammissibilità di ogni sproporzione ingiustificata tra il beneficio che spetta al titolare del diritto ed il sacrificio cui è soggetta la controparte (in questo caso, lo Stato), hanno viceversa dimostrato di possedere una tale solidità e capacità persuasiva da essere trasfusi anche nel recente testo di riforma sopra menzionato.

L’applicazione di tali principi deve essere incoraggiata, anche nell’interesse di una razionale distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla giustizia: si pensi infatti che, dalla sua introduzione nel 2001 a oggi, la legge Pinto ha comportato un ammontare totale di liquidazioni – per violazione del diritto alla ragionevole durata processuale – pari a quasi 586 milioni di euro, di cui circa 370 milioni non risultano ancora saldati. Ciò dà vita, a sua volta, ad ulteriori spese, legate a nuovo contenzioso (procedimenti di esecuzione) e, ulteriormente, a ricorsi alla Corte europea dei diritti dell’uomo (quelli attualmente pendenti sono circa 7.000): si tratta di ingentissime risorse, confluite in un sistema sostanzialmente autoreferenziale, distolte da quelli che dovrebbero invece essere i reali obiettivi di ammodernamento e razionalizzazione del “sistema giustizia”.

Per quanto riguarda i decreti *ex lege* n. 89 del 2001 trasmessi alla Procura generale della Corte di cassazione al fine della valutazione delle eventuali conseguenze sotto il profilo disciplinare, appare necessaria una radicale rivisitazione della materia da parte del legislatore. Attualmente, infatti, l’esame dei decreti per le finalità suddette è una vera e propria “fatica di Sisifo” in ragione dei seguenti fattori:

1) il loro elevatissimo numero (11.069 nel 2013, rispetto ai 10.917 del 2012) e la loro trasmissione indiscriminata alla Procura generale, indipendentemente dalla emersione di possibili comportamenti suscettibili di rilevanza disciplinare;

2) il non indifferente impegno informativo che viene richiesto agli uffici che hanno causato il ritardo – i quali sono invitati a compilare un articolato prospetto, che la Procura generale invia loro e che consiste in una richiesta di informazioni *standard* dalla quale è possibile trarre elementi di giudizio utili ai fini disciplinari ed organizzativi;

3) la sostanziale inutilità pratica dell'intero lavoro, dovuta a lacune ed incongruenze dell'attuale sistema normativo. Infatti, nell'ipotesi in cui si riesca ad ottenere il prospetto informativo debitamente compilato, l'informazione ricevuta è *comunque*, nella stragrande maggioranza dei casi, inidonea a consentire un'ulteriore progressione dell'istruttoria per svariate ragioni, che possono sintetizzarsi come segue.

Innanzitutto vi è il fattore tempo, il che significa che, a parte i non infrequenti casi di magistrati usciti dall'ordine giudiziario o deceduti (circostanze non rare, trattandosi di procedimento presupposto che si è snodato per un considerevole numero di anni, cui si aggiunge quello del rimedio pecuniario), occorre considerare il termine decennale di improcedibilità dell'azione disciplinare (art. 15, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 109 del 2006), il quale decorre dal giorno del fatto, con la conseguenza che molte condotte negligenti non risultano perseguibili.

In secondo luogo, l'esame delle procedure comporta l'emersione di una serie di vicende che generalmente non posseggono alcuna attitudine ad integrare illeciti disciplinari: essendo passati, con il decreto legislativo n. 109 del 2006, da un sistema disciplinare atipico ad un sistema di tipizzazione degli illeciti (v. cap. 4), la gestione negligente del procedimento – quella appunto paradigmaticamente censurata dal decreto Pinto – è di per sé quasi sempre inidonea a configurare un illecito disciplinare. Dall'esame dei decreti è emerso talvolta, ed è stato opportunamente segnalato, il deposito della sentenza con ritardo superiore all'anno, ma non si tratta

per definizione di un ritardo “reiterato” e, comunque, per acquisire la conoscenza di tale tipologia di negligenza appare più agevole ricorrere alle periodiche comunicazioni del capo dell’ufficio. Rimarrebbe uno spazio di verifica per quanto riguarda la possibilità di attribuire rilevanza disciplinare a talune condotte abitualmente desumibili dai decreti: i ripetuti e ingiustificati rinvii di udienze istruttorie ad intervalli superiori ai 15 giorni (art. 81 disp. att. c.p.c.), o i rinvii dell’udienza di discussione per più di una volta (art. 115, secondo comma, disp. att. c.p.c.), possono integrare un illecito disciplinare; il che appare arduo alla luce della reale situazione esistente negli uffici giudiziari e della stessa giurisprudenza disciplinare. Né è stato ancora possibile verificare – attraverso i circuiti informativi implicati dalla legge n. 89 del 2001 – l’incidenza della violazione del c.d. calendario del processo (art. 81-*bis* disp. att. c.p.c.), anche in ragione della recente introduzione (a opera del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) della relativa ipotesi disciplinare ora prevista nel secondo comma della norma di attuazione, applicabile solo per le cause introdotte dopo la sua entrata in vigore.

La Procura generale non è, peraltro, il solo ufficio ad incontrare tali difficoltà: analoghe problematiche riguardano anche il titolare dell’azione di responsabilità erariale, ugualmente destinatario dei decreti.

4. II SETTORE DISCIPLINARE

a) Considerazioni generali

L'attività nel settore disciplinare si differenzia nettamente dalle due altre principali funzioni della Procura generale sulle quali ci si è in precedenza soffermati, quelle in materia civile e penale.

In queste ultime la Procura svolge una funzione di consulenza, di collaborazione nei confronti della Cassazione – con gli stessi limiti del “controllo” ad essa demandato – nell'esclusivo interesse della legge (v. cap. 3, lettera *b*), anche in materia penale dove non è condizionata dalla posizione assunta nelle precedenti fasi processuali dal pubblico ministero di merito.

Per contro, in ambito disciplinare l'attività della Procura generale della Corte di cassazione è assimilabile a quella delle procure della Repubblica presso i tribunali, tant'è che: *a*) ad essa si applicano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale relative alle indagini preliminari; *b*) l'azione disciplinare è, analogamente a quella penale, obbligatoria, mentre quella del Ministro della giustizia è, per volontà del Costituente (art. 107, secondo comma), facoltativa; *c*) esercita le funzioni di pubblico ministero nel procedimento (di merito) che si svolge davanti alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Come si vede si tratta, a differenza degli altri due, di un ruolo di iniziativa e propulsivo, oltre che di grande rilevanza per l'impatto che può avere su tutta la magistratura e sul rispetto della deontologia professionale.

Anche nel 2013 l'impegno nel settore del controllo disciplinare dei magistrati ha costituito un momento centrale nell'ambito del ruolo istituzionale della Procura generale.

Ciò è conseguenza, anzitutto, dell'introduzione del (testé ricordato) principio di obbligatorietà dell'azione disciplinare (art. 14, comma 3, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109); in secondo luogo, del sempre maggiore rilievo che le valutazioni

della condotta del magistrato hanno assunto e della non infrequente commistione fra svolgimento dei compiti istituzionali e deontologia professionale, soprattutto nelle vicende giudiziarie di particolare rilievo mediatico.

La insoddisfazione dei cittadini per il servizio reso dalla amministrazione della giustizia, le cui disfunzioni sono innegabili (come è innegabile lo sforzo di fronteggiarle da parte dei magistrati e degli altri operatori), ha generato una crescente diffidenza – sovente tramutatasi in vera e propria sfiducia, al pari di quella manifestatasi verso altre istituzioni fondamentali dello Stato – che ha trovato negli anni sponda e risonanza in settori della politica e dell’informazione.

L’insofferenza non si manifesta solo, come sarebbe più che comprensibile, per la lunghezza dei tempi dei procedimenti, ma nei confronti della decisione *in sé*, che la parte soccombente (sia nei giudizi civili sia in quelli penali) sempre più spesso non sembra disposta ad accettare ed imputa a inadempimenti o errori del giudice o a iniziative persecutorie delle procure. Il numero degli esposti presentati ogni anno contro i magistrati, fenomeno pressoché sconosciuto in altre realtà europee, costituisce l’epifenomeno di una reattività che rischia di minare alla base la legittimazione stessa della giurisdizione, la quale risiede anche nella riconosciuta autorevolezza delle sue decisioni. D’altra parte, quegli stessi esposti a volte rivelano condotte e prassi non corrispondenti a *standard* adeguati di comportamento.

Sarebbe un gravissimo errore considerare questo come un problema esclusivo della giustizia disciplinare e pretendere da questa la soluzione.

I numeri dimostrano, come chiarito in più sedi, che la giustizia disciplinare italiana è rigorosa e tutt’altro che compiacente, ma il suo intervento deve essere riservato alla sanzione di condotte patologiche, specifiche e rilevanti: non è strumento che possa essere impropriamente utilizzato per più generiche, per quanto meritorie, finalità di maggiore efficienza e di politica della giurisdizione.

Per la sua intrinseca natura il sistema disciplinare può intervenire solo su casi singoli e quando la lesione degli interessi fondanti della giurisdizione si è già determinata: è impossibile piegarlo al raggiungimento di altri obiettivi, ferma

restando, così come per ogni sistema sanzionatorio, la funzione di prevenzione generale, che ha indubbiamente ricadute sulla condotta della generalità dei destinatari della norma.

Allo stesso modo sarebbe un errore trasferire interamente sull'iniziativa disciplinare il peso della (ri)affermazione e del consolidamento dei principi deontologici di comportamento alla cui violazione rinviano molti di quegli esposti che, come si è detto, vengono rivolti contro i magistrati.

La magistratura, come sovente ha dimostrato di saper fare, deve essere esigente e rigorosa in primo luogo nei confronti di sé stessa, ma il presidio primo dei valori di indipendenza, imparzialità, correttezza, diligenza, professionalità, riserbo ed equilibrio, che fondano il corretto esercizio della giurisdizione, consiste nella condivisa assunzione di tali valori come parametri quotidiani ispiratori della propria condotta e metro reciproco di valutazione del comportamento tra gli stessi colleghi.

Prima della caduta patologica, che impone l'intervento degli organi ai quali è affidato il controllo disciplinare dei magistrati, rileva il costante rispetto del codice etico da parte di ciascuno. Non deve trarre in inganno la intrinseca imperfezione di una norma, come quella del codice etico, priva di sanzione.

La tipizzazione del 2006 ha attuato un'osmosi non sempre felice tra norme deontologiche e alcune fattispecie disciplinari elaborate dalla precedente giurisprudenza e tra le due materie vi è certo una evidente contiguità. Ciononostante non bisogna assolutamente confonderle tra loro e non è quello disciplinare, come s'è già detto, il solo – e neanche il primo – terreno sul quale i valori della giurisdizione devono essere difesi.

La formazione iniziale e permanente, ora affidata alla Scuola superiore della magistratura, le valutazioni di professionalità, l'esercizio della discrezionalità consiliare nella scelta dei dirigenti vengono prima e hanno forse maggiore importanza. Gli organi disciplinari intervengono dopo, quando tutti gli altri presidi sono stati travolti e il danno è già stato fatto. Non si può chiedere ad essi qualcosa di

diverso e non devono essere caricati di funzioni ulteriori rispetto a quelle, già gravose, che l'ordinamento attribuisce loro.

Sta forse nella confusione tra questi diversi piani la radice dell'evidente contraddizione per la quale, a fronte di un sistema disciplinare il cui bilancio è certamente in attivo, se ne chiede da più parti la riforma. L'insoddisfazione per il funzionamento della giustizia e, in molti settori della società e della politica, la delusione per la ritenuta inattuazione della legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati – della quale è, comunque, incontestabile la necessità di una rivisitazione, senza che ciò comporti necessariamente la introduzione della responsabilità diretta dei magistrati, che mai è stata chiesta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – hanno coltivato l'illusione che un diverso sistema, sottratto ad una Sezione disciplinare espressione esclusiva del Consiglio superiore, sarebbe in grado di esercitare un maggior controllo sulla magistratura e di migliorarne il funzionamento. Non ci si accorge, invece, di chiedere così al sistema disciplinare di assolvere una funzione che non gli è propria, deresponsabilizzando chi, sul piano normativo, regolamentare, organizzativo, dirigenziale, operativo, dovrebbe intervenire, ciascuno secondo il proprio ruolo, le proprie responsabilità, la propria consapevolezza professionale.

b) Criteri organizzativi

Il nuovo sistema disciplinare, introdotto dalla riforma operata con il decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, anche per le dimensioni quantitative e qualitative delle segnalazioni di comportamenti potenzialmente rilevanti sul piano disciplinare, si è inevitabilmente riflesso sulle strutture operative della Procura generale, le quali continuano ad essere gravate da carenze di organico (specie amministrativo) e persistenti inadeguatezze della logistica, anche ambientale.

Grazie all'impegno encomiabile di quanti, in diverse funzioni, operano nel servizio, la Procura generale è riuscita, comunque, a realizzare un sistema di gestione efficiente,

che ha consentito di far fronte, senza particolari inconvenienti, all'ingente numero di procedure trattate, eloquentemente dimostrato dai successivi dati statistici e da quelli, più analitici, riportati in appendice (parte III).

Sotto il profilo organizzativo è stata mantenuta l'unitarietà della gestione dell'intero servizio (che si articola in due settori, quello predisdisciplinare, ovvero delle sommarie indagini preliminari, e quello disciplinare *stricto sensu*), attualmente facente capo al Procuratore generale aggiunto, al quale è stata conferita anche la delega per il visto sui provvedimenti di archiviazione (salvo i casi di particolare rilievo che rendano opportuna la verifica da parte del Procuratore generale).

La unitarietà della gestione ha consentito un proficuo coordinamento delle iniziative sia nella fase predisdisciplinare sia in quella disciplinare, favorendo la trattazione dei casi connessi, soggettivamente ed oggettivamente, ad opera del medesimo magistrato, e, secondo le più recenti disposizioni, prevedendo nei casi più complessi e delicati che l'assegnatario del procedimento per la fase predisdisciplinare se ne occupi anche in quella disciplinare, ove venga esercitata la relativa azione.

In quest'ottica viene curato un coordinamento con la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ai fini di una tempestiva predisposizione del calendario delle udienze che consenta di programmare le presenze dei sostituti procuratori generali, privilegiando così la continuità nella trattazione del procedimento anche nella fase (eventuale) del giudizio.

Sempre allo scopo di garantire il più possibile la uniformità delle valutazioni disciplinari – soprattutto in un quadro di persistenti incertezze giurisprudenziali che la tipizzazione non ha di certo superato – è stata attuata una intensa opera di divulgazione dei dati informativi all'interno dell'Ufficio, sia attraverso la diffusione in tempo reale delle pronunce della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite, sia con periodiche riunioni dei magistrati addetti al servizio.

Anche la segreteria amministrativa, pur nella ripartizione in specifici settori, si avvale proficuamente di una dirigenza unitaria.

Nonostante la cronica carenza di personale delle diverse qualifiche, la segreteria è riuscita a realizzare una completa informatizzazione, con adeguata correlazione fra le varie fasi di gestione del fascicolo ed immediato accesso ai dati, anche con funzioni di controllo dei precedenti e delle statistiche.

Nel corso dell'anno appena concluso è iniziata l'attività di manutenzione evolutiva del programma informatico; attualmente è allo studio un progetto per la digitalizzazione degli atti del settore disciplinare anche in funzione di un successivo sviluppo di rapporti con gli altri uffici interessati (anzitutto il CSM e il Ministero della giustizia).

c) Aspetti procedurali

Nel 2013 sono pervenute alla Procura generale della Corte di cassazione n. 1.373 notizie di possibile rilevanza disciplinare (+ 4% rispetto al 2012).

È innegabile che tale mole di dati incide pesantemente sull'attività dei magistrati addetti al servizio predisciplinare (tutti contemporaneamente assegnati anche alle altre impegnative funzioni civili o penali). E ciò per la complessità degli accertamenti necessari al fine di valutare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione del procedimento disciplinare e per l'esigenza, in caso negativo, di rendere adeguata motivazione delle archiviazioni, che vanno comunicate al Ministro della giustizia.

Occorre rilevare che parte delle segnalazioni hanno carattere seriale, ma, nel sistema attuale, richiedono ugualmente l'apertura di un procedimento, una sia pur minima attività istruttoria e la redazione di un motivato provvedimento conclusivo.

In via generale, il quadro procedimentale può dirsi ormai adeguatamente definito con gli interventi giurisdizionali della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite della Corte di cassazione, anche grazie al significativo contributo della Procura generale.

Si segnalano in particolare nel corso del periodo in esame:

- la pronuncia delle Sezioni unite la quale, confermando sul punto quanto statuito dalla Sezione disciplinare, ha interpretato la norma di cui all'art. 16, comma 4, del decreto legislativo n. 109 del 2006 nel senso che è attribuito al procuratore generale il

potere di disporre la sospensione del procedimento disciplinare nell'ipotesi in cui siano in corso indagini penali su elementi comunque rilevanti in sede disciplinare, e quindi ancor prima dell'esercizio dell'azione penale;

- la pronuncia delle Sezioni unite che, superando una isolata decisione e ribadendo il consolidato indirizzo precedente, ha confermato che la fase delle sommarie indagini preliminari si risolve in una attività amministrativa finalizzata all'acquisizione di una più completa e precisa cognizione dei fatti, unicamente in funzione delle valutazioni di competenza del procuratore generale circa l'esercizio dell'azione disciplinare (e, quindi, non sussiste alcun obbligo di comunicazione all'incolpato);

- la pronuncia delle Sezioni unite che ha escluso l'applicabilità, nel procedimento disciplinare, della disposizione dell'art. 431 c.p.p. (che prevede il fascicolo per il dibattimento), ben potendo la Sezione disciplinare utilizzare, senza alcun formale provvedimento di acquisizione, il fascicolo rimesso dal procuratore generale ai sensi dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 109;

- la pronuncia delle Sezioni unite la quale ha statuito che la Sezione disciplinare può esercitare il potere di disporre di ufficio l'assunzione di nuovi mezzi di prova, previsto dall'art. 507 c.p.p., applicabile al giudizio disciplinare in virtù del rinvio di cui all'art. 18 del decreto legislativo dianzi più volte citato.

È riconducibile alle tematiche procedurali il rapporto fra l'iniziativa disciplinare e l'art. 2 della c.d. legge delle guarentigie (regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511), come novellato dall'art. 26 del decreto legislativo n. 109 del 2006.

Si è più volte rilevato come il legislatore abbia inteso definire una netta demarcazione tra i trasferimenti d'ufficio amministrativi e i provvedimenti disciplinari.

L'istituto in esame assicura all'organo di autogoverno adeguati meccanismi d'intervento in contesti di rilevante compromissione dei valori connessi alla funzione giudiziaria. Ciò comporta che l'operato del Consiglio superiore della magistratura si svolge con la indispensabile immediatezza e in una situazione che, tendenzialmente, non implica la necessità di indagare se nel caso concreto la condotta ascritta al magistrato sia assistita dai connotati soggettivi ed oggettivi dell'illecito disciplinare.

Il Consiglio, in diverse risoluzioni, ha ribadito tali principi; ma nei fatti permangono – soprattutto in casi di particolare rilievo – situazioni di contestualità con le indagini disciplinari, e quindi di interferenza, per cui la Procura generale ha ritenuto opportuno attendere le conclusioni del Consiglio prima di proseguire nelle attività di propria competenza, sempre che ciò non pregiudichi il rispetto dei rigorosi termini che è tenuta ad osservare nel compimento della sua attività di indagine.

d) Profili di diritto sostanziale; in particolare il ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni

La riforma del 2006 ha realizzato, per diffusa opinione, un sistema di “*tipizzazione imperfetta*”.

Tale tipizzazione è fonte di problemi attinenti, anzitutto, alla garanzia degli incolpati, in quanto norme non chiare possono dar luogo ad orientamenti giurisprudenziali contrastanti, che ledono i principi di eguaglianza dinanzi alla legge e di certezza del diritto. Essa è fonte, altresì, di lacune nel perseguimento di comportamenti posti in essere in violazione dei doveri fondamentali (art. 1 del decreto legislativo n. 109 del 2006): lacune che non trovano giustificazione e che sono dovute a sviste del legislatore, a mancato coordinamento o altro.

È interesse dei magistrati e della collettività migliorare il sistema, soprattutto se si considera che l'azione è obbligatoria e che, in presenza di fatti certi, deve essere possibile catalogare questi in illeciti dai contorni chiari. Il magistrato ingiustamente attinto dall'azione determina una delegittimazione della giurisdizione allo stesso modo di come la determina il magistrato che viola i precetti del codice disciplinare o non si attiene al *minimo etico esigibile*, avvertito dalla collettività come presupposto essenziale per il corretto esercizio delle funzioni giudiziarie.

Tale situazione si riflette inevitabilmente sull'attività della Procura generale, chiamata sovente a verificare la valenza disciplinare di una determinata condotta con riferimento ad un quadro normativo non ben definito – o per incompiutezza o per

genericità del precetto, ovvero per sovrabbondanza delle figure di illecito alle quali taluni fatti sono riconducibili – e con spazi di discrezionalità che comportano orientamenti giurisprudenziali ondivaghi.

Uno dei temi maggiormente dibattuti, anche perché oggetto di crescente preoccupazione da parte dei magistrati, è quello relativo ai ritardi nell'espletamento dell'attività giudiziaria.

Va subito rilevato che i dati allarmistici sovente diffusi non trovano riscontro nelle statistiche, né in termini assoluti né in termini relativi. È interessante rilevare che negli ultimi anni vi è stato un *trend* costante verso la riduzione delle azioni disciplinari esercitate per ritardi nel deposito dei provvedimenti, con la sola eccezione dell'anno appena decorso, che ha tratto origine da un consistente aumento di quelle esercitate dal Ministro della giustizia⁽²⁾ e delle conseguenti incolpazioni⁽³⁾. Queste ultime, infatti, sono passate da 85 su un totale di 196 (pari al 43%) nel 2009, a 62 su 186 nel 2010 (33%), a 45 su 169 nel 2011 (27%), a 46 su 200 nel 2012 (23%), per risalire a 64 su 192 nel 2013 (33%). Tali dati – tenuto anche conto che solo in parte i relativi procedimenti si sono conclusi con sentenza di condanna – evidenziano che talune preoccupazioni su un particolare rigore in materia non hanno ragion d'essere, risultando l'aumento delle incolpazioni legato a fattori contingenti, quali il numero delle ispezioni ministeriali effettuate e le dimensioni degli uffici che ne sono stati oggetto.

In altri termini, l'opinione secondo la quale la repressione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti costituirebbe una priorità per la Procura generale è tanto diffusa quanto infondata. L'Ufficio – pur non sottovalutando il fenomeno in esame (comunque deplorabile), nel rigoroso rispetto della obbligatorietà dell'azione disciplinare e secondo quanto imposto dal principio della ragionevole durata del processo entrato a far

² Le azioni disciplinari del Ministro nel 2013 hanno subito un incremento del 127%; sono state, infatti, a fronte delle 33 del 2012, 75, delle quali 29 esercitate per ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, da cui hanno tratto origine altrettanti procedimenti disciplinari. Per tale illecito la Procura generale nel 2013 ne ha promosse 28.

³ I dati sulle azioni e, quindi, sulle sopravvenienze non coincidono con quelli sulle incolpazioni; non è infrequente, infatti, il caso di singoli procedimenti con pluralità di incolpati (v. parte III, tab. 3 e 6).

parte della Carta costituzionale (art. 111, secondo comma) – rivolge la sua vigile attenzione, soprattutto, a quelle condotte, funzionali ed extrafunzionali, realizzate anche da magistrati posti ai vertici di uffici giudiziari, lesive del prestigio e dell'autorevolezza dell'amministrazione della giustizia e, quindi, della sua credibilità (v. anche *retro*, *sub* lettera *a*) ovvero denotanti patologiche cadute di professionalità e difetto di consapevolezza delle funzioni di cui si è investiti.

La Procura generale, in questa delicata materia, ormai da tempo si muove su ambiti valutativi ben definiti, operando un significativo filtro delle segnalazioni pervenute; ad esempio evitando, in linea tendenziale, di perseguire ritardi infra-annuali, valutando attentamente le condizioni soggettive ed oggettive, facendo ricorso, anche nella fase delle sommarie indagini preliminari, all'applicazione dell'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 109 del 2006, in relazione al successivo art. 16, comma 5-*bis*, che consente di non procedere disciplinarmente per fatti di “scarsa rilevanza”.

A tal fine è stata predisposta una apposita modulistica per la richiesta ai dirigenti degli uffici di informazioni che includano tutti gli aspetti personali e organizzativi dell'attività del magistrato cui sono addebitati i ritardi. Tale *modus operandi* ha trovato di recente autorevole avallo da parte delle Sezioni unite, che hanno valorizzato, ai fini della valutazione della “*giustificabilità*” dei ritardi, sia le situazioni familiari sia quelle organizzative dell'ufficio, con particolare riguardo alla adozione o meno degli opportuni rimedi ad opera del capo dell'ufficio, rendendo anche doveroso, da parte della Sezione disciplinare, l'esame della motivata richiesta di verifica della scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-*bis* sopra menzionato (Cass., sez. un., n. 26550 del 2013).

In tema di ritardi merita fin d'ora di essere segnalato un dato per alcuni versi preoccupante, che peraltro necessita di ulteriori approfondimenti: da un'indagine statistica fatta dalla competente Direzione generale del Ministero della giustizia, su richiesta della Procura generale, è emerso che il maggior numero di essi si concentra negli uffici giudiziari con minore scopertura di organico per quanto concerne il personale di magistratura (v. parte III).

Nella delicata materia in esame, come ho già avuto occasione di dire in altra sede, ritengo che un ruolo decisivo sia quello dei capi degli uffici e dei loro più stretti collaboratori: i magistrati cui sono conferite funzioni semidirettive. Non, tuttavia, per finalità repressive, bensì in funzione preventiva.

Un buon capo dell'ufficio deve avere, innanzi tutto, la consapevolezza che gli oneri derivanti dalle funzioni esercitate sono assai superiori agli onori connessi alla carica.

Tra tali oneri assume particolare rilievo il costante monitoraggio del lavoro dei magistrati addetti all'ufficio non solo in funzione di un doveroso controllo, ma anche, principalmente, allo scopo di individuare, non appena se ne manifestino le prime avvisaglie, le eventuali difficoltà in cui i colleghi si dibattono e di apprestare ogni utile strumento volto al loro tempestivo superamento. Ciò al fine di evitare che situazioni, anche personali, contingenti arrechino danno agli incolpevoli utenti del servizio, all'immagine dell'amministrazione della giustizia, quindi dello Stato (sul quale ricadono pure le conseguenze economiche di tali disfunzioni). Ma importante è anche la ricaduta sui singoli magistrati, per la maggior parte dei quali – di solito i più sensibili e impegnati – un procedimento disciplinare costituisce un fatto traumatico e l'irrogazione di una sanzione disciplinare un'evenienza che rischia di segnare in maniera indelebile la loro vita professionale.

Dell'impegno in tale prospettiva si deve tener conto in sede di valutazione per la conferma negli incarichi direttivi e semidirettivi.

In tale direzione sembra muoversi una recente delibera del Consiglio superiore della magistratura (13 novembre 2013) in materia di organizzazione tabellare, la quale ha previsto che i dirigenti degli uffici adottino una serie di rimedi per consentire, “a tutela degli interessi dell'utenza” e dello stesso magistrato in difficoltà, di riorganizzare l'ufficio al fine di eliminare l'arretrato. Sono consentiti interventi che riguardano il parziale o totale esonero temporaneo del magistrato dall'assegnazione di nuovi affari, l'esonero temporaneo da specifiche attività giudiziarie, la redistribuzione

dei processi e dei procedimenti con eventuale formazione di ruoli autonomi per i giudici onorari.

Anche ulteriori illeciti, ancorché non riconducibili nell'alveo della lettera *q*) dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006, riguardano i ritardi nell'attività processuale.

La Sezione disciplinare ha ritenuto che la determinazione, da parte del singolo giudice o del collegio, di una agenda che non si limiti alla fissazione cronologica dei processi da decidere sulla base dell'ordine di iscrizione a ruolo ma li scagioni in ragione delle rispettive caratteristiche, della difficoltà, dell'urgenza legata a vicende specifiche o ai caratteri del procedimento, non costituisce una violazione di legge grave ed inescusabile, se la dilazione non appaia palesemente incongrua in relazione ai carichi di lavoro e alla difficoltà dei processi.

Il ritardo nel compimento di un solo atto nell'esercizio delle funzioni non comporta responsabilità ai sensi della menzionata lettera *q*); semmai, ai sensi della lettera *g*) dello stesso art. 2, nel caso in cui l'omissione integri una grave violazione di legge dovuta ad ignoranza o negligenza inescusabile, ovvero ai sensi della lettera *a*), ove la condotta omissiva arrechi ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti. Il confine tra i due illeciti, tuttavia, non è chiaro nelle fattispecie concrete, al punto che la giurisprudenza è tuttora incerta.

Particolarmente rigoroso è l'orientamento sia della Sezione disciplinare sia delle Sezioni unite in materia di libertà personale.

In questo caso, però, permangono contrasti giurisprudenziali per quanto riguarda l'individuazione degli organi responsabili e anche per l'inquadramento negli illeciti disciplinari, assistendosi ad orientamenti oscillanti, specie nell'ambito della Sezione disciplinare, fra l'ipotesi di cui alla lettera *a*) e quella di cui alla lettera *g*).

Maggiori elementi di criticità emergono nel caso di "violazione di legge" e ciò sia perché non sempre chiara si appalesa la distinzione fra le varie fattispecie, sia per i contrasti giurisprudenziali emersi nell'ambito della stessa Sezione disciplinare, ma soprattutto per la obiettiva difficoltà di individuare il *discrimen* fra l'attività di

interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove – che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006, non dà luogo a responsabilità disciplinare – e la violazione di legge che assurge a illiceità.

L'individuazione del confine tra la patologia deontologica e quella esclusivamente processuale – in un contesto caratterizzato dal costante incremento degli esposti che censurano errori di diritto nell'adozione di provvedimenti giurisdizionali – ha evidenti ricadute sulla natura e qualità dell'impegno richiesto alla Procura generale. Questa è chiamata ad un complesso e articolato percorso logico, consistente nell'individuazione della norma di riferimento per la decisione del magistrato, nella verifica delle interpretazioni già prospettate o ragionevolmente possibili, nell'accertamento se, rispetto ad esse, la decisione si sia posta in “incontrovertibile difformità”, nella verifica se quest'ultima sia stata determinata da ignoranza o negligenza inescusabile e, all'esito, nella individuazione dei beni protetti e degli interessi coinvolti, ai fini dell'eventuale giudizio di scarsa rilevanza *ex art. 3-bis* del medesimo decreto legislativo n. 109.

e) Prospettive di riforma

Si è parlato nel paragrafo che precede di “*tipizzazione imperfetta*”; il che non vuol significare anacronistica nostalgia per il precedente sistema caratterizzato dalla atipicità dell'illecito, perché una giurisdizione sanzionatoria quale è quella in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati – affidata all'autorità giudiziaria e che si conclude con un provvedimento giurisdizionale ricorribile davanti al supremo organo di giustizia ordinaria del paese, le Sezioni unite della Corte di cassazione – non può non essere fondata su una previsione dei singoli illeciti sanzionati: pena il rischio concreto di lesione delle garanzie dei magistrati e, soprattutto, di pregiudizio per le delicate funzioni ad essi affidate.

La “imperfezione” è legata alle criticità che si riscontrano nell’ambito degli illeciti extra-funzionali, previsti dall’art. 3 del più volte ricordato decreto legislativo n. 109, come già si rilevò lo scorso anno in questa stessa occasione.

Andrebbe, anzitutto, posto rimedio alla mancanza di un esplicito collegamento tra i doveri funzionali ed il comportamento della vita privata, sì da raggiungere un equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato-cittadino (manifestazione del pensiero, libertà di azione, di relazione e cura degli interessi personali) e garanzia dell’imparzialità e dell’indipendenza anche nell’agire sociale.

Il contrasto tra i due profili risulta evidente in tema di esternazioni extra-funzionali, che possono avere contenuto politico o consistere nel dichiarare pubblicamente ragioni e bontà delle iniziative di indagine o delle decisioni adottate nell’ambito del procedimento del quale il magistrato sia assegnatario. L’impossibilità di inquadrare tali condotte in uno degli illeciti tipici stride con le ricadute che può avere sull’immagine del magistrato l’esercizio del diritto di manifestazione del pensiero con modalità non in linea col dovere di riserbo, specie dopo l’intervento della Corte europea dei diritti dell’uomo secondo cui ai magistrati è imposta la “massima discrezione”, che deve indurre gli stessi “a non utilizzare la stampa, neanche per rispondere alle provocazioni” (CtEDU, sezione seconda, 9 luglio 2013, Di Giovanni c. Italia).

Questa asimmetria tra prescrizione generale di *riserbo* (art. 1 del decreto legislativo n. 109) ed assenza di prescrizioni limitative delle esternazioni in ambito extra-funzionale può ingenerare il dubbio che le funzioni esercitate possano essere condizionate dalle opinioni espresse come privato, come tali compromissive della immagine di imparzialità e terzietà. Sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto ad assicurare il bilanciamento tra la tutela dell’imparzialità e dell’indipendenza e il diritto alla libera espressione del pensiero, per stabilire se l’esternazione abbia rappresentato esplicitazione della libertà, ovvero abuso, in quanto idonea – per contenuto, modi e tempi – a compromettere la fiducia nei suddetti valori fondanti della giurisdizione e, di riflesso, il prestigio dell’ordine giudiziario. Rimettendosi alla

sola capacità di indifferenza o resistenza del magistrato alle pressioni mediatiche, si rischia di legittimare prassi di *autotutela preventiva* di una parte processuale (pur imparziale), in qualche modo speculari a quegli atteggiamenti di difesa *dal processo* e non *nel processo* emersi nelle cronache giudiziarie degli ultimi anni, più volte stigmatizzati dal Consiglio superiore della magistratura.

In argomento si veda anche *sub* cap. 1, lettera g).

Sembrano opportune modifiche anche in relazione a ipotesi di frequentazioni illecite (art. 3, lettera b, del decreto legislativo). La riferibilità del concetto a relazioni non occasionali comporta l'esclusione della rilevanza di situazioni in cui il magistrato abbia consapevolmente incontrato "persone sottoposte a procedimento penale o di prevenzione trattato dal magistrato o che a questi constino essere state dichiarate delinquenti abituali, professionali o per tendenza, o aver subito condanna per delitti non colposi alla pena della reclusione superiore a tre anni, ovvero essere sottoposte ad una misura di prevenzione", ma si sia trattato di frequentazione non continuativa, seppure svolta con modalità tali da ledere l'immagine di imparzialità, di correttezza e di indipendenza (ad esempio nel caso di un unico, consapevole incontro pubblico). Analogamente, tale immagine può essere compromessa in caso di frequentazione di persone non rientranti nelle predette categorie, svolta con modalità inopportune (ad esempio con persona notoriamente indagata dall'ufficio di appartenenza del magistrato). Anche per tale illecito sarebbe opportuno l'inserimento di una specifica norma, che consenta al giudice disciplinare di operare il bilanciamento tra l'interesse (di natura pubblicistica) all'imparzialità e all'indipendenza del magistrato ed il suo diritto di libertà nelle relazioni private.

È indubbio, quindi, che – come già rilevato in altre occasioni – vi sono talune condotte extra-funzionali che ledono il bene giuridico tutelato con il sistema disciplinare, quanto (se non più di) quelle tipizzate, e che tuttavia sfuggono alla sanzione.

L'introduzione di clausole generali di chiusura – quale quella eliminata dall'art. 1, comma 3, della legge 24 ottobre 2006, n. 269 (*Sospensione dell'efficacia nonché*

modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario) – sia per gli illeciti funzionali che per quelli extra-funzionali vanificherebbe, però, la tipizzazione, la quale costituisce anche un presidio dell'indipendenza dei magistrati costituzionalmente garantita dall'art. 104, primo comma, della Costituzione.

Sarebbe preferibile l'introduzione di qualche ulteriore fattispecie, puntualmente delineata nei suoi elementi costitutivi, seppure con formule non rigide, che non si presti ad interpretazioni volte a rendere vana, surrettiziamente, la tipizzazione.

La chiarezza della legge e la prevedibilità degli effetti che derivano dalla sua violazione, sovente evocate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, debbono caratterizzare anche le norme in materia di illeciti disciplinari dei magistrati.

f) L'attività del settore disciplinare nel 2013. Analisi statistica

L'individuazione della Procura generale della Corte di cassazione quale titolare della – doverosa – funzione propulsiva e requirente in ambito disciplinare su scala nazionale ne determina per conseguenza la connotazione di organo istituzionale particolarmente adatto a svolgere, in parallelo all'esercizio della funzione stessa, una riflessione e una analisi complessiva intorno all'andamento e alle linee di tendenza che si manifestano negli aspetti patologici del funzionamento del servizio giudiziario, e ciò definisce l'Ufficio quale osservatorio in un certo senso privilegiato dell'andamento generale della giurisdizione, a tutti i livelli e sull'intero territorio. Il punto di vista conoscitivo di cui dispone la Procura generale, invero, appare (in sinergia operativa con il Ministero, quanto alla elaborazione dei dati) il più ampio e completo tra quelli che possono essere ravvisati per ciascuna delle diverse istanze istituzionali che in vario modo concorrono allo svolgimento della funzione in materia disciplinare, dall'Ispettorato del Ministero della giustizia (le cui iniziative sono principalmente effetto delle attività ispettive di volta in volta espletate, o delle singole inchieste disposte dal Ministro), ai consigli giudiziari e agli organi di vigilanza in ambito distrettuale (a dimensione territoriale delimitata), fino allo stesso Consiglio

superiore della magistratura, che, quale giudice della fase dibattimentale, non ha cognizione di tutto il percorso informativo e di valutazione dei singoli casi che non pervengono all'azione disciplinare e al giudizio.

Nessun altro organo, in definitiva, è investito della globalità della materia come lo è invece la Procura generale, che ha modo di considerare, quantitativamente e nel contenuto, ogni segmento della linea di svolgimento della funzione disciplinare, dalla *notitia* iniziale fino all'impugnazione di ultima istanza dinanzi alle Sezioni unite della Corte di legittimità.

Questo tratto, esclusivo e rilevante, fa sì che l'Ufficio abbia destinato una specifica attenzione, crescente negli anni, per gli aspetti di elaborazione e comparazione dei dati globali afferenti alla materia disciplinare, attraverso analisi di ordine statistico – in cooperazione con la competente Direzione generale del Ministero – che, disaggregando i dati complessivi, appaiono particolarmente interessanti per cogliere, nel tempo come nelle diverse aree del paese, le effettive zone critiche della funzione di giustizia. Anche attraverso questo tipo di analisi, dunque, appare possibile portare a emersione alcuni aspetti – di organizzazione, o procedurali, o perfino di legislazione materiale – sui quali si rende utile ed opportuno intervenire, sia da parte dell'organo di autogoverno (attraverso determinazioni normative e organizzative secondarie) sia e soprattutto da parte del legislatore. In detta prospettiva, insomma, l'osservazione dell'andamento della “caduta” disciplinare, in termini non più del singolo caso ma generali, può contribuire alle più appropriate iniziative sulla fisiologia o per il ripristino di essa: emblematico il tema dei tempi della risposta giudiziaria, che, come si è visto, una volta delineata una certa stabilizzazione nella giurisprudenza disciplinare del Consiglio superiore e delle Sezioni unite civili, ha impegnato proprio l'organo di autogoverno nell'apprestare linee di organizzazione rivolte ai capi degli uffici, nella direzione del recupero delle situazioni di “sofferenza”. Anche per questa via, dunque, si possono attivare meccanismi di prevenzione e di conformazione dell'ordinamento della giustizia, di certo più utili, in termini complessivi, rispetto alla singola sanzione del singolo fatto.

Non è necessario qui illustrare in ogni dettaglio le analisi statistiche relative ai dati riferiti all'anno appena decorso e alle relative serie storiche, per la cui lettura si rinvia alle tabelle allegate, redatte a cura del personale della già menzionata Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia; si espongono di seguito alcuni elementi informativi di maggiore rilievo.

In primo luogo, può osservarsi che il numero totale delle notizie di interesse disciplinare pervenute nel 2013 è stato di 1.373; in leggero aumento – del 4,3% – rispetto all'anno precedente (erano 1.316), ma con una sostanziale stabilizzazione sui valori complessivi dell'ultimo quinquennio, con la sola eccezione del marcato incremento percentuale registrato nel 2011 (quando si è verificato un aumento del 28,8%, essenzialmente derivante dalla trasmissione di informazioni anche duplicate, in base ad un sistema successivamente corretto).

Nel 2013 sono stati definiti dall'Ufficio con decreto motivato di archiviazione 1.317 procedimenti, pari al 92,8% del totale delle notizie di rilievo disciplinare. L'adozione del provvedimento conclusivo nella forma del "decreto", necessitata dal sistema e dalla già ricordata qualificazione della fase c.d. predisciplinare come amministrativa, non deve trarre in errore circa la portata dell'impegno dell'Ufficio: proprio perché idoneo a chiudere il caso rimesso alla valutazione disciplinare, il decreto di archiviazione, se è sintetico e "seriale" in casi manifestamente privi di interesse, riceve sovente una motivazione particolarmente esaustiva, oltre che per la esplicitazione delle ragioni della determinazione nei riguardi del magistrato e dell'esponente, anche per esigenze legate alla novità della fattispecie o alla qualificazione giuridica del fatto, e contribuisce per questa via alla formazione di una "giurisprudenza" (pre)disciplinare che segnala, *a contrario*, gli ambiti esterni della giurisdizione disciplinare dei magistrati. Tale elevato numero di archiviazioni ha impegnato nel corso dell'anno 10 sostituti procuratori generali, con una media di 131 provvedimenti ciascuno (v. anche *retro sub c*).

È da sottolineare che in nessun caso al provvedimento di archiviazione, oggetto di comunicazione al Ministro della giustizia, ha fatto seguito una difforme

determinazione di quest'ultimo a norma dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006: segno di condivisione sostanziale e al contempo di tenuta delle ragioni decisorie adottate dall'Ufficio.

Nel corso del 2013 sono state avviate in totale 161 azioni disciplinari, di cui 75 per iniziativa del Ministro della giustizia; iniziativa discrezionale, questa, la cui incidenza è notevolmente accresciuta (più del doppio rispetto al 2012) e rappresenta il 47% del totale.

I procedimenti disciplinari definiti nel 2013 si sono conclusi: nel 59% dei casi, con la richiesta di giudizio; nel 34% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio; nel restante 7%, con riunione ad altro procedimento. Si tratta di valori in linea con i dati degli anni precedenti.

Nello stesso periodo, la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare l'adozione di cinque provvedimenti cautelari, di cui tre sono stati definiti in conformità con provvedimento di sospensione dalle funzioni, uno con declaratoria di non luogo a procedere per cessata appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario, ed uno è ancora *sub iudice*.

Quanto alle principali connotazioni riferite alle variabili oggettive (materia, tipologia di illecito, aree geografiche) e soggettive (funzione svolta, appartenenza di genere), meritano di essere sottolineati i seguenti dati: *a*) il significativo aumento del numero di magistrati sottoposti a iniziativa disciplinare nell'ambito della funzione giudicante, rispetto a quella requirente (rispettivamente, 76% e 24%), con una percentuale che si avvicina a riflettere la composizione generale del personale di magistratura (75% e 25%); *b*) l'aumento della percentuale di magistrati del genere femminile soggetti ad azione disciplinare (33,5% nel 2013, rispetto al 31% dell'anno precedente), tuttavia non tale da corrispondere al rapporto percentuale della presenza femminile in magistratura, nettamente più elevata in proporzione (47% donne e 53% uomini, al 31 dicembre 2013); *c*) la concentrazione di una significativa percentuale – pari al 49% – delle incolpazioni disciplinari nei riguardi di magistrati operanti nei distretti giudiziari del sud del paese; *d*) l'aumento, infine, delle incolpazioni per

ritardi nella adozione di provvedimenti in materia di libertà personale, passate, dal 6% del totale nel 2012, al 15% nel 2013.

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni per ritardi nel deposito di provvedimenti, si rinvia al paragrafo *d)* e alle tabelle allegate.

5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Anche nell'anno appena trascorso la Procura generale, attraverso il suo ufficio per gli affari internazionali, ha avuto parte attiva in tutte le istanze consultive del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea nelle quali si dibattono, con la partecipazione dei magistrati del pubblico ministero, le tematiche relative alla giustizia.

In particolare: *a)* la Procura generale partecipa attivamente alla Rete dei procuratori generali delle Corti supreme, che ha tenuto a Cracovia, nel maggio del 2013, la sua sesta assemblea annuale e della quale un sostituto procuratore è segretario generale; *b)* interviene con un ruolo propulsivo e propositivo alle riunioni semestrali del *Forum* consultivo dei Procuratori generali dell'Unione europea, creato nel dicembre del 2010; luogo di dibattito che ha assunto un notevole peso presso le istituzioni dell'Unione nella elaborazione di motivati pareri sulle proposte legislative riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; *c)* un sostituto procuratore generale è stato confermato nella prestigiosa carica di presidente del Consiglio consultivo dei procuratori europei, organismo deputato ad esprimere pareri a richiesta del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su temi concernenti il pubblico ministero; *d)* un altro sostituto dell'Ufficio prende parte, quale componente, ai lavori del Gruppo di esperti indipendenti della Commissione europea in materia di politiche penali dell'Unione; *e)* un altro sostituto ancora è il corrispondente nazionale per il terrorismo nell'ambito di *Eurojust*.

Inoltre, sono attivi presso la Procura generale i “Punti di contatto” delle Reti giudiziarie europee in materia civile e commerciale ed in materia penale: la prima istituita in attuazione della decisione 2001/470/CE e la seconda con Azione comune dell'Unione europea 98/428/GAI, poi sostituita con la Decisione 2008/976/GAI del Consiglio europeo al fine di “rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri” anche con il coinvolgimento attivo di *Eurojust*. L'efficace opera di assistenza nelle procedure di competenza della Rete penale si è esplicata con la

definizione da parte del Punto di contatto – nell’anno 2013 – di 25 procedure (tra rogatorie e c.d. “varie”).

I temi oggi al centro del dibattito istituzionale europeo concernono principalmente l’attuazione delle novità contenute nei trattati come riformati dal Trattato di Lisbona, relative alle accresciute competenze penali dell’Unione; tra esse, principalmente quelle rivolte alla protezione degli interessi finanziari dalle frodi attraverso la nuova direttiva (che si trova ancora in fase di codecisione) che andrà a sostituire la Convenzione del 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e, da ultimo, la proposta della Commissione europea, pubblicata nel luglio del 2013, relativa alla istituzione del Procuratore europeo antifrode, secondo l’art. 86 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. L’Ufficio partecipa attivamente, anche con interventi scritti, all’ampio dibattito apertosi tra i giuristi su questa importantissima proposta legislativa, rispetto alla quale ha da ultimo assunto anche una posizione comune concordata con i Procuratori generali di Bulgaria, Portogallo e Spagna; sempre nel rigoroso rispetto delle prerogative e delle scelte politiche di altri organi dello Stato.

Temi non secondari del dibattito sono stati anche la proposta di direttiva sul congelamento e la confisca dei beni delle organizzazioni criminali (COM(2012)85) – tema quest’ultimo particolarmente sensibile per il nostro paese – e il completamento del quadro di direttive sui diritti minimi della difesa degli imputati e delle vittime nel processo penale.

L’elaborazione nell’ambito del Consiglio d’Europa, a sua volta, oltre che all’applicazione della Raccomandazione n. 19 adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa il 6 ottobre 2000 e dedicata al ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale, ha avuto ad oggetto nel 2013 l’elaborazione di un parere sul tema (di grande attualità nel nostro paese) dei rapporti tra pubblico ministero e mezzi d’informazione. La traduzione italiana del testo – approvato a Yerevan (Armenia) il 9 ottobre 2013 – è stata curata dalla Procura generale della Corte di cassazione, che l’ha resa pubblicamente disponibile, in adempimento dell’auspicio

formulato dal Consiglio d'Europa.

L'Ufficio è consapevole della particolare configurazione del pubblico ministero nel sistema italiano e, per tale ragione, sta portando avanti nelle diverse sedi le proprie posizioni in collegamento sempre più stretto con il Consiglio superiore della magistratura (alla cui Sesta Commissione vengono sistematicamente inviati atti e documenti), con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), col cui direttore sono intercorsi contatti diretti assai frequenti, con la Rappresentanza italiana in *Eurojust*, anche attraverso la diretta partecipazione di propri magistrati ai seminari strategici della Agenzia europea di cooperazione giudiziaria.

Sempre più intensi sono inoltre i necessari collegamenti interni, con la Direzione nazionale antimafia, le procure generali delle corti di appello e le procure distrettuali antimafia ed antiterrorismo, al fine di consentire un sempre maggior coinvolgimento di tali uffici nella elaborazione delle posizioni espresse in sede internazionale.

Non sono stati infine trascurati i più tradizionali contatti bilaterali diretti con altri uffici del pubblico ministero, in Europa e non solo. Assai frequenti hanno continuato ad essere le visite di delegazioni straniere presso la Procura generale e da ultimo si vanno sviluppando programmi bilaterali di stabile cooperazione e scambio di opinioni ed esperienze con le procure generali di alcuni paesi membri dell'Unione.

Tutte queste attività verranno ulteriormente sviluppate nel 2014, anno che vedrà, nel secondo semestre, la presidenza italiana di turno del Consiglio dell'Unione europea.

Ovviamente le linee guida della presidenza italiana, anche nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, verranno dettate dal Governo; compito dei giuristi, e dei magistrati in particolare, sarà quello di verificare quanto è stato sino ad oggi costruito e quanto resta da costruire, anche nel nostro paese, per l'Europa del diritto e dei diritti. La Procura generale sarà, nell'ambito delle sue competenze e delle sue professionalità, impegnata su questo terreno, promuovendo la più ampia e leale collaborazione su questi temi.

6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA

a) Le principali linee d'azione

I contatti tra la Procura generale e la Direzione nazionale antimafia, nel rispetto delle reciproche competenze, si sono negli ultimi tempi intensificati, consolidando una prospettiva di collaborazione sinergica che non potrà nel futuro che rivelarsi di reciproco arricchimento.

Nell'ampia relazione trasmessa al Procuratore generale, la Direzione nazionale antimafia – istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione che, per legge, esercita la sorveglianza su di essa e sul Procuratore nazionale antimafia (artt. 103 e 104 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*) – ha delineato un quadro dei settori di intervento dell'ufficio che è speculare al differenziarsi ed espandersi dell'ambito e dei moduli operativi della criminalità che si vuole sconfiggere. Ha evidenziato, inoltre, importanti settori giudiziari ed extra-giudiziari di ulteriore impegno della Direzione nazionale, quali la materia disciplinata dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario (in tema di sospensione nei confronti di detenuti particolarmente pericolosi delle ordinarie regole del trattamento carcerario: c.d. carcere duro) – in cui la partecipazione dei magistrati della DNA alle udienze ha contribuito all'adeguata trattazione dei reclami, con riduzione del numero delle decisioni di accoglimento – ed il settore della cooperazione internazionale (sulla collaborazione dei due Uffici in tale settore, v. *retro sub cap. 5*).

Al monitoraggio delle dinamiche proprie delle tradizionali organizzazioni criminali, che la DNA trae dalla quotidiana opera di coordinamento e rilevazione, si affianca la individuazione di significative realtà emergenti e linee di tendenza. La centralità dell'aspetto economico dei fenomeni criminali e dei conseguenti strumenti di contrasto non è certo una novità (la maturazione di un tale approccio risale a trent'anni fa e ne siamo debitori a Giovanni Falcone e a quella generazione di

investigatori e magistrati), ma anche sul piano normativo assume sempre maggiore importanza.

A due anni dall'entrata in vigore del già ricordato decreto legislativo n. 159, con specifico riferimento alla materia delle misure di prevenzione, si è reso necessario un nuovo intervento legislativo per risolvere alcune delle criticità più evidenti della normativa. Con la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (*Legge di stabilità 2013*) sono state apportate a quel testo modifiche la cui urgenza era emersa sin dalle primissime fasi di applicazione.

L'estensione delle competenze dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata "all'ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui agli artt. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. e 12-*sexies*" del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992 (art. 1, comma 189, della suddetta legge di stabilità), ha reso ancor più urgenti interventi volti, da un lato, a potenziare l'Agenzia, dall'altro, a semplificare le procedure.

Oltre ad una politica volta a creare le condizioni per il coinvolgimento, accanto allo Stato e agli enti territoriali, anche della società civile (condizione imprescindibile per il raggiungimento del risultato auspicato), sono indispensabili una drastica riduzione dei tempi tra il sequestro dei beni e la destinazione degli stessi, nonché una politica di gestione che assicuri una amministrazione improntata a criteri di conservazione del valore economico dei beni in sequestro o confiscati (opere di manutenzione per i patrimoni immobiliari e valorizzazione delle attività produttive per le aziende).

Sul piano giurisprudenziale occorre definire e completare, anche alla luce delle modifiche normative, il processo di assestamento sistematico delle misure patrimoniali. Occorrerà sciogliere i nodi connessi alla possibile interferenza tra le due ipotesi di sequestro e/o confisca: quella di prevenzione e quella penale ai sensi dell'art. 12-*sexies*, dianzi richiamato, e alle conseguenze in punto di preclusione processuale. Sarà necessario che la Corte di cassazione chiarisca poi in che termini

rilevi ancora il rapporto di pertinenzialità temporale tra l'acquisto originario del bene e la determinazione delle condizioni per la confisca di prevenzione, poiché anche su questo terreno i confini concettuali tra misura di prevenzione e art. 12-*sexies* tendono a sfumare.

Anche se non direttamente collegato al tema del contrasto alla criminalità organizzata mafiosa, deve essere evidenziato il notevole incremento del ricorso alle misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei soggetti di cui all'art. 1 del già ricordato decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivano abitualmente con i proventi di attività delittuose), espressione di un processo evolutivo del sistema della prevenzione, oggi sempre più incentrato sui patrimoni illecitamente accumulati e volto al contrasto di nuove manifestazioni di pericolosità.

Il tema del contrasto patrimoniale ha assunto centralità anche in sede europea e internazionale, come dimostrato dalla Risoluzione sul crimine organizzato nell'Unione europea approvata il 25 ottobre 2011 e dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2012, relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea, il cui *iter* di approvazione è ancora in atto.

b) L'andamento della criminalità mafiosa

Nell'ambito delle tradizionali forme di criminalità mafiosa italiana, l'osservatorio privilegiato della Direzione nazionale antimafia consente di registrare, accanto a positivi risultati nell'attività di contrasto, anche processi di adeguamento delle organizzazioni ai mutamenti della situazione economica e sociale.

Gli indiscutibili successi che anche nell'anno in esame si sono conseguiti nei confronti dell'organizzazione *cosa nostra* non devono indurre in errore facendo

ritenere che la cattura di esponenti mafiosi di spicco e di numerosi altri associati sia in grado da sola di disarticolare in maniera definitiva l'organizzazione. La possibilità di contare ancora su esponenti di vertice in libertà nella provincia di Trapani, sui latitanti e su una articolazione organizzativa non debellata, consente all'organizzazione criminale, pur in difficoltà, di mantenere il controllo sulle attività economiche, sociali e amministrative nel territorio, continuando ad utilizzare le vaste reti di fiancheggiatori, il sistema dell'estorsione, l'inserimento nel settore dei pubblici appalti, e più recentemente nei settori della grande distribuzione alimentare, dei mercati ortofrutticoli e in quello delle sale da gioco lecite.

Infine deve indicarsi un moderato, rinnovato ricorso dell'organizzazione all'omicidio, che nell'anno appena decorso si è manifestato nuovamente nelle forme della c.d. lupara bianca.

Si deve altresì dare atto del lavoro svolto dalla Direzione distrettuale antimafia di Caltanissetta – ora al vaglio dibattimentale – che ha portato alla riscrittura della fase esecutiva della strage di via D'Amelio, in cui persero la vita Paolo Borsellino e la sua scorta, con l'individuazione dei reali autori del gravissimo evento, e del lavoro svolto dallo stesso ufficio in relazione alla strage di Capaci, che cagionò la morte di Giovanni Falcone, della moglie Francesca Morvillo e della scorta, poiché tale significativa indagine costituisce un importante tassello del complessivo lavoro investigativo e processuale operato al fine di approfondire e sviluppare quanto recentemente emerso in materia di responsabilità penali per le stragi mafiose del 1992. Anche la Corte d'assise di Palermo sta sottoponendo da parte sua a verifica dibattimentale i risultati conseguiti, su ulteriori profili correlati, dall'ufficio inquirente di quel tribunale.

Per quanto riguarda la *'ndrangheta*, deve confermarsi ancora una volta il dato della tendenziale unitarietà di tale organizzazione criminale: l'esistenza di una sorta di “consiglio di amministrazione della *holding*”, che elegge il suo “presidente”, è un dato che giudiziariamente ha trovato plurime conferme in sede cautelare e di merito.

Sotto il profilo degli interessi del crimine organizzato calabrese, le indagini hanno evidenziato la perdurante posizione di assoluta primazia della 'ndrangheta nel traffico internazionale di stupefacenti, che continua a generare imponenti flussi di guadagni in favore della criminalità organizzata calabrese, la quale può avvalersi del controllo quasi totalizzante del porto di Gioia Tauro (tra il giugno 2012 ed il luglio 2013 quasi la metà della cocaina sequestrata in Italia – circa 1.600 kg. su circa 3.700 complessivi – è stata ivi intercettata) e reinveste, specie nel settore immobiliare, i proventi di tale attività. Nondimeno emerge, specie per le cosche operanti nella città di Reggio Calabria, la particolare capacità dell'organizzazione di inserirsi nella gestione delle c.d. società miste – pubblico/privato – attraverso cui vengono forniti i principali servizi pubblici alla cittadinanza e la conferma anche processuale di una vera e propria colonizzazione, da parte della 'ndrangheta, di alcune aree del nord. In tali aree si assiste al radicamento di strutture aventi una propria autonomia operativa e non solo ad articolazioni periferiche della organizzazione con base in Calabria, delineandosi un modello definibile “a configurazione reticolare” delle *'ndrine* operanti in Lombardia. Analoghe considerazioni valgono con riferimento alle associazioni criminali di origine calabrese operanti in Piemonte.

Per la *camorra* deve confermarsi la estrema duttilità operativa e fluidità organizzativa: il fenomeno, quasi compulsivo, di continue scissioni nell'ambito di una stessa organizzazione è dimostrativo da una parte della capacità dello Stato di disarticolare rapidamente gruppi armati attivi anche per poche settimane, dall'altra di quella dei sodalizi criminali camorristici di adottare forme organizzative per così dire diffuse e poco centralizzate, recuperando uno spazio di azione più fluido ed orientando in direzioni nuove il proprio patrimonio relazionale.

Un forte radicamento territoriale nell'area salentina caratterizza l'attività della *sacra corona unita*, che sembra aver adottato, sia pure in presenza di alcuni segnali di ripresa della conflittualità interna, una strategia di “sommersione”, evitando clamorosi eventi criminali per ricercare il consenso della popolazione e potersi

dedicare con maggiore tranquillità alla gestione degli affari illeciti ed al reinvestimento dei proventi da questi derivanti.

Alla marcata localizzazione salentina della sacra corona unita corrisponde l'emersione sempre più chiara di gruppi criminali operanti nel foggiano e nell'area garganica, con l'instaurarsi di rapporti con le organizzazioni del casertano (*clan* dei casalesi) e una crescente infiltrazione nelle maggiori attività amministrative ed economiche, così come l'atomizzazione in una pluralità di sodalizi della criminalità attivamente operante nel barese.

I *gruppi criminali stranieri* si delineano da tempo con evidenza per una pericolosità potenzialmente comparabile a quella dei gruppi autoctoni, mostrando capacità selettiva nell'ambito criminale d'elezione. Nell'anno appena trascorso si è potuto osservare il consolidarsi della criminalità *nigeriana*, attiva nel settore dell'immigrazione clandestina, della tratta degli esseri umani e del traffico di stupefacenti, fortemente condizionata dalle centrali indigene e proiettata alla gestione di settori di attività senza ambizione di controllo del territorio, evitando così con grande cautela conflitti con le organizzazioni nazionali tradizionali che, al contrario, in tale controllo hanno il loro punto di forza. Allo stesso modo rilevante è la criminalità *rumena*, che sembra fare leva sulle proprie conoscenze tecnologiche e informatiche e può contare su grande flessibilità organizzativa e mobilità operativa, e quella di origine *cinese*, che ha il suo tradizionale campo di elezione nella gestione dei flussi migratori e nello sfruttamento della prostituzione, oltre che nell'attività di contraffazione (con quanto questo comporta in termini di evasione fiscale e attività di riciclaggio). Anche il traffico illecito di rifiuti facente capo ad organizzazioni cinesi sta assumendo proporzioni allarmanti.

Il *racket* e l'usura, attività criminali rientranti anch'esse nell'ambito di competenza della DNA, mostrano mutamenti determinati dalla crisi economica generale e capacità adattative alla sua evoluzione. Per quanto riguarda il *racket*, si deve registrare la tendenza a tornare, da parte di gruppi criminali di vario stampo, ai vecchi "protocolli" di riscossione, formulando richieste capillari di somme di moderata

entità, strettamente correlate al volume di affari dell' esercente, invertendo la precedente tendenza ad avanzare al contrario richieste assai consistenti. Quanto all'usura, si affacciano sulla scena (sia pure sempre tramite interposte persone, fungendo in sostanza da finanziatori ed evitando contatti diretti con gli usurati) appartenenti ad organizzazioni storiche, in particolare la mafia, che in passato ritenevano queste attività estranee al proprio codice di comportamento, convogliando così, ora, rilevanti profitti verso l'intera organizzazione mafiosa o di tipo mafioso.

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ⁽⁴⁾

Innovando rispetto all'impostazione tradizionale del contributo del Procuratore generale, l'esordio del mio intervento è riservato al settore penale, visto nell'ottica del pubblico ministero.

L'Ufficio che ho l'onore di dirigere, posto al vertice – funzionale, non gerarchico – del pubblico ministero, intende rispondere all'esigenza di trasparenza e comprensibilità dell'azione del pubblico ministero che a livello europeo è rimarcata come essenziale alle dinamiche democratiche; e, nel contempo, corrispondere alla diffusa consapevolezza che nell'anno appena decorso, forse più che in passato, la “giustizia penale” è stata al centro di polemiche, talvolta anche aspre.

Uno scenario complesso, cui si sono aggiunte le minacce, anche di morte, a magistrati del pubblico ministero, addirittura dall'interno delle carceri: attacchi dei quali le istituzioni hanno il dovere di darsi carico, con una risposta unanime e della massima fermezza.

Intendo qui innanzitutto ribadire il mio fermo convincimento sulla complessiva, piena correttezza dell'azione della magistratura requirente negli anni più recenti, tale da far apparire immeritate ed infondate le critiche che ad essa sono state spesso rivolte. Questa considerazione non trae certamente origine da *logiche corporative*, quanto dalla consapevolezza che, anche a fronte di limitati episodi i quali possono aver suscitato qualche perplessità, mai gli uffici del pubblico ministero hanno operato per finalità diverse da quelle di giustizia e che, dunque, mai vi è stata una deplorable

4 Nelle presenti *Considerazioni conclusive* è sviluppato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Gianfranco Ciani il 24 gennaio 2014 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013, alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

strumentalizzazione della funzione giudiziaria per scopi diversi da quelli ad essa propri.

Possono essere stati commessi errori: ma sento di poter escludere, con tranquillante certezza, che l'azione penale abbia inteso perseguire finalità politiche che non le appartengono, al di là delle fisiologiche ed inevitabili ricadute politiche derivanti dall'esercizio di essa, effetto – questo – certamente non imputabile alla magistratura requirente.

Occorre sempre rammentare che l'ordinamento non collega all'attività del pubblico ministero l'effetto diretto di incidere sui diritti fondamentali del cittadino: questo può avvenire solo ad opera del giudice, ancorché a ciò sollecitato dall'organo dell'accusa, la cui richiesta non lo vincola. A sua volta il provvedimento del giudice è soggetto ad un articolato sistema di impugnazioni volto a ridurre il rischio di decisioni erranee.

Questo complesso di garanzie assicura l'intrinseca – seppure soltanto umana – *giustizia* del giudicato e ne legittima la forza esecutiva, che può essere vanificata nei soli casi previsti dalla legge. È bene rammentare sempre tale sfondo allorché si sottopone a critica l'intervento della magistratura, paventando un "uso politico" delle sue iniziative.

È altresì ricorrente l'affermazione secondo cui esisterebbe uno squilibrio di poteri fra politica e magistratura, ma le ragioni sono riconducibili non già ad un eccesso di interventismo della magistratura – segnatamente di alcune frange di quella requirente, che si opina essere marcatamente politicizzate – bensì al vuoto lasciato dalla politica.

In realtà, la politica non è stata in grado di rinnovare compiutamente la propria connotazione ed organizzazione, adeguandole in maniera fedele – in un *idem sentire de re publica* – alle esigenze autentiche dei cittadini. Soprattutto, in materia di giustizia sono mancate riforme condivise in grado di far fronte a necessità drammatiche degli operatori e della collettività. Valga, per tutti, l'esempio di taluni diritti fondamentali, rispetto alla cui irrinunciabile esigenza di tutela il giudice è stato sovente lasciato in solitudine, nella ricerca di soluzioni inesistenti a livello normativo.

Si assiste, di conseguenza, ad un indebolimento della legislazione, cui ha corrisposto una progressiva centralità della giurisdizione: quest'ultima – come acutamente ha rilevato, in una pregevole analisi di qualche anno fa, l'attuale Presidente della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri – sembra essere stata spinta ad uscire dal terreno del *controllo*, che è quello ad essa congeniale e proprio, per addentrarsi in quello della *mediazione* e della *regolazione* del conflitto sociale. Il diritto è sempre più, progressivamente, diritto giurisprudenziale e sempre meno diritto della legislazione.

È normale, negli equilibri istituzionali degli Stati contemporanei, che al vuoto lasciato da un potere o un organo dello Stato corrisponda l'espansione di un altro: il vuoto lasciato dalla politica è stato colmato, anche nel nostro paese, da altri poteri dello Stato. Così, ad una stagnazione della legislazione – dalla quale si sta riemergendo solo dall'ultimo scorcio dell'anno decorso – ha fatto da contraltare una più intensa legalità assicurata per via giurisdizionale, spesso in difetto e nella precarietà di nuovi strumenti normativi.

Essenziale, in tale contesto, è che il ruolo di controllo della legalità attribuito alla giustizia penale (ma ciò vale anche per quella civile) non sia concepito in maniera impropria: tenendo presente, anzitutto, che la soggezione del giudice alla legge (affermata dall'art. 101 della Costituzione) rappresenta sì per i magistrati una garanzia da interferenze esterne, ma anche un limite al proprio potere; e, inoltre, come ha recentemente posto in rilievo un autorevole giurista (Giovanni Fiandaca), che “la giustizia penale non ha per compito di processare la storia e di favorire il rinnovamento politico-sociale del paese con un atteggiamento tutorio e moraleggiante” che non compete ad essa. La giustizia penale giudica fatti ed esseri umani.

Il rischio, in tale situazione storica, è il conseguente annidarsi di talune criticità, che è bene non ignorare, né sottovalutare.

Una di esse è la ancora insufficiente consapevolezza che i pubblici ministeri non possono operare come monadi isolate. L'opinione pubblica talvolta è disorientata e

non comprende la ragione di interventi con modalità diverse (o interventi ed inerzie) a seconda delle zone in cui gli stessi fatti si verificano. Come insegna anche la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, uno dei valori pregnanti dell'amministrazione della giustizia è quello della prevedibilità delle decisioni di giudici e pubblici ministeri; peraltro, nel nostro paese, resa più difficile da una legislazione spesso incoerente e di "livello inadeguato", come ha rilevato recentemente la Commissione per le riforme costituzionali.

Secondo un'opinione assai diffusa, anche di importanti organismi internazionali, infatti, una delle cause che aggrava la crisi in cui si dibatte l'Italia è da ravvisare, oltre che nella lentezza della giustizia, anche nell'imprevedibilità delle sue decisioni, che disincentiva gli investitori stranieri e rende incerta la tutela. La tendenziale uniformità di condotta degli uffici giudiziari, segnatamente di quelli del pubblico ministero, lungi dal doversi intendere come mortificazione dell'ingegno e, dunque, dell'efficacia dell'azione investigativa, è piuttosto da riguardare quale garanzia prima dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, sancita dall'art. 3 della Costituzione.

Senza la piena consapevolezza culturale di ciò da parte degli stessi magistrati requirenti, è concreto il rischio di una separazione incolmabile dalla sensibilità dei cittadini, oltre che di una spirale reattiva nei confronti dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero.

Anche al fine di consolidare la consapevolezza di tale criticità, ho convocato nello scorso mese di giugno una riunione di tutti i procuratori generali di corte di appello, i quali si sono dimostrati particolarmente sensibili alle esigenze cui il legislatore ha ispirato il compito di vigilanza loro attribuito.

La Procura generale della Cassazione ribadisce il suo impegno a perseguire tale finalità nel rigoroso ed assoluto rispetto dell'autonomia degli uffici, senza alcuna interferenza sui singoli procedimenti e nella piena consapevolezza dei limiti dei suoi poteri, ma del pari ossequiosa al dettato legislativo, che qualifica come valori l'uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo.

Altro profilo critico cui (ancora una volta, purtroppo) debbo far riferimento è rappresentato dall'eccesso di esposizione mediatica di frange, ancorché esigue, della magistratura inquirente. Pur nella consapevolezza della “ragnatela” della comunicazione globale, tale esposizione presenta profili di negatività ogni qual volta sia finalizzata ad acquisire consensi sulla propria attività, specie se funzionali a futuri vantaggi, di carriera o di altra natura, che possano derivarne.

Colui che esercita funzioni giudiziarie, sia giudicanti che requirenti, deve agire nel più assoluto riserbo, lontano dai riflettori; non deve ricercare notorietà o consenso, ma solo suscitare la fiducia dei cittadini. La garanzia di serietà di ogni attività giurisdizionale è la silenziosa costanza ed abnegazione con cui essa è svolta.

In nessun caso il magistrato deve perseguire il falso mito della popolarità.

Come ebbi già occasione di dire lo scorso anno, chi esercita funzioni giudiziarie non può – non deve – ignorare la realtà economico-sociale in cui si colloca la sua azione, sempre che la legge gli attribuisca margini di valutazione discrezionale. Ce lo ha ricordato anche il Capo dello Stato in occasione dell'incontro con i magistrati in tirocinio svoltosi l'11 giugno 2013, allorché disse: “Occorre che ogni singolo magistrato sia pienamente consapevole della portata degli effetti, talora assai rilevanti, che un suo atto può produrre anche al di là delle parti processuali”.

Il pubblico ministero, infine, come primo garante della legalità quale titolare dell'azione penale, deve improntare la sua condotta, in ogni fase processuale, a una difesa intransigente dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A tal fine, occorre particolare impegno ed attenzione nella tutela della riservatezza allorché egli faccia ricorso a strumenti d'indagine invasivi, primo fra tutti quello, indispensabile, delle intercettazioni telefoniche e ambientali. In tal caso, la tutela deve concernere non solo i terzi, ma anche lo stesso indagato, in relazione a tutti quei fatti e quelle condotte che non hanno rilevanza per il procedimento.

Allo stesso modo, il bene sommo della libertà personale può e deve essere sacrificato solo nei casi di assoluta necessità. Recenti provvedimenti legislativi *in itinere* confermano questo irrinunciabile principio.

L'anno appena decorso si è caratterizzato per l'avvio, pur tra non poche difficoltà e contestazioni, della riforma delle circoscrizioni giudiziarie da tempo auspicata, che ha visto attivamente impegnati per il suo successo il Ministero della giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura.

L'auspicio è che una più razionale distribuzione delle risorse umane e materiali contribuisca ad un recupero di efficienza.

La grave crisi in cui versa la giustizia italiana non dipende dall'attuale assetto organizzativo della magistratura (peraltro sottoposto ad una radicale riforma a metà dello scorso decennio), che è quello voluto dalla Costituzione del 1948.

La crisi dipende, secondo l'ormai unanime opinione degli esperti, dalla cronica carenza di riforme strutturali, sostanziali e processuali, coerentemente volte a coniugare celerità, efficienza e garantismo.

Per realizzare un tale disegno riformatore è necessaria una coesione politico-sociale, che abbandoni ogni strumentalizzazione della giustizia nella contesa politica.

In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 furono indicate, in materia penale, talune riforme che avrebbero potuto, a costo zero, porre le basi per una attenuazione della crisi. Con soddisfazione si è constatato che alcuni di quegli auspici – in tema di abbandono del sistema “carcerocentrico” con l'introduzione di un diversificato sistema sanzionatorio, di rivisitazione dell'istituto della prescrizione, di più rigorosi criteri per l'adozione della misura cautelare della custodia in carcere, ed altri ancora – hanno trovato rispondenza in talune proposte formulate dalle commissioni di studio nominate dai Ministri della giustizia del precedente e dell'attuale Governo. È necessario che esse vengano sollecitamente sottoposte alla valutazione del Parlamento, attualmente impegnato anche nell'esame di altre proposte di legge sulle quali è prematuro esprimere valutazioni, pur avendo suscitato,

in taluni, perplessità. Si può solo auspicare che sia raggiunto un equilibrato temperamento tra le esigenze di efficacia ed efficienza del sistema, da un lato, e la tutela di diritti fondamentali, nonché la ineludibile necessità di difesa sociale, dall'altro.

Purtroppo tuttora critica è la situazione delle nostre carceri, sulla quale, con la consueta sensibilità umana e sociale, ha richiamato ripetutamente l'attenzione il Presidente della Repubblica.

I provvedimenti adottati dal Governo e dal Parlamento nel corso del 2013 (decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, e decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, in corso di conversione) rappresentano un primo tentativo di uniformare il sistema nazionale alle statuizioni sovranazionali: ma il cammino è ancora lungo. È dubbio che le misure adottate, in assenza di ulteriori e tempestivi interventi volti a ridurre la popolazione carceraria, consentano all'Italia di superare l'esame al quale nei prossimi mesi sarà sottoposta in sede europea a seguito della sentenza della Corte EDU 8 gennaio 2013, Torreggiani c. Italia.

Occorrono riforme strutturali non disgiunte da quelle in corso di realizzazione; occorre una seria programmazione di edilizia carceraria che – senza ridurre il contrasto diretto alla criminalità più pericolosa – consenta, all'interno degli istituti di pena, condizioni di vita rispettose della dignità umana e ponga i presupposti per realizzare il principio costituzionale della rieducazione del condannato.

Persiste in tutta la sua gravità la crisi della giustizia civile.

Sono ancora insufficienti gli strumenti finora apprestati per una effettiva, maggiore efficienza. E il breve tempo trascorso non consente di fare un bilancio definitivo sugli effetti acceleratori della introduzione del c.d. "tribunale dell'impresa" (decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27) e degli altri provvedimenti adottati nel corso del 2012. Sicuri effetti positivi deriveranno, invece, dalla reintroduzione, auspicata lo scorso anno, della mediazione

civile.

Sono, altresì, da valutare positivamente le modifiche apportate al giudizio di cassazione per quel che concerne l'intervento del procuratore generale, che consentono di razionalizzarne il ruolo, garantendo il suo intervento nei soli casi in cui esso appaia imprescindibile.

Anche in ambito civile, l'auspicio è che possano presto essere sottoposte al vaglio parlamentare le proposte formulate dall'apposita commissione nominata dal Ministro, che ha suggerito anche misure specifiche volte allo smaltimento dell'arretrato, nonché le riforme contenute nel disegno di legge delega varato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 17 dicembre 2013, oggetto queste ultime, peraltro, di riserve critiche da parte dell'Avvocatura.

La materia disciplinare è quella che maggiormente connota, quanto a specificità, l'attività della Procura generale e assorbe molte – e tra le migliori – sue energie.

Dopo circa due anni dall'insediamento nelle funzioni di Procuratore generale, sono ancora più convinto che il controllo disciplinare sull'attività, funzionale ed extrafunzionale, dei magistrati risponda a un'esigenza ineludibile dello Stato democratico: quella di garantire, anche con tale strumento, la correttezza e l'autorevolezza della funzione giurisdizionale.

La responsabilità disciplinare è, d'altro canto, requisito coesistente all'indipendenza della magistratura, nella ricerca del punto di equilibrio tra autonomia della funzione e garanzia della qualità del servizio reso, senza derive né verso la tutela corporativa, né verso un conformismo burocratico.

Uno dei temi maggiormente dibattuti, anche perché oggetto di crescente preoccupazione da parte dei magistrati, è quello relativo ai ritardi nell'espletamento dell'attività giudiziaria.

Va subito rilevato che i dati allarmistici sovente diffusi non trovano riscontro nelle statistiche, risultando l'incremento delle incolpazioni “da ritardo” – verificatosi, peraltro, solo nel 2013 – legato a fattori contingenti, quali il numero delle ispezioni

ministeriali effettuate e le dimensioni degli uffici che ne sono oggetto.

In altri termini, l'opinione secondo la quale la repressione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti costituirebbe una priorità per la Procura generale, è tanto diffusa quanto infondata. L'Ufficio – pur non sottovalutando il fenomeno in esame, nel rigoroso rispetto della obbligatorietà dell'azione disciplinare – rivolge la sua vigile attenzione, soprattutto, a quelle condotte, funzionali ed extrafunzionali, realizzate anche da magistrati posti ai vertici di uffici giudiziari, lesive del prestigio e dell'autorevolezza dell'amministrazione della giustizia e, quindi, della sua credibilità, ovvero denotanti patologiche cadute di professionalità e difetto di consapevolezza delle funzioni di cui si è investiti.

Come si è già avuto occasione di rilevare, sulle condotte extrafunzionali sono emerse, nel corso degli anni, carenze normative concernenti la previsione degli illeciti; tali carenze, tuttavia, non sono colmabili con clausole generali di chiusura perché vanificherebbero la tipizzazione, che costituisce anche un presidio dell'indipendenza dei magistrati costituzionalmente garantita.

A completamento del quadro di sintesi, questi i dati essenziali sul lavoro svolto dai magistrati della Procura generale della Corte di cassazione nel corso dell'anno 2013:

- in ambito penale, sono intervenuti in 857 udienze della Corte di cassazione, trattando 25.133 ricorsi; hanno redatto 6.549 requisitorie scritte; hanno emesso 530 decreti risolutivi di contrasti in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari, nonché 132 provvedimenti di cessazione di misure cautelari; hanno predisposto 607 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p.;

- in ambito civile, sono intervenuti in 918 udienze della Corte di cassazione, trattando 19.665 ricorsi; hanno redatto 554 requisitorie scritte, delle quali 170 su regolamenti di giurisdizione;

- in ambito disciplinare, il numero delle notizie di interesse pervenute alla Procura generale è stato pari a 1.373; i magistrati dell'Ufficio hanno definito con decreto

motivato di archiviazione 1.317 procedimenti; sono state avviate in totale 161 azioni disciplinari, di cui 75 per iniziativa del Ministro della giustizia; ne sono state definite 154.

Particolare impegno ha richiesto, nel 2013, l'attività in ambito internazionale: si sono intensificati, anche mediante incontri bilaterali, i rapporti con uffici omologhi dei paesi dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, nonché con l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) e con *Eurojust*, oltre che l'attività di supporto, di natura rigorosamente tecnica, a sostegno del progetto d'introduzione del pubblico ministero europeo per la tutela degli interessi finanziari dell'U.E.

È auspicabile che il prossimo semestre di presidenza italiana dell'Unione possa contribuire all'ulteriore realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

È questa l'Europa in cui, come magistrato del pubblico ministero italiano, credo profondamente.

Signor Presidente della Repubblica,

Lo scorso anno conclusi il mio intervento facendo riferimento alla Sua ultima partecipazione a questa solenne assemblea nell'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato, e – per volontà del Costituente – anche Presidente dell'organo al quale, per tutelarne l'autonomia e l'indipendenza, è affidato il governo della Magistratura.

Ella, tuttavia, consapevole della grave situazione in cui versava il paese, “in un momento di allarmante paralisi istituzionale”, come si è espresso nel Suo nobile messaggio di fine anno, ha risposto positivamente alle pressanti sollecitazioni che Le sono venute dalla stragrande maggioranza dei rappresentanti del popolo sovrano, proseguendo nel Suo gravoso servizio nell'interesse dell'Italia.

Sono certo di interpretare i sentimenti di tutta la Magistratura manifestandoLe, Signor Presidente, la nostra sincera gratitudine.

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

PROCURA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

**A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano
Direzione generale di Statistica
Ministero della Giustizia**

PARTE I

STATISTICHE GENERALI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

IN MATERIA DISCIPLINARE

Premessa.

I dati sono tratti dai nuovi registri informatizzati del servizio disciplinare della Procura generale, adottati a seguito della riforma della materia in tema di disciplina degli illeciti dei magistrati introdotta dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte tutte le notizie di illecito che pervengono alla Procura generale.

La legge prevede che entro un anno dall'iscrizione della notizia si giunga ad una definizione, che può essere di inizio dell'azione disciplinare o di archiviazione da parte del Procuratore generale. Quest'ultima avviene a seconda che la notizia del fatto costituisca o non condotta disciplinarmente rilevante o che il fatto stesso risulti o non fondato.

Nel 2013 il numero di notizie di illecito sopravvenute aumenta del 4,3% rispetto al 2012, così come il numero delle notizie ancora non definite aumenta a fine 2013 del 7% pari a 825 fascicoli.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno
Periodo 2009-2013**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2009	1.413	-0,7%	1.725	12,5%	487	-39,1%
2010	1.382	-2,2%	1.347	-21,9%	522	7,2%
2011	1.780	28,8%	1.441	7,0%	861	64,9%
2012	1.316	-26,1%	1.408	-2,3%	769	-10,7%
2013	1.373	4,3%	1.317	-6,5%	825	7,3%

La percentuale di notizie che dà luogo all'inizio di un'azione disciplinare è pari al 7,2% rispetto al totale delle notizie pervenute al servizio disciplinare della Procura generale.

**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno
Periodo 2009-2013
(%)**

Anno	Definiti dal Procuratore generale		
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	Totale
2009	5,9%	94,1%	100,0%
2010	7,5%	92,5%	100,0%
2011	7,0%	93,0%	100,0%
2012	8,5%	91,5%	100,0%
2013	7,2%	92,8%	100,0%

SETTORE DISCIPLINARE

Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare inizia con la decisione di promuovere l'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare può essere promossa dal Procuratore generale e dal Ministro e deve essere conclusa entro due anni.

Nel 2013 il numero di procedimenti disciplinari sopravvenuti è stato pari a 161, registrando un aumento del 6,6% rispetto a quello dell'anno precedente.

Il numero dei procedimenti disciplinari definiti aumenta del 37,5% rispetto all'anno precedente, passando da 112 a 154. Il numero dei procedimenti pendenti a fine anno non è significativamente diverso da quello del 2012.

Si fa presente che nel numero dei pendenti del 2013 sono compresi 51 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno
Periodo 2009-2013

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2009	185	23,3%	154	40,0%	182	20,5%
2010	157	-15,1%	190	23,4%	149	-18,1%
2011	142	-9,6%	134	-29,5%	157	5,4%
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%
2013	161	6,6%	154	37,5%	203	3,6%

Nel 2013 il numero dei procedimenti sopravvenuti su iniziativa del Ministro aumenta più del doppio (da 33 a 75), rappresentando così il 47% del totale e di conseguenza la percentuale dei procedimenti su iniziativa del Procuratore generale diminuisce, passando dal 78% del 2012 al 53% nel 2013.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno
Periodo 2009-2013
(%)**

Anno	Sopravvenuti			Totale
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
2009	55,1%	44,9%		100,0%
2010	64,3%	34,4%	1,3%	100,0%
2011	70,4%	29,6%		100,0%
2012	78,1%	21,9%		100,0%
2013	53,4%	46,6%		100,0%

Il numero di procedimenti definiti nel 2013 è stato concluso, per il 59%, con “Richiesta di discussione orale”, per il 34%, con “Richiesta di non farsi luogo al dibattimento” e, per il 7%, con “Riunione ad altro procedimento”. La proporzione tra le modalità di definizione rimane in linea con l’andamento degli anni precedenti.

Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

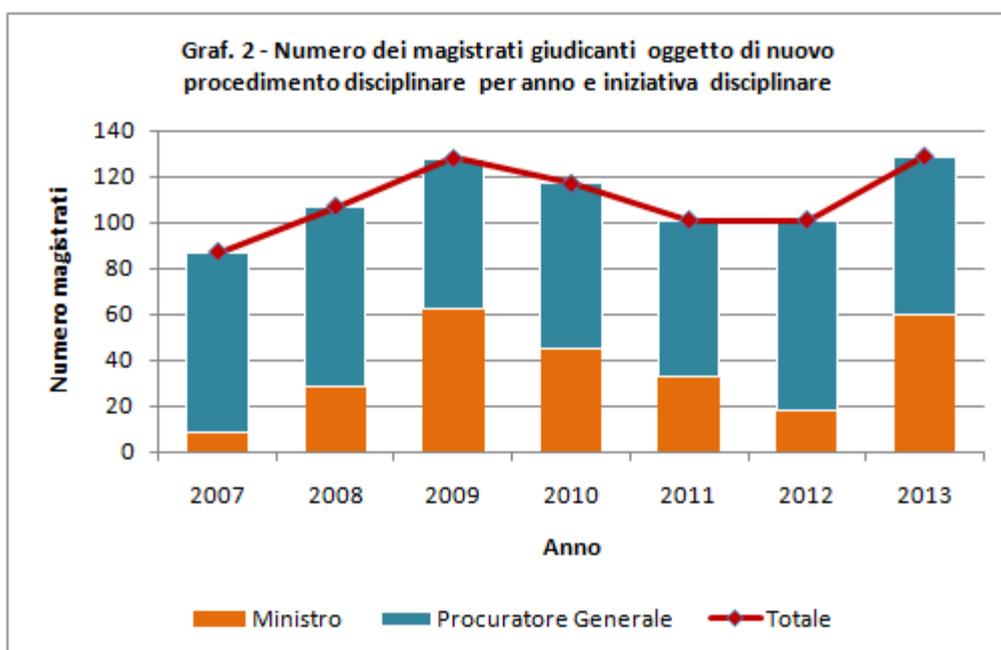
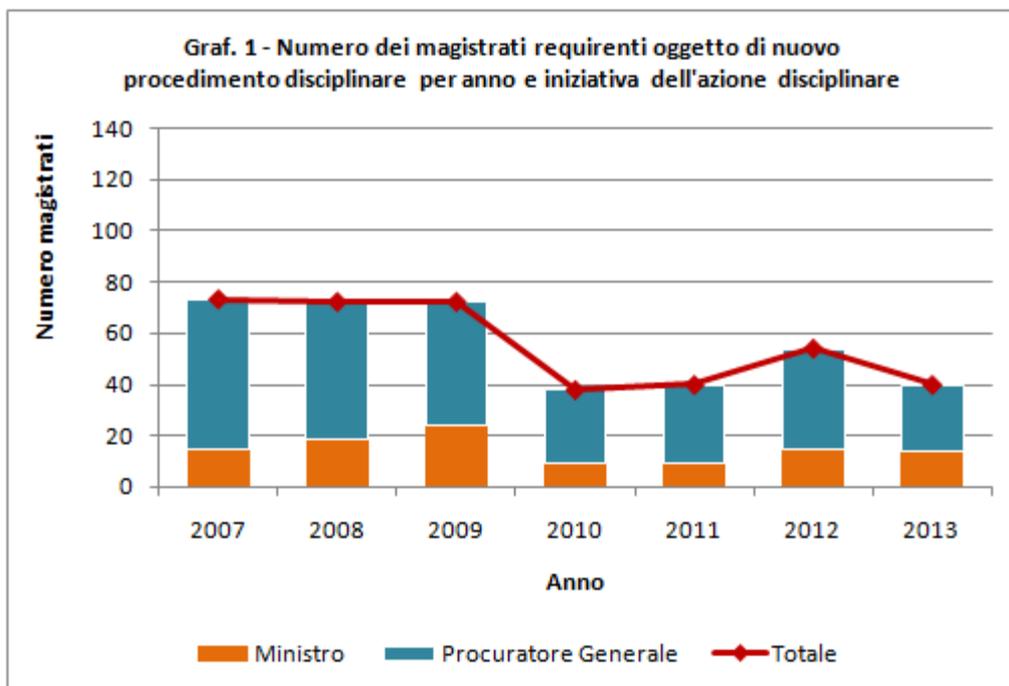
In questo paragrafo verranno rappresentate le composizioni dei procedimenti disciplinari sopravvenuti in base alle principali connotazioni relative all’oggetto (dalle caratteristiche soggettive dei magistrati oggetto del procedimento, quali funzione, genere o sede di servizio, alla tipologia degli illeciti contestati nel procedimento).

Occorre precisare che le popolazioni di riferimento individuate a seconda della caratteristica di volta in volta esaminata possono avere una numerosità diversa da quella della popolazione dei procedimenti sopravvenuti e dalle altre. Le ragioni possono essere principalmente: procedimenti che hanno ad oggetto più di un magistrato e/o più illeciti contestati, magistrati oggetto di più procedimenti ma per illeciti commessi in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni, magistrati oggetto di più procedimenti ma per illeciti diversi commessi nella stessa sede di servizio e nello svolgimento delle stesse funzioni.

Per funzione dei magistrati

In questa analisi si escludono i magistrati senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Il numero totale dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare aumenta del 9% rispetto a quello dell'anno precedente. Nel dettaglio si rileva un significativo aumento del peso dei giudicanti (pari al 76% dei magistrati complessivamente sottoposti ad azione disciplinare) rispetto a quello dei requirenti (24%).



**Tab. 5 - Ripartizione del numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione e per anno
Periodo 2007-2013
(%)**

Anno	Magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare		
	Giudicanti	Requirenti	Totale
2007	54,4%	45,6%	100,0%
2008	59,9%	40,1%	100,0%
2009	64,0%	36,0%	100,0%
2010	75,0%	25,0%	100,0%
2011	72,0%	28,0%	100,0%
2012	66,0%	34,0%	100,0%
2013	76,0%	24,0%	100,0%

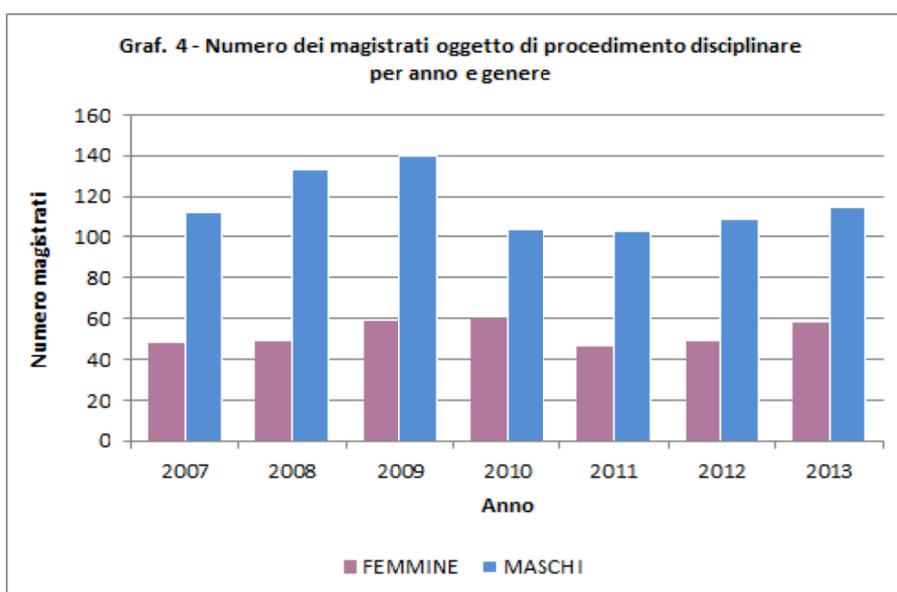
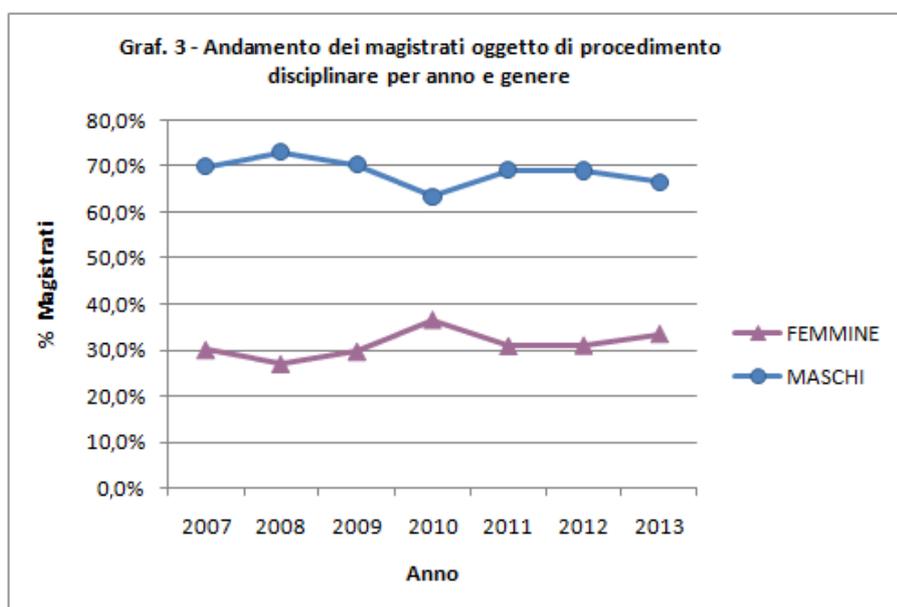
Al 31/12/2013 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari ¹ sono 8.229 di cui 2.088 requirenti e 6.141 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di “Incolpazione” risultano poco più alti per i magistrati giudicanti: sono pari a 21 per ogni 1.000 magistrati giudicanti e 19 magistrati incolpati per ogni 1.000 magistrati requirenti.

¹Fonte CSM

Per genere dei magistrati

Nella popolazione dei magistrati in servizio, il rapporto uomo/donna rimane costante e intorno alla parità (47% di donne e per il 53% di uomini²).

Dall'analisi della serie storica dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare risulta negli ultimi anni un trend crescente della percentuale di magistrati di genere femminile che passa dal 31% del 2011 al 33,5% del 2013. Diminuisce invece la proporzione dei magistrati incolpati di genere maschile pari al 66,5% (nel 2011 e 2012 era pari al 69%). Risulta, comunque, notevole la prevalenza dei magistrati di genere maschile sottoposti al procedimento disciplinare, che risultano in numero doppio rispetto ai magistrati incolpati di genere femminile.



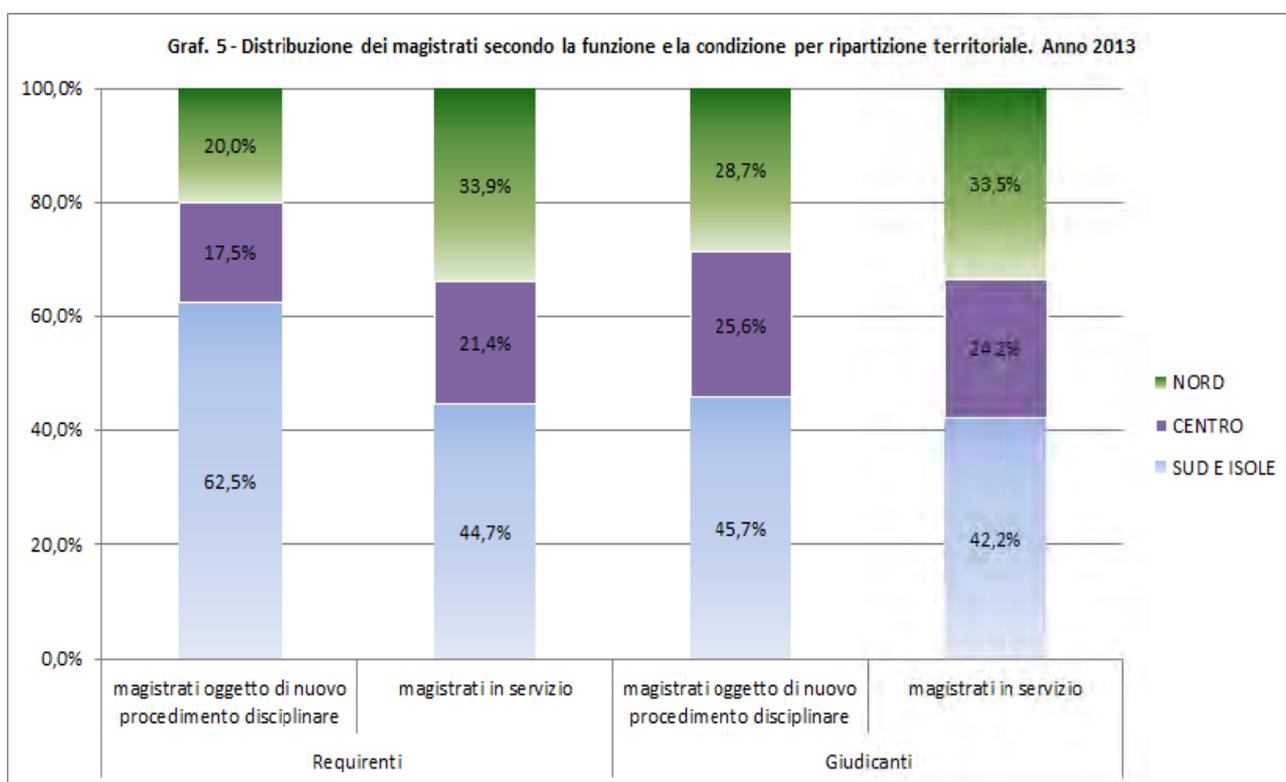
²Fonte CSM al 31/12/2013

Per sede di servizio dei magistrati

La distribuzione per area geografica del numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare non si discosta da quella dell'anno precedente.

E' confermato che i magistrati requirenti incolpati lavorano prevalentemente negli uffici giudiziari del sud e isole (63% rispetto al 37% del resto d'Italia) ed è significativamente diversa dalla stessa distribuzione dei magistrati in servizio (45% vs 55%). Per quanto riguarda i magistrati giudicanti, il numero dei magistrati incolpati si ripartisce proporzionalmente al numero dei magistrati in servizio.

Complessivamente nel 2013, si rileva che il 49% dei magistrati incolpati svolge una attività giudiziaria nei distretti del sud.³

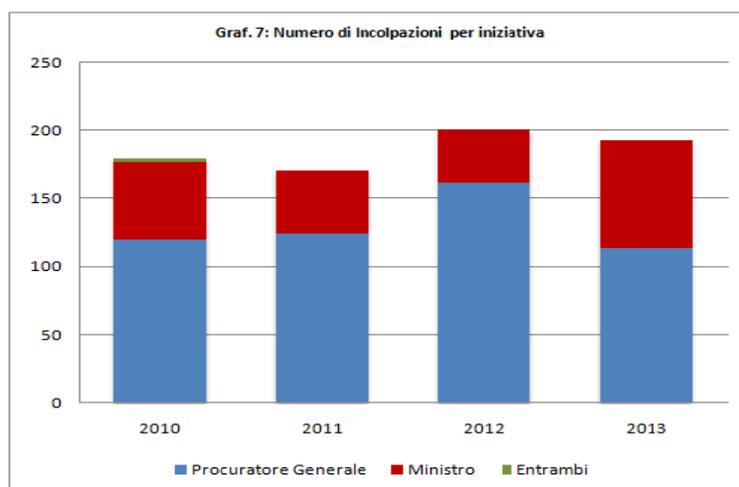
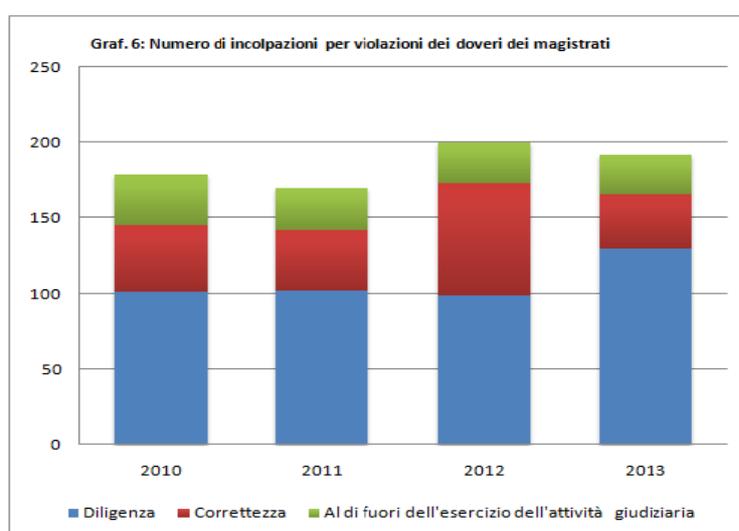


³Per la ripartizione territoriale, in conformità a quella utilizzata dall'ISTAT, sono state comprese nel nord le sedi ricadenti nei distretti di BOLOGNA, BRESCIA, GENOVA, MILANO, TORINO, TRENTO, TRIESTE, VENEZIA; nel centro le sedi ricadenti nei distretti di ANCONA, FIRENZE, PERUGIA, ROMA (compresi gli uffici giudiziari con competenza nazionale); nel sud ed isole le sedi ricadenti nei distretti di BARI, CAGLIARI, CALTANISSETTA, CAMPOBASSO, CATANIA, CATANZARO, L'AQUILA, LECCE, MESSINA, NAPOLI, PALERMO, POTENZA, REGGIO CALABRIA, SALERNO.

Per tipologia di illecito contestato

Il numero totale delle incolpazioni nel 2013 diminuisce del 4% rispetto a quelle rilevate nel 2012. In particolare si ha una riduzione delle azioni disciplinari su iniziativa del Procuratore generale, compensata dalle azioni promosse dal Ministro. Il 68% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della diligenza dei magistrati, il 19% della correttezza e il restante 13% è pertinente al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria⁴.

Le incolpazioni relative alla violazione della diligenza aumentano rispetto al 2012 per effetto di un incremento delle richieste di azioni disciplinari da parte del Ministro (dal 27,3% del 2012 al 57% del 2013).



⁴Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: *abuso della qualità e della funzione, astensione e omissione di atti dovuti, corruzione, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario e rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici*. Tra le violazioni della diligenza si considerano: *ritardo nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione*. Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: *abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.lgs. 109/2006*.

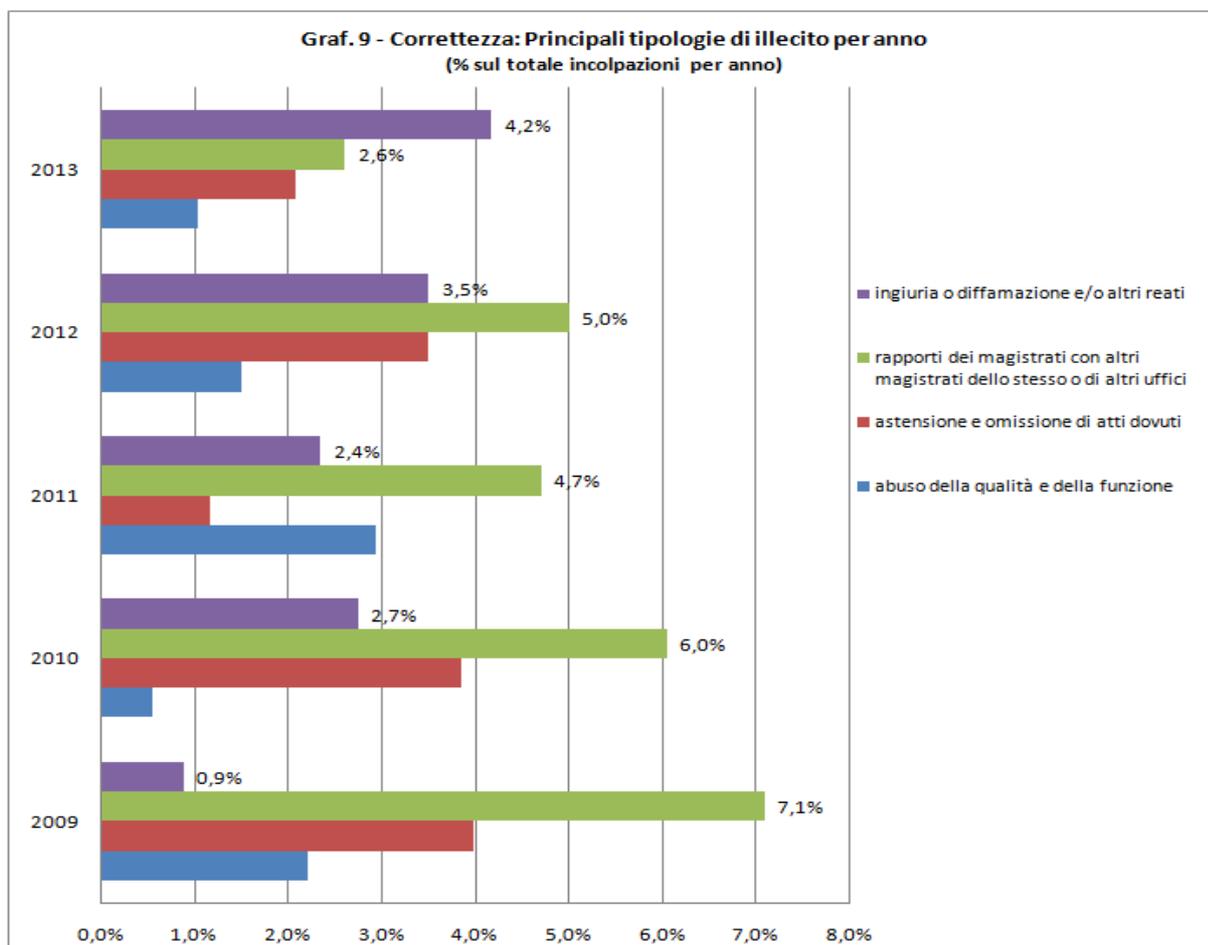
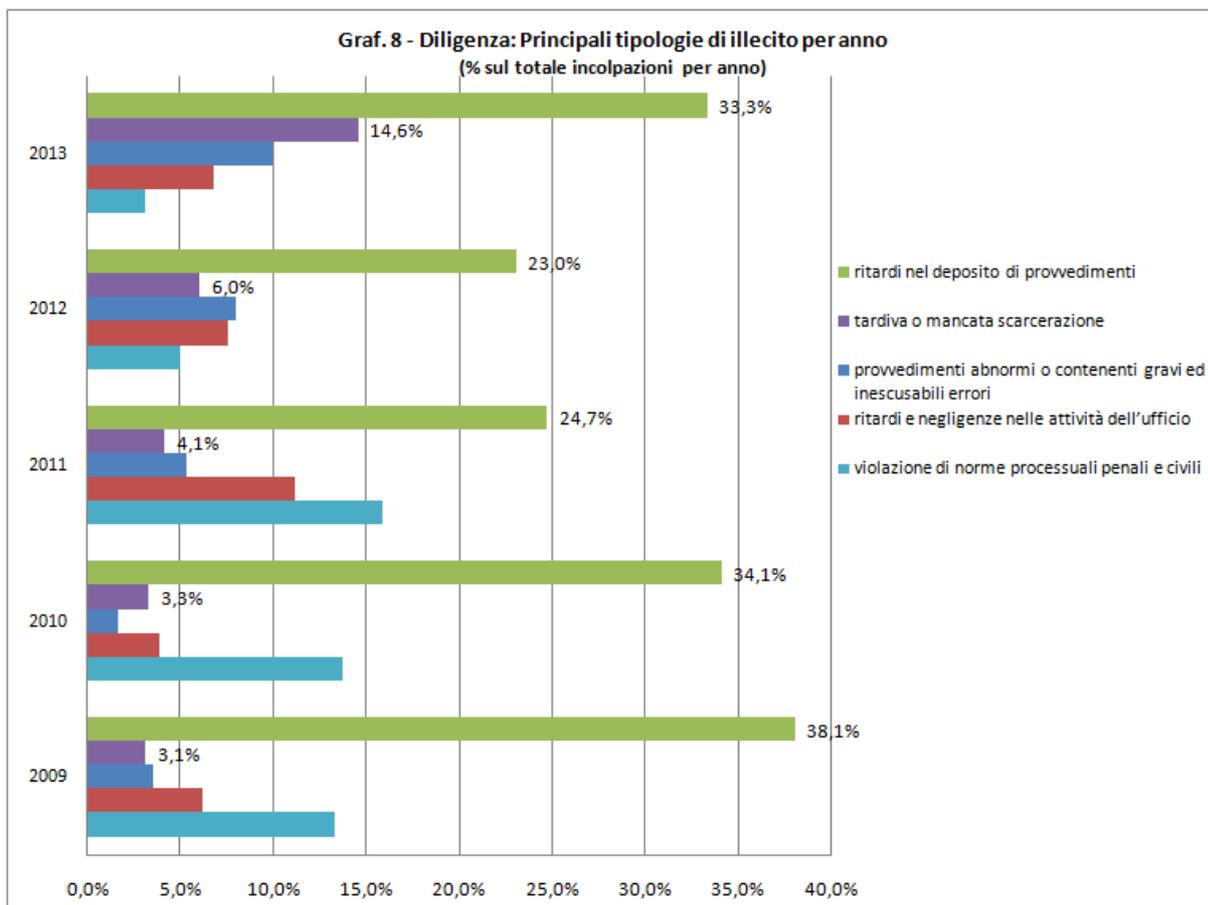
Nel 2013, i due principali tipi di illecito individuati sono “Ritardo nel deposito di provvedimenti” e “Tardiva o mancata scarcerazione”. Da soli rappresentano il 48% del totale delle incolpazioni del 2013. In particolare, diminuiscono tutti gli altri tipi di illeciti, ma si registra un aumento significativamente rilevante del numero di incolpazioni per “Tardiva o mancata scarcerazione” dal 6% nel 2012 al 15% nel 2013.

Tab. 6 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno

Illecito disciplinare	Anno			
	2013	2012 (a)	2013	2012
	Numero		%	
ritardo nel deposito di provvedimenti	64	46	33,3%	23,0%
tardiva o mancata scarcerazione (b)	28	12	14,6%	6,0%
ingiuria o diffamazione e/o altri reati	21	20	10,9%	10,0%
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	19	16	9,9%	8,0%
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	13	15	6,8%	7,5%
violazione di norme processuali penali e civili	6	10	3,1%	5,0%
abuso della qualità e della funzione	7	8	3,6%	4,0%
astensione e omissione di atti dovuti	5	7	2,6%	3,5%
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	5	10	2,6%	5,0%
altro	24	56	12,5%	28,0%
Totale incolpazioni	192	200	100,0%	100,0%

(a) rispetto ai dati pubblicati nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 vi è una variazione minima dovuta ad una diversa tempistica nella rilevazione dei dati.

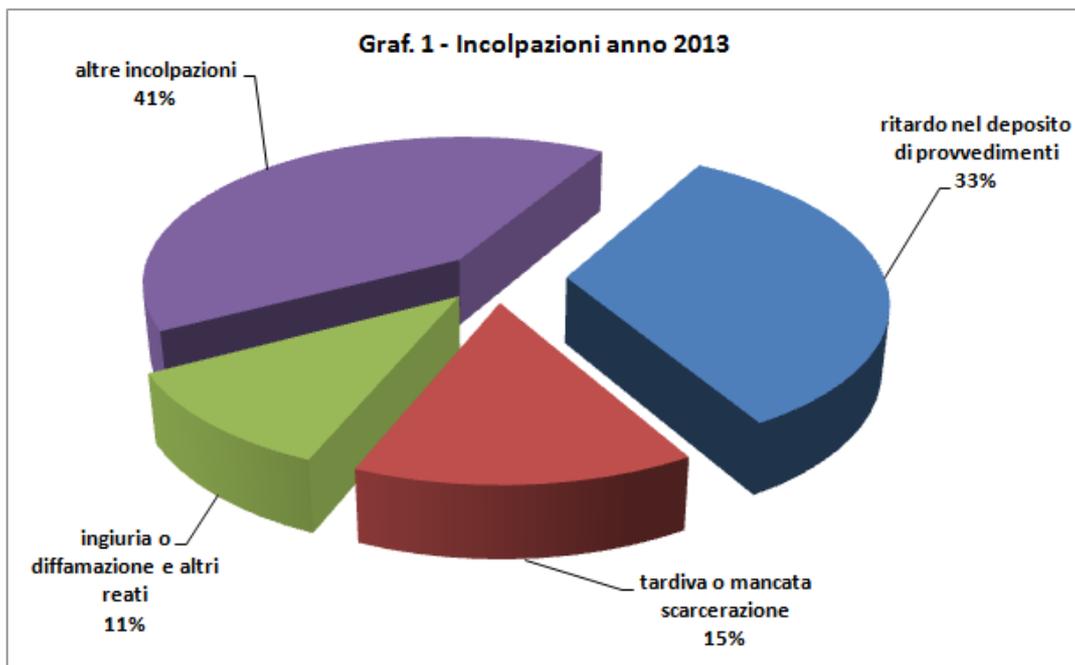
(b) illecito disciplinare che fino al 2011 era compreso nella voce Altro.



PARTE II

ANALISI INCOLPAZIONI PER “RITARDO NEL DEPOSITO DI PROVVEDIMENTI”

L’incoltazione per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” ha rappresentato nel 2011 il 27% del totale delle incolpazioni, nel 2012 il 23% e nel 2013 sale al 33% delle incolpazioni con un incremento del 39% rispetto all’anno precedente (in valore assoluto da 46 a 64).



Sulla base di quanto emerso, è stata approfondita l’analisi sui magistrati giudicanti incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*”, considerando come periodo di riferimento il biennio 2012-2013.

Nel 2013, i magistrati sottoposti a procedimento disciplinare per ritardo rappresentano quasi il 50% dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare (vedi tab.1). Inoltre, rispetto al 2012, si rileva un significativo incremento del numero di incolpati per questa tipologia di illecito, pari al 39%.

Tab. 1–Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno

Anno	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare	
	Totale	<i>di cui per "ritardo nel deposito di provvedimenti"</i>
2012	101	46
2013	129	64

Rispetto al 2012, la percentuale dei magistrati per i quali l'azione disciplinare avviene su iniziativa del Procuratore generale diminuisce dal 78% al 44%, mentre aumenta quella su iniziativa del Ministro passando dal 22% al 56% (vedi tab. 2).

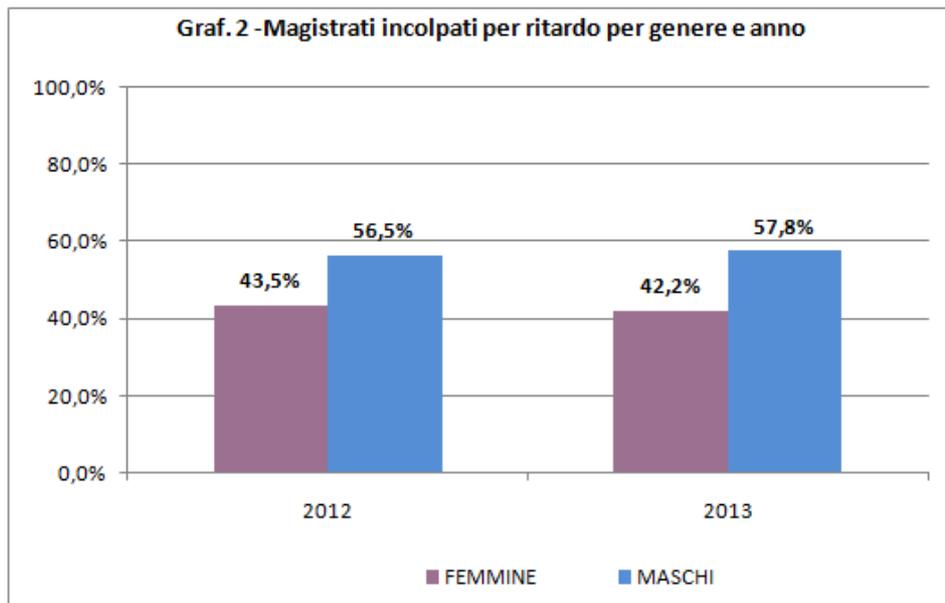
Tab. 2–Ripartizione illecito disciplinare per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per iniziativa e anno

Anno	Procuratore generale	Ministro della giustizia
2012	78,3%	21,7%
2013	43,8%	56,3%

Nel 2013 il numero assoluto dei magistrati di genere femminile incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" è minore del corrispondente maschile, ma rappresenta il 42% dei giudicanti incolpati per ritardo (Graf. 2), significativamente maggiore della popolazione femminile oggetto di nuovo procedimento disciplinare (37%), così come si evince dalla tabella 3.

Tab. 3–Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere. Anno 2013

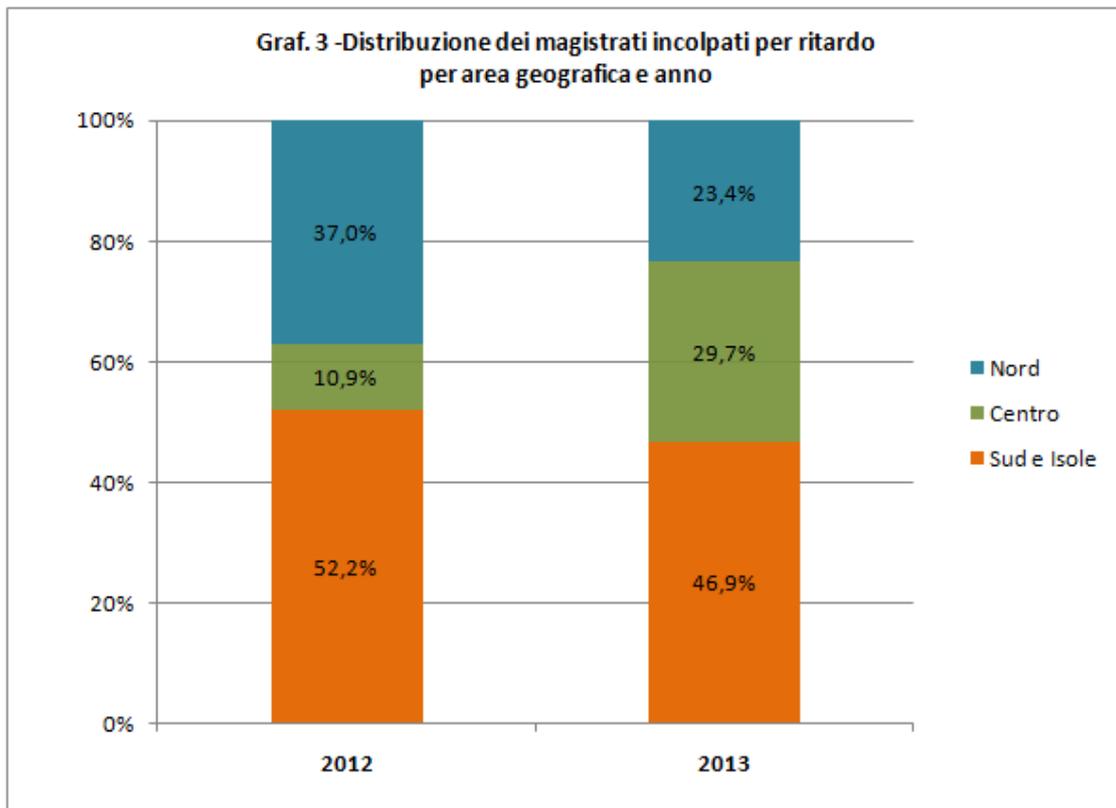
Genere	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare	
	Totale	di cui per "ritardo nel deposito di provvedimenti"
Femmine	48	27
Maschi	81	37
Totale	129	64



L'analisi per area geografica e genere mostra come, nel biennio considerato, la maggior parte dei magistrati incolpati, esercita l'attività giudiziaria nei distretti del sud e isole (vedi tab. 4 e 5), registrando nel 2013 un incremento del 25% rispetto al 2012 (si passa da 24 a 30), così come aumenta significativamente anche il numero dei magistrati sottoposti ad azione disciplinare nei distretti del centro, passando da 5 del 2012 a 19 del 2013.

Tab. 4 – Distribuzione dei magistrati giudicanti incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per area geografica e anno

Area geografica	Anno	
	2012	2013
Nord	17	15
Centro	5	19
Sud ed isole	24	30
Totale	46	64



Tab.5 - Numero dei magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per area geografica, regione e anno

Area geografica	Regione	Anno	
		2012	2013
Nord	Emilia Romagna	3	2
	Friuli Venezia Giulia	4	
	Liguria	2	
	Lombardia	5	9
	Piemonte	2	2
	Veneto	1	2
Centro	Lazio	4	6
	Marche		1
	Toscana	1	11
	Umbria		1
Sud ed isole	Abruzzo	6	5
	Basilicata		1
	Calabria	1	1
	Campania	4	5
	Molise		3
	Puglia	7	6
	Sardegna	1	4
	Sicilia	5	5
Totale		46	64

Nel dettaglio, analizzando la ripartizione per ufficio giudiziario, tra il 2012 e il 2013 si registra, nei tribunali del nord, una riduzione del numero di magistrati incolpati da 16 a 11; mentre in quelli del sud non si riscontrano variazioni significative, seppur rimanga sempre elevata la quota di magistrati incolpati (34% sul totale dei magistrati sottoposti ad azione disciplinare).

Tab.6: Distribuzione del numero dei magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per area geografica, ufficio giudiziario e anno

Area geografica	Ufficio giudiziario	Anno	
		2012	2013
Nord		17	15
	Corte di appello	1	3
	Tribunale	16	11
	Tribunale di sorveglianza		1
	Tribunale per i minorenni		
Centro		5	19
	Corte di appello		2
	Tribunale	5	17
	Tribunale di sorveglianza		
Sud ed isole		24	30
	Corte di appello	2	8
	Sez. distacc. di Corte di appello	1	
	Tribunale	18	22
	Tribunale per i minorenni	2	
	Ufficio di sorveglianza	1	
Totale		46	64

Il tribunale ordinario è l'ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione di magistrati sottoposti a procedimento per ritardo nel deposito di provvedimenti, come illustrato nella tabella 7.

Tab. 7 - Distribuzione magistrati giudicanti incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per ufficio giudiziario e anno

Ufficio giudiziario	Anno	
	2012	2013
Corte di appello	3	13
Sez. distaccata di Corte di appello	1	
Tribunale	39	50
Tribunale di sorveglianza		1
Tribunale per i minorenni	2	
Ufficio di sorveglianza	1	
Totale complessivo	46	64

Il tasso specifico di incolpazione per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” nei magistrati in servizio nei tribunali ordinari, per l’anno 2013, è pari a 15 magistrati ogni 1.000 magistrati giudicanti che esercitano presso i tribunali.

Nelle tabelle 8 e 9 è stato messo a confronto il numero dei magistrati incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” con l’indice percentuale di scopertura rispetto all’organico previsto, rispettivamente nei tribunali ordinari e nelle corti d’appello. L’indice di scopertura è ottenuto rapportando il numero dei posti vacanti al numero dei magistrati previsti in organico, sulla base delle modifiche apportate a seguito della revisione della geografia giudiziaria.

Prendendo in considerazione solo i tribunali ordinari dove ha prestato servizio almeno un magistrato per il quale è stata promossa l’azione disciplinare relativamente all’illecito “*ritardo nel deposito di provvedimenti*”, si riporta in tabella 8⁵ la distribuzione per classi di indici di scopertura di tali uffici giudiziari. La colonna “*media per tribunale*” è calcolata rapportando il numero dei magistrati incolpati per ritardo di ciascuna classe alla numerosità della classe stessa. Nella classe con indice di scopertura dell’organico inferiore o uguale al 10% si concentra il maggior numero di tribunali (12) e il numero medio dei magistrati incolpati diventa superiore a 2 magistrati per ufficio.

Tab. 8 -Magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso i tribunali ordinari per classi di scopertura dell'organico. Anno 2013

classe di scopertura	numero tribunali	numero magistrati incolpati per ritardo	media per tribunale
>20%	5	5	1,0
10% - 20%	11	19	1,7
<=10%	12	25	2,1

Analogamente la tabella 9, riporta la distribuzione per classi di indice di scopertura delle corti d’appello dove si è verificato l’illecito “*ritardo nel deposito di provvedimenti*”. E’ evidente che esistono 4 corti d’appello con indice di scopertura maggiore o uguale al 10% in cui il numero medio di magistrati incolpati per ritardo è pari a 1,3. Invece, nelle restanti 5 corti d’appello dove la percentuale di scopertura è

⁵In questa analisi non è incluso un magistrato incolpato per ritardo poiché il tribunale dove è stato rilevato l’illecito è stato soppresso ed accorpato ad altro tribunale, in base alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie (d.lgs. n. 155/2012).

inferiore al 10%, il numero medio di magistrati incolpati per lo stesso illecito è pari a 1,6.

Tab. 9 -Magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso le corti d'appello per classi di scopertura dell'organico. Anno 2013

classe di scopertura	numero corti d'appello	numero magistrati incolpati per ritardo	media per corte d'appello
>10%	4	5	1,3
<=10%	5	8	1,6

Le due tabelle porterebbero a mostrare una correlazione inversa tra l'indice di scopertura e il numero dei magistrati incolpati, cioè laddove il numero dei posti vacanti è più basso il numero dei magistrati incolpati è più alto e questo succede tanto nei tribunali ordinari quanto negli uffici di secondo grado.