

VITALIANO ESPOSITO

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 2010*

Roma, 28 gennaio 2011

## **SOMMARIO:**

**1. PREMESSA – 2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO – 3. L’ATTIVITÀ IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA GENERALE – 4. IL SERVIZIO CIVILE DELLA PROCURA GENERALE – 5. IL SERVIZIO PENALE DELLA PROCURA GENERALE – 6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA – 7. STATISTICHE RELATIVE ALLA MATERIA DISCIPLINARE**

### **1. PREMESSA**

A nome anche dei magistrati e del personale tutto della Procura generale, rivolgo un deferente saluto al Signor Presidente della Repubblica.

Nei miei due precedenti interventi in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario ho cercato di delineare le principali cause che stanno trasformando la crisi della giustizia in una vera e propria situazione di ingiustizia.

Ed ho cercato, in quegli interventi, di individuare i possibili rimedi. Ma, finora, inutilmente, perché è oramai sotto gli occhi di tutti come la situazione quasi fallimentare della giustizia e dei suoi tempi si stia trasformando in una situazione che si può definire quasi di insolvenza per lo Stato.

E’ sufficiente considerare un dato, su cui pure mi soffermerò in prosieguo nell’analisi sullo stato di applicazione della c.d. legge Pinto: non siamo più in grado neanche di pagare gli indennizzi dovuti per la violazione – non importa se constatata in Italia o a Strasburgo – dei canoni di un giusto e celere processo. E ciò ha portato di recente la Corte di Strasburgo a parlare, senza mezzi termini, di *defaillance* dello Stato italiano, tale da minacciare perfino i meccanismi di

applicazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ma nel suo nobile messaggio di fine d'anno il Capo dello Stato ha invitato ciascuno a fare la propria parte per aprire la strada verso un futuro degno del grande patrimonio storico, universalmente riconosciuto, della nostra Nazione.

Questo altissimo monito si traduce, in tema di giustizia, nel richiamo al concetto del *drittwirkung*, ossia dell'effetto orizzontale di quell'obbligo positivo che incombe sullo Stato – e per esso su tutti noi – di attuare e tutelare in ogni sede i diritti fondamentali della persona umana.

Per questo, nel solco dell'indicazione del Capo dello Stato, ritengo doveroso operare un cambio di prospettiva e indicare qual è la parte che sta svolgendo l'ufficio che ho l'onore di dirigere.

L'ufficio è stato infatti incisivamente ristrutturato per far fronte alla progressiva estensione del suo ambito operativo, in prospettiva sia interna sia sopranazionale.

Nella prima prospettiva, accanto ai tradizionali settori di impegno, civile e penale, ed a quello disciplinare, a sua volta completamente rinnovato, merita un particolare risalto l'attribuzione al Procuratore generale della Corte di cassazione di nuove ed importanti funzioni, quali sono quelle indicate nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, sulla riorganizzazione dell'Ufficio del pubblico ministero. Le linee portanti e le singole iniziative adottate nell'ambito di questa nuova e delicata attribuzione sono esaminate più oltre.

Nel settore sopranazionale, poi, come meglio dirò, la Procura generale partecipa attivamente, sin dal 2002, alle più importanti assise del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea in tema di lotta alla criminalità e di cooperazione giudiziaria in materia civile e penale.

Questo arricchimento delle competenze assegnate e delle iniziative messe in

campo ha determinato la necessità della creazione di una struttura unitaria – definita Ufficio per gli affari interni ed internazionali ed articolata in 15 sezioni – con funzione ancillare ai tradizionali settori di intervento in materia civile, penale e disciplinare ed a quello (di nuova istituzione) ordinamentale, teso ad assicurare l’uniforme esercizio dell’azione penale, nel rispetto delle norme sul giusto processo.

Ciò ha consentito – per il tramite anche di “aperture all’esterno” della Procura – di finalizzare lo studio delle questioni giuridiche all’azione concreta; di recepire le istanze delle società civile, armonizzandole con le indicazioni che provengono dai fori internazionali; di dare luogo a plurime forme di coordinamento e sinergia con il circuito istituzionale del settore, in primo luogo con il Consiglio superiore della magistratura e con il Ministro della giustizia; di adottare, in sintesi, una serie di condotte tutte improntate al rispetto di quel valore della dignità umana che traccia il solco entro il quale si colloca lo Stato di diritto.

Un primo e fondamentale effetto di questa complessiva riconsiderazione è stato quello di realizzare una coesione culturale e professionale di fondo tra tutti i magistrati della Procura, secondo un’ispirazione unitaria – ma non per questo omologante, e anzi rispettosa delle pluralità – dell’attività dell’ufficio: fuori dalle artificiose distinzioni tra garantismo e giustizialismo, come da ogni idea di conflitto con le istanze della politica, e invece sempre nel tracciato dei principi costituzionali di democrazia, rispetto dei diritti umani, primato del diritto, che sono le precondizioni della funzione giudiziaria.

L’ufficio ha così perseguito con unità di intenti la finalità di dare coerenza a quel sistema di tutela multilivello dei diritti umani, che trova il suo fulcro nella Convenzione europea, la quale ora, con il Trattato di Lisbona, costituisce la base stessa dei diritti della Carta di Nizza, parte integrante del sistema normativo comunitario.

E’così divenuto patrimonio definitivo dei magistrati il principio secondo cui

la norma interna deve essere letta, oltre che secondo la linea della ricerca dell'interpretazione conforme a Costituzione, nel quadro delle disposizioni della Convenzione europea ed alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Sempre nella prospettiva di riconduzione del sistema all'unità, un'ampia analisi della sezione studi e ricerche della menzionata struttura su tutte le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di giusto processo – dalla quale emergono anche le cause di taluni contrasti, registrati ad esempio in sedi di formazione dei magistrati, ovvero espressi da taluni indirizzi giurisprudenziali – è stata trasmessa al Comitato di presidenza del Consiglio superiore, con espressa richiesta di sollecitare un dibattito consiliare e di adottare i provvedimenti consequenziali.

E' doveroso, però, riconoscere che questi sforzi – i quali richiedono impegno e sottraggono risorse al lavoro ordinario – resteranno sterili finché non sarà realizzata quella scuola della magistratura, che tutti asseriscono di volere e di cui non è agevole comprendere la situazione di stallo.

Come meglio si specificherà nel seguito dell'intervento, una delle più rilevanti manifestazioni dell'accennata "apertura" all'esterno della Procura generale si è tradotta in una nota, inviata agli organismi dell'accademia, agli ordini professionali e alle sedi giudiziarie distrettuali, con cui è stata sollecitata la segnalazione di ogni possibile questione giuridica suscettibile – alla luce dell'art. 363 c.p.c. – di una iniziativa della Procura generale, nell'interesse della legge, per la enunciazione, da parte della Suprema Corte, della regola di diritto cui il giudice di merito deve attenersi. Apertura, questa, che ha già dato importanti frutti, come si vedrà nell'apposito paragrafo relativo all'attività della Procura generale nella materia civile.

La nuova struttura ha, ulteriormente, consentito al Procuratore generale di realizzare compiutamente – in materia ordinamentale – quella funzione di organo promotore della fisiologia del sistema e del rispetto dei canoni della correttezza

processuale, a lui attribuita dal già citato articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006. Ciò è avvenuto attraverso un costante impulso alla diffusione delle buone prassi in tema di uniforme e corretto esercizio dell'azione penale, di giusto processo e di puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti.

Quest'ultimo aspetto, soprattutto, rende evidente l'inserimento del ruolo del Procuratore generale nel circuito del governo autonomo della giurisdizione e, dunque, in continua dialettica con il potere "orientativo" che compete al Consiglio superiore della magistratura.

Diversi, e importanti, sono stati i momenti di attuazione di questa attribuzione, che già aveva trovato una prima significativa esplicazione, nel 2009, nell'invito a riflettere sugli effetti che potrebbero avere le dichiarazioni rese alla stampa da rappresentanti del pubblico ministero, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea sui canoni del giusto processo, sui fondamentali diritti dei cittadini e sulla credibilità del sistema giudiziario.

Per i singoli interventi operati nel corso del 2010 rinvio alle analitiche indicazioni contenute nel relativo paragrafo, ma desidero sin d'ora menzionare quello consistito nell'invio di una delegazione dell'ufficio nel distretto di Reggio Calabria, in occasione di gravi vicende intimidatorie in danno di magistrati di quel territorio.

Nel rimandare, infine, ancora agli elementi informativi che sono contenuti nel prosieguo del presente testo per ciò che concerne le molteplici attività messe in opera nei settori per così dire "tradizionali" dell'ufficio – cioè nelle materie disciplinare, civile e penale – ritengo si debba dare atto che la Procura generale ha oramai assunto una rilevante proiezione sovranazionale.

Da tempo, infatti, l'Ufficio partecipa attivamente alle istanze internazionali e nel corso dell'anno 2010 ha riportato significativi riconoscimenti a livello continentale, con l'attribuzione a propri esponenti di cariche di rilievo tanto sul

versante dell'Unione europea quanto su quello del Consiglio d'Europa: il Procuratore generale è stato eletto alla presidenza della Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme, un Sostituto procuratore generale alla vice-presidenza del Consiglio consultivo dei procuratori europei.

Particolare impegno è stato dedicato alle iniziative sviluppate tra i Paesi membri dell'Unione e volte a migliorare, nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il livello reciproco di conoscenza e di cooperazione tra gli uffici posti, nei diversi sistemi nazionali, al vertice delle funzioni di pubblico ministero.

Con queste finalità si è favorita la creazione della "Rete" tra i Procuratori generali delle Corti supreme dei Paesi dell'Unione, la cui prossima riunione plenaria, sotto la presidenza italiana e alla presenza del Capo dello Stato, avrà luogo a Roma nei giorni 26-28 maggio 2011.

L'incontro costituirà un'importante occasione di dibattito e di confronto fra le diverse realtà ed esperienze nazionali, nella quale si discuterà – sotto il titolo: "*Il dialogo tra i Procuratori generali in Europa: organi di giustizia, promotori dei diritti umani*" e con l'apporto di prestigiosi giuristi italiani e stranieri – delle particolari e specifiche funzioni attribuite a questi uffici del pubblico ministero, specie in tema di giusto processo e di uniforme e rigorosa applicazione del diritto dell'Unione europea e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Una tappa di rilievo in questo percorso è rappresentata dalla recentissima creazione di un *Forum* consultivo dei Procuratori generali e dei responsabili dell'azione penale dei Paesi membri dell'Unione europea, decisa in una riunione *ad hoc* convocata dalla Presidenza belga dell'Unione a L'Aja, presso la sede di *Eurojust*, il 16 dicembre 2010.

Il *Forum* – che non vuole essere e non sarà una nuova Agenzia dell'Unione, dotata di una propria struttura organizzativa, quanto piuttosto un luogo di incontro

e di scambio di esperienze – dovrà fornire il proprio contributo al Consiglio dell'Unione europea, nel quadro dell'attuazione del Programma di Stoccolma, quanto alle priorità nella lotta ad ogni forma di crimine organizzato e di terrorismo, anche indicando le difficoltà riscontrate a livello nazionale e le modifiche che appaiono necessarie nella legislazione dell'Unione. A tale scopo esso dovrà coordinarsi con *Eurojust* e con gli uffici nazionali specificamente impegnati nella materia.

La Procura generale ha avviato al riguardo i necessari collegamenti interni, *in primis* con la Direzione nazionale antimafia e le Procure generali distrettuali, al fine di consentire una piena e non formale attuazione del nuovo strumento, che vuole essere concreto ed operativo.

Tutte le descritte attività si inseriscono, in vario modo, nel dibattito aperto in seno all'Unione europea, sull'istituzione di un Ufficio europeo del Pubblico ministero, capace di superare le difficoltà tuttora esistenti nella cooperazione penale tra Stati.

Come è noto, infatti, l'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, modificato dal Trattato di Lisbona, ha trasformato la semplice possibilità di istituire un tale organo in una concreta necessità dell'agenda politica europea. In questo dibattito l'Ufficio del Procuratore generale della Corte di cassazione, che condivide l'esigenza di un'Europa del diritto e della giustizia, può e vuole giocare un proprio ruolo, in uno con tutti gli uffici del pubblico ministero del nostro Paese, da lungo tempo proficuamente impegnati sul terreno della cooperazione giudiziaria.

Anche su questo versante, dunque, la Procura generale della Corte di cassazione sta svolgendo la sua parte.



## 2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

### *A) Direzione degli uffici di procura, vigilanza e buone prassi.*

Si osservò, nell'intervento dello scorso anno, che il Procuratore generale della Corte di cassazione è "organo promotore della fisiologia del sistema e del rispetto dei canoni della *fairness*". Le attribuzioni che a lui derivano dalle norme ordinamentali e processuali vanno tenute ben distinte dai poteri disciplinari: questi ultimi reagiscono alla patologia, mentre nel settore di cui parlo si verte in tema di fisiologia dell'attività giudiziaria.

In questa chiave, nel 2010 è proseguita l'attività di attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, ed il conseguente impulso alla diffusione delle **buone prassi in tema di uniforme e corretto esercizio dell'azione penale, di giusto processo e di puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici** ai quali sono preposti.

Quest'ultimo aspetto, soprattutto, rende evidente l'inserimento del ruolo del Procuratore generale nel circuito del governo autonomo della giurisdizione e, dunque, in continua dialettica con il potere "orientativo" che compete al Consiglio superiore della magistratura, attraverso principi-guida che fungano da generale indirizzo nei confronti dei titolari delle procure, allorché siano in gioco attribuzioni che concorrono ad assicurare il rispetto delle garanzie costituzionali.

Come s'è dal primo momento posto in netta evidenza, si tratta in definitiva di linee-guida certamente non finalizzate ad "etero-dirigere" i capi degli uffici, in tal modo tradendo la *ratio* della riforma, ma che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo di "omogeneità" di cui alla risoluzione del 12 luglio 2007 dello stesso Consiglio superiore. Resta ferma la potestà dei singoli procuratori della

Repubblica di organizzare autonomamente le strutture da loro dirette, nell'ottica di evitare una "eccessiva frammentazione" tra i vari uffici requirenti, tale da incidere sul principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione e da avere ricadute sullo stesso principio della ragionevole durata del processo di cui al successivo articolo 111.

In altri termini, il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 si inserisce proprio nell'ottica della responsabilizzazione del dirigente, costituendo ad un tempo anche parametro di valutazione dell'operato dei capi degli uffici, investiti di maggiori poteri direttivi ed organizzativi rispetto ad un passato anche non lontano.

Tali principi, peraltro, sono stati autorevolmente riaffermati dal Capo dello Stato nel Suo intervento al Consiglio superiore della magistratura del 9 giugno 2009.

In questa prospettiva si è avviata una proficua interlocuzione con il CSM sui temi dell'esercizio dei poteri dei dirigenti, concretizzata anche attraverso l'invio da parte della VII Commissione a questo ufficio dei provvedimenti di organizzazione delle singole procure.

Nel contesto sopra descritto appare particolarmente significativo che l'attribuzione *ex art. 6* del decreto legislativo n. 106/06 di uno specifico potere di vigilanza e impulso sia stata estesa dal legislatore anche ai profili attinenti all'attuazione dell'informatizzazione degli uffici. Come si vedrà tra breve, la Procura generale ha subito avviato anche in questo settore un'attività finalizzata a verificare la corretta tenuta dei registri informatizzati, premessa di ogni successiva fase di informatizzazione e dello stesso processo telematico. Questa attività è stata intrapresa con il coinvolgimento delle procure generali presso le corti d'appello e con il supporto della Direzione generale per la statistica del Ministero della Giustizia.

Non può tuttavia non sottolinearsi con particolare forza che l'impegno per

l'informatizzazione degli uffici e per la realizzazione del processo telematico è fortemente penalizzato dalla scarsità delle risorse ad esso destinate. Ciò determina il proliferare di iniziative locali che mirano a supplire con la generosità e con l'intelligenza alle difficoltà via via più grandi dell'agire quotidiano. Si tratta di iniziative encomiabili e che spesso hanno risultati positivi. Pur tuttavia esse non possono non essere inserite in un più ampio quadro, che le razionalizzi e le unifichi.

E' questo il terreno privilegiato sul quale nei prossimi anni dovrà confrontarsi la volontà di realizzare davvero un processo giusto, che non può essere che un processo trattato in tempi ragionevoli.

Va infine rilevato che dalle relazioni trasmesse dai procuratori generali delle corti d'appello emerge la consapevolezza della rilevanza dei nuovi e più incisivi poteri dei capi degli uffici requirenti nella prospettiva di una loro finalizzazione all'uniforme e corretto esercizio dell'azione penale.

#### *B) Le iniziative della Procura generale nel 2010.*

B1. Una particolare attenzione è stata rivolta al tema delle **modalità di iscrizione delle notizie di reato**. Tempestività e correttezza dell'iscrizione della notizia di reato sono presupposto del compiuto controllo da parte del giudice sull'esercizio (o il non esercizio) dell'azione penale.

Nel 2010 è stato portato a compimento il lavoro, avviato nel 2009, di ricognizione delle modalità di iscrizione nel registro delle non-notizie di reato (mod. 45), attraverso un'analisi statistica del dato e la contestuale raccolta di informazioni per il tramite delle procure generali.

Il dato di partenza era costituito dalle diversità statistiche, apparentemente non giustificate, rilevabili innanzitutto per aree geografiche ma anche tra uffici omogenei.

La questione appariva di particolare rilevanza in quanto essa si connette strettamente a quella del controllo del giudice sull'archiviazione e sui tempi del procedimento, dando luogo a un contenzioso sfociato spesso in decisioni della Corte di cassazione quando non addirittura trasferitosi sul piano disciplinare. A ciò si aggiunga che uniformi criteri di iscrizione delle notizie di reato costituiscono il presupposto per la comparabilità del dato statistico tra uffici e, dunque, per ogni intervento di organizzazione che intenda partire dal dato reale.

La prospettiva dell'Ufficio non è quella sanzionatoria, ma quella della verifica dell'uniforme e corretto esercizio dell'azione (che prende le mosse, ovviamente, sin dal momento dell'iscrizione della notizia) e dell'osservanza delle misure organizzative da parte dei dirigenti degli uffici di procura.

Un'ottica, dunque, che mira al perseguimento dell'effettività e dell'efficacia dell'azione penale in un contesto di correttezza. Si noti infatti che questo approccio, volto non a sindacare il merito delle scelte del pubblico ministero circa i parametri legali per l'esercizio dell'azione ma a verificare la sussistenza di criteri omogenei di applicazione delle norme, non assistite da specifiche sanzioni processuali, è indicativo anche della consapevolezza dei limiti entro i quali le nuove attribuzioni devono essere esercitate. Un secondo aspetto da segnalare in questa sede è l'evidente ricaduta organizzativa dell'impostazione qui seguita: non si tratta, infatti, di sindacare nel singolo caso se il potere di determinare l'iscrizione sia stato o meno esercitato correttamente, ma di valutare se e quali criteri di carattere generale (e dunque ordinatori del corretto funzionamento dell'ufficio, in vista di scelte finalizzate al successivo esercizio dell'azione) siano adottati dai diversi uffici in tema di iscrizione della notizia di reato. Un approccio, in conclusione, non gerarchico, cui non è estraneo quel ruolo di nomofilachia che discende dalla partecipazione al giudizio di legittimità e che – per la Procura generale – si presenta anche come “nomofilachia delle prassi”.

Il lavoro è stato presentato ai procuratori generali nel corso della riunione

appositamente convocata dalla VII Commissione del CSM il 17 giugno 2010, così realizzandosi quella circolarità all'interno del circuito del governo autonomo, di cui s'è detto in premessa. Particolarmente significativo è stato l'inserimento del confronto nel contesto dell'avvio della Commissione sulle buone prassi, alla cui diffusione mira anche l'art. 6 del decreto legislativo n. 106/2006.

Le informazioni raccolte, anche in collaborazione costante con la Direzione generale della Statistica del Ministero della Giustizia, cui va il nostro ringraziamento, hanno consentito di individuare alcuni significativi punti di snodo. Questi sono stati segnalati alle diverse articolazioni del Ministero, competenti per le modifiche al sistema informatico e alle disposizioni in tema di registri, affinché possano valutarne utilità e opportunità secondo l'autonomo apprezzamento che loro compete. La Procura generale, dal canto suo, provvederà a diffondere gli esiti della ricognizione presso le procure generali distrettuali, al fine di perseguire l'obiettivo di uniformare i criteri di iscrizione, mantenendo ferma l'autonomia e la responsabilità del procuratore della Repubblica, sia per i profili organizzativi che per quelli relativi ai singoli provvedimenti.

Dal complesso di queste iniziative ci si attende un quadro di maggiore certezza, al cui interno possa dispiegarsi per intero l'autonomia decisionale delle procure della Repubblica.

B2. Un secondo filone di intervento è costituito dall'attuazione delle previsioni in tema di **recupero di risorse finanziarie illecitamente distratte**.

Si è segnalata alle procure generali presso le corti d'appello la necessità di tenere conto, nell'applicazione delle previsioni normative in tema di comunicazioni alla **Procura della Corte dei conti**, di alcune importanti novità sia normative sia d'interpretazione giurisprudenziale.

La tutela degli interessi finanziari pubblici si impone, infatti, come una delle

principali linee di tendenza della recente legislazione, in particolare nel settore penale. Segno di questa impostazione è la previsione di nuove ipotesi di reato e la predisposizione di strumenti cautelari e sostantivi atti a favorire il recupero delle risorse illecitamente sottratte.

A ciò si aggiungano i profili evolutivi assunti dalla nozione di pubblica amministrazione come indicati dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, per i suoi effetti in tema di individuazione delle fattispecie di danno erariale; e ciò sia con riguardo alle tipologie di enti pubblici possibili danneggiati, sia con riguardo ai soggetti convenibili nei giudizi di responsabilità amministrativa.

Infine, la maggiore espansione oggettiva e soggettiva dell'ambito della giurisdizione contabile costituisce un ulteriore strumento di contrasto alla corruzione e al condizionamento criminale delle pubbliche amministrazioni che attua le previsioni di cui alla legge n. 116 del 3 agosto 2009 di ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione, la quale richiama (art. 5) gli Stati aderenti a promuovere politiche di prevenzione della corruzione che, tra l'altro, "rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità" e (art. 9 , comma 2) richiede che siano adottate "misure appropriate al fine di promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche".

In conclusione, alle procure generali presso le corti d'appello è stato segnalato che l'adeguata applicazione delle previsioni contenute nell'art. 129, commi 3 e 3-bis, disp. att. c.p.p. comporta che l'informazione sull'esercizio dell'azione penale comprenda anche i casi di reato riguardanti danni cagionati ad ogni tipologia di pubblica amministrazione, compresi gli enti pubblici economici e le stesse società pubbliche, là dove si sia realizzato un danno diretto all'ente pubblico proprietario ovvero finanziatore (es. per il caso di distrazione di fondi a destinazione vincolata secondo lo schema valido per i soggetti privati beneficiari di fondi pubblici) ovvero

di società o enti privati concessionari di servizi o attività pubbliche (es. cliniche convenzionate con il servizio sanitario nazionale).

In particolare nel caso delle fattispecie tipiche di abuso in finanziamento pubblico l'informazione di cui all'art. 129 disp. att. c.p.p. andrà inviata alle procure della Corte dei conti anche nel caso in cui tra gli imputati non siano compresi soggetti aventi la qualifica di pubblici dipendenti o amministratori, sussistendo la giurisdizione contabile anche con riguardo a soggetti privati beneficiari, ovvero agli amministratori delle società percipienti.

Poiché il tema in questione s'inscrive tra le materie d'interesse per l'esercizio delle funzioni demandate a questa Procura generale dall'art. 6 del decreto legislativo n. 106/06, i procuratori generali dei distretti sono stati pure invitati a comunicare le prassi operative attualmente seguite dalle procure della Repubblica, gli eventuali problemi e le soluzioni adottate, dando notizia di ogni riflessione in materia.

B3. Sempre al fine di assicurare la piena tutela degli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione e di operare per il recupero dei patrimoni di provenienza illecita, è stata poi avviata una ricognizione delle **procedure di esecuzione indirizzate alla Confederazione Elvetica e riguardanti sequestri e confische**, pendenti sull'intero territorio nazionale.

Questa ricognizione si è resa necessaria a seguito della segnalazione da parte del Procuratore nazionale antimafia della necessità di procedere all'attivazione di procedure di cooperazione giudiziaria bilaterale che consentano l'apprensione al patrimonio dello Stato italiano delle somme, dei titoli e delle disponibilità finanziarie sequestrate e confiscate nel tempo in territorio svizzero su rogatoria dell'Autorità giudiziaria italiana. Essa consentirà al Ministero della Giustizia – ed, in particolare, al Dipartimento Affari di Giustizia – che ha da tempo attivato singole procedure volte al recupero dei detti cespiti, di valutare l'eventuale predisposizione di accordi generali, ovvero di patti singoli in riferimento alle

somme ed alle disponibilità da “rimpatriare” e di assumere, ove lo ritenga, ulteriori autonome determinazioni.

B4. A seguito di un recente caso giudiziario, si è ritenuta necessaria una ricognizione relativa alle **modalità di intervento della procura della Repubblica per i minorenni**, nelle diverse ipotesi in cui tale intervento è previsto dalla legge o comunque richiesto da altre autorità. Si sono quindi sollecitate dalle procure generali informazioni circa l'esistenza o meno di direttive riflettenti le prassi da seguire nei diversi casi di accompagnamento di minorenni presso uffici della Polizia giudiziaria o dell'Amministrazione pubblica.

E', infatti, di particolare rilievo accertare quali siano le misure adottate negli uffici di procura per garantire l'omogeneità dei comportamenti dei magistrati addetti e l'efficacia delle loro iniziative, e quali siano le prassi adottate dall'ufficio, anche con riferimento alle modalità di documentazione delle disposizioni impartite e dei vari adempimenti effettuati. Questi aspetti si riflettono anche sulle misure organizzative adottate dalle procure al fine di assicurare il pronto intervento dell'autorità giudiziaria (tribunale per i minorenni, tribunale ordinario) competente ad emettere i provvedimenti provvisori e definitivi a tutela del minore.

I relativi accertamenti sono ancora in corso.

B5. Una delegazione della Procura generale si è recata negli uffici del pubblico ministero di Reggio Calabria e di Catanzaro al fine di accertare quali misure organizzative fossero state poste in essere dagli uffici al fine di assicurare la pronta ed efficace trattazione dei procedimenti riguardanti i gravi **fatti minatori in danno di magistrati del distretto reggino**. In un secondo incontro ai delegati della Procura generale si sono affiancati i magistrati della Direzione nazionale antimafia con delega per la Calabria. Gli incontri hanno consentito innanzitutto di



rappresentare ai magistrati del distretto reggino, così gravemente esposti, la vicinanza del Procuratore generale e di tutti i componenti dell'ufficio. Sono stati raccolti poi importanti elementi di valutazione circa i problemi specifici degli uffici di procura, che saranno oggetto di ulteriori iniziative.

*C) La risposta dei distretti giudiziari.*

I dati emergenti dalle relazioni dei procuratori generali territoriali risultano in linea con lo spirito delle iniziative assunte da questo Ufficio nell'attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106/06, in chiave di promozione della coerenza complessiva del sistema processuale penale.

Dette iniziative hanno interagito con quelle realizzate dal Consiglio superiore della magistratura. Per alcune di esse ci si è pure avvalsi della proficua cooperazione dei competenti uffici del Ministero della Giustizia, nella consapevolezza che quelle che ci siamo abituati a definire "le buone prassi" devono vedere protagonista non solo, ovviamente, ciascun magistrato dirigente, ma ogni singolo magistrato nello svolgimento del proprio lavoro quotidiano.

Nella delibera del C.S.M. del 23 luglio 2008 – con la quale è stata istituita la Struttura tecnica per l'organizzazione – si parlava 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 e sui dati provenienti dalle "Commissioni Flussi" distrettuali.

Quindi, il primo aspetto da porre in rilievo è l'istituzionalizzazione degli interscambi di informazione, fino a ieri avvenuti prevalentemente su base volontaria. E' proprio tale interscambio continuativo che questo Ufficio intende

ulteriormente rafforzare, naturalmente nell'ambito delle iniziative di propria competenza ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, accingendosi anche a promuovere incontri tra i vari procuratori generali delle corti di appello: solo con la conoscenza delle esperienze dei vari uffici, l'effettiva circolazione di idee e progetti, il confronto delle esperienze, in una logica di sinergia praticata e non soltanto declamata, le buone prassi si possono davvero "esportare", diffondere, ottimizzare.

Tra i temi oggetto delle richieste formulate ai P.G. meritano particolari attenzione ed approfondimento quelli che seguono.

In materia di **libertà personale**, è opinione diffusa che l'introduzione dell'obbligo di preventivo assenso del dirigente della procura (o di un suo delegato) sulle misure cautelari abbia accentuato la solidità degli interventi in materia, riducendo la percentuale di accoglimento delle impugnazioni proposte al Tribunale del riesame ed, in parte, anche quella delle relative assoluzioni nel merito.

In linea di massima, si segnala un clima di proficua collaborazione tra i capi degli uffici e i vari sostituti e un numero di dissensi tra gli stessi del tutto fisiologico.

A titolo di esempio, è significativa la notazione del Procuratore generale di Reggio Calabria – territorio nel quale particolarmente efferato ed arrogante è stato, come è noto, nel corso del 2010, l'attacco della criminalità organizzata che si è spinta a commettere attentati contro gli uffici giudiziari ed i loro coraggiosi rappresentanti – secondo cui proprio il rigoroso sistema di controllo dei capi degli uffici sull'emissione delle misure coercitive e la professionalità dei magistrati ivi operanti hanno sortito l'effetto di elevare la percentuale di accoglimento delle richieste avanzate fino a portarla su valori prossimi al 90%. Ed è in questo spirito che – lì come pure altrove – la risposta dello Stato alla sfida tracotante del crimine organizzato ha assunto connotati di ulteriore efficacia e, soprattutto, di credibilità.

Peraltro, da quasi tutte le sedi si pone in rilievo il fatto che l'elevato numero di richieste degli uffici del P.M. viene "assorbita" con notevoli difficoltà dagli uffici G.I.P., le cui generalizzate carenze di organico non di rado comportano ritardi significativi nell'adozione delle misure cautelari, nonostante l'impegno dei magistrati i quali devono contemporaneamente definire molti (e sovente complessi) processi con il rito abbreviato, impegnando a tal fine numerose udienze.

Con riguardo alle **intercettazioni telefoniche e ambientali** si intensificano le iniziative finalizzate ad ottimizzare i risultati dell'impiego di mezzi di per sé costosi. Merita, dunque, rilievo la segnalazione, sostanzialmente convergente, di un diffuso abbattimento dei costi, mediante appropriata stipulazione di contratti con ditte private (il cui numero appare in crescita), nonché altri accorgimenti organizzativi (come ad esempio, in qualche ufficio, la sottoposizione al "visto" del procuratore aggiunto dell'eventuale richiesta di proroga dopo un determinato periodo dall'inizio delle intercettazioni).

Da quasi tutti i procuratori generali è altresì posto l'accento sulla "remotizzazione" degli ascolti (segnatamente a mezzo dell'utilizzo di "ponti-radio" presso vari comandi di Forze di Polizia): metodo legittimato dalla nota sentenza delle Sezioni unite 26 giugno 2008 n. 36359, che – viene sottolineato – ha pure inciso sull'economizzazione delle risorse.

Quanto al numero delle intercettazioni telefoniche ed ambientali, alcuni procuratori generali hanno evidenziato che l'esame dei dati statistici mostra una sensibile riduzione nell'anno appena decorso rispetto al precedente; solo poche sedi risultano in contro-tendenza.

Quanto detto riguardo al tema delle intercettazioni s'inscrive in un indirizzo di consolidamento dell'**attenzione ai profili di spesa** connessi alla gestione delle

funzioni giudiziarie e all'**ottimizzazione nell'impiego delle risorse disponibili**.

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

Da diversi distretti giudiziari vengono segnalate iniziative di riorganizzazione degli uffici nell'ambito di programmi di *best practices* finanziati dal Fondo sociale europeo.

Anche su un piano d'immediatezza significativi appaiono i risultati raggiunti da molte procure della Repubblica mediante la razionalizzazione e l'avvicinamento all'utenza dei servizi di informazione (resi mediante "*front office*" e anche avvisi in varie lingue), di certificazione, di deposito degli atti, nonché attraverso l'ammodernamento degli strumenti come i sistemi di protocollazione informatica, l'adozione della posta elettronica per la gran parte delle comunicazioni interne all'ufficio, gli acquisti sul mercato elettronico, l'utilizzo di programmi informatici per la gestione delle spese così come dei beni oggetto di sequestro e confisca nei procedimenti di prevenzione.

In maniera diffusa viene peraltro argomentato che, se l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali rappresenta un elemento strategico determinante per i risultati giudiziari, in termini quantitativi e di qualità, resta ovviamente indispensabile disporre di personale e di strumenti adeguati. Al riguardo, vengono segnalate le note e sovente gravi carenze, le vacanze determinate prevalentemente da impiegati collocati a riposo e non più sostituiti, il blocco del *turn-over*.

A ciò va anche aggiunto che negli uffici giudiziari, già da alcuni anni, serpeggia un tangibile malcontento derivante dalla mancata riqualificazione e progressione di carriera del personale, che nuoce alla serenità del lavoro.

Riguardo alle risorse strumentali e, in particolare, alla disponibilità di

attrezzatura informatica, si può affermare che, in cospicua parte, gli uffici hanno una buona dotazione di *computer*, stampanti, *scanner*, ecc.: sicché i processi di informatizzazione, già avviati da alcuni anni, hanno raggiunto, in molti casi, ragguardevoli risultati nel segno della continuità e della maggiore efficienza dei servizi. E va posto in rilievo un dinamismo operativo diffuso, pur in situazioni di estrema criticità.

Ineludibile è però, in questo scenario, il confronto con i punti dolenti: per un verso, l'indisponibilità di assistenza tecnica continuativa, che rischia di sfociare in una paralisi operativa; per altro verso, l'inadeguatezza delle basi normative che senza le necessarie innovazioni – soprattutto in tema di notifica degli atti, di digitalizzazione dei fascicoli etc. – in buona misura sterilizza le potenzialità delle iniziative; e, ancora, la mancata realizzazione di un piano strategico nazionale atto a rendere effettivo il progettato processo telematico.

Si assicura diffusamente che il servizio della **polizia giudiziaria** si mantiene su ottimi livelli di efficienza e che le concrete mansioni attribuite alle Sezioni non esulano, di regola, dai loro compiti istituzionali.

Si rileva una diffusione di criteri di specializzazione del personale di p.g. omologhi a quelli che ineriscono ai gruppi di lavoro dei magistrati inquirenti. Si evidenzia, inoltre, l'utilizzazione per determinate indagini (come i reati in materia ambientale e sanitaria, nonché in tema di smaltimento di rifiuti) di vigili urbani, polizia provinciale, esperti delle Aziende sanitarie locali.

Viene, altresì, proficuamente incentivata in non pochi uffici una sistematica attività di formazione dei magistrati e degli ufficiali di polizia giudiziaria, anche con riunioni periodiche funzionali alla trattazione dei problemi organizzativi e finalizzate alla discussione ed all'approfondimento di innovazioni legislative e di orientamenti giurisprudenziali.

Da quasi tutte le sedi, comunque, viene posta in rilievo l'insufficienza degli organici, in relazione alle crescenti esigenze investigative, in qualche caso connesse anche a innovazioni legislative (in particolare, a Napoli, a seguito della distrettualizzazione della competenza in materia di reati afferenti alla gestione dei rifiuti).

Da più parti si segnala che, al fine di approfondire le criticità operative rilevate nel campo della **demolizione dei manufatti abusivi**, sono stati organizzati incontri di studio con i procuratori del distretto, svoltisi come esperienze-pilota – sia per il modulo adottato che per l'argomento trattato – con obiettivi effettivamente operativi.

Alla fine è stata avvertita l'esigenza, non solo di fornire una sintesi dei lavori, ma anche e soprattutto di proporre ai magistrati veri e propri protocolli, di immediata applicazione pratica, per l'esecuzione dell'ordine di demolizione di immobili abusivi disposto con la sentenza penale: protocolli non cristallizzati, ma anzi dal carattere fluido ed aperti a nuovi contributi, anche grazie ad una sorta di rete permanente di consultazione.

L'obiettivo ultimo, certamente molto ambizioso, è quello di superare la sostanziale paralisi, che si è registrata, sino ad alcuni anni orsono, in quasi tutti gli uffici italiani in questa delicata materia.

Al fine di razionalizzare al massimo i tempi dell'*iter* demolitorio ed evitare la possibile sovrapposizione di più competenze, si è in più sedi proceduto alla elaborazione di un protocollo di intesa con le amministrazioni locali, al fine di un coinvolgimento di queste ultime nella risoluzione del problema, almeno nella fase iniziale.

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

#### *A) Le funzioni in materia disciplinare*

Il controllo sulla deontologia del magistrato avviene nel nostro Paese mediante l'esercizio del potere disciplinare, che ha ad oggetto non solo l'attività funzionale, ma anche quella extrafunzionale, cioè quella posta in essere fuori dell'esercizio delle funzioni che si risolve in condotte incompatibili con lo *status* di magistrato o in una sua strumentalizzazione. E' il caso, ad esempio, del magistrato che commette un reato o si avvale della sua condizione per trarne vantaggi che siano conseguenza diretta di un uso deviato delle sue funzioni.

Tale controllo risponde ad un'esigenza ineludibile dello Stato: quella di garantire, non solo mediante gli strumenti processuali apprestati dall'ordinamento, la correttezza, il prestigio e l'autorevolezza di una delle funzioni fondamentali di un'organizzazione statale, quella giurisdizionale, che possono essere assicurati solo da condotte dei soggetti, che tale funzione esercitano, immuni da inescusabili negligenze, scarso impegno, parzialità, strumentalizzazioni. Al tempo stesso tale controllo costituisce un ulteriore, indiretto (in quanto *ex post*) strumento di tutela del cittadino contro le possibili degenerazioni dell'amministrazione della giustizia. Esigenza, quest'ultima, particolarmente avvertita in considerazione del sempre crescente ruolo assunto dal giudice, attraverso l'attività di interpretazione, nel processo di "creazione" dell'ordinamento giuridico.

Un ruolo centrale in tale attività di controllo della deontologia professionale del magistrato ordinario è stato riservato dal legislatore alla Procura generale della Cassazione.

Il Procuratore generale è, infatti, titolare dell'azione disciplinare e svolge nel

relativo procedimento le funzioni di pubblico ministero.

Si tratta di una delle funzioni più qualificanti della Procura generale, assolutamente diversa dalle altre attribuite a tale ufficio; in queste ultime svolge una funzione, principalmente, di organo consultivo della Corte di cassazione; salva la materia dei contrasti fra pubblici ministeri nella fase delle indagini preliminari, in cui è chiamato a risolverli.

In materia disciplinare ha, invece, un ruolo propulsivo, assimilabile a quello del pubblico ministero agente nel processo penale.

La titolarità dell'azione è, peraltro, attribuita anche al Ministro della Giustizia.

Diverse sono, tuttavia, le fonti normative attributive del potere ai due organi e la natura delle azioni di cui sono titolari.

Per la sua estrema delicatezza e per la rilevanza, anche esterna, che assume, l'attività in materia disciplinare assorbe molte energie dell'ufficio; ne sarebbero necessarie altre ancora, ma la grave carenza di organico in cui versa la Procura generale (attualmente su 72 posti in organico ne sono vacanti 17) non consente di destinare nell'immediato a tale importante settore altri magistrati.

Come negli anni passati anche in quello appena decorso la Procura generale – nel rigoroso rispetto del principio della obbligatorietà dell'azione disciplinare, che costituisce una garanzia di uguale trattamento per tutti i magistrati – ha rivolto speciale attenzione alle condotte dei magistrati denotanti possibili cadute di rigore morale, che deve caratterizzare la loro attività, o sono manifestazione di scarsa considerazione per il prossimo: parte, difensore, collaboratori amministrativi.

In questa ottica sono stati svolti accertamenti particolarmente incisivi in presenza di segnalazioni di “anomalie” nella gestione di procedure nelle quali vengono in considerazione interessi economici rilevanti; anche per fugare sospetti sovente rivelatisi infondati.

Nella medesima prospettiva non si è esitato, in presenza di fatti di possibile



rilevanza disciplinare riportati dai mezzi di comunicazione, a sollecitare l'acquisizione di elementi di valutazione funzionali alle proprie competenze in materia agli organi territoriali competenti – presidenti e procuratori generali di corte di appello, ai quali è demandata la “sorveglianza” sui magistrati del distretto (artt. 14 e 16 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511) – senza attendere altrui iniziative.

Uno dei problemi che desta maggiori preoccupazioni nei magistrati, in particolare in coloro che esercitano le funzioni giudicanti, e nel contempo suscita legittime proteste da parte degli utenti del servizio, esponendo altresì lo Stato italiano a condanne in sede europea, è quello dei ritardi nel deposito delle sentenze.

Si tratta di un settore al quale riserva una particolare attenzione anche il Ministro della giustizia, che dispone di uno specifico apparato per l'accertamento di tale tipologia di illecito: l'Ispettorato generale, il quale con cadenze fisse procede all'ispezione ordinaria di tutti gli uffici giudiziari.

Non è contestabile che in materia si rilevino inefficienze, inettitudini, incapacità di organizzare il proprio lavoro, scarsa considerazione per gli interessi delle parti e per la credibilità dell'ordine giudiziario e del Paese. Ritardi superiori a due o tre anni non possono trovare alcuna giustificazione.

Tuttavia, non può sottacersi che molti uffici giudiziari, specialmente in talune zone del Paese, versano in situazioni di estrema difficoltà per carenza di personale – di magistratura e amministrativo – e di risorse materiali, che rendono a volte arduo trovare lo spazio temporale necessario per redigere la motivazione delle sentenze assunte in decisione o delle ordinanze riservate.

Sul problema dei ritardi sarebbe auspicabile un più incisivo intervento dei capi degli uffici, i quali non devono limitarsi a burocratiche e formali sollecitazioni, ma dovrebbero elaborare con gli interessati piani di “rientro” dell'arretrato, se necessario mediante una temporanea riduzione del carico di lavoro, come ha avuto modo di affermare anche la Sezione disciplinare del

Consiglio superiore della magistratura (v. sentenza n. 190 del 2010).

Ma, soprattutto, dovrebbero evitare che tali ritardi assurgano a rilevanza disciplinare con una più attiva ed incisiva sorveglianza sul rispetto dei termini per il deposito dei provvedimenti, che non costituisce lesione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice, ma è volta solo a garantire l'efficienza del servizio.

In materia è stato avvertito un maggior rigore da parte della Sezione disciplinare che ha iniziato ad operare nel settembre 2010, a seguito del rinnovo del Consiglio superiore della magistratura nello scorso mese di luglio. Si è trattato, tuttavia, principalmente di una interessante ed apprezzabile opera di "sistemazione" organica di problematiche assai complesse. E', comunque, presto per trarne conseguenze definitive atteso il breve periodo che è possibile prendere in considerazione.

Ancora in tema di ritardi – ma sarebbe più corretto parlare di inerzia – sono purtroppo sempre più frequenti gli esposti di privati, i quali lamentano l'archiviazione per prescrizione del reato a conclusione di indagini preliminari protrattesi per l'intero arco temporale previsto per tale causa di estinzione del reato senza che sia stato compiuto alcun atto di indagine o, comunque, compiendone solo alcuni e neppure di estrema difficoltà.

Orbene, tali situazioni, per le quali vi sono state anche condanne da parte della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, debbono essere assolutamente evitate anche perché contrarie all'art. 111, comma 2, della Costituzione e all'art. 6 § 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sulla ragionevole durata del processo e, quindi, potenziale fonte di responsabilità dell'Italia davanti alla Corte di Strasburgo.

Purtroppo, a volte, taluni magistrati dimenticano che mentre giudicano sono giudicati: dalle parti private, dai difensori, dall'opinione pubblica. E sovente l'esito di questo secondo giudizio è sconcertante.

Giova ribadire, ancora una volta in questa occasione, che la rigida tipizzazione degli illeciti disciplinari introdotta con la riforma del 2006 – ancorché opportuna in quanto la latitudine dell’abrogato art. 18 del suddetto decreto legislativo n. 511 del 1946 e la sostanziale genericità delle nozioni di “prestigio” e “fiducia” non consentivano di conoscere preventivamente ciò che era lecito e ciò che non lo era – e la mancanza di una “calibrata” norma di chiusura non consentono di perseguire talune condotte dei magistrati, soprattutto extrafunzionali, chiaramente contrarie ai generali “doveri del magistrato” enunciati nell’art. 1 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (ai quali Piero Calamandrei avrebbe aggiunto quello dell’umiltà, tante volte evocata nei suoi sempre attuali scritti sui giudici).

Uno di tali doveri è quello del “riserbo”. Orbene, non sempre ad esso i magistrati, soprattutto taluni, si attengono, senza rendersi probabilmente conto che una notizia o un giudizio da loro riferita o espresso, data la funzione svolta, assumono una rilevanza tutt’affatto diversa da quelli provenienti dalla generalità dei cittadini.

Ciò, naturalmente, non vuol significare una limitazione della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dall’art. 21 della Costituzione a tutti i cittadini; si vuol solo segnalare la necessità di riserbo, equilibrio e prudenza, ai quali deve essere improntato il comportamento dei magistrati anche fuori dell’esercizio delle funzioni.

Sono significative in proposito le affermazioni che si rinvengono nella giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell’uomo in tema di dovere di riservatezza dei magistrati.

Ad esempio, nella decisione della Grande camera del 26 aprile 1995, *Prager e Oberschlick c/ Austria* si assume che “i giudici che sono stati criticati sono soggetti ad un dovere di discrezione che preclude loro la risposta”.

Ancora più chiara è una successiva decisione della Corte (16 settembre 1999,

Buscemi c/ Italia) secondo la quale “le autorità giudiziarie devono osservare la discrezione massima per quanto riguarda i casi dei quali si occupano per conservare la loro immagine come giudici imparziali. Quella discrezione dovrebbe dissuaderli da usare la stampa anche una volta provocati. Sono le richieste più alte di giustizia e la natura elevata dell’ufficio giudiziario che impongono quel dovere”.

Tornando al tema della tipizzazione degli illeciti, proprio in conseguenza del diverso assetto della materia, dopo la riforma del 2006, è stata particolarmente avvertita dalla Procura generale l’esigenza della informazione circa una giurisprudenza che, oltre a essere il risultato della normale dialettica tra l’organo titolare dell’azione e il giudice disciplinare, fosse il più possibile conosciuta come diritto vivente nell’ambito dell’ordine giudiziario, in una logica al contempo preventiva e di affidamento dei destinatari delle prescrizioni disciplinari. Sono emersi, già nella prima applicazione della disciplina, diversi problemi interpretativi, procedurali e soprattutto di definizione delle condotte costituenti illecito, originati da un testo in cui si riscontrano formulazioni legislative a volte – come si è detto – eccessivamente restrittive, ma non per questo prive di apparenti sovrapposizioni delle fattispecie; così come sono emersi profili di scarsa consapevolezza, nell’ambito di taluni uffici, di alcune nuove regole disciplinari. Di qui, l’esigenza di divulgazione e di corretta comprensione degli indirizzi applicativi in materia disciplinare, a garanzia della conoscibilità di ciò che è deontologicamente vietato ma anche a tutela del necessario rigore nelle determinazioni adottate.

In questa prospettiva, si è consolidata una significativa cooperazione istituzionale, manifestata in due modi. Da un lato, nella collaborazione fornita dall’ufficio all’opera di istituzione e aggiornamento dell’apposito canale di ricerca disciplinare nell’ambito del sito *Italggiure web* della Corte di cassazione, con la formazione dell’apposito archivio e delle “massime” delle pronunce della Sezione disciplinare del C.S.M. e delle Sezioni unite civili della Corte. Dall’altro, nella

iniziativa di divulgazione degli indirizzi interpretativi della Procura generale che si esprimono particolarmente nei provvedimenti di archiviazione o nelle richieste di non luogo a procedere formulate all'esito dell'indagine (atti che non hanno normalmente emersione al di fuori del circuito Procura generale – Ministro della giustizia o C.S.M.), e ciò attraverso la pubblicazione, resa possibile dalla disponibilità del Consiglio superiore, di appositi quaderni nei quali sono state raccolte le determinazioni che sono apparse più significative, sempre nell'ottica di conoscenza nei singoli magistrati del quadro di regole cui attenersi nello svolgimento delle funzioni e nella condotta personale. Una iniziativa, quest'ultima, che è augurabile prosegua anche in futuro.

Inoltre, una specifica attenzione è stata rivolta all'aspetto della "trasparenza" dei provvedimenti di archiviazione adottati dall'ufficio, al fuori del circuito istituzionale con il Ministro della giustizia, unico previsto dalla legge. È frequente, infatti, la richiesta di accesso agli atti del procedimento da parte di esponenti, dei magistrati interessati e anche di terzi formalmente estranei. Sul tema, una volta analizzata la normativa primaria e secondaria che regola questa materia – normativa che appare non del tutto lineare, per la sovrapposizione e interferenza di discipline diverse, di legge e di regolamento, rivolte a interessi differenziati, che spaziano dalla tutela della riservatezza al principio di trasparenza dell'attività degli organi pubblici – la Procura generale ha adottato un motivato indirizzo uniforme, comunicando a coloro che ne facciano richiesta e che siano portatori di un interesse qualificato (privato esponente, magistrato coinvolto) il provvedimento conclusivo del procedimento.

Dal punto di vista organizzativo, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza del servizio, è stata ulteriormente potenziata la conoscenza delle informazioni tra i magistrati che vi sono addetti mediante la diffusione, cartacea o su supporto informatico, oltre che di tutte le azioni disciplinari esercitate dall'ufficio e di taluni provvedimenti di archiviazione, delle principali decisioni della Sezione disciplinare

e delle Sezioni unite civili della Cassazione in materia disciplinare con le quali sono affrontate, al di là del caso specifico, questioni interpretative di carattere generale o di particolare interesse; tali decisioni costituiscono successivamente oggetto di discussione nel corso delle riunioni mensili dei magistrati addetti ai due settori nei quali il servizio si articola.

Si è proceduto, altresì, utilizzando il medesimo *software* esistente, quindi senza aggravio economico per l'erario, e le professionalità esistenti presso l'ufficio, ad una ulteriore implementazione del sistema informatico della segreteria disciplinare mediante l'inserimento in esso dei provvedimenti definitivi delle procedure predisciplinari.

Attualmente, quindi, la consultazione del relativo registro dà la possibilità non solo di ricostruire la storia del fascicolo, ma anche di visionare il provvedimento con il quale è stato definito. Il che consente un notevole risparmio di tempo e di personale, che per le procedure meno recenti deve recarsi negli archivi ubicati in locali diversi e lontani dalla segreteria per reperire detti provvedimenti, ove richiesti dai magistrati per studio o dagli interessati.

Un'analogha implementazione è stata avviata nell'anno appena iniziato per il settore disciplinare mediante l'inserimento nel relativo registro informatico del provvedimento definitivo della Sezione disciplinare; il che ne agevola la consultazione.

#### *B) Dati statistici.*

Nel corso del 2010 sono pervenute alla Procura generale della Corte di cassazione 1.382 notizie di possibile rilevanza disciplinare, 573 delle quali originate da esposti di privati (nel 2009 erano state 562); nell'anno precedente ne erano pervenute 1.413; vi è stata, quindi, una flessione del 2,19%, statisticamente irrilevante stanti le entità numeriche poste a confronto.

Nello stesso arco temporale si è riscontrata una consistente contrazione delle procedure originate da tali notizie – non ancora classificabili come procedimenti disciplinari in senso stretto in quanto aventi ad oggetto accertamenti preliminari volti a verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione disciplinare – che sono state definite: 1.347 rispetto alle 1.725 dell'anno precedente (-21,91%).

Tale riduzione non è dovuta ad un minore impegno dei magistrati e del personale amministrativo addetto al settore, costantemente attestato su livelli di eccellenza, bensì a due ragioni fondamentali: 1) la sempre maggiore complessità degli accertamenti necessari per assumere le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione disciplinare – dovuta anche alla mancanza di specifiche disposizioni normative sui poteri del procuratore generale in tale delicata fase della procedura – e dei provvedimenti definitivi, soprattutto se trattasi di archiviazioni; 2) lo sforzo profuso dall'ufficio nel corso dell'anno 2009 per far fronte all'arretrato accumulatosi negli anni precedenti, che a fine 2010 era, in pratica, azzerato ove si consideri che al 31 dicembre scorso risultavano pendenti una sola procedura iscritta nel 2008 (che non è stato possibile definire in quanto è in corso un procedimento penale avente carattere pregiudiziale) e 41 iscritte nel 2009.

In altri termini non si è fatto di più perché non è stato possibile farlo. La conferma di tale affermazione emerge da due circostanze: *a)* la durata media delle procedure predisciplinari ha subito una ulteriore contrazione passando da 150 a 136 giorni; risulta, addirittura, quasi dimezzata rispetto ai 261 giorni del 2007; *b)* una pendenza di 522 procedure (tale era quella risultante al 31 dicembre 2010), delle quali ben 480 aperte nel 2010, è assolutamente fisiologica rispetto ad una sopravvenienza di 1.382 procedure: è pari, infatti, al 37,77%.

Nello stesso anno la Procura generale ha esercitato 101 azioni disciplinari (una in meno rispetto all'anno precedente); 54 sono state quelle esercitate dal Ministro della giustizia, che nel 2009 ne aveva esercitate 83. In totale sono state

esercitate 157 azioni disciplinari, con una contrazione del 13,14% rispetto all'anno precedente allorché ne furono avviate complessivamente 185. L'aumento ha tratto origine dalla consistente riduzione delle azioni promosse dal Ministro (-29), il quale, come si è detto nel paragrafo che precede, ha rivolto prevalentemente la sua attenzione al ritardo nel deposito dei provvedimenti; nel 2010 ha riguardato tale materia il 52,54% delle sue azioni a fronte del 25,00% di quelle promosse dal Procuratore generale.

Le suddette 157 azioni disciplinari hanno visto coinvolti 163 magistrati (nell'anno precedente erano stati 200), dei quali 61 donne (37,43%) e 102 uomini (62,57%); quindi nel 2010 sono stati sottoposti a procedimento disciplinare il 19,48% dei magistrati in servizio (<sup>1</sup>).

Il 75% degli incolpati esercita le funzioni giudicanti; oltre il 40% dei magistrati sottoposti a procedimento esercita le funzioni giudiziarie nel sud del Paese e nelle isole.

Nello stesso periodo la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore l'applicazione di misure cautelari nei confronti di cinque magistrati (tutte le richieste sono state accolte) e ha definito 190 procedimenti disciplinari (+21,95%, rispetto al 2009, allorché l'incremento fu addirittura del 40,00%); quasi il triplo di quelli definiti nel 2006, che furono 83. Per 89 (47%) di questi è stata chiesta alla Sezione disciplinare l'emissione del decreto di citazione a giudizio; per 90 (47%) è stato richiesto non farsi luogo a dibattimento; per i rimanenti 11 (6%) sono intervenute altre cause di definizione (riunione, sospensione, ecc.).

Al 31 dicembre 2010 risultavano pendenti presso la Procura generale 149 (<sup>2</sup>) procedimenti disciplinari, con una riduzione del 18,13% rispetto ai 182 pendenti alla fine dell'anno precedente. Tali dati costituiscono la più eloquente

---

<sup>1</sup> Dal sito *internet* del Consiglio superiore della magistratura al 31 dicembre 2010 risultavano in servizio, con funzioni giudiziarie, 8.366 magistrati.

<sup>2</sup> 33 di detti procedimenti sono, tuttavia, sospesi per pregiudizialità penale.



dimostrazione dell'impegno profuso dall'ufficio – magistrati e personale amministrativo – in tale delicatissima attività, che vede la Procura generale svolgere un ruolo di assoluto rilievo in una fase decisiva del procedimento, quella delle indagini, ad essa demandate, in via esclusiva, dall'art. 16 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, in quanto molto spesso il suo esito finale – costituito dalla pronuncia della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura – dipende dalle modalità e dalla completezza delle stesse, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 18, comma 3, lettera b), dell'appena citato decreto gli atti compiuti nel corso di tale fase hanno valore di prova nel giudizio disciplinare.

### *C) Considerazioni sull'attività disciplinare*

Si è detto nel paragrafo precedente che delle 1.382 notizie di possibile rilevanza disciplinare pervenute lo scorso anno alla Procura generale, 573 traggono origine da esposti di privati. In realtà il numero effettivo è superiore a quello risultante dai dati statistici per un difetto di classificazione al quale è stato posto rimedio dal 1° gennaio del corrente anno. Infatti, fino al 31 dicembre 2010 sono stati classificati quali esposti di privati solo quelli presentati o indirizzati alla Procura direttamente da tali soggetti, non anche quelli pervenuti per il tramite di altre pubbliche autorità; ad esempio, quelli erroneamente inviati alla Corte di cassazione e da questa trasmessi alla Procura.

Ciò premesso, si deve rilevare che l'elevato numero di notizie di possibile rilevanza disciplinare che traggono origine da esposti di privati cittadini è la testimonianza più evidente dell'insoddisfazione, largamente diffusa, per il "servizio giustizia". Ad essa, tuttavia, non si può sempre ovviare mediante lo strumento disciplinare, che è stato concepito dal legislatore quale rimedio specifico – come è reso palese dalla introduzione della tipicità degli illeciti – al quale deve farsi ricorso per reprimere situazioni di grave patologia comportamentale dei magistrati.

Altri sono gli strumenti apprestati dall'ordinamento giudiziario per fronteggiare le cadute di professionalità che sovente detti esposti portano alla luce.

La Procura generale, a tal fine, da circa due anni trasmette i provvedimenti di archiviazione di procedure dalle quali emergono comportamenti non riconducibili al catalogo di illeciti di cui al già menzionato decreto legislativo n. 109 del 2006, evidenziando, tuttavia, vistose cadute di professionalità, non solo tecnica, al Consiglio superiore della magistratura per l'eventuale inserimento, con le garanzie previste dalla normativa vigente, nel fascicolo personale del magistrato interessato al fine di poterne tener conto in sede di progressione di carriera, ovvero di conferimento di uffici direttivi o di altre funzioni.

E' ricorrente l'affermazione – in cui è contenuta una critica – sulla natura domestica e/o corporativa della giustizia disciplinare dei magistrati.

I dati statistici di cui s'è detto nel paragrafo che precede e quelli, più analitici, riportati in appendice al presente scritto dimostrano che la critica, a volte, evidenzia una conoscenza non sempre approfondita del problema e costituisce il retaggio di situazioni passate, ormai superate.

E' sufficiente aver riguardo al numero delle azioni esercitate nell'ultimo quinquennio: sono passate da 90 nel 2006 a 157 nel 2010; nel 2009 sono più che raddoppiate (furono 185).

Considerato che il numero dei magistrati coinvolti è stato superiore a quello delle azioni disciplinari esercitate e che negli ultimi due anni il numero dei magistrati ordinari in servizio è stato, mediamente, di circa 9.000, nel biennio ne risultano sottoposti a procedimento disciplinare il 39,99%.

Si tratta di una percentuale nettamente superiore a quella dei maggiori Paesi dell'Europa occidentale, quali Belgio, Francia, Germania, Portogallo e Regno Unito, secondo quanto emerge dal rapporto 2008, confermato da quello del 2010, della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), istituita

nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Si è detto che taluni giudizi negativi sulla giustizia disciplinare costituiscono retaggio del passato.

Ciò è vero non solo sul versante delle azioni disciplinari promosse, ma anche su quello delle sanzioni applicate; è sufficiente rilevare che negli otto anni compresi tra il 2000 e il 2007 la sanzione più grave, quella della rimozione, è stata applicata sei volte; nel triennio 2008-2010 tale sanzione ha riguardato sette magistrati.

#### *D) La "legge Pinto"*

Nell'ambito del servizio disciplinare si colloca l'attività relativa alle implicazioni derivanti dall'applicazione della legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. legge Pinto) in tema di indennizzo per durata non ragionevole dei processi.

All'apposita articolazione interna dell'Ufficio, cui è preposto un Avvocato generale, pervengono, secondo il disposto dell'attuale art. 5 della legge, tutti i decreti pronunciati dalle Corti d'appello che riconoscono l'equa riparazione per effetto del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'esperienza applicativa dell'istituto e delle sue ricadute, sul piano organizzativo e di funzionamento della Procura generale della Corte di cassazione, fa emergere in modo ormai palese l'esigenza di porre mano ad una riforma della disciplina legislativa, rendendo più sommaria la procedura ed introducendo misure di carattere acceleratorio del singolo procedimento ed altre misure compensatorie.

Ciò permetterebbe di raggiungere alcuni risultati apprezzabili:

a) innanzitutto si solleverebbero le corti d'appello e la Cassazione dal rilevante carico lavorativo rappresentato dalla trattazione di tali ricorsi, che aumentano ogni anno in maniera vertiginosa. A parte la situazione drammatica

delle corti d'appello, letteralmente sommerse da una massa crescente di sempre nuove controversie relative all'irragionevole durata dei processi in applicazione della c.d. legge Pinto, si pensi, come dato indicativo relativo alla sola Cassazione, che i ricorsi presentati sono passati dai 2.326 del 2009 ai 2.422 del 2010;

b) inoltre, secondo la giurisprudenza europea, abbinando misure risarcitorie con altre acceleratorie, si potrebbe ridurre significativamente l'ammontare degli indennizzi, che attualmente gravano sulle finanze erariali in maniera inaccettabile, come è dimostrato sia dall'esigenza, avvertita dal legislatore, di dichiarare impignorabili le somme giacenti nelle casse del Ministero della Giustizia, sia dall'incapacità dello Stato di far fronte in tempi ragionevoli al pagamento: circostanza, questa, che determina ulteriori violazioni della Convenzione e conseguentemente ulteriori somme da pagare.

A fine anno, esattamente il 21 dicembre scorso, la Corte europea di Strasburgo ha infatti constatato in 475 casi la violazione della Convenzione europea da parte dello Stato italiano per i ritardi nella corresponsione dell'indennizzo liquidato dalle Corti d'appello. La sentenza (Gaglione ed altri c/ Italia) analizza in maniera impietosa le cifre dell'inadempienza a tutto campo dello Stato italiano sottolineando che, per quanto riguarda gli esborsi a titolo di indennizzo, si è passati dalla somma globale di 3.873.427 euro del 2002 a quella di circa 81.000.000 euro del 2008, di cui ben 36.500.000 euro ancora non risultano pagati malgrado l'esecutività del titolo: dunque, come sottolinea l'opinione separata annessa alla sentenza, non solo lo Stato preferisce pagare invece che risolvere la problematica dell'esorbitante durata dei processi ma, per di più, non è neppure in grado di adempiere a tali obblighi di pagamento. Cosa poco consona, si fa notare, per un paese che fa parte della elitaria cerchia del G20.

In definitiva, la situazione è destinata solo a peggiorare se non si appresteranno con urgenza adeguate contromisure: è sufficiente considerare che il solo arretrato civile della Cassazione sarebbe sufficiente, se oggetto di azioni

d'indennizzo, a determinare un ulteriore tracollo finanziario per lo Stato;

c) con la riforma auspicata, infine, si attuerebbe un tentativo di concentrare l'attenzione sul problema principale che è quello di assicurare un "servizio giustizia" improntato ad un'azione dello Stato sintetizzabile nei termini *time, cost and accuracy*. La legge Pinto, al contrario, prevedendo solo misure risarcitorie e non anche acceleratorie della procedura, si è rivelata inidonea ad eliminare le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre, provocando non di rado un fenomeno di quasi mutazione genetica del "servizio giustizia", trasformato sovente in una funzione autoreferenziale in cui ciò che appare importante non è più vincere nella causa principale, bensì ottenere un cospicuo indennizzo per l'eccessiva durata della stessa.

Di tali difetti della legge Pinto si è accorto anche il Consiglio d'Europa, il cui Comitato dei Ministri ha approvato, il 18 marzo 2009, una risoluzione, la CM/ResDH(2009)421 con cui si invita il governo italiano ad attuare una modifica normativa finalizzata a semplificare tale rimedio interno ed a renderlo efficace con la previsione di misure acceleratorie. Tale suggerimento è stato ultimamente rilanciato dalla Corte europea che, nella sentenza Gaglione sopra richiamata, ha evidenziato come la legge Pinto comporti enormi esborsi a cui il nostro Paese non riesce a far fronte, e come la stessa appaia assolutamente inutile rispetto all'obiettivo di accelerare il "servizio giustizia" e ridurre conseguentemente l'esposizione del nostro Paese nello scenario internazionale.

Per di più, l'impostazione della legge n. 89 non si è dimostrata neppure idonea a fronteggiare efficacemente eventuali condotte negligenti causative dell'irragionevole ritardo processuale. Infatti, nell'ipotesi in cui una Corte d'appello, all'esito della relativa procedura, constati la violazione del termine ragionevole, non va sottaciuta la sussistenza di notevoli difficoltà per l'individuazione di possibili condotte negligenti o comunque integrative di illeciti disciplinari; ciò sia a causa dell'enorme numero di decreti che pervengono alla

Procura generale della Cassazione (in cinque anni si è passati dai 2.809 decreti del 2005 a ben 8.913 nel solo anno 2010), sia della circostanza che la procedura di cui alla legge in esame è ormai essenzialmente incentrata sulla verifica dell'oggettiva sussistenza di un carente sistema statale di tipo normativo-organizzativo, in cui le negligenze individuali sono un'eventualità che non ricorre necessariamente e, comunque, quasi mai vengono evidenziate nei relativi decreti.

Anche per tale motivo appare più che mai indispensabile procedere alla modifica dell'art. 5 della legge, in base al quale tutti i decreti, automaticamente, indistintamente ed indipendentemente da qualsiasi rilievo disciplinare eventualmente emerso, vengono trasmessi alla Procura generale della Cassazione. Tale disposizione poteva apparire giustificata dall'impostazione iniziale del legislatore, incentrata sul riferimento del ritardo a un comportamento individuale. Il diritto vivente successivo, però, anche a seguito della giurisprudenza della Corte europea, ha ormai da tempo cambiato completamente prospettiva, ribadendo che le autorità nazionali, astrattamente considerate e dunque oggettivamente responsabili, devono vigilare per assicurare una ragionevole durata del procedimento, in quanto l'art. 6 §1 della Convenzione obbliga gli Stati contraenti ad organizzare il loro sistema giudiziario in modo tale che i giudici possano assolvere le loro funzioni nel rispetto della durata ragionevole del procedimento.

Appare auspicabile, se non doveroso, farsi promotori di un cambiamento di prospettiva, che preveda la trasmissione dei soli decreti in cui siano rilevati specifici comportamenti negligenti (o comunque astrattamente configurabili come illeciti disciplinari), che abbiano contribuito all'esorbitante durata processuale, compresa l'individuazione di eventuali responsabilità dei capi degli uffici, tenuti ad un obbligo di efficiente organizzazione del lavoro giudiziario e di dialogo con le altre istituzioni al fine di ridurre i tempi lunghi del "servizio giustizia".

In quest'ottica si colloca il progetto, in fase attuativa, di automazione della segreteria disciplinare della Procura generale della Corte di cassazione, che riceve

tutti i decreti di equa riparazione di cui s'è detto. L'innovazione non solo permetterà di inviare ed inserire atti in formato elettronico, evitando così l'accumulo di fascicoli negli archivi e determinando altresì un notevole risparmio delle spese connesse all'utilizzo del mezzo cartaceo, ma costituirà anche strumento d'allerta utile ad individuare prontamente i settori giudiziari in sofferenza e gli eventuali rimedi. Questo potrà divenire strumento operativo utile anche per i dirigenti degli uffici giudiziari, cui incombe l'obbligo di realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, come precisato anche da due delibere del Consiglio superiore della magistratura adottate rispettivamente il 15 settembre 1999 e il 6 luglio 2000. Un tale metodo conoscitivo permetterà infatti ai capi degli uffici di individuare i settori del loro ufficio che versano in stato di "crisi", così da intervenire con un adeguato programma organizzativo.

Spesso la durata esorbitante dei procedimenti è ricollegabile proprio ad un'organizzazione giudiziaria che non risponde a criteri di efficienza: ne sono prova alcune ammirevoli eccezioni costituite da circondari giudiziari che si caratterizzano per efficienza e produttività anche grazie all'attuazione di protocolli di *best practices*, alla razionalizzazione delle procedure, all'instaurazione di *tavoli di concertazione* con gli avvocati, che costituiscono una controparte essenziale dalla quale non può prescindere se si vuole discutere circa una migliore organizzazione del lavoro giudiziario.

Del resto, l'art. 111 della Costituzione, come novellato nel 1999, ha costituzionalizzato il principio della ragionevole durata dei processi, il che significa che, a far data da tale novella, questo principio è divenuto il metro e la norma cardine cui rapportare e confrontare ogni istituto processuale, presente o futuro, ed ogni prassi organizzativa.

## 4. IL SERVIZIO CIVILE DELLA PROCURA GENERALE

### *A) Le funzioni in materia civile*

Si è già fatto cenno, nella parte iniziale di questo intervento, alla crisi “strutturale” del processo civile e alle sue inevitabili, crescenti ricadute sul giudizio di legittimità. È un rilievo noto a tutti, che è stato formulato anche negli anni scorsi, e che oggi non può non essere ripetuto.

Ed è chiaro del resto come la dimensione quantitativa del contenzioso civile si rifletta inevitabilmente sul ruolo del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità.

Ciò conduce anche a un ripensamento complessivo del ruolo stesso, che è stato previsto dalla legge in ragione della natura e della funzione istituzionale assegnata dall’ordinamento all’ufficio del Procuratore generale della Cassazione – natura e funzione che si compendiano nella definizione di “organo di giustizia” – e non per l’oggetto della controversia o per la considerazione degli interessi concreti in gioco: un ruolo, dunque, cooperativo in vista dello svolgimento della ineliminabile (art. 111 Cost.) funzione giurisdizionale di legittimità.

È un ripensamento complessivo in atto, che deriva anche dalla messa in opera – e dalle riflessioni in merito – delle recenti riforme del giudizio civile di cassazione.

È infatti noto che la legge n. 69 del 2009 ha introdotto, con l’art. 360-*bis* c.p.c., il c.d. filtro preliminare di ammissibilità dei ricorsi per cassazione che sono effettivamente meritevoli di essere trattati nella pubblica udienza in quanto pongono questioni nuove di diritto, e non si limitano a riproporre temi già ampiamente esplorati e risolti dalla giurisprudenza o che non prospettano neppure questioni di diritto ma mirano solo a un inammissibile terzo grado di merito. È



questa una innovazione condivisa, finalizzata a ridurre l'abnorme crescita del contenzioso dinanzi alla Corte di legittimità, così da recuperare a quest'ultima la sua reale funzione regolatrice della giurisprudenza.

Anche perché la stabilizzazione della giurisprudenza è un valore da perseguire, in termini di prevedibilità della decisione e certezza del diritto.

La Procura generale, nella convinzione che il filtro è un rilevante strumento in questa direzione, non solo in termini di “smaltimento” e di deflazione dell'intollerabile carico dei ricorsi ma al contempo, specularmente, di ampliamento della possibilità per la Corte di esprimere realmente principi, specie in ambiti giuridici nuovi e non ancora esplorati (fra l'altro con un “ritorno” importante in termini di prevenzione dello stesso contenzioso, una volta che siano espressi indirizzi autorevoli e soprattutto tempestivi, sui temi che la società civile propone), una volta che la si affranchi dalla necessità di tenere conto della massa di ricorsi ancora pendenti, ha offerto il proprio contributo all'organizzazione complessiva del nuovo assetto. Ed appunto in questa prospettiva è in corso anche un dibattito circa la possibilità di introdurre alcuni mutamenti di mero carattere organizzativo che possano fornire un contributo nella direzione tracciata dalla novella legislativa: ad esempio attraverso una selezione delle questioni effettivamente meritevoli di trattazione più approfondita, o anche con la possibilità di introdurre prassi procedurali rivolte allo stesso obiettivo, come quella di redigere “memorie” di sintesi degli interventi e delle conclusioni, che attualmente sono formulate verbalmente in pubblica udienza e che non lasciano di sé una traccia se non nel momento della celebrazione del giudizio.

Alla stessa idea collaborativa di fondo si ispira altresì la partecipazione di rappresentanti dell'ufficio, nell'anno decorso, a un apposito laboratorio svolto dalla Corte in merito all'introduzione, nei giudizi civili di legittimità, di forme redazionali semplificate della decisione, appunto nei casi in cui la funzione nomofilattica della Corte non venga in rilievo, per esistenza di precedenti idonei a

definire il giudizio e in genere per i ricorsi – sempre numerosi – che non chiamano la Corte a una elaborazione in diritto.

L'impegno della Procura generale nel settore civile – peraltro con un organico ancora fortemente scoperto – è desumibile dai dati numerici. I magistrati dell'Ufficio, nell'anno trascorso, sono intervenuti a 860 udienze, di cui 27 delle Sezioni unite, tutte caratterizzate da un elevato numero di procedimenti in ruolo.

Rilevante è stato anche il contributo offerto dalla Procura generale anche alla trattazione dei procedimenti camerali. Sono state depositate 711 requisitorie, di cui 226 nella complessa materia dei regolamenti di giurisdizione; esaminati n. 10.421 ricorsi *ex art. 380-bis c.p.c.* e depositate 37 osservazioni.

Nel contesto attuale ancora contrassegnato da situazioni operative difficili e da una estrema varietà delle fonti, spesso disorganiche, la Procura generale è chiamata dunque a cooperare all'attuazione della funzione nomofilattica.

L'ufficio, obiettivamente snello, consente il coordinamento e la elaborazione condivisa degli indirizzi; esso è dotato di adeguati strumenti conoscitivi, quale una rete *intranet*, un efficiente ufficio documentazione e un sistema di “segnalazioni” delle novità d'interesse, ed è perciò in grado di seguire, in un quadro complessivo, l'evoluzione giurisprudenziale. Di qui il contributo alla formazione della giurisprudenza, quale ricavabile anche dalla iniziativa, dovuta alla disponibilità del Consiglio superiore della magistratura, della pubblicazione e diffusione capillare di un numero speciale dei “Quaderni” (il n. 156, da ultimo), in cui sono raccolte le più significative espressioni di questo contributo; iniziativa avviata a partire dal 2008 e tuttora in corso con cadenza annuale, essendo di prossima uscita il numero relativo agli interventi del 2010. Il tutto, anche al fine di ridurre la formazione di contrasti giurisprudenziali, purtroppo talora inconsapevoli.

Numerosi sono stati gli interventi – meditati e spesso recepiti dalla Corte – dei rappresentanti del pubblico ministero di legittimità in delicate materie quali le adozioni internazionali, l'immigrazione, il sistema tributario (abuso del diritto,

aiuti di Stato), la tutela dei diritti dei lavoratori.

Particolarmente incisivo è stato il contributo dell'Ufficio nelle complesse tematiche relative alla tutela dei c.d. diritti fondamentali, al condominio e al riparto di giurisdizione, dove, sovente, le soluzioni proposte hanno trovato completa adesione nella giurisprudenza delle Sezioni unite. Tra le tante questioni si ricordano anche quelle relative alla giurisdizione in materia di pretese risarcitorie.

Spesso poi la trattazione delle questioni controverse ha comportato un approccio con i sistemi normativi sopranazionali e con le relative fonti giurisprudenziali.

La Procura generale, al fine del più soddisfacente svolgimento del proprio ruolo, si avvale anche in questa materia del già menzionato Ufficio per gli affari interni e internazionali, fra i cui scopi vi è quello di curare l'esame sistematico delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e lo studio delle problematiche poste dalla loro esecuzione; l'esame sistematico delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee; l'esame delle sentenze della Corte costituzionale. A tali compiti – nonché a quello di segnalazione di temi rilevanti per le attività istituzionali della Procura generale – è preposto un apposito ufficio studi.

La complessa attività di ricognizione e di elaborazione delle tematiche giuridiche effettuata dal predetto ufficio non resta, ovviamente, fine a sé stessa, ma viene veicolata nella espressione prima della funzione della Procura generale in materia civile, cioè negli interventi, orali e scritti, che i rappresentanti dell'ufficio svolgono dinanzi alla Corte. In questo modo viene ulteriormente valorizzato l'apporto, da un lato, ad un costante allineamento ai principi giurisprudenziali elaborati anche nelle sedi sopranazionali, e, dall'altro, ad una più uniforme funzione nomofilattica.

In attuazione della decisione 2001/470/CE è attivo presso la Procura generale della Corte un "Punto di contatto" della rete giudiziaria europea in materia civile e

commerciale, aperta, con decisione n. 568/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, anche agli ordini professionali che rappresentano gli operatori della giustizia, in particolare avvocati, notai ed ufficiali giudiziari, che possono aderire alla Rete, tramite le rispettive organizzazioni nazionali individuate dagli Stati membri.

Tale ultima decisione, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2011, è destinata a rafforzare il ruolo dei Punti di contatto nazionali, facilitando lo scambio di esperienze e di informazioni sull'applicazione dei regolamenti e degli altri strumenti comunitari. La partecipazione delle professioni legali alle attività della Rete costituisce un'opportunità da cogliere da parte degli stessi ordini professionali, per contribuire, anche nell'interesse dei cittadini, al miglioramento delle procedure nazionali e a rendere più efficace la cooperazione giudiziaria in Europa.

La proposta della Commissione europea di un regolamento comunitario in materia di successioni, che tocca competenze proprie dei notai, è solo uno degli strumenti comunitari in discussione che con maggiore immediatezza ci segnala la necessità e l'urgenza di coinvolgere le professioni legali in alcune attività della Rete.

In considerazione dei compiti più ampi che la rete nazionale è chiamata ad assolvere, si prevede un potenziamento del Punto di contatto presso la Procura generale, compatibilmente con le risorse umane e materiali disponibili, in modo da offrire un valido supporto ai giudici nazionali e alle richieste di cooperazione provenienti dai Punti di contatto degli altri paesi membri.

*B) L'art. 363 c.p.c.*

Il ruolo che la Procura generale è chiamata a svolgere nel processo civile di cassazione, quale contributo alla funzione nomofilattica, assume un significato

particolare nella possibilità – riconosciuta dal novellato art. 363 c.p.c. – di chiedere che, indipendentemente dall’iniziativa delle parti o dall’impugnabilità del provvedimento, la Corte di cassazione enunci, nell’interesse della legge, il principio di diritto al quale il giudice del merito avrebbe dovuto attenersi.

In un ordinamento particolarmente complesso, segnato dalla progressiva, e non sempre organica, estensione delle fonti di produzione giuridica e della incisiva presenza della normativa sopranazionale, la certezza del diritto – come, peraltro, già evidenziato dalla Corte di Strasburgo – assurge a connotato irrinunciabile del “giusto processo”, estrinsecazione del dovere, che incombe allo Stato, di garantire una buona amministrazione della giustizia: concetto che non può prescindere, oltre che dalla tempestività della risposta, anche dal rispetto dei principi di correttezza processuale e, quindi, dalla uniforme applicazione della legge.

La Procura generale – già sensibile a tali esigenze in tutti i settori ove è previsto il suo intervento – ha valorizzato il ruolo che l’art. 363 c.p.c. le conferisce, prospettando agli operatori del diritto le potenzialità di uno strumento giuridico che consente un intervento ermeneutico di interesse generale, al di là della soluzione del singolo caso concreto, concorrendo, in tal modo, alla estensione della funzione nomofilattica in settori che altrimenti ne resterebbero esclusi e così incrementando capillarmente la complessiva legalità del sistema.

A tal fine è stata inviata una nota ai Rettori delle Università italiane, al Presidente del consiglio nazionale forense, ai Presidenti delle corti d’appello e, per conoscenza, al Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura ed al Primo Presidente della Corte di cassazione, chiedendo la collaborazione, a tutti i livelli, degli operatori giudiziari. Questi, attingendo alla esperienza maturata, possono indicare quelle situazioni giuridiche suscettibili – alla luce del disposto dell’art. 363 c.p.c. – di un’iniziativa della Procura generale, nell’interesse della legge, per la enunciazione, da parte della Suprema Corte, della regola a cui il giudice di merito deve attenersi.

Tra i vari casi segnalati – taluni tuttora in corso di trattazione – ha assunto un particolare significato, coinvolgendo la delicata tematica dei diritti fondamentali, l’iniziativa di uno degli enti autorizzati a curare la procedura di adozione internazionale dei minori, volta a denunciare che un Tribunale dei minorenni (ed in precedenza anche altri uffici omologhi), nel decreto – ormai definitivo – di idoneità all’adozione del minore straniero aveva tenuto espressamente conto della scelta preferenziale manifestata dagli aspiranti genitori riguardo al colore della pelle e all’etnia del minore.

Dopo una attenta verifica del quadro normativo nazionale e sopranazionale e della situazione processuale, la Procura generale ha chiesto alla Corte suprema di cassazione l’enunciazione, nell’interesse della legge, del principio di diritto secondo il quale il decreto di idoneità all’adozione pronunciato dal Tribunale per i minorenni, ai sensi dell’art. 30 della legge n. 184 del 1983 e succ. mod., non può essere emesso sulla base di una struttura argomentativa che contenga il riferimento alla etnia dei minori adottandi, né può contenere indicazioni relative a tali etnie.

Le Sezioni unite civili della Corte Suprema, con sentenza n. 13.332 del 2010, hanno accolto la richiesta, condividendo tutte le argomentazioni che la sostenevano, in punto sia di rito sia di normativa nazionale e sopranazionale applicabili.

La decisione ha avuto un grande rilievo, pure mediatico, ed ha ulteriormente avvalorato nella comunità giuridica, anche internazionale, la posizione del nostro Paese quale garante dei diritti fondamentali.

## **5. IL SERVIZIO PENALE DELLA PROCURA GENERALE**

### *A) Le funzioni in materia penale*

In assenza di modifiche normative che nella materia penale, nel corso del 2010, abbiano inciso sul giudizio di cassazione e, quindi, sull'attività della Procura generale, l'impegno dell'Ufficio è stato precipuamente volto al miglioramento del servizio, anche in ragione della necessità di far fronte con risorse estremamente ridotte ad un'attività imponente qual è stata imposta dai ritmi della Corte di cassazione.

In particolare, è stato curato il 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.

Particolare attenzione è stata riservata dalla Procura generale all'interpretazione delle norme interne, sostanziali e processuali, alla luce dei parametri offerti non solo dalla Costituzione, ma anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo una linea di pensiero coerente con la cultura europea, cui hanno fatto riscontro molteplici decisioni della Corte di cassazione. In particolare, meritano di essere segnalate le sentenze delle Sezioni unite del 21 gennaio e del 25 novembre 2010, emesse su conformi richieste della Procura generale:

- la prima, che concerne gli effetti del mutamento di giurisprudenza intervenuto con decisione delle Sezioni unite (mutamento che, s'è ritenuto, rende ammissibile la riproposizione della richiesta di applicazione dell'indulto, in precedenza rigettata con decisione ormai

definitiva), è frutto del riaffermato obbligo del giudice nazionale di interpretare la normativa interna in senso conforme alle previsioni della Convenzione europea nel significato ad esse attribuito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con il riconoscimento dell'esistenza di una "relazione di tipo concorrenziale tra potere legislativo e potere giudiziario" per modo che la struttura necessariamente generica della norma è integrata dai contenuti dell'attività "concretizzatrice" della giurisprudenza;

- la seconda sentenza, in tema di presupposti per la lettura delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari da persona residente all'estero, risulta a sua volta in linea con la giurisprudenza della Corte europea in forza della quale i diritti della difesa sono ristretti in modo incompatibile con l'art. 6 della Convenzione quando una condanna si fonda, unicamente ed in modo determinante, sulla deposizione resa da un testimone che l'accusato non ha potuto interrogare o far interrogare nel corso dell'istruzione o nel corso del dibattimento (principi, questi, recentemente confermati dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Ogaristi c/ Italia del 18 maggio 2010).

La Procura generale è, inoltre, attualmente impegnata ad approfondire il tema concernente le problematiche insorte con l'entrata in vigore della Direttiva 2008/115/CE relativa ai rimpatri, con riguardo al rapporto con la normativa nazionale che qualifica delitto le condotte di inosservanza dell'ordine di allontanamento.

Nell'anno 2010 i magistrati della Procura Generale addetti al servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'Ufficio in 790 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, nel corso delle quali sono stati trattati 23.789 ricorsi. Hanno redatto 6.023 requisitorie scritte per i ricorsi da decidere col rito camerale



ex art. 611 del codice di rito e hanno formulato 20.024 richieste di inammissibilità nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale.

Ad una flessione nel numero dei procedimenti trattati in udienza pubblica, rispetto all'anno precedente (nell'anno 2009 erano state tenute 843 udienze, per un totale di 26.098 ricorsi trattati, sicché i dati percentuali per il 2010 sono stati pari a -6,3% come numero d'udienze e -8,9% come numero di ricorsi), ha fatto dunque riscontro un incremento del numero di requisitorie scritte (+2,6%, essendo state 5.869 nell'anno 2009) e di quelle di competenza della VII sezione (+26,9%, essendo state 15.774 nel 2009).

Nello stesso periodo sono stati emessi 403 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 (329 nell'anno 2009, con incremento dunque pari al 22,4%); sono stati, altresì, emessi 122 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (111 nel 2009, con incremento del 9,9%) e predisposte 676 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (699 nel 2009 = -3,3%) .

Presso l'Ufficio affari interni e internazionali è, altresì, operativo il Punto di contatto della Rete giudiziaria europea in materia penale, istituita 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'attività del Punto di contatto si è esplicata in un'efficace opera di assistenza apprezzata sia dagli Stati esteri sia dalla Corte di cassazione, in particolare nelle procedure di estradizione e di decisione sui mandati europei d'arresto. Il numero delle pratiche aperte è stato di 90. Iniziative di cooperazione sono state curate anche in rapporto a Stati esterni all'Unione europea, come gli Stati Uniti d'America e la Federazione russa.

La Procura generale ha così svolto un ruolo attivo, promozionale e dinamico, in linea con le nuove dimensioni di un “diritto senza frontiere”.

Il complesso delle attività rapportabili al servizio penale ha costituito una mole di lavoro assolutamente eccezionale, ove si consideri che ad essa hanno provveduto (in media) meno di trenta magistrati, attualmente ridotti a 27 a causa di trasferimenti o collocamenti a riposo, alcuni dei quali impegnati anche in altre attività dell’ufficio (servizio di segretariato generale, servizio disciplinare ed altro).

### *B) Problemi del sistema penale e proposte di soluzione*

Le gravi difficoltà del sistema di giustizia penale impongono uno sforzo collettivo che l’insuccesso di precedenti iniziative e proposte di riforma non deve affievolire.

La situazione offre, anzi, l’opportunità di interventi al passo con la sfida dei tempi: l’occasione, cioè, di una sostanziale ristrutturazione che, però, non deve avvenire abbassando la produttività o la qualità.

Nulla deve essere fatto a scapito delle garanzie del cittadino e della ragionevole durata del processo. Ristrutturare significa, piuttosto, modernizzare.

Indico solo alcune **possibili linee di azione**:

a) una estesa digitalizzazione di libri e riviste giuridiche consentirebbe la formazione di una biblioteca virtuale, la cui chiave di accesso dovrebbe essere distribuita ad ogni ufficio giudiziario;

b) la professionalità dei magistrati deve essere costantemente curata e aggiornata, sviluppando la prospettiva internazionalistica: siamo parte di un sistema, non possiamo pensare di vivere nella nostra dimensione provinciale;

c) bisogna abbattere i tempi morti del processo: è inimmaginabile

lo spreco di tempo e di denaro per le notifiche tramite ufficiale giudiziario e posta. Le notifiche devono poter avvenire tramite posta elettronica: ogni ufficio professionale dovrebbe dotarsi di indirizzo di posta elettronica e di firma digitale; e lo stesso dovrebbe avvenire per ogni ufficio giudiziario e per ogni magistrato;

d) i provvedimenti dei magistrati dovrebbero essere adottati anche in formato elettronico e questo consentirebbe cospicui risparmi di tempi e risorse nei depositi e nella estrazione di copie.

Ci sono poi **riforme del processo a costo zero**. E' possibile razionalizzare il sistema con le norme che abbiamo.

Dal principio costituzionale della ragionevole durata del processo deriva il principio di efficienza processuale, così sintetizzabile: *“nessuna attività processuale inutile”*:

- l'istruzione probatoria deve essere disciplinata dal principio della rilevanza della prova, che preclude ogni ricerca erratica di informazioni anche su temi non pertinenti al giudizio;

- le impugnazioni devono essere sottoposte ad un vaglio effettivamente rigoroso circa la specificità dei motivi e – per la Cassazione – anche riguardo alla decisività;

- nuovo impulso deve essere dato – seguendo l'intramontabile insegnamento del Chiovenda – al sistema delle preclusioni processuali: non è razionale ed è anche al di fuori di qualsiasi esigenza garantista che sulla medesima questione di diritto si pronuncino sei o anche nove giudici diversi (sommando procedimenti incidentali e procedimento principale);

- per le nullità non assolute deve affermarsi – accanto al principio di tipicità – quello di lesività delle nullità: un processo non può essere paralizzato da nullità che non tutelano alcun interesse giuridicamente

apprezzabile.

In un sistema a verdetto motivato, come il nostro, una preponderante attività del giudice è assorbita dalla motivazione dei provvedimenti. E' naturale pertanto che si tenti di operare sulla **tecnica della motivazione** per risparmiare tempi e risorse.

Questi interventi – e la notazione vale per la giurisdizione civile non meno che per quella penale – vanno svolti con cautela, perché la motivazione è una delle fondamentali garanzie costituzionali del processo. La motivazione va semplificata senza ridurre le garanzie.

Certamente va valorizzata la tecnica del precedente conforme: quando su una determinata *quaestio juris* si è consolidata l'interpretazione giudiziale e non vi è ragione alcuna per allontanarsene, la citazione del precedente esaurirà l'obbligo di motivazione.

Ma, negli altri casi, occorre elaborare il modello dei protocolli logici: cioè una sequenza coordinata di operazioni logiche che il giudice deve compiere nel decidere e motivare.

Molto spesso avviene che nelle sentenze si immettano informazioni fattuali irrilevanti e ci si attardi in innumerevoli *obiter dicta*. Per ogni tipo di reato e di questione processuale, il giudice dovrebbe selezionare le informazioni rilevanti e sviluppare solo quei passaggi argomentativi necessari per giustificare la decisione.

In tal modo si semplificherebbe la struttura della motivazione, senza pregiudicare le garanzie delle parti.

Si ricordi che la motivazione è il più potente antidoto all'arbitrio della decisione e non sembri fuor di luogo ricordare che, proprio per scongiurare l'arbitrio nell'amministrazione della giustizia, Bernardo Tanucci, con il suo Dispaccio del 1774, impose, nel Regno di Napoli, l'obbligo della motivazione delle sentenze.

La riforma fu apertamente avversata dalla magistratura, che frappose tali difficoltà tecniche da renderne inevitabile, nel 1791, l'abrogazione.

Ma già nel 1790 la legislazione rivoluzionaria francese aveva posto nell'obbligo della motivazione uno dei capisaldi della sua azione, per porre fine agli abusi del sistema giudiziario dell'*Ancien régime*.

Ed è forse opportuno aggiungere che il Tanucci impose anche il divieto di fondare la motivazione sulla “*nuda autorità dei dottori*” (*che hanno purtroppo colle loro opinioni o alterato o reso incerto ed arbitrario il diritto*) o su precedenti decisioni dei tribunali, dovendo essa basarsi solo *sulle leggi espresse del Regno o comuni*.

Da ultimo, ma non per importanza, occorre riflettere sul fatto che il sistema processuale deve essere al passo con il sapere scientifico dei tempi. Negli anni a venire un radicale mutamento del sistema avverrà per effetto della massiccia introduzione delle **nuove prove scientifiche**: pensiamo, per esempio, all'introduzione su vasta scala della prova del DNA. Già oggi dalla scena del crimine noi traiamo una massa di informazioni utili enormemente superiore a quelle possibili pochi anni addietro.

In un futuro prossimo si verificherà un vistoso passaggio del sistema probatorio dalla prova dichiarativa alla prova scientifica. Occorrerà potenziare la polizia scientifica, organizzare archivi informatici, fissare *standard* procedurali. Le nuove prove scientifiche richiederanno investimenti cospicui. Economie di scala potranno realizzarsi attraverso la necessaria armonizzazione a livello internazionale.

La prova scientifica darà una ulteriore spinta verso un progressivo avvicinamento dei sistemi processuali. E'una opportunità che non possiamo perdere.

## **6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA**

Al Procuratore generale della Corte di cassazione è attribuita dall'art. 76-ter, primo comma, dell'ordinamento giudiziario la sorveglianza sul Procuratore nazionale antimafia e sulla relativa Direzione nazionale. In adempimento degli obblighi da ciò derivanti, il Procuratore nazionale antimafia ha rassegnato un'ampia relazione, nella quale si ripercorre l'attività compiuta nell'anno 2010 sia dalla Direzione nazionale sia dalle Direzioni distrettuali nei diversi campi del contrasto alla criminalità organizzata.

Il 2010 ha segnato alcune fondamentali acquisizioni investigative circa il radicamento delle organizzazioni criminali storiche in contesti territoriali diversi da quelli di origine e il loro peso sempre crescente nel condizionamento delle attività economiche, fino a incidere sul corretto funzionamento del mercato. Va infatti sottolineato il sempre crescente ruolo nelle attività di rilievo economico e mediante infiltrazioni in quelle pubbliche. Queste condotte criminali condizionano la libera concorrenza e le regole del mercato. L'ingerenza mafiosa nell'attività d'impresa altera alcuni fattori della produzione, determina una riduzione della competitività e modifica le dinamiche concorrenziali e del mercato. E' sufficiente rilevare, oltre alle infiltrazioni in settori quali il traffico di rifiuti e gli appalti, che a fianco del "pizzo" (o della "messa a posto") si deve registrare – anche in conseguenza della grave crisi che attraversa tutta l'economia e che investe pure il ricorso a forme legali di finanziamento – l'espansione di fenomeni usurari: "pizzo" e usura che, entrambi, spesso generano il coinvolgimento dell'imprenditore nelle dinamiche mafiose e che gravemente inquinano l'economia legale, creando la distorsione del corretto funzionamento dei meccanismi di regolamentazione del mercato.

Si conferma, dunque, il giudizio circa il peso costituito per l'economia del Paese (ormai non solo delle regioni meridionali) dalla distorsione del corretto

funzionamento dei meccanismi di regolamentazione del mercato, indotta dalla criminalità organizzata.

Ancora più rilevante, forse, è l'individuazione di forme di organizzazione illegale in parte nuove o in precedenza non conosciute, sulle quali il Procuratore nazionale ha puntualmente riferito con apposita relazione.

Le importanti acquisizioni sopra accennate sono il frutto di un costante impegno investigativo, per il quale la Direzione nazionale antimafia ha posto a disposizione da un lato il coordinamento tra le direzioni distrettuali antimafia e dall'altro il sistema informativo SIDDA/SIDNA, assunto a modello da talune Autorità giudiziarie straniere per analoghe iniziative nei propri Paesi.

Il Procuratore nazionale sottolinea che le intercettazioni di conversazioni telefoniche e ambientali in uno ai dati derivanti dai cc. dd. "tabulati di traffico" sono stati lo strumento investigativo principale, che ha reso possibili importanti risultati e la cattura di pericolosi latitanti, unitamente al contributo di collaboratori provenienti dalle organizzazioni criminali.

La Direzione nazionale ha, infine, proseguito nell'attività finalizzata a rendere effettive le nuove attribuzioni derivanti dall'inserimento del delitto di "*Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*" (art. 260 del decreto legislativo n. 152/2006), nel novero di quelli indicati nel comma 3-*bis* dell'art. 51 del codice di procedura penale.

L'esigenza del citato intervento legislativo – che fa seguito a quelli, pure recenti, attraverso i quali la Direzione nazionale antimafia era stata investita delle competenze per taluni delitti connessi all'immigrazione clandestina nonché al commercio di merce contraffatta – discende dalle risultanze di varie investigazioni dalle quali emergeva, sempre più spesso, la riconducibilità di tali fenomeni a contesti di criminalità organizzata anche transnazionale.

Sotto il profilo del contrasto all'economia criminale, va menzionata la

costante azione di impulso effettuata dalla Direzione nazionale in materia di aggressione ai patrimoni illeciti, anche attraverso il doppio binario della misura di prevenzione patrimoniale *ex* L. 575/1965 nonché del sequestro preventivo finalizzato alla confisca (art. 321, comma 2, c.p.p. in relazione all'art. 12-*sexies* D.L. n. 306/1992, convertito in L. n. 356/1992). A ciò si aggiunge, poi, l'ulteriore azione di impulso finalizzata alla confisca *ex* art. 12-*sexies*, anche attraverso le segnalazioni, ai competenti uffici, dei condannati definitivi per taluno dei delitti indicati nel comma 1 della norma da ultimo ricordata.

Proprio nel contesto ora ricordato, oltre a notare un incremento dei beni sequestrati alla criminalità organizzata, va anche rilevata la partecipazione della Direzione nazionale antimafia all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, istituita con il D.L. n. 4/2010, convertito in L. n. 50/2010.

Un'ultima, ma particolarmente significativa, notazione va svolta riguardo ai rapporti fra la Direzione Nazionale Antimafia e la Procura generale della Corte di cassazione.

All'esercizio delle attribuzioni di quest'ultima, la Direzione nazionale ha contribuito anche attraverso la segnalazione di profili giurisprudenziali che richiedevano l'attenzione dell'Ufficio per le sue funzioni di stimolo della nomofilachia della Corte, con riguardo a temi di rilievo per il contrasto alla criminalità organizzata. Ha fornito, del pari, spunti utilizzati per le già più volte citate attribuzioni della Procura generale ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 e, per altro verso, ha offerto utili contributi nel campo delle relazioni internazionali della stessa Procura generale.

Si tratta di un complesso di fattori che induce a formulare un giudizio marcatamente positivo sull'articolazione dei rapporti fra i due Uffici, che – in base ad un'interpretazione aggiornata della norma, suscettibile di ulteriori positivi sviluppi – hanno valorizzato la *ratio* cui è ispirata la disposizione di legge che



sancisce l'istituzione della Direzione nazionale antimafia "nell'ambito" della Procura generale della Corte di cassazione (art. 76-*bis* dell'ordinamento giudiziario).