

GIANFRANCO CIANI

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

# **INTERVENTO**

DEL PROCURATORE GENERALE  
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012*

Roma, 25 gennaio 2013



## **SOMMARIO**

### **I) RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2012**

1. La Procura generale e gli uffici del pubblico ministero
2. L'attività in materia disciplinare della Procura generale
3. Il servizio civile della Procura generale
4. Il servizio penale della Procura generale
5. L'attività internazionale della Procura generale
6. La Direzione nazionale antimafia

### **II) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

(comunicazione orale del Procuratore generale all'Assemblea)

### **III) ALLEGATI**

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare



# **RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2012**

## **1. LA PROCURA GENERALE E GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO**

*a) Direzione, vigilanza, organizzazione degli uffici. Uniformità dell'azione penale e buone prassi*

L'illustrazione delle attività svolte nell'anno appena decorso dalla Procura generale della Corte di cassazione – oggetto della presente relazione – focalizza in primo luogo talune problematiche relative alla magistratura requirente nel suo complesso, quali emergono dalle realtà dei diversi distretti giudiziari.

La riflessione sull'adeguatezza organizzativa degli uffici del pubblico ministero, in rapporto alle complesse funzioni loro demandate, è imposta tanto dai principi di eguaglianza e di certezza del diritto quanto dalle concrete esigenze di efficacia dell'azione giudiziaria.

La sorveglianza e i momenti di coordinamento oggi previsti a livello distrettuale e nazionale dall'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, sono assai limitati rispetto alla dimensione dei problemi; ma questa norma non è più una “scatola vuota” o un “oggetto misterioso” da maneggiare con sospetti e perplessità.

Com'è noto, tale disposizione ha delineato le funzioni di “vigilanza” dei procuratori generali presso le corti d'appello – chiamati poi a riferire al Procuratore generale della Corte di cassazione – su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero: il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti.

Certo, dopo oltre un quinquennio di vigenza, i problemi interpretativi ed applicativi non si sono esauriti – e ciò riflette anche e soprattutto la complessità e la naturale fluidità evolutiva della materia – ma non siamo più agli albori.

Tra la Procura generale della Corte di cassazione e le procure generali distrettuali è stato instaurato un proficuo rapporto “bidirezionale” di scambio di informazioni e di proposte, un dialogo effettivo che vuole sfuggire ad ogni ritualità burocratica, ponendosi nella prospettiva operativa di diffondere le “buone prassi” ed eliminare quelle che tali non sono.

Un efficace riscontro a tale spirito è rappresentato dalla diffusione – e, in molti casi, dalla istituzionalizzazione a cadenze fisse – delle riunioni di coordinamento tra i vari uffici requirenti dei singoli distretti, dedicate a temi specifici. Alle iniziative che hanno origine nelle realtà territoriali, si sono aggiunti periodici incontri proiettati al di là dei singoli distretti e finalizzati al confronto delle esperienze ed all’assunzione di iniziative comuni: tali le riunioni dei procuratori generali dei distretti del centro-nord, cui si sono poi aggiunti i contributi di altri provenienti da diverse realtà territoriali. Quelle iniziative non soltanto sono state oggetto di comunicazione alla Procura generale della Cassazione, ma in una occasione hanno visto anche la presenza di quest’ultima.

L’esperienza potrebbe propiziare, nel nuovo anno, un incontro di tutti i procuratori generali d’Italia, che – già realizzatosi presso questa Procura generale nell’aprile 2010 – miri a diventare una consuetudine utile e funzionale agli scopi comuni.

L’art. 6 non è fonte di un adempimento burocratico né costituisce un’ipoteca sull’autonomia dei singoli uffici del pubblico ministero o sui poteri organizzativi dei capi degli uffici. È, piuttosto, lo strumento disegnato dal legislatore per sostituire al culto della solitudine, letta come somma espressione dell’autonomia, la cultura del confronto: uno strumento di stimolo al miglioramento del servizio giustizia, rifuggendo dal pericolo che si formi una serie di repubbliche dei procuratori, chiusi in sé stessi, gelosi delle loro iniziative e delle novità introdotte nei loro territori, ma piuttosto un insieme di procuratori della Repubblica e di procuratori generali che

s'incontrano e si scambiano opinioni, buone prassi e – se si vuole – buone idee, perché esse diventino patrimonio comune.

È in questa nuova prospettiva, anche culturale, che sta il rinnovato ruolo dei procuratori generali presso le corti di appello e del Procuratore generale della Corte di cassazione. Ed è in quest'ottica che ci si è occupati, ad esempio, dei criteri di iscrizione delle notizie di reato, oggetto in passato di applicazioni disomogenee sul territorio nazionale e, talora, perfino nell'ambito di uno stesso distretto. Interloquendo pure, nel reciproco rispetto dei ruoli, con il Ministero della giustizia, si sono così concretizzati proficui confronti tra le varie realtà territoriali, che hanno dato modo al Ministero di emanare una nota in data 21 aprile 2011 avente proprio ad oggetto l'utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizia di reato (il registro cosiddetto "modello 45").

Analogamente, in tema di riconoscimento delle sentenze straniere, l'esame congiunto delle problematiche sottoposte alla Procura generale e al Ministero della giustizia ha portato all'emanazione, da parte di quest'ultimo, di un'apposita circolare di aggiornamento in data 7 giugno 2012, in relazione all'introduzione dei nuovi sistemi informatici. Con essa sono stati pure indicati alcuni criteri-guida nella selezione delle sentenze di cui chiedere il riconoscimento (se ne tratterà più ampiamente appresso).

Non trova, allo stato, soluzione il problema riflettente la facoltà, o meno, del procuratore generale di richiedere in visione atti dei procedimenti penali pendenti innanzi alle procure del distretto – sollevato da molti procuratori generali nel documento sottoscritto a Sirmione il 25 novembre 2011, cui, poi, hanno aderito quasi tutti gli altri, e che è stato ripreso nell'incontro tra i procuratori generali del centro-nord dello scorso 5 ottobre, cui hanno partecipato due rappresentanti dell'Ufficio affari interni di questa Procura generale – in quanto lo stesso, oltre a porre temi di naturale soluzione in sede legislativa, è tuttora all'esame delle varie istituzioni destinatarie e, in particolare, del Consiglio superiore della magistratura.

*b) I problemi salienti oggetto di iniziative di coordinamento*

La sensibilità maturata verso i valori del confronto e della diffusione delle buone prassi si evince dall'esame delle relazioni pervenute dai procuratori generali dei singoli distretti di corte d'appello, delle quali s'intende qui dare conto nelle loro linee essenziali.

È dato cogliere nelle relazioni la crescente specificità delle iniziative assunte, come ad esempio la realizzazione di riunioni finalizzate all'uniforme applicazione della legge 26 novembre 2010, n. 199, sulla c.d. detenzione domiciliare speciale, con riferimento anche ai problemi esegetici connessi alla competenza, in proposito, della magistratura di sorveglianza; l'adozione di protocolli unitari per l'accertamento dei reati di cui agli artt. 186 e 187 del codice della strada; l'utilizzo più frequente, in fase esecutiva, dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, ai fini della confisca dei beni dei condannati per delitti di criminalità organizzata, tenuto conto della non necessità del nesso di pertinenzialità tra i beni suscettibili di confisca e i reati oggetto di condanna; la creazione di programmi informatici di gestione del registro dei catturandi a livello internazionale; le diverse modalità di redazione del mandato di arresto europeo (M.A.E.) – tenuto conto degli indirizzi della giurisprudenza di legittimità e, soprattutto, della sentenza n. 317 del 2009 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, c.p.p. – con specifico riferimento al caso di soggetti condannati in contumacia ed assistiti da un difensore di ufficio, allo scopo di adeguare il vigente modulo M.A.E. alla Decisione quadro 2009/299/GAI concernente le garanzie supplementari offerte ai soggetti condannati *in absentia* (sulla cui attuazione l'Italia ha deciso un differimento all'anno 2014); l'istituzione di gruppi di lavoro in tema di esecuzione e cooperazione giudiziaria internazionale, anche in considerazione del ruolo ricoperto dal procuratore generale quale corrispondente di *Eurojust* e Punto di contatto della Rete giudiziaria europea: gruppi cui compete fornire alle autorità giudiziarie del distretto e agli altri stati



dell'Unione europea le informazioni necessarie per consentire loro di approntare le richieste di cooperazione giudiziaria.

Risultano promossi e stipulati tra numerose procure e la Direzione nazionale antimafia protocolli d'intesa in materia di indagini di criminalità organizzata, di aggressione ai patrimoni illeciti e di contrasto alla tratta di esseri umani: ciò al fine – si legge nella relazione del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, ma analoghe iniziative provengono anche da altri uffici – di concretizzare “una più proficua sinergia degli uffici requirenti”, più incisivi “meccanismi di collaborazione delle diverse autorità giudiziarie e di polizia nelle iniziative finalizzate al contrasto della criminalità organizzata sul versante patrimoniale”, con riferimento anche ad istituti del codice antimafia (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159) non ancora pienamente operativi.

I temi di approfondimento tra i capi degli uffici requirenti hanno essenzialmente riguardato: la funzionalità del registro informatico di tutte le proposte di misure di prevenzione; i casi di duplicazione di indagine e gli eventuali piani di ripartizione; i rapporti tra indagini penali e di prevenzione; i rapporti con i questori e con la Direzione investigativa antimafia per iniziative di prevenzione, dopo l'esecuzione di misure cautelari in sede penale, e lo scambio informativo tra le direzioni distrettuali antimafia e le procure della Repubblica; l'aggiornamento del sistema informativo delle direzioni distrettuali antimafia e della Direzione nazionale antimafia (SIDDA/SIDNA), con immissione di copia informatica dei decreti di prevenzione.

Viene condivisa la necessità di un rafforzamento qualitativo e quantitativo delle indagini patrimoniali e antimafia, anche in relazione all'estensione dell'ambito di applicazione delle misure patrimoniali (sequestro e confisca: di prevenzione, *ex art. 12-sexies* citato, penale, per equivalente etc.) a una più vasta platea di destinatari e di fattispecie delittuose. A ciò corrisponde la necessità di adeguare le risorse umane e materiali destinate al settore.

Si registra anche un'accresciuta sensibilità per i problemi dell'esecuzione delle sentenze, in generale e con riferimento ad aspetti specifici, quali la demolizione dei

manufatti abusivi: in tale ultima ipotesi anche in relazione alla necessità di provvedere alla revoca della sospensione condizionale della pena sottoposta alla condizione dell'abbattimento del manufatto, quando non eseguito. A tale riguardo, si ha notizia di protocolli di intesa tra uffici onde assicurare uniformità ed effettività nelle demolizioni. Il tutto in sintonia con la pronuncia del 24 maggio 2007, Paudicio c. Italia, della Corte di Strasburgo, secondo cui l'esecuzione delle sentenze di qualsiasi autorità giudiziaria "deve essere considerata parte integrante del processo", ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

È comune a tutti gli uffici l'esigenza di contenimento delle spese. In tale ambito, per i costi connessi alle intercettazioni, sui quali era stata richiamata l'attenzione dei procuratori generali distrettuali con una nota di questa Procura generale del 28 dicembre 2011, si sono stipulati in vari distretti appositi contratti con i gestori di telefonia. In qualche caso è stato previsto che la stipula di un contratto pluriennale di noleggio di *software* determini l'acquisizione in uso perpetuo dei programmi informatici all'esito del periodo di noleggio.

Si iscrive nella logica dell'ottimizzazione dell'impiego delle risorse disponibili la recente iniziativa del Ministero della giustizia, che ha promosso l'istituzione di un'apposita commissione di lavoro – chiamata ad operare in tempi strettissimi – per l'elaborazione di nuove forme di gara nazionale per l'assegnazione dei servizi di intercettazione, con l'obiettivo del contenimento dei costi e del perseguimento, contestualmente, di una qualità omogenea (e più elevata) delle prestazioni.

Allo stesso modo, si vanno diffondendo anche iniziative volte a contrarre i tempi dei sequestri e, di conseguenza, le spese ad essi relative; a una più razionale e rapida gestione delle notifiche; alla crescente informatizzazione degli uffici; alla c.d. dematerializzazione del fascicolo, alla sua scannerizzazione e digitalizzazione.

In definitiva, si colgono passi significativi nella divulgazione di prassi atte ad ottimizzare il lavoro, a programmare l'impiego delle risorse tecnologiche e finanziarie, insomma ad abbandonare ogni negativa logica della "navigazione a

vista”, per aderire a una cultura dell’organizzazione fondata sull’individuazione degli obiettivi e sul loro perseguimento in tempi ragionevoli.

Le iniziative indicate interessano anche molte procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, con conseguente riduzione, anche in tali casi, delle spese e dei tempi di definizione dei procedimenti.

Non può tacersi, peraltro, che dalle procure generali del sud del paese – ma non dissimili analisi provengono anche da talune aree molto distanti, purtroppo anch’esse interessate dai relativi fenomeni – si pone l’accento sulla difficoltà di coniugare risorse anche quantitativamente inadeguate con indagini di estrema delicatezza in tema di criminalità organizzata.

### *c) Organizzazione degli uffici e criteri di priorità*

In relazione al complessivo andamento delle attività svolte dagli uffici requirenti, per quel che riguarda il corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale nel rispetto delle norme sul giusto processo, occorre premettere che i temi dell’assegnazione degli affari e della costituzione di gruppi di lavoro assumono particolare rilievo alla stregua di quanto, tra l’altro, previsto dalla risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero adottata dal Consiglio superiore della magistratura con delibera del 21 luglio 2009. In essa è evidenziato come, ai fini del perseguimento dei citati obiettivi, i procuratori della Repubblica *“assicurano la più equa e funzionale distribuzione degli affari tra i magistrati dell’ufficio e curano la costituzione di gruppi di lavoro (indicativamente nelle materie del diritto penale dell’economia, dei reati commessi contro soggetti deboli, dei reati in materia ambientale e di tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro) compatibilmente con le dimensioni del singolo ufficio”*.

Dalle relazioni inviate dai procuratori generali distrettuali risulta quanto segue.

La stragrande maggioranza (seppure non la totalità) degli uffici di procura adotta progetti organizzativi che prevedono meccanismi di assegnazione degli affari

“seriali” secondo criteri automatici connotati dal carattere della oggettività e, al contempo, atti a garantire una equilibrata ripartizione dei carichi di lavoro tra i vari magistrati.

La quasi generalità delle procure, inoltre, per quel che concerne l'auto-assegnazione di procedimenti da parte dei procuratori della Repubblica, adotta progetti organizzativi che prevedono l'indicazione degli affari riservati alla trattazione (esclusiva o in co-assegnazione con altri magistrati) del capo dell'ufficio, sebbene vada rimarcato come i criteri prescelti a volte siano molto specifici, facendo riferimento a determinate tipologie di reati, altre volte siano appena sufficientemente definiti, rimandando a categorie generali di procedimenti, quali quelli connotati da particolare rilevanza sociale o dalla complessità delle indagini.

Di contro, solo negli uffici di grandi dimensioni risultano generalmente istituiti gruppi di lavoro specializzati ed operanti nei vari settori indicativamente previsti dalla innanzi citata risoluzione del C.S.M., laddove essi non operano né negli uffici di piccole dimensioni – il che può comprendersi stante l'esiguità degli organici – né in alcuni di quelli di medie dimensioni. Quest'ultima constatazione costituisce un dato preoccupante, sebbene in parte giustificato dalle croniche carenze di organico che pongono in condizioni di difficile operatività tali uffici, sulla carta dotati di pianta organica adeguata, ma costretti nei fatti dalle scoperture a far fronte solo alle emergenze.

In particolare, per quel che riguarda gli uffici di più ampia dimensione (esemplificativamente, le procure di Roma, Milano, Napoli, Palermo, Torino) deve essere evidenziato come si sia raggiunto un livello di specializzazione assai rilevante, mediante la costituzione di gruppi specializzati (ovvero di dipartimenti o sezioni, secondo le terminologie usate nelle diverse sedi) anche per materie diverse da quelle indicate dal C.S.M., quali i reati contro la pubblica amministrazione, i reati in materia di terrorismo ed eversione dell'ordine democratico, il settore della c.d. sicurezza urbana e quello della esecuzione.

Va, inoltre, rilevato come – generalmente, e in particolare nelle zone connotate da

estesi fenomeni di criminalità organizzata – la strutturazione delle direzioni distrettuali antimafia risulti articolata secondo modelli idonei a favorire conoscenze analitiche e a valorizzare le esperienze professionali specialistiche.

Per quanto concerne, invece, gli aspetti relativi al puntuale esercizio dell'azione penale e i suoi diretti riflessi sulla ragionevole durata del processo, peso rilevante è da attribuirsi ai criteri di priorità, alla stregua delle indicazioni provenienti dal C.S.M., il quale, nella citata risoluzione del 2009, ha stabilito che, ai fini del perseguimento dell'obiettivo appena delineato, i dirigenti degli uffici requirenti di primo grado, *“nel rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sentiti i Presidenti dei Tribunali per i profili organizzativi attinenti alla fase processuale, elaborano possibili criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti”*.

Com'è noto, l'art. 132-bis disp. att. c.p.p. – come modificato dall'art. 2-bis del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125 – prevede una regolamentazione di dettaglio delle priorità da assicurare ad alcuni procedimenti nella fissazione dei ruoli di udienza e nella loro trattazione dibattimentale, rimandando, quanto alla realizzazione di tale finalità, a un provvedimento del dirigente dell'ufficio giudicante. Sul punto, dalle relazioni dei procuratori generali distrettuali emerge che non pochi uffici requirenti si limitano a richiamare le priorità indicate dal citato art. 132-bis, senza prevedere nell'ambito di tale catalogo meccanismi interni di accelerazione che tengano conto delle peculiarità determinate dal tipo di illeciti realizzati in un determinato territorio.

Taluni uffici, poi, non si sono dotati di alcun criterio di priorità. Altri, infine, ne prevedono di piuttosto vaghi e incompleti, spesso limitati ai procedimenti con indagati detenuti ovvero per reati di rilevanza sociale o destanti allarme sociale.

Il fenomeno, peraltro, appare all'evidenza determinato dalle implicazioni che la selezione di priorità comporta rispetto al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, specie in una situazione generalmente connotata da carenze di organico tali da comportare la prescrizione di numerosissimi reati. In altri termini, vi

sono contesti nei quali l'adozione di rigidi criteri di priorità comporterebbe il quasi inevitabile effetto prescrittivo per i procedimenti relativi a reati esclusi dal novero di dette priorità.

Nondimeno, va positivamente segnalato come alcune procure adottino moduli organizzativi implicanti scelte che rendono possibile, quantomeno, governare il fenomeno della prescrizione, evitandone il maturarsi in settori più sensibili di altri, ovvero orientati a posporre la trattazione degli affari riguardanti reati da cui comunque deriverebbe, in caso di affermazione di responsabilità, una pena coperta da indulto.

Va, poi, dato atto a vari procuratori generali di avere assunto iniziative volte a garantire che vi sia omogeneità nella scelta dei reati cui attribuire priorità tra le diverse procure del distretto, onde evitare disparità non giustificate da peculiarità ambientali, nonché a favorire l'introduzione di efficaci meccanismi di controllo circa il rispetto dei criteri di priorità delineati nella citata disposizione di attuazione del codice di rito penale.

*d) Accesso al registro delle notizie di reato. Rispetto dei termini (indagini, registrazione notizie di reato, misure cautelari)*

I procuratori generali distrettuali hanno riferito in ordine all'esistenza di direttive concernenti l'accesso al registro delle notizie di reato e alle prassi seguite.

In generale, deve rilevarsi che non sono state evidenziate problematiche perduranti con riferimento a ritardi nel rilascio delle informazioni: dovunque i problemi hanno trovato soluzione.

Quanto ai tempi di rilascio delle notizie, assai rapidi (2-3 giorni) risultano essere quelli degli uffici giudiziari di piccole dimensioni; decisamente più lunghi (sino ad un mese) quelli di uffici di medie dimensioni; tempi di durata intermedia si registrano per le procure delle grandi città.

Indicativa dell'opportunità di una futura riflessione comune sul tema dell'accesso

alle notizie in questione è la constatata varietà nell'organizzazione del servizio e nella sua possibile informatizzazione, nella procedura di verifica che non vi siano ragioni ostative alla comunicazione, nell'individuazione del difensore legittimato a richiederla.

Quasi tutti gli uffici hanno disposto sportelli dedicati a questo servizio (U.R.P. o altro), organizzando un'apposita modulistica per le richieste, in alcuni casi reperibile in *internet*. Le certificazioni vengono, in alcune sedi, rilasciate per *fax* ed in alcuni uffici si sta sperimentando l'informatizzazione del servizio.

Massima attenzione viene prestata dagli uffici di procura all'osservanza dei termini di durata delle indagini, in ossequio al dettato costituzionale che impone la ragionevole durata del processo. Il controllo risulta prevalentemente affidato alla vigilanza dei capi degli uffici, coadiuvati dai procuratori aggiunti; a sistemi informatici, là dove esistenti, con impiego presso alcune procure della “*consolle del procuratore*” che, collegata al sistema informatico S.I.C.P. (*Sistema informativo della cognizione penale*), consente di avere in tempo reale il quadro dei procedimenti per i quali si sia verificata la scadenza dei termini; alle comunicazioni periodiche ai procuratori generali degli elenchi, previsti dall'art. 127 disp. att. c.p.p., delle notizie di reato contro persone note per le quali non è stata esercitata l'azione penale né richiesta l'archiviazione entro il termine previsto dalla legge o prorogato dal giudice.

La registrazione delle notizie di reato avviene in alcuni casi in giornata, o altrimenti entro qualche giorno. Preoccupante appare, tuttavia, il ritardo (a volte superiore all'anno dalla data delle richieste) con il quale i giudici delle indagini preliminari decidono circa l'applicazione di misure cautelari, anche per reati di particolare allarme. Del pari, alcuni uffici di procura segnalano il lungo tempo che trascorre tra la richiesta di udienza per processi a citazione diretta e la comunicazione delle date di udienza, almeno per i tribunali di più grandi dimensioni.

Iniziative acceleratorie si registrano con la partecipazione dei dirigenti delle procure all'adozione di provvedimenti organizzativi volti alla rapida definizione dei processi per i quali è prevista la trattazione prioritaria ai sensi del già menzionato art.

132-*bis* delle disposizioni d'attuazione del codice di procedura penale, come novellato nel 2008.

Criticità nel rispetto dei termini per le indagini si registrano presso le procure che lamentano maggiori scoperture nell'organico dei magistrati e del personale ausiliario. Peraltro, sporadiche risultano le avocazioni disposte dalle procure generali presso le corti d'appello, segnatamente ai sensi del secondo comma dell'art. 412 del codice di procedura penale.

Preoccupanti i ritardi di alcune direzioni distrettuali antimafia, che segnalano l'impossibilità di garantire il rispetto dei termini per le indagini più complesse, caratterizzate dalla presenza di più imputati iscritti in tempi diversi e in presenza di una stretta connessione tra le varie posizioni che non consente separazioni di atti.

Alcuni uffici si sono avvalsi dei finanziamenti del Fondo sociale europeo per la "de-materializzazione" dei fascicoli relativi ai procedimenti, allo scopo di instaurare prassi di ottimizzazione dei tempi di risposta: così raggiungendo, in taluni casi, l'obiettivo della definizione dei procedimenti contro noti – per il 57% delle pratiche – entro sei mesi, e facendo altresì registrare, come effetto indotto, una sensibile riduzione delle dichiarazioni di estinzione dei reati per prescrizione.

Generale è l'osservanza dei termini di custodia cautelare, il rispetto dei quali è assicurato con mezzi diversi: dal ricorso a sistemi informatici di segnalazione, alla evidenziazione sulle copertine dei fascicoli, all'istituzione di appositi registri, alla vigilanza del personale di segreteria (e ciò indipendentemente dalla analoga organizzazione del servizio presso gli uffici giudicanti).

Sporadici casi di inefficacia delle misure si sono verificati, ma soltanto nel corso di fasi successive a quella delle indagini.

Nei casi, peraltro rari, nei quali la perdita di efficacia delle misure coercitive per decorrenza dei termini massimi di durata previsti dalla legge non è stata tempestivamente rilevata, con conseguente illegittima protrazione della misura, la Procura generale ha avviato procedimenti disciplinari a carico dei magistrati responsabili.



### *e) Informazione e tutela del segreto investigativo*

Al tema della disciplina sul segreto investigativo si connette una specifica funzione del procuratore capo, cui la legge riserva (art. 5 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106) la gestione dei rapporti con gli organi di informazione.

Per quanto attiene a tale aspetto, le disposizioni organizzative adottate hanno consentito, nella maggioranza dei casi, di raggiungere gli scopi che il legislatore si prefiggeva con la citata disposizione: evitare la diffusione di notizie sostanzialmente incontrollata, nonché la sovraesposizione mediatica del magistrato procedente, con i connessi rischi di personalizzazione dell'attività investigativa.

Alcuni uffici hanno predisposto accorgimenti operativi in funzione di tale tutela e della riservatezza delle iscrizioni nel registro delle notizie di reato. Data la natura sensibile del loro oggetto, particolare attenzione è stata dedicata al segreto investigativo in tema di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni.

Tra gli strumenti volti a prevenire deprecabili, intempestive rivelazioni del loro contenuto, meritano di essere segnalate:

- l'istituzione di un archivio unico riservato, con "blocco" delle postazioni informatiche utilizzate per l'ascolto, per tal modo impedendo il prelievo di *file* da parte del personale di polizia giudiziaria;
- la creazione di una zona riservata alla sala ascolto e agli archivi, con i *server* multilinea di registrazione sistemati in locali blindati all'interno di tale zona e con accesso esclusivo del personale addetto;
- la custodia delle registrazioni delle conversazioni telefoniche nell'ufficio intercettazioni, tutelato da ingresso blindato accessibile solo attraverso il riconoscimento delle impronte papillari;
- l'istituzione di un apposito ufficio – *Centro intercettazioni telefoniche* – con due responsabili che si occupano in via esclusiva della registrazione e del movimento delle richieste.

Come si diceva, tuttavia, tali apprezzabili sistemi non sempre hanno fatto poi registrare, nella pratica, risultati soddisfacenti.

Fra le possibili cause del problema certamente vi è la complessità delle operazioni tecniche, le quali comportano che spesso numerosi soggetti – non solo magistrati o appartenenti alla polizia giudiziaria, ma anche tecnici estranei all'amministrazione – dispongono di tali dati sensibili.

Tuttavia, non può essere sottaciuto il fatto che l'attuale assetto normativo prevede un momento nel quale le conversazioni o comunicazioni debbono, comunque, essere poste a disposizione di tutte le parti processuali, sicché anche il più impenetrabile dei sistemi organizzativi porrebbe al riparo da intempestive rivelazioni ma sarebbe in definitiva inadeguato a garantire l'assoluta riservatezza delle comunicazioni o conversazioni dei soggetti estranei all'indagine.

In altri termini, non si vuole negare che ulteriori passi possano e debbano essere compiuti in tale delicato settore al fine di giungere ad una tendenziale assoluta tutela del segreto investigativo, ma – occorre dirlo – ove si voglia giungere alla tutela generalizzata della riservatezza delle persone intercettate pur se non indagate o imputate (ed anche di queste ultime, quando le loro comunicazioni non siano rilevanti), la soluzione non può essere affidata esclusivamente agli accorgimenti organizzativi demandati ai procuratori della Repubblica.

#### *f) Svolgimento delle udienze di convalida dell'arresto e interrogatori di detenuti*

Non sono state segnalate particolari criticità in ordine alle ricadute operative della riforma che il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9 (*Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*), ha posto con riferimento all'art. 123 disp. att. c.p.p., concernente il luogo di svolgimento dell'udienza di convalida e dell'interrogatorio del detenuto.

La maggior parte degli uffici, anzi, non ha colto alcuna disfunzione organizzativa,

rimarcando che l'interrogatorio del detenuto si svolge nel luogo di restrizione, come in epoca antecedente alla riforma dell'art. 123 citato.

Di esso, peraltro, si registrano talune interpretazioni differenti, che si riverberano sulle prassi operative e sull'individuazione del luogo di svolgimento dell'interrogatorio investigativo dei detenuti.

Il tema appare – in prospettiva – suscettibile di utile approfondimento, con l'acquisizione dei dati statistici relativi al numero degli interrogatori investigativi di soggetti detenuti svolti nel corso dell'ultimo anno nelle diverse procure territoriali, anche ai fini della verifica dell'eventuale correlazione tra le differenti prassi ed il numero delle volte in cui si ricorre a tale incombente istruttorio (verosimilmente anche in dipendenza dalla tipologia criminale che caratterizza determinate aree geografiche).

*g) Protocolli di collaborazione tra procure ed Istituto nazionale della previdenza sociale*

Un monitoraggio curato dalla Procura generale della Corte di cassazione aveva consentito di accertare che esistono, diffuse sul territorio, diverse tipologie di rapporti informativi, originati da iniziative ed esigenze locali. In realtà l'“offerta” dell'INPS, in termini di notizie di reato inviate alle procure della Repubblica, risultava essere molto differenziata, quanto a numeri e a tipologia dei fatti-reato.

Emergeva, quindi, la necessità di individuare un protocollo *standard* di redazione, trasmissione e trattazione della notizia di reato e ciò implicava descrivere cosa debba contenere la comunicazione della notizia di reato, quali atti debbano essere indicati, quali informazioni siano necessarie per il buon esito del procedimento e per il risparmio di risorse.

Quanto all'*hardware* ed alle risorse umane, già lo scorso anno veniva rilevato che si era in presenza di realtà totalmente diverse, ma ancora più problematico era apparso il profilo concernente il *software*, non essendosi ancora proceduto

all'omogeneizzazione del registro delle notizie di reato e dei sistemi di trattazione immateriale del procedimento.

L'obiettivo – all'origine del monitoraggio e del rapporto con l'INPS su questo terreno – era ed è, pertanto, quello di realizzare un radicale risparmio di risorse attraverso l'informatizzazione dell'intero procedimento, dalla sua origine fino alla definizione da parte del giudice.

Appunto in tale ottica, la Procura generale ha provveduto a contattare i vertici nazionali dell'INPS, che hanno redatto un modello di protocollo d'intesa tra le singole procure territoriali e le direzioni provinciali dell'Istituto. Esso è stato trasmesso ai procuratori generali distrettuali, quale base su cui eventualmente forgiare testi specifici, riflettenti esigenze connesse alle diverse realtà territoriali.

Da molte sedi – fatta, ovviamente, eccezione per quelle in cui l'INPS non ha un ufficio o per quelle in cui l'esiguo numero di notizie di reato non rende necessario e funzionale un siffatto sistema – viene segnalata l'avvenuta adozione del protocollo predetto (mentre da altre sedi si assicura l'imminente adozione dello stesso), con la puntualizzazione che ciò sta determinando soddisfacenti risultati anche per scongiurare la frammentazione di notizie di reato a carico del medesimo soggetto, con particolare riferimento agli omessi versamenti delle ritenute previdenziali e assistenziali operate dal datore di lavoro sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e alle truffe in danno dell'Istituto (falsi invalidi, falsi braccianti agricoli, indebita percezione di ratei pensionistici).

In varie sedi, il sistema si concretizza anche con la predisposizione, da parte dell'ufficio dell'INPS, di uno schema di richiesta di decreto penale di condanna – con l'indicazione dell'imputazione e dei dati *standard* necessari – con la conseguenza di un diffuso aumento quantitativo e di un incremento di celerità nella definizione dei procedimenti in parola.

Generalmente, si è provveduto a razionalizzare la trasmissione delle notizie di reato, anche con l'invito all'INPS, in un contesto di proficua e continuativa collaborazione, di inoltrarle al termine di un congruo periodo di analisi dell'attività

delle singole imprese.

Analoghi criteri – previa trasmissione di elenchi cumulativi – vengono seguiti riguardo alle notizie di reato destinate all'archiviazione, ad esempio perché il contribuente ha provveduto ai versamenti dovuti.

Infine, è motivo di soddisfazione che l'utile esperienza di collaborazione con l'INPS abbia indotto alcuni uffici giudiziari ad instaurare prassi simili con altri uffici, come l'Ispettorato del lavoro.

Anche se l'argomento non è strettamente connesso a quello fin qui trattato, non può non rilevarsi che notevole ed apprezzabile è stato anche l'impegno dell'Istituto volto alla riduzione del contenzioso in materia civile. Infatti in un triennio, dal 2010 al 2012, i procedimenti in materia previdenziale pendenti presso i tribunali e le corti di appello sono passati da 747.000 a circa 570.000: conseguenza, prevalentemente, di una contrazione di oltre il 50% del nuovo contenzioso (da 316.000 a 156.000), frutto di iniziative organizzative che hanno migliorato l'efficienza del servizio e la reattività difensiva dell'Istituto.

#### *h) Riconoscimento di sentenze straniere*

La problematica relativa al riconoscimento delle sentenze penali straniere di condanna, ai sensi degli artt. 730 c.p.p. e 12 c.p., ha soprattutto investito la Procura generale presso la Corte d'appello di Roma (dato il numero di avvisi di cui è destinataria, concernenti non solo i nati nel distretto, ma pure gli stranieri ed apolidi residenti nello Stato); peraltro, anche vari altri procuratori generali hanno segnalato l'aumento delle relative pratiche, passate da poche unità all'anno ad alcune centinaia, fino a raggiungere, a seguito della trasmissione per via telematica, dal 2011 in poi, l'ordine delle migliaia di avvisi annuali. Contestualmente i procuratori generali hanno ribadito che necessiterebbero, per l'istruttoria delle pratiche e le attività di traduzione, risorse, anche economiche, in realtà non disponibili.

Di conseguenza ha trovato accoglimento diffusamente positivo la già menzionata

circolare del Ministero della giustizia del 7 giugno 2012, che:

- ha prospettato alcuni criteri-guida per l'individuazione delle sentenze di cui chiedere il riconoscimento (criteri correlati: alla effettiva residenza in Italia, per congrui e recenti periodi, del soggetto interessato; alla gravità del reato in relazione alla pena edittale; alla pena concretamente inflitta; all'esistenza in Italia di una condanna definitiva o di un procedimento penale pendente);

- ha suggerito che siano anche le procure della Repubblica, in relazione a procedimenti in corso in cui rivesta interesse la sentenza straniera, a curarne – previo accesso ai sistemi informatici denominati NJR (*Network of Judicial Registers*) e SAGACE (*Sistema di acquisizione e gestione delle condanne europee*) – l'acquisizione e la traduzione, con carico delle relative spese al processo, investendo poi la procura generale presso la corte d'appello, con la trasmissione della sentenza già tradotta, per le proprie determinazioni circa l'avvio della procedura di riconoscimento.

A tali criteri di individuazione e metodi di acquisizione si stanno ormai orientando (anche preve riunioni tenute nei singoli distretti) gran parte delle procure generali, risultando già attivati o, comunque, in via di attivazione i collegamenti con i predetti sistemi informatici, per la cui fruizione sono stati organizzati, in alcune sedi, pure corsi di formazione del personale. Non risulta, invece, che le procure della Repubblica, dato anche il breve tempo dalla divulgazione della circolare ed il tempo tecnico per l'acquisizione e traduzione delle sentenze, siano state sino a questo momento attive nelle segnalazioni e trasmissioni alle procure generali delle sentenze straniere. Si è in proposito prospettata da taluno l'opportunità di concludere protocolli d'intesa tra procura generale e procure della Repubblica del distretto, per una più efficiente collaborazione.

Mentre, come già detto, la gran parte dei procuratori generali ha condiviso e recepito i criteri prospettati dal Ministero, taluno li ha integrati e/o parzialmente modificati, dando indicazioni per il riconoscimento di sentenze di condanna per reati ritenuti di particolare allarme, anche a prescindere dalla pena in concreto irrogata

(quali i reati espressivi di tendenza a delinquere seriale, o quelli comportanti collegamenti internazionali o inerenti all'immigrazione clandestina); ed ancora dando indicazioni per fattispecie contravvenzionali, come la guida in stato di ebbrezza, in cui assume specifico rilievo la recidiva, anche in ragione della connessa revoca della patente.

Un dato importante è che, per la Procura generale presso la Corte d'appello di Roma (da cui è giunta la segnalazione del superamento di una posizione che da tempo era di stallo, con riconduzione del servizio di riconoscimento delle sentenze straniere ad una adeguata produttività) e per varie altre procure generali oberate da avvisi di sentenze straniere nell'ordine delle migliaia, l'oggettiva insostenibilità, in termini operativi ed economici, di richieste di riconoscimento generalizzate abbia ormai portato ad avviare prassi finalizzate a correlare le richieste stesse alla concreta produttività di effetti del riconoscimento. E ciò anche sollecitando la collaborazione delle procure della Repubblica onde fruire, per l'acquisizione e traduzione delle sentenze straniere di condanna, dello specifico tramite offerto dai procedimenti in fase di indagini preliminari.

In prospettiva, con riferimento al decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161 (*Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea*), è stato rappresentato come atteso un notevole incremento, già nell'immediato futuro, delle richieste di riconoscimento di sentenze penali straniere, anche al diverso fine della loro esecuzione nel territorio dello Stato.

## **2. L'ATTIVITÀ IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA**

## GENERALE

### *a) Considerazioni generali*

Un ruolo centrale nell'ambito delle attribuzioni della Procura generale della Corte di cassazione assume l'attività di controllo della deontologia professionale e – se pure ovviamente in minore misura – extraprofessionale del magistrato ordinario.

Il Procuratore generale, infatti, è titolare dell'azione disciplinare e svolge nel relativo procedimento le funzioni di pubblico ministero.

Prima di esaminare le specifiche problematiche si impone, preliminarmente, una riflessione di ordine generale.

Come può evincersi dai dati statistici riportati in appendice, i numeri relativi alle procedure disciplinari risultano particolarmente elevati, specie se raffrontati con gli altri sistemi giudiziari europei (ad esempio dal rapporto 2012 della Commissione europea per l'efficacia della giustizia – CEPEJ – si evince che, nell'anno 2010, in Italia sono stati contestati 175 illeciti disciplinari contro i 9 della Francia, paese a noi vicino per tradizione giuridica e sistema giudiziario).

Questi dati, anzitutto, sono sintomatici della tenuta del sistema disciplinare delineato dalla riforma del 2006, che ha mostrato, in linea di massima, di essere in grado di rispondere alla duplice esigenza di garantire il corretto esercizio della giurisdizione e nel contempo di assicurare la necessaria autonomia e indipendenza dei singoli magistrati. Nel contempo essi smentiscono clamorosamente, in termini sia assoluti sia comparativi, le illazioni – frutto spesso di scarsa conoscenza o, ancor peggio, di malcelata animosità verso l'ordine giudiziario – sulla natura “domestica” e corporativa della giustizia disciplinare dei magistrati ordinari: illazioni sulle quali si fondano anche i reiterati tentativi di modificare il sistema disciplinare previsto dalla Carta costituzionale.

Una situazione siffatta, però, non può essere spiegata solo con una maggiore capacità di reazione del sistema a comportamenti non deontologicamente corretti dei



magistrati ovvero a diffusa deficienza di professionalità, impegno, correttezza: il numero delle procedure disciplinari è anche la spia della grave crisi in cui da tempo si dibatte la giustizia in Italia, per carenze strutturali e organizzative, che richiederebbero interventi organici di riforma per migliorare l'efficacia e quindi anche la credibilità del sistema nel suo complesso.

È sintomatico, a tale riguardo, che anche nell'anno decorso una delle più sentite e diffuse ragioni di doglianza degli utenti della giustizia, e dunque di intervento dell'iniziativa disciplinare, è stata quella che riguarda il ritardo nello svolgimento dell'attività giudiziaria, e specificamente nel deposito dei provvedimenti che definiscono il giudizio ovvero – anche se in misura minore rispetto al precedente – quanto al tempo di svolgimento delle indagini in materia penale.

Il dato appare particolarmente significativo, nel rapporto con il complessivo numero di azioni disciplinari avviate, come può evincersi dalle tabelle statistiche allegate. Esso deve, tuttavia, essere interpretato alla luce del contesto organizzativo e strumentale nel quale la magistratura si trova a operare.

Limitando il campo di osservazione al settore civile, che è quello nel quale il fenomeno viene a emersione con maggiore frequenza, non può trascurarsi la constatazione che, nel quadro europeo, il giudice italiano è quello che è chiamato in assoluto al maggiore impegno in termini quantitativi (è sufficiente rinviare, per questo dato, a quanto emerge dal citato rapporto CEPEJ).

Muovendo da questa premessa, il rilievo – caso per caso – di una accertata “lentezza” del singolo magistrato non può essere disgiunto dalla più generale curva della efficacia della risposta giudiziaria dell'ufficio, sotto il profilo temporale; e non sempre, dunque, a parte i più gravi casi, può ascriversi il singolo ritardo, o un cumulo di ritardi, esclusivamente a una effettiva inerzia o a un atteggiamento di neghittosità e mancanza di impegno del magistrato.

Ne è riprova l'analisi della giurisprudenza, così della Sezione disciplinare del C.S.M. come delle Sezioni unite della Corte di cassazione. Con una elaborazione ormai stabilizzata, sono state delineate, da un lato, le coordinate giuridiche della

violazione disciplinare del ritardo (art. 2, comma 1, lettera *q*, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109), in particolare nelle sue tre necessarie componenti della gravità, della reiterazione e della “ingiustificatezza”; e, con criterio di spiccato rigore reso necessario dall’esigenza di armonia con l’indirizzo delle corti sovranazionali e in specie di quella di Strasburgo, è stato individuato un termine generale annuale quale limite tendenzialmente non valicabile per il deposito di una decisione di merito. D’altro lato, tuttavia, la giurisprudenza non ha mancato di considerare – soprattutto nelle più recenti pronunce – l’incidenza che sulla verifica dei ritardi può esercitare un determinato assetto organizzativo, i cui momenti critici si riverberano di frequente sulla capacità produttiva del singolo magistrato, sia in assoluto sia nella comparazione con gli altri magistrati assegnati all’ufficio.

Questo ordine di considerazioni si esprime, in particolare, nella valutazione del requisito della “giustificatezza”, elemento costitutivo della fattispecie di ritardo: sulla premessa che la violazione disciplinare deve sempre esprimere il venir meno di un dovere, riconducibile ai caratteri generali che contrassegnano la deontologia del magistrato, per l’intera estensione della sua attività dentro e fuori dell’ufficio (art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006), e che dunque in questo settore dei ritardi entra in gioco il connotato della laboriosità e della capacità di auto-organizzazione, è stata assegnata specifica attenzione a tutta una serie di circostanze che possono rivestire il ruolo di cause, o concause, del ritardo da parte del singolo. Tali, ad esempio, un impegno eccedente l’ordinario nella conduzione di udienze, la “gestione” di procedimenti di straordinaria importanza, e così via.

Accanto a queste circostanze, naturalmente, possono venire in rilievo ulteriori evenienze, legate a situazioni di salute o personali, che possono anch’esse rivestire un ruolo nell’accumulo di ritardi, e che generalmente trovano riconoscimento attraverso la clausola scusante dell’art. 3-*bis* del già ricordato decreto legislativo n. 109, relativo alla “scarsa rilevanza” del fatto: locuzione intesa costantemente nel senso dell’assenza di offensività rispetto al bene protetto, che è quello della “immagine” della magistratura, ossia la sua considerazione presso gli utenti e i destinatari del

servizio.

La Procura generale, fin dall'entrata in vigore della riforma del 2006, ha tenuto in attenta considerazione questo assieme di criteri e di elementi di valutazione deontologica, tanto più in ragione della obbligatorietà dell'iniziativa disciplinare, cui fa da contrappunto la necessità di evitare, nella misura del possibile, l'avvio di giudizi disciplinari destinati a risolversi con una pronuncia che ne attesti l'inutilità, con pregiudizio per l'immagine del magistrato e del suo ruolo, nonché della stessa funzione disciplinare.

Così, senza indulgere a considerazioni extragiuridiche e senza intaccare il principio dell'obbligatorietà della iniziativa, ma valutando attentamente ogni dato – il contesto dell'ufficio coinvolto, la percentuale di produttività comparata all'interno dello stesso, la sussistenza delle accennate circostanze straordinarie – la Procura generale ha adottato protocolli istruttori, finalizzati a selezionare, nella congerie di segnalazioni che ad esso pervengono, i casi suscettibili di effettiva considerazione disciplinare rispetto a quelli nei quali appare dirimente l'incidenza dei fattori "esterni" al comportamento e all'atteggiamento del singolo magistrato. Ciò consente di sceverare le vicende che si situano al di fuori dell'area disciplinare, involgendo piuttosto aspetti di gestione complessiva e di organizzazione, anche da parte dei titolari dell'ufficio di merito.

Del resto, questa impostazione – che ha trovato esplicita e significativa eco anche in decisioni del giudice disciplinare – tiene conto del fatto che la materia dei ritardi, in un contesto che purtroppo si caratterizza ancora, sul piano generale, per la complessiva e notoria lentezza della risposta giudiziaria, specie nella materia civile, non potrebbe essere separata con una netta cesura dalla concomitante considerazione delle inefficienze organizzative, della scarsità di risorse, dell'incremento del contenzioso non ancora adeguatamente fronteggiato da idonee riforme processuali.

Su questa stessa linea, quindi, si è impostata da parte della Procura generale una appropriata iniziativa di accertamento del fatto disciplinare non disgiunta dall'obiettivo di recupero dei ritardi, attraverso l'interlocuzione con i capi degli uffici

giudiziari in modo tale da mettere allo scoperto i casi che effettivamente appaiono espressivi di *deficit* soggettivi di laboriosità, di diligenza e di capacità di gestione del proprio lavoro. Si è così potuto riservare a questi stessi casi il rigore che la legge esige.

Ed ancora in questo ordine di idee, l'ufficio ha tenuto conto dell'assenza di strumenti giuridici di riunificazione dell'illecito, una volta pronunciata una decisione, con il rischio, talvolta manifestatosi in concreto, di una possibile moltiplicazione procedurale e sanzionatoria a carico del singolo magistrato in casi che sarebbero stati suscettibili di trattazione unica. Ha, dunque, impostato la propria attività istruttoria in questo settore, già dalla fase c.d. predisciplinare (art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006), in modo da prevenire simili conseguenze, che hanno dato luogo tra l'altro ad articolate soluzioni giuridiche in tema di applicazione e di limiti del canone di "assorbimento" di fatti emersi successivamente ma verificatisi prima, rispetto a una condanna disciplinare.

Ancora in tema di ritardi, e ancora secondo canoni di ragionevolezza, l'ufficio ha prestato una speciale attenzione alla delicata materia dei provvedimenti che incidono sulla libertà personale. La valutazione che in questo campo è stata svolta, nel selezionare i possibili fatti di rilevanza disciplinare, ha tenuto conto invero della oscillazione tra due estremi che sono entrambi espressivi di opposte patologie della funzione: da un lato, pur nel formale rispetto di termini ragionevoli nella adozione del provvedimento, si constata l'anomala prassi di una mera riproduzione da parte del giudice della "domanda cautelare" del pubblico ministero, secondo modalità tecniche agevolate dall'uso dell'informatica e che, a ben vedere, esprimono abdicazione della funzione di controllo giurisdizionale che l'ordinamento assegna al giudice rispetto alle iniziative e alle richieste dell'accusa; dall'altro, però, allorché il giudice affronti correttamente, nel fondo e compiutamente, il contenuto della richiesta del pubblico ministero rivolta alla privazione della libertà di una persona, si può verificare, in casi complessi o in procedimenti con molteplicità di indagati, un effettivo ritardo nella decisione, che è anch'esso, naturalmente per altra via, lesivo della funzione di

garanzia, che deve essere bensì effettiva, di sostanza, ma anche tempestiva.

Si è detto della funzionalità del nuovo regime sanzionatorio, ma indubbiamente restano tuttora punti critici nella sua concreta applicazione.

Per quel che attiene agli aspetti strettamente procedurali, alcune delle problematiche da subito emerse possono ritenersi oramai risolte, anche grazie al significativo contributo della Procura generale.

Con due recenti pronunce le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno offerto un contributo chiarificatore su due delicate tematiche: le modalità di utilizzo in dibattimento delle prove acquisite nel corso delle indagini (sentenza 14 novembre 2012, n. 19829) e la possibilità di sospensione dei termini del procedimento disciplinare anche nel corso delle indagini preliminari penali (sentenza 5 dicembre 2012, n. 21853).

Eguualmente importante, per la ricaduta sugli effetti delle pronunce, è il riconoscimento, sempre da parte delle Sezioni unite, del potere della Sezione disciplinare di individuare la sede in cui deve avvenire il trasferimento di ufficio disposto nei confronti del magistrato, sia in fase cautelare sia in fase cognitiva (sentenza 6 dicembre 2012, n. 21913).

Sufficientemente definita può ormai dirsi la linea di demarcazione fra iniziativa disciplinare e procedimento amministrativo *ex art. 2* del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, novellato dall'art. 26 del più volte citato decreto legislativo n. 109 del 2006.

Quanto ai profili sostanziali, la “tipizzazione imperfetta” attuata dalla riforma legislativa del 2006 può divenire fonte di problemi attinenti alla garanzia sostanziale dei magistrati incolpati, in quanto è evidente che norme non chiare possono dar luogo ad orientamenti giurisprudenziali ondivaghi che ledono i fondamentali principi di eguaglianza dinanzi alla legge e di certezza e prevedibilità del diritto.

In quest'ottica appaiono opinabili iniziative legislative che, nell'ambito dei più vari interventi normativi, introducano fattispecie di illecito disciplinare avulse dal quadro sistemico delineato dalla riforma del 2006.

Con tale procedura è stato esteso l'illecito di cui all'art. 2, lettera *n*), alla inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sui servizi organizzativi e informatici ed è stata introdotta, sempre nell'art. 2, la lettera *gg-bis*) che definisce illecito disciplinare l'inosservanza dell'art. 123 delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.

Da ultimo, il novellato art. 81-*bis* disp. att. c.p.c. stabilisce che “può costituire illecito disciplinare” il mancato rispetto dei termini fissati nel calendario del processo. Trattasi di disposizione che, per la sua genericità e la mancanza di qualsiasi coordinamento con le norme del decreto legislativo n. 109, appare sin da ora foriera di problematiche applicative.

Ma la “tipizzazione” attuale è fonte, altresì, di lacune nel perseguimento di comportamenti anche essi riconducibili ad una violazione dei doveri fondamentali di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 109, che non trovano giustificazione e sono dovute, con ogni probabilità, ad una “svista” del legislatore o al mancato coordinamento fra le norme.

#### *b) Prospettive di intervento normativo*

Senza pretese di esaustività, si possono svolgere alcune osservazioni *de iure condendo* e indicare alcuni punti critici della tipizzazione vigente.

Premessa d'obbligo è che non è pensabile un ritorno al passato e non si può ipotizzare, se non a prezzo di concreti rischi di lesione delle garanzie dei magistrati e della giurisdizione, la reintroduzione di una clausola generale di chiusura del sistema tipizzato, vaga e imprecisa, in quanto essa non costituirebbe altro che quell'illecito atipico che si è voluto abrogare.

Il sistema vigente può invece tollerare la presenza – in parte attuata con la previsione degli illeciti funzionali di cui alle lettere *a*) e *g*) – di clausole di chiusura specifiche, corrispondenti alla violazione di uno o più doveri enunciati dall'art. 1 e, comunque, circoscritte: tali, cioè, da individuare con certezza il disvalore

deontologico che il sistema intende perseguire e sanzionare.

Quanto alla fattispecie tipica relativa ai ritardi nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni (lettera *q*), sarebbe auspicabile un chiarimento sull'elemento della mancata giustificazione del ritardo, se sia intrinseco o estrinseco alla fattispecie: aspetto sul quale si è registrato un contrasto tra la Sezione disciplinare del C.S.M. e le Sezioni unite della Corte di cassazione che è opportuno dirimere in funzione della certezza del diritto e del pari trattamento dei magistrati incolpati.

Sembra altresì possibile prospettare un intervento sulla lettera *g*) dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006, il quale stabilisce che per l'illecito di ritardo si applica una sanzione non inferiore alla censura. Invero, questa norma vieta quel che in taluni casi potrebbe considerarsi opportuno, e cioè l'irrogazione della sanzione minima dell'ammonimento, in considerazione – ad esempio – del completo smaltimento dell'arretrato, della stima che ancora il magistrato può vantare nell'ambiente giudiziario, del corretto comportamento processuale e della funzione anche rieducativa propria del processo disciplinare.

Quanto all'illecito di “interferenza”, la relativa previsione è apparsa talvolta inadeguata a sanzionare condotte di tale genere finalizzate a influire sui processi decisionali di autogoverno della magistratura.

Riguardo alle violazioni del dovere di riserbo – di cui alle lettere *u*), *v*) e *aa*) – sarebbe opportuno coordinare meglio le fattispecie tipiche (soprattutto quella prevista dalla lettera *v*) con il divieto sancito dal terzo comma dell'art. 5 del decreto legislativo n. 106 del 2006 (*divieto di rilasciare dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione circa l'attività giudiziaria dell'ufficio*). A tal fine sembra sufficiente porre rimedio a quella che da gran parte della dottrina è stata ritenuta una “svista” del legislatore, riformulando la seconda parte della lett. *v*) nel senso di sanzionare la violazione del divieto di cui all'articolo 5, *comma 3* (e non comma 2 come attualmente previsto), del citato decreto legislativo n. 106.

Per quanto attiene agli illeciti posti in essere al di fuori delle funzioni, le modifiche recate dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269, con la contemporanea abrogazione – nel

decreto legislativo n. 109 del 2006 – della norma di carattere generale sui doveri extrafunzionali dei magistrati (art. 1, comma 2, secondo cui “*il magistrato, anche fuori dall’esercizio delle proprie funzioni, non deve tenere comportamenti, ancorché legittimi, che compromettano la credibilità personale, il prestigio e il decoro del magistrato o il prestigio dell’istituzione giudiziaria*”) e della norma di chiusura contenuta nell’art. 3, lettera *l* (che prevedeva come illecito extrafunzionale “*ogni altro comportamento tale da compromettere l’indipendenza, la terzietà e l’imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell’apparenza*”), ancorché verosimilmente dettate dal timore di ripristinare quel connotato di indeterminatezza che la riforma del 2006 ha voluto superare, hanno avuto l’effetto di far venire meno un catalogo generale dei doveri del magistrato al di fuori delle funzioni, ora ristretti a quelli desumibili dalle singole figure di illecito previste dall’art. 3.

Tale norma si colloca su un crinale di difficile percorrenza, alla ricerca, non ancora compiuta, di un soddisfacente equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato quale cittadino (come quelli alla manifestazione del pensiero, alla libertà di azione, di relazione e di cura dei propri interessi, patrimoniali e non) e la garanzia di imparzialità e indipendenza anche nel suo agire sociale.

La tensione tra tali due profili risulta accentuata in materia di esternazioni extrafunzionali dei magistrati nelle fattispecie che non sono inquadrabili né nell’illecito disciplinare di cui al successivo art. 4, lettera *d*), non costituendo reato per non essere stato superato il limite della continenza, né in quelle previste dall’art. 2, lettere *u*), *v*) ed *aa*), in tema di violazione del dovere di riserbo.

Vengono, in particolare, in evidenza le dichiarazioni che possono classificarsi in senso lato come aventi contenuto “*politico*” e le esternazioni consistenti nel sostenere pubblicamente le ragioni e la bontà delle proprie iniziative di indagine.

In generale, va osservato che l’interferenza tra i diritti generali di libertà e di espressione del proprio pensiero e delle proprie convinzioni politiche, da un lato, e il possibile pregiudizio per l’imparzialità del magistrato, dall’altro, non è questione nuova, essendovi state sul tema numerose pronunce della Sezione disciplinare, anche



nella vigenza del sistema abrogato.

La Corte costituzionale, com'è noto, ha affermato che, se al magistrato competono gli stessi diritti di espressione che l'art. 21 della Costituzione attribuisce a chiunque, l'esercizio di questi diritti, potenzialmente suscettibili di entrare in conflitto con la prescrizione di imparzialità-indipendenza, non può essere privo di limiti.

Anche il Presidente della Repubblica, nella qualità di Presidente del C.S.M., ha più volte invitato i magistrati a comportarsi secondo canoni di riservatezza e misura nelle comunicazioni pubbliche.

A sua volta, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato – in relazione al dovere di riservatezza “interna”, riferita alla conduzione di una indagine o di un processo, ma con affermazioni suscettibili di applicazione più ampia – che il diritto degli appartenenti all'ordine giudiziario di usare della loro libertà di espressione richiama la possibilità che vengano messi in gioco i principi di imparzialità della funzione. Nello stesso ordine di idee è la Dichiarazione di Bordeaux resa dai Consigli consultivi dei giudici e dei pubblici ministeri europei in data 18 novembre 2009, su *“Giudici e procuratori in una società democratica”*.

Peraltro, l'abrogazione, ad opera della legge n. 269 del 2006, del secondo comma dell'art. 1 del decreto legislativo n. 109 impedisce di configurare come illeciti disciplinari – salvo che non integrino il reato di diffamazione e, quindi, siano rilevanti ai fini dell'art. 4, lettera *d*) – critiche puramente politiche, manifestazioni ideologiche, dichiarazioni o commenti sulle iniziative del potere politico-governativo.

Non può non sottolinearsi, per questo aspetto, che sussiste una asimmetria interna al complessivo assetto della materia disciplinare, tra una prescrizione generale di “riserbo” (art. 1, comma 1, del più volte citato decreto legislativo n. 109) che si correla direttamente all'esercizio della funzione istituzionale e l'assenza di prescrizioni limitative delle esternazioni in ambito extrafunzionale che abbiano ricaduta sulla “immagine” di imparzialità, in quanto idonee ad ingenerare il dubbio, se non il convincimento, che le funzioni pubbliche esercitate possano essere condizionate dalle opinioni espresse come privato cittadino.

La dicotomia tra il venir meno della c.d. apparenza di indipendenza/imparzialità e le previsioni disciplinari si evidenzia anche quando le esternazioni si manifestino in un contesto tipicamente “politico”, quale il congresso ufficiale di un partito o sedi equivalenti in cui vengano elaborate posizioni ed analisi su questioni di pubblico interesse che caratterizzano ed identificano una specifica “parte” del dibattito generale del paese rispetto alle altre.

In tal caso, infatti, non può essere invocata l'autonoma fattispecie di cui alla lettera *h*) dell'art. 3 del decreto legislativo n. 109, in quanto la stessa esige la diversa condotta di “partecipazione sistematica e continuativa” del magistrato all'attività di un partito politico (equivalente della alternativa condotta della “iscrizione” al partito) e non può, dunque, estendersi a condotte occasionali.

Si verifica così che esternazioni organiche e coerenti con la strategia di un partito politico finiscono per essere prive di rilevanza disciplinare, per il solo fatto di essere occasionali, con il risultato, su questo terreno, di un potenziale arretramento di tutela rispetto all'indirizzo della giurisprudenza consiliare anteriore alla riforma del 2006, che, sia pure a determinate condizioni, riteneva suscettibile di valutazione deontologica questo genere di manifestazioni di opinione politica (Sezione disciplinare, sentenza 3 giugno 2004, n. 36, in tema di pubblica adesione del magistrato ad un manifesto di propaganda elettorale presentato da un partito politico in occasione di una campagna elettorale).

Il secondo versante problematico delle esternazioni extrafunzionali riguarda le dichiarazioni del magistrato titolare di indagini delle quali egli sostenga pubblicamente le ragioni e la bontà.

Si tratta di situazioni in cui la menzione dell'indagine può non attingere alcun carattere di violazione delle regole di segretezza o di riservatezza ed in cui possono non venire in rilievo le specifiche ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lettere *u*) e *v*), del decreto legislativo n. 109.

### *c) Organizzazione*

Sotto il profilo organizzativo, è stata confermata la unitarietà della gestione dell'intero servizio disciplinare, in capo ad un unico avvocato generale: scelta che, nel tempo, si è rivelata particolarmente proficua, anche allo scopo di garantire linee coerenti di indirizzo in materie particolarmente delicate e con significativi riflessi esterni.

La struttura si sviluppa, poi, in due settori, l'uno c.d. predisciplinare nel cui ambito viene verificata la sussistenza o meno degli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare, e l'altro che ha inizio con il promovimento dell'azione disciplinare e si sviluppa, poi, con la relativa attività istruttoria e con l'intervento all'udienza dinanzi alla Sezione disciplinare.

Riguardo a quest'ultima fase, si è realizzata, con risultati apprezzabili, una concertazione con il C.S.M., onde ottenere una adeguata predisposizione del calendario delle udienze al fine di una più proficua programmazione delle presenze dei sostituti, privilegiando altresì la continuità nella trattazione del procedimento.

Anche la segreteria amministrativa, pur nella ripartizione di specifici settori, si avvale, con indubbi vantaggi, di una dirigenza unitaria.

È utile, in proposito, evidenziare che, facendo soprattutto ricorso alle risorse interne, l'attività della segreteria è oggi completamente informatizzata, con adeguata correlazione fra le varie fasi di gestione del fascicolo ed immediato accesso ai dati, anche con funzioni di controllo dei precedenti e di statistica.

È stato recentemente avviato un progetto di manutenzione evolutiva e correttiva del *software*.

Sempre sul piano organizzativo, nella consapevolezza di una necessaria opera di divulgazione degli indirizzi applicativi in materia disciplinare, si è ulteriormente sviluppata la circolazione dei dati informativi sia all'interno sia all'esterno dell'ufficio.

È stata, anzitutto, curata la diffusione fra i magistrati addetti al servizio, oltre che dei più significativi provvedimenti interni, delle decisioni della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, nelle quali risultano esaminate

tematiche di carattere generale o di particolare interesse: questioni che, peraltro, costituiscono oggetto di discussione nelle periodiche riunioni dei magistrati addetti al servizio.

Inoltre, la Procura generale ha fornito una significativa collaborazione all'opera di istituzione e poi di aggiornamento dell'apposito archivio della giurisprudenza disciplinare nell'ambito del sito *Italgjure web* della Corte di cassazione, dotato di specifiche funzioni di ricerca informatica, così concorrendo a rendere tempestivamente conoscibili le informazioni di rilievo in materia e, dunque, alla gestione più "trasparente" del settore.

#### *d) Dati statistici (<sup>1</sup>)*

È opportuno premettere che, nel corso dell'anno in esame, l'attività richiesta ai magistrati addetti al servizio predisciplinare e disciplinare (i quali sono contestualmente impegnati negli altri servizi civile e penale) ha inevitabilmente risentito delle gravi carenze esistenti nell'organico della Procura generale, mentre i carichi di lavoro si sono mantenuti a livelli particolarmente elevati.

Infatti, nel corso dell'anno sono pervenute n. 1.316 notizie di illecito, con un calo rispetto all'anno precedente dovuto, però, essenzialmente ad un più efficiente coordinamento con il Consiglio superiore della magistratura, che ha ridotto la duplicazione delle medesime notizie.

Si conferma, soprattutto, il persistere di un elevato numero di esposti di privati cittadini, o dei loro difensori, che possono essere anche indice di "anomalie" nelle attività processuali, ma che nella maggior parte dei casi costituiscono il preoccupante sintomo di una sempre più diffusa sfiducia nella magistratura.

Il numero delle notizie richiede una onerosa attività di verifica, anche attraverso sommarie indagini preliminari, al fine di stabilire se sussistano o meno le condizioni per formulare l'incolpazione.

---

<sup>1</sup> Per un'analisi dei dati statistici più dettagliata, con relative serie storiche, v. le tabelle allegate.

Di contro, qualora il fatto addebitato non costituisca condotta disciplinarmente rilevante, o formi oggetto di denuncia non circostanziata, ovvero il fatto risulti inesistente o non commesso, il Procuratore generale procede all'archiviazione con decreto adeguatamente motivato, che va comunicato al Ministro della giustizia, il quale, ove dissenta, può formulare l'incolpazione e chiedere la fissazione dell'udienza di discussione.

Nel corso dell'anno le richieste di archiviazione hanno riguardato il 91,5% delle notizie di illecito; per il resto è stata iniziata azione disciplinare.

Le indagini successive all'esercizio dell'azione disciplinare richiedono una attività non meno complessa, dovendo questa consentire, nel rispetto di rigorose regole processuali, di formulare, con la necessaria compiutezza, le richieste conclusive da sottoporre alla Sezione disciplinare.

Nel 2012 il numero dei procedimenti disciplinari sopravvenuti è stato pari a n. 151, di cui il 79% su iniziativa del Procuratore generale e il 21% su iniziativa del Ministro.

Il numero dei procedimenti definiti è stato di 112, dei quali 66 con richiesta di discussione orale, 40 con richiesta di non farsi luogo a dibattimento, 6 con riunione ad altro procedimento. La riduzione delle definizioni di oltre il 16% rispetto al 2011 è dovuta alla già ricordata, grave, carenza di organico della Procura, che si attesta sul 23%.

Al 31 dicembre 2012 i procedimenti disciplinari pendenti erano 196, di cui 54 sospesi per pregiudizialità penale.

Nello stesso periodo sono stati richiesti 9 provvedimenti cautelari, di cui 7 su iniziativa del Procuratore generale e 2 del Ministro, conclusi con 2 sospensioni dalle funzioni, 5 trasferimenti di ufficio e 2 rigetti.

Nelle statistiche allegare sono riportati i dati relativi al rapporto fra numero di magistrati – divisi per categoria – e azioni disciplinari.

I tassi specifici di incolpazione risultano, in percentuale, più elevati per i magistrati del pubblico ministero, divario accentuatosi nel corso del 2012<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> V. commento alla tabella 5 delle statistiche allegare.

Di contro, quanto alla suddivisione per genere, la percentuale di incolpazioni per i magistrati di sesso femminile è inferiore al rapporto percentuale della loro presenza in magistratura rispetto a quella degli uomini<sup>3</sup>.

Quanto alla distribuzione territoriale dei magistrati raggiunti da un procedimento disciplinare, i dati statistici evidenziano che il 54% svolge attività professionale nei distretti del sud e delle isole ove presta servizio il 43% dei magistrati italiani.

Circa la tipologia degli illeciti si riscontra una diminuzione di quelli riconducibili alla violazione dei doveri di diligenza; per contro è emerso un incremento degli illeciti ascrivibili alla categoria della violazione dei doveri di correttezza.

È questa la conseguenza della particolare attenzione che la Procura generale (al pari del Ministro) ha rivolto alle condotte di magistrati denotanti cadute di rigore morale o scarsa considerazione nei riguardi delle parti, dei difensori e dei collaboratori.

Nella medesima prospettiva, in presenza di fatti di possibile rilievo disciplinare riportati dai mezzi di comunicazione, sono stati immediatamente acquisiti elementi conoscitivi dai dirigenti degli uffici, con conseguente avvio di indagini disciplinari e, ove necessario, con la tempestiva richiesta di provvedimenti cautelari.

Là dove, infine, si sono evidenziate significative cadute di professionalità tuttavia non assurgenti ad illecito, i provvedimenti di archiviazione sono stati trasmessi al C.S.M. per l'eventuale inserimento, con le garanzie previste dalla normativa vigente, nel fascicolo personale del magistrato al fine di poterne tenere conto in occasione delle valutazioni di professionalità.

### **3. IL SERVIZIO CIVILE DELLA PROCURA GENERALE**

---

<sup>3</sup> V. grafico 3 delle statistiche allegate.

*a) Produttività della magistratura ed esigenze di efficienza*

Sono ben noti sia la lentezza della giustizia civile sia il conseguente, inaccettabile arretrato nella definizione dei relativi procedimenti, peraltro non omogeneamente distribuiti nel territorio nazionale e con punte di assoluta eccellenza.

Tuttavia deve evidenziarsi come dal recente rapporto CEPEJ 2012, già richiamato, emergano anche segnali positivi, come quelli relativi alla riduzione della durata media dei procedimenti di primo grado e all'aumento del tasso di definizione dei medesimi, con una, pur modesta, riduzione dell'arretrato.

Da qui un dato che deve indurre all'ottimismo: il paese dispone di una magistratura capace di impegnarsi sino a raggiungere livelli di produttività straordinariamente elevati.

In questo quadro vanno registrati con favore i segnali che possono cogliersi nelle più recenti iniziative del legislatore, alla ricerca di spazi d'innovazione funzionali al superamento delle ricadute sul servizio giustizia della crisi economico-sociale. Tale, ad esempio, l'intervento in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Le riforme in materia di processo civile succedutesi negli ultimi anni, non sempre ispirate da un coerente disegno strategico, si sono rivelate in larga misura inefficaci.

È auspicabile che miglior sorte abbia la istituzione del c.d. tribunale dell'impresa – decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*) convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 –, la quale dovrebbe avere una funzione acceleratoria nella definizione delle controversie commerciali (che tanto interessano anche le imprese e gli investitori stranieri).

Quanto alle riforme introdotte con l'art. 54 del decreto-legge 23 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, il c.d. filtro in appello – pur con tutte le difficoltà derivanti dalla inammissibilità collegata alla “*mancanza di una ragionevole probabilità di accoglimento*” – è prevedibile che produca effetti positivi sui relativi

giudizi. Il meccanismo introdotto rischia, però, di rendere ancora più intollerabile la situazione della Corte di legittimità a seguito della possibilità, prevista dall'art. 348-ter, comma 3, c.p.c. (introdotto dal decreto-legge suddetto), di proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza di primo grado quando l'appello sia stato dichiarato inammissibile.

Rischio, tuttavia, temperato dalla delimitazione del meccanismo di impugnazione di nuova fattura, attraverso l'esclusione, in linea di principio, della introduzione di temi riferibili al "fatto", in coerenza con la nuova regolazione del sindacato sulla motivazione di cui subito si dirà e con la parallela valorizzazione, sempre più marcata anche a livello legislativo, del "peso" di precedenti conformi. È però legittimo sospendere il giudizio per verificare sul campo questi aspetti, troppe volte essendosi assistito al fallimento o ad applicazioni distorsive di riforme animate da analoghi intenti deflativi (basti pensare alla breve stagione della introduzione del "quesito" di diritto).

La necessità di riforme incisive è comunque avvertita anche, ineludibile, in sede di legittimità.

Pure in questo settore si avverte infatti una rinnovata sensibilità, concretizzatasi nella modifica dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., introdotta con la citata legge 7 agosto 2012, n. 134. Essa, tuttavia, può essere considerata solo un punto di partenza rispetto all'obiettivo di restituire efficienza al sistema della giustizia civile di legittimità.

La nuova norma ha la valenza di incidere non solo sul lavoro della Corte di cassazione ma, ancor prima, sul nuovo significato che assume l'obbligo di motivazione dei provvedimenti per i giudici di merito. Si pensi al novellato art. 132, n. 4, c.p.c., nel quale scompare il riferimento "ai motivi in fatto e in diritto della decisione"; alla previsione contenuta nel primo comma dell'art. 118 disp. att. c.p.c. della "succinta" esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione; ad altre analoghe formule presenti nella recente legislazione.

Si coglie da tale tendenza il progressivo abbandono della tecnica motivazionale



basata sull'individuazione del *thema decidendi* e sull'esame analitico-argomentativo di tutte le questioni dedotte, suddivise, secondo un criterio di priorità logica, tra questioni pregiudiziali, preliminari e di merito in senso stretto.

Questo complesso d'interventi non potrà andare disgiunto, perché possano conseguirsi effettivi benefici di sistema, da interventi mirati ad altri snodi essenziali. Tra questi, la qualificazione dei professionisti abilitati ad esercitare la funzione difensiva dinanzi alla giurisdizione di legittimità, riguardo ai quali sarebbe essenziale – in considerazione anche dell'entità imponente dei ricorsi dichiarati inammissibili – la rivisitazione dei meccanismi di verifica della professionalità: esigenza che, d'altro lato, è altresì imposta dall'innegabile connessione fra il numero dei ricorsi per cassazione e il numero degli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alla Corte (circa 50.000, che conseguono la qualifica in virtù della semplice anzianità). Si tratta di dati incomparabili con quelli di qualsiasi altro ordinamento raffrontabile con quello italiano.

D'altra parte, a causa della recente dichiarazione di incostituzionalità dell'obbligo di mediazione civile in talune materie (sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2012), è rimandata al futuro la valutazione dell'incidenza di tale strumento sull'efficienza e sulla razionalizzazione della giustizia italiana: anche se si tratta di uno strumento che trova larga ed efficace applicazione in molti paesi del nord Europa e negli Stati Uniti (dove il 90% delle controversie si conclude con la conciliazione), non deve comunque essere dato automaticamente per scontato un suo analogo successo nel nostro paese, caratterizzato da peculiarità sue proprie, come l'alta litigiosità rappresentata anche dal rapporto avvocati/giudici (32 a 1) e soprattutto dal rapporto avvocati/abitanti (332 ogni 100.000 abitanti), che si connota come il più alto in Europa e forse nel mondo (per fare un esempio, nella vicina Francia il numero di cause introdotte annualmente è circa la metà di quello riferito all'Italia, il numero degli iscritti all'ordine professionale è di 8 per singolo giudice, mentre il rapporto avvocati/abitanti è di 75 ogni 100.000).

Cambiamenti sono auspicabili anche con riguardo al servizio civile svolto dalla

Procura generale presso la Corte di cassazione.

A tal riguardo è opportuno analizzarne l'attività.

Nel 2012 è stato possibile destinare effettivamente al servizio nel settore civile solo 23 magistrati (erano 30 nel 2011), i quali sono intervenuti in 936 udienze (1.086 nel 2011) ed hanno rassegnato le conclusioni in 28.071 procedimenti conclusi con decisione (30.861 nel 2011), con una media di 1.220 (1.028 nel 2011) per ciascuno.

Dunque l'impegno individuale di ogni magistrato della Procura generale ha fatto segnare nel 2012 un ulteriore incremento, rispetto a dati già imponenti.

Va poi evidenziato che le udienze pubbliche si caratterizzano tutte sia per l'elevato numero di procedimenti trattati (nettamente superiore rispetto al passato), sia per il rilievo qualitativo delle questioni che ne sono oggetto.

Assai consistente è stato anche il contributo offerto alla trattazione dei procedimenti camerali: nel corso del 2012 sono state depositate 594 requisitorie (511 nel 2011), di cui 114 nella complessa materia dei regolamenti di giurisdizione (125 nel 2011), e sono stati esaminati 6.848 ricorsi trattati con il procedimento camerale di cui all'art. 380-*bis* c.p.c. (8.884 nel 2011).

In taluni settori l'incremento è stato addirittura esponenziale; basti considerare che nel corso del 2012 le requisitorie in tema di regolamenti di competenza sono state 430, a fronte delle 315 del 2011 e delle 47 del 2010.

#### *b) Prospettive di riforma*

Non è questa la sede per approfondire il tema – invero problematico (e comune alla Corte di cassazione) – degli effetti negativi conseguenti all'eccessiva durata delle procedure per la copertura dei posti vacanti nell'organico dei magistrati della Procura generale.

Va certo registrata con particolare soddisfazione l'istituzione (in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160) della Commissione tecnica per la valutazione della capacità scientifica e di analisi delle norme dei magistrati

aspiranti al conferimento delle funzioni di legittimità, della quale opportunamente il Consiglio superiore ha sempre chiamato a far parte (sin dalla prima costituzione) un sostituto procuratore generale, oltre a due consiglieri della Cassazione. La Commissione è un efficace strumento di garanzia nell'accertamento delle qualità professionali di chi viene selezionato.

L'esperienza dei più recenti concorsi dimostra, peraltro, che i tempi per la copertura delle vacanze si sono andati dilatando, così da determinare un effetto negativo: la sostanziale cristallizzazione di un elevato indice di scopertura, dovuto al fatto che la presa di possesso dei nuovi magistrati, a distanza di molto tempo dal bando del relativo concorso, avviene di fatto quando ormai si sono determinate (per la naturale dinamica degli organici) ulteriori vacanze.

Concentrando l'attenzione sui compiti demandati all'ufficio requirente di legittimità, occorre muovere dal dato normativo secondo cui – com'è noto – il pubblico ministero presso la Corte *“interviene e conclude in tutte le udienze civili e penali e redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge”* (art. 76 ord. giud.) e *“deve intervenire in ogni causa davanti alla Corte di cassazione”* (art. 70, secondo comma, c.p.c.), formulando all'esito della discussione le proprie *“conclusioni motivate”* (art. 379 c.p.c.).

Un simile sistema di “partecipazione” del pubblico ministero è evidentemente incompatibile con un assetto normativo che consente la iscrizione di circa trentamila ricorsi civili all'anno e l'accesso al giudizio di legittimità anche per questioni di valore economico o rilevanza giuridica modestissimi.

Se la prima necessità è ovviamente quella di delimitare tale accesso – individuando il punto di equilibrio tra l'interesse dei cittadini ad attivare la giurisdizione di legittimità e la concreta possibilità del “sistema” di dare risposte autorevoli ed utili in quanto tempestive – va comunque propugnato un intervento normativo che consenta la selezione qualitativa dei ricorsi civili che la Procura generale è tenuta a trattare, permettendo in tal modo di rafforzare il contributo dell'organo requirente di legittimità alla funzione nomofilattica della Corte suprema.

Al riguardo, sulla strada già indicata dal legislatore del 2009, si potrebbe riservare l'intervento del pubblico ministero dinanzi alle sezioni semplici civili alle sole udienze pubbliche, sottraendo corrispondentemente tale intervento alla trattazione camerale quale regolata dall'art. 380-*bis* del codice di rito, in cui la predisposizione della relazione giustificativa di questa modalità decisoria da parte del relatore designato appare rendere recessivo un intervento del pubblico ministero.

A tal fine potrebbe essere sufficiente una modifica dell'art. 76 ord. giud., con relativo coordinamento e adeguamento delle norme del codice di rito alla nuova previsione ordinamentale.

La selezione dell'intervento del procuratore generale appare del resto coerente con lo spostamento dell'interesse generale, che esso è chiamato a tutelare, verso settori di disciplina nuovi o prima non emersi. Si pensi al rilievo che assumono sempre nuove istanze di tutela, relativamente all'ambiente ed ai rischi correlati, alla tutela dei consumatori, alla *privacy*, ai nuovi confini della famiglia, al danno biologico ed esistenziale, alla responsabilità medica (con particolare riferimento, ad esempio, alla legittimazione al risarcimento danni del nato malforme a seguito della condotta medica colposa). Si pensi ancora alle tematiche, prossime ad essere riaffrontate in sede di legittimità, relative alle nuove forme di elusione fiscale e al c.d. redditometro.

La Procura generale intende continuare a contribuire alla definizione di queste sopravvenute frontiere giurisprudenziali, che assicurano il soddisfacimento di nuovi e diversi diritti fondamentali ancor prima di quanto possa farsi attraverso le riforme legislative.

Occorre allora una riforma che permetta di concentrarne l'attività verso i ricorsi più complessi e delicati, secondo una linea direttrice che privilegi la qualità rispetto alla quantità degli interventi.

Solo in tal modo sarà possibile alla Procura generale – il cui ruolo nelle controversie civili, nelle quali il pubblico ministero è significativamente assente nella fase di merito (con le eccezioni previste dall'art. 70 c.p.c.), è assai diverso da quello che svolge in sede penale – dare un contributo efficace ed efficiente all'esatta

osservanza e all'uniforme interpretazione della legge demandate alla Corte di cassazione dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario del 1941; norma risalente ad un altro periodo storico-politico, ma evidentemente tuttora attuale se è sopravvissuta alla riforma di detto ordinamento intervenuta negli anni 2005-2006.

Questa funzione della Procura generale, di partecipe della tutela dello *ius constitutionis*, trova espresso fondamento normativo nel primo comma dell'art. 363 del codice di rito civile il quale, quando le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato, ovvero quando il provvedimento non è ricorribile in cassazione e non è altrimenti impugnabile, legittima il Procuratore generale a chiedere che la Corte enunci nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi: principio che non incide sul provvedimento, ma potrà trovare applicazione, se condiviso, in future decisioni dei giudici di merito e come "precedente" della stessa Corte.

### *c) La legge "Pinto"*

Nell'ambito del servizio civile della Procura generale – come conseguenza dell'attribuzione di questa materia alle sezioni civili delle corti territoriali competenti – si colloca anche l'ufficio preposto alla trattazione dei decreti di concessione dell'equa riparazione per violazione della durata ragionevole del processo, a norma della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto). Si tratta dei decreti che l'art. 5 di detta legge prescrive che siano comunicati alla Procura generale della Cassazione, per le determinazioni di sua competenza in rapporto all'accertato ritardo nella definizione dei processi.

Anche l'anno 2012 ha visto confermare l'ormai usuale crescita del numero di decreti in questione: dagli 8.913 del 2010 e dai 10.629 del 2011 si è difatti passati ai 10.917 del 2012, con una crescita registrata anche per quanto riguarda le sentenze trasmesse dalla Corte di cassazione in accoglimento di ricorsi avverso i decreti pronunciati dalle corti d'appello (dai 30 del 2011 si è passati ai 110 del 2012),

secondo un costante *trend* di aumento dovuto peraltro più al “successo” che tale strumento indennitario sembra incontrare presso numerosi operatori del diritto che a un attuale peggioramento della produttività giurisdizionale rispetto al passato.

Infatti, l’analisi dei prospetti informativi sullo svolgimento della procedura, redatti – a seguito di richiesta della Procura generale – dagli uffici giudiziari nei quali si è accertato il ritardo, mostra, in sempre più distretti, sia pur pallidi segni di miglioramento del “pianeta giustizia”, sotto il profilo delle buone prassi e della rapidità, sintomo che, lentamente ma inesorabilmente, sta prendendo piede una lodevole sensibilità verso le attese di efficienza degli utenti del servizio giustizia, che può manifestarsi con l’adozione di protocolli di *best practice*, o con l’instaurazione di tavoli di concertazione, ovvero anche con l’applicazione di misure di tipo organizzativo quali quelle introdotte dal legislatore nel biennio 2009-2011.

Il riferimento su questi ultimi aspetti, in particolare, è all’obbligo per il giudice di fissare, all’inizio della causa, il calendario del processo (art. 52 della legge 18 giugno 2009, n. 69); all’obbligo per i capi degli uffici giudiziari di informatizzare i servizi giudiziari (art. 3-*ter* del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24); alle misure urgenti per assicurare che, nel processo civile ed in quello penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica siano effettuate mediante posta elettronica certificata (art. 4 del decreto-legge da ultimo citato); all’obbligo per i capi degli uffici giudiziari di redigere annualmente un programma per la gestione dei procedimenti civili pendenti, determinando sia gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell’anno in corso sia gli obiettivi di rendimento dell’ufficio (art. 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111).

Certo è che, se da un lato si è ancora lontani dallo scoprire la “pietra filosofale” che trasformi il “sistema giustizia” attuale in un servizio al cittadino improntato ai parametri sintetizzabili nei termini *time, cost and accuracy*, dall’altro lato sarebbe utile iniziare a utilizzare gli strumenti di analisi che la scienza economica di oggi è in grado di offrirci, secondo un approccio pragmatico che è molto familiare nei paesi di

cultura anglosassone ma è ancora in buona misura sconosciuto nel nostro paese: applicare la letteratura economica allo studio dell'azione giudiziaria dello Stato e analizzare l'impatto delle variabili, costituite principalmente dalla spesa pubblica per accrescere la funzionalità del sistema e dalle conseguenze per l'uso indebito o abusivo del processo.

Sotto il profilo della spesa pubblica, non si può negare che la legge Pinto, destinando ingenti risorse finanziarie allo scopo di compensare pecuniariamente l'utente del servizio giustizia per i ritardi processuali, sottrae però in tal modo le poche risorse disponibili a più utili scopi di riforme strutturali (le sole in grado di ridare efficienza al sistema), come ad esempio all'obiettivo di far finalmente decollare il c.d. "processo telematico" che eviterebbe il gran numero di udienze "vuote" che costituiscono l'usuale contorno di tante nostre procedure. Né è secondaria la riflessione circa il fatto che il debito totale dello Stato verso i beneficiari del riconoscimento di un indennizzo per l'irragionevole durata della loro causa continua ad essere pari a circa dieci volte la somma complessivamente assegnata nel bilancio statale annuale.

Le modifiche alla legge Pinto, intervenute quest'anno con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 (*Misure urgenti per la crescita del paese*), non sembrano d'altro canto aver apportato in materia effettivi miglioramenti, dal momento che i limiti introdotti alla presentazione del ricorso e alla liquidazione dell'indennizzo sono venuti solo parzialmente incontro alle attese di riforma. Le invocazioni riformatrici, provenienti anche da questo ufficio, erano infatti tese soprattutto a rendere più sommaria la procedura e ad introdurre misure di snellimento del singolo procedimento e altre misure compensatorie di diverso tipo: la novella del 2012 sembra invece essersi mossa per certi versi in direzione contraria rispetto a questi auspici, dal momento che essa ha introdotto un ulteriore grado di giurisdizione rispetto ai due previamente esistenti e, come condizione per il ricorso, ha previsto la richiesta di misure

acceleratorie solo in relazione ai ritardi nel processo penale, il quale però incide solo per circa il 5% sul novero di quelli indennizzati.

Non è peregrino pensare che l'appesantimento del sistema della legge Pinto, con la previsione di ben tre gradi di giurisdizione, possa determinare la paradossale proliferazione di richieste di indennizzo per l'irragionevole durata dello stesso rimedio: sul punto peraltro si registrano rilevanti divergenze interpretative tra la giurisprudenza della Corte di cassazione e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. La prima, con indirizzo stabilizzato (tra altre, sentenze del 13 aprile 2012, n. 5294, e del 24 maggio 2012, n. 8283), confermato di recente dalla pronuncia del 2 gennaio 2013, n. 1, ritiene che il giudizio di equa riparazione, che si svolge dinanzi alle corti d'appello ed eventualmente in sede di impugnazione dinanzi alla Cassazione, sia un ordinario processo di cognizione, soggetto anch'esso alla esigenza di una definizione in tempi ragionevoli, la cui lesione genera di per sé una condizione di sofferenza e un patema d'animo che hanno titolo a un risarcimento; dunque, in tale eventualità sarebbe addirittura eccentrico non riconoscere la possibilità di un indennizzo anche per i procedimenti *ex lege* n. 89 del 2001. La seconda, con giurisprudenza altrettanto ferma (tra altre, sentenze emesse nei casi Simaldone c. Italia del 31 marzo 2009, §§ 44-46, e Gaglione c. Italia del 21 dicembre 2010, §§ 20-23), ritiene invece che sarebbe irragionevole pretendere che una persona, che si duole dell'eccessiva durata di un procedimento giurisdizionale, debba azionare il ricorso secondo la legge n. 89 del 2001 e poi, nell'eventualità di una eccessiva durata anche di tale procedura, proporre un secondo ricorso in base alla stessa legge per dolersi del ritardo del primo: ciò in quanto si costringerebbe il ricorrente ad entrare in un circolo vizioso dove il malfunzionamento di un rimedio lo obbligherebbe ad iniziarne un altro, e così via.

Orbene, la conseguenza pratica di tale divergenza giurisprudenziale non è di poco conto: se la Corte europea ritiene che il ricorso *ex lege* Pinto non sia un rimedio da esperire obbligatoriamente prima di intraprendere la strada europea, se cioè ritiene che non vi sia un obbligo di sussidiarietà procedurale ai sensi dell'art. 35, § 1, della



Convenzione, ciò significa il rischio di concessione di due indennizzi allo stesso titolo, a livello nazionale ed anche europeo.

Sotto il profilo delle conseguenze dell'uso sproporzionato – o dell'abuso – del processo, poi, a giudicare dall'esame dei decreti di indennizzo pervenuti, l'anno 2012 conferma la persistenza di una domanda “anomala” di giustizia in Italia, ossia di un enorme numero di iniziative giudiziarie per questioni di carattere seriale e di modesto valore economico che intasano gli uffici giudiziari impegnando, in modo sproporzionato rispetto all'interesse tutelato, le risorse statuali. Allo stesso modo, sempre la recente analisi dei decreti mostra come una rilevante percentuale di cause, specialmente di tipo esecutivo, nasca da colpevoli dilazioni della pubblica amministrazione, con il risultato di uno Stato due volte inadempiente: come debitore e come responsabile del disservizio giudiziario. Un intervento su questi due aspetti potrebbe contribuire alla razionalizzazione del sistema e permetterebbe ai giudici di occuparsi più agevolmente e rapidamente di quei procedimenti dove le esigenze di tutela sono serie e urgenti e dove un'attesa troppo lunga rischia davvero di costituire un attentato allo Stato di diritto.

Le recenti modifiche alla legge Pinto, introdotte con la già citata legge n. 134 del 2012, si sono in parte fatte carico di tali ultime esigenze (secondo un indirizzo già tracciato dall'intervento normativo del 2009 sulla disciplina della lite temeraria, con la introduzione della condanna d'ufficio di cui al terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ.), nell'intento di “moralizzare” il rimedio indennitario e al contempo nell'ottica di evitare un intasamento dei ruoli delle corti d'appello e della Corte di cassazione.

La novella ha difatti introdotto nella legge Pinto l'articolo 5-*quater* che prevede, per l'ipotesi di inammissibilità o di manifesta infondatezza del ricorso, una pronuncia al pagamento in favore della cassa delle ammende di una somma di denaro, non inferiore a euro 1.000 e non superiore a euro 10.000. Si tratta di un piccolo ma significativo segnale di strategia antiabusiva, lanciato dal legislatore in un settore tutto sommato marginale e che, sul modello di altri ordinamenti europei, potrebbe essere esteso in termini più generali, ponendo un principio generale che vieti l'abuso

del diritto e che stabilisca sanzioni dissuasive per l'indebito ricorso agli strumenti processuali ovvero per gravi violazioni di regole procedurali di protezione della controparte e di lealtà verso l'ufficio giudiziario e dunque, di riflesso, poste a tutela dell'intero sistema. A questo proposito appare singolare che del comportamento talvolta sleale dei ricorrenti italiani dinanzi alle giurisdizioni nazionali si accorgano non queste ultime ma la Corte europea dei diritti dell'uomo che, in varie pronunce, non ha esitato a considerare motivo di irricevibilità del ricorso per abusività il comportamento menzognero dinanzi alla giurisdizione nazionale che non l'aveva invece rilevato: si vedano le decisioni emesse dalla Corte il 23 agosto 2011 (casi Basileo, Bagordo, Caiazzo e Romano c. Italia), l'11 ottobre 2011 (caso Cretella c. Italia) e il 12 ottobre 2011 (casi Di Gennaro e Notaro c. Italia), nonché la decisione nel caso Rubeca c. Italia del 10 maggio 2012.

La novella ha imposto ai ricorrenti per indennizzo anche l'obbligo di allegare al ricorso i verbali della procedura di cui si contesta il ritardo. Ancora più utile sarebbe un intervento sulle disposizioni normative che regolano il modello di nota di iscrizione a ruolo prevedendo l'obbligo di redigere, all'atto dell'iscrizione del ricorso, un modello informativo (sul tipo di quello che la Procura generale invia attualmente agli uffici giudiziari che hanno causato il ritardo e che consiste in una richiesta di informazioni *standard* basata su dati oggettivi e sintomatici dai quali è agevole trarre elementi di giudizio utili ai fini disciplinari ed organizzativi). Un tale prospetto, riconducibile agevolmente al generale onere probatorio sempre ricadente su chi aziona una pretesa, permetterebbe di avere a immediata disposizione taluni dati essenziali, sia per la decisione sull'esistenza di una eventuale violazione del diritto alla ragionevole durata processuale e sul diritto all'indennizzo, sia per rilevare specifici ed individuabili comportamenti negligenti all'origine dell'esorbitante durata processuale. Ciò permetterebbe di individuare, in via induttiva e sul piano statistico, le principali cause dei ritardi processuali attraverso l'individuazione dei più ricorrenti fattori di crisi della risposta giudiziaria.

Proprio su tale ultimo punto, d'altra parte, è necessaria una riflessione: l'art. 5 della legge n. 89 del 2001 prevede la trasmissione alla Procura generale di ogni decreto che accorda l'indennizzo, trattandosi, secondo la *ratio* della norma, di comunicazione funzionale ad esaminare i risvolti disciplinari del processo sottostante nell'ambito del quale si è verificato il ritardo.

Ebbene, l'esame delle procedure comporta l'emersione di una serie di vicende che sistematicamente portano a escludere qualunque attitudine a integrare illeciti disciplinari: ciò perché si è passati, con il decreto legislativo n. 109 del 2006, a un sistema di tipizzazione degli illeciti, che non possono quindi ricomprendere ogni ipotetico aspetto rilevante del ritardo e tanto meno sono in grado di realizzare obiettivi diversi da quelli per cui sono stati stabiliti e cioè, in particolare, di sperimentare le capacità organizzative e professionali del magistrato, le quali si collocano ovviamente su di un piano diverso dalla valutazione disciplinare. Tra gli interessi tutelati dall'intervento disciplinare non vi sono, ad esempio, quelli della capacità e dell'impegno, i quali costituiscono invece parametri utilizzati per le valutazioni di professionalità. Inoltre, se pure i parametri della diligenza e della laboriosità sono contemporaneamente aspetti della tutela disciplinare e criteri per valutare la professionalità, è pur vero che il perimetro di essi è circoscritto ed è più ristretto nel primo caso, mentre nel secondo ha carattere casistico e non tipizzato.

Non è dubbio che la durata esorbitante dei procedimenti è spesso ricollegabile proprio a una organizzazione giudiziaria che non risponde a criteri di efficienza, piuttosto che a condotte integranti illeciti disciplinari codificati. Ne consegue che, sia per tale motivo sia per l'usuale molteplicità dei fattori che concorrono all'irragionevole durata, è tutt'altro che agevole ravvisare ipotesi disciplinari nei riguardi di singoli magistrati attraverso l'esame delle vicende dei processi oggetto di ritardi indennizzati (e difatti, a fronte del gran numero di decreti annualmente comunicati alla Procura generale, le pratiche transitate al settore predisciplinare sono state, nel 2012, solo 11).

In altre parole, nelle descrizioni di tali vicende appare più facile intravedere, ad esempio, una mancanza di puntualità nel deposito dei provvedimenti o una carenza di assiduità nella presenza alle udienze piuttosto che, rispettivamente, un ritardo “grave, reiterato ed ingiustificato” oppure un’assenza “abituale ed ingiustificata”, secondo le descrizioni tipizzate di violazioni disciplinari poste dal decreto legislativo n. 109 del 2006.

È per questa ragione che, nell’ipotesi di mancato riscontro di illeciti disciplinari, l’ufficio ha adottato, di recente, la prassi di richiedere al C.S.M. di versare le risultanze derivanti dalle verifiche predisciplinari, quando è il caso, nel fascicolo personale del magistrato, ai sensi dell’art. 3, comma 2, della Circolare del C.S.M. n. P-17728/98. Ciò anche in quanto appare incontestato che il sistema delle fonti di conoscenza per le valutazioni di professionalità non è tassativo. Anche la circolare consiliare n. 20691/2007 (capo VII, paragrafo I), del resto, afferma che è consentita l’utilizzazione di ogni atto o documento che fornisca dati obiettivi e rilevanti sull’attività professionale e sui comportamenti incidenti sulla professionalità del magistrato.

La lezione dell’esperienza, in definitiva, indica che l’analisi dei decreti e dei prospetti informativi che sono redatti a seguito dell’apertura del procedimento per l’indennizzo finisce per essere uno strumento più utile per la valutazione di professionalità (sotto il profilo della capacità di organizzare efficacemente il proprio lavoro o di dirigere quello degli altri) che non per quella deontologica e da tale esperienza la Procura generale ha tratto le necessarie conseguenze.

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

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

Come s'è illustrato trattando del servizio disciplinare, la Procura generale ha registrato anche nell'anno appena decorso una cospicua scopertura dell'organico dei magistrati in servizio, divenuta ormai pressoché endemica per la discrasia tra i tempi dei magistrati "in uscita" dall'ufficio in quanto destinati ad altri incarichi o collocati a riposo e quelli delle procedure per le nuove assegnazioni.

Ciò, a fronte di una cospicua mole di lavoro imposta dall'incremento del numero dei processi trattati dalla Corte di cassazione, ha reso particolarmente intenso e gravoso il contributo di tutti i magistrati dell'ufficio, per il numero e l'entità delle udienze e delle requisitorie scritte.

È tuttavia da evidenziare come l'incremento esponenziale della quantità di lavoro rischi inevitabilmente di riflettersi in modo negativo sulla stessa funzione del pubblico ministero in Cassazione. Se, infatti, l'udienza penale rappresenta il *locus* per eccellenza dell'intervento e della funzione dell'organo requirente in sede di legittimità – persino maggiormente caratterizzato, in tal senso, rispetto a quello del difensore, che ha già prospettato le proprie tesi con il ricorso scritto –, è di tutta evidenza che un carico di udienza sempre più ponderoso (reso, peraltro, necessario dall'abnorme numero dei ricorsi) rischia di snaturare tale funzione.

Il pubblico ministero, dinanzi alla Corte, non svolge la funzione di accusa, ma difende la legge ed è il custode della legalità del giudizio e della pronuncia. Questo ruolo di *amicus curiae* può essere svolto alla sola, imprescindibile condizione di un intervento che non lasci "zone franche": che, cioè, si sviluppi, con il medesimo impegno, su *ogni* vicenda processuale, anche minima, poiché la lesione della legalità processuale può annidarsi anche nella più banale delle vicende. Ma, proprio per tali ragioni, i carichi di udienza non possono prescindere dalla concreta fattibilità di tale funzione di garanzia, riversandosi interamente su un solo rappresentante dell'ufficio requirente in udienza e non suddividendosi, numericamente, sui componenti di un collegio. In breve: si percepisce – ed è sensazione assai inquietante e quasi

angosciante – che la quantità inizia ad erodere la qualità e che, dunque, sono poste a rischio la completezza e la possibilità di verifica e controllo su ogni “storia” processuale che approda in sede di legittimità.

I numeri, sotto questo profilo, sono tanto impietosi quanto eloquenti.

Nell’anno appena trascorso, i magistrati dell’ufficio sono intervenuti in 804 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, nel corso delle quali sono stati trattati 22.653 ricorsi: il *trend* numerico è in linea con i dati degli anni precedenti.

In deciso incremento si pone, invece, il dato delle requisitorie scritte per i ricorsi decisi in camera di consiglio ai sensi dell’art. 611 del codice di procedura penale: esse sono state 7.347 (contro le 6.753 requisitorie scritte del 2011 e le 6.023 del 2010), mentre sono state formulate 12.992 richieste di inammissibilità nell’ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale. Tale dato – in netta controtendenza al ribasso rispetto a quello dell’anno 2011 (21.439) – è spiegabile alla luce del rilievo che, a seguito di un esame congiunto della normativa vigente, in particolare dell’art. 610, comma 1, c.p.p., da parte della Corte di cassazione e della Procura generale, si è ritenuto che la requisitoria scritta, contenente la richiesta di inammissibilità del ricorso (già destinato, per tale ragione, all’esame della predetta sezione), costituisce adempimento di tipo formale e, come tale, non necessario; il che non preclude alla Procura di interloquire sul ricorso in quanto destinataria, al pari delle parti private, dell’avviso della data dell’udienza.

Complessivamente, nell’anno appena decorso, i magistrati addetti al servizio penale (in media 25 nel periodo) hanno trattato 42.992 procedimenti. Escludendo (per le ragioni sopra illustrate) quelli di competenza della VII sezione penale, il numero complessivo è stato pari a 30.000, a fronte dei 31.139 dell’anno 2011.

Nello stesso periodo sono stati adottati 452 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari. In proposito, spiccano due rilevanti ed opposte tendenze: la prima è che si rilevano solo due contrasti positivi, pari ad appena lo 0,44% del totale; la seconda è

che risulta imponente il numero di contrasti in tema di frode informatica o truffa tramite *web*, ammontando essi a ben 117, pari cioè al 25,88% del totale. Va ancora rilevato, sempre in ordine al dato statistico, che il numero dei contrasti rimessi al Procuratore generale della Cassazione è, negli ultimi anni, in costante aumento: dal 2008 al 2012, l'incremento è stato del 71,3%.

Ancora: sono stati 131 i provvedimenti di cessazione di misure cautelari (ai sensi dell'art. 626 c.p.p.), di cui 59 scarcerazioni e 72 dissequestri, e 492 le richieste di riduzione dei termini (ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p.).

Inoltre, nell'ambito del "Punto di contatto" della Rete giudiziaria europea in materia penale, che ha svolto un'efficace opera di assistenza nelle procedure di estradizione, in tema di rogatorie e di decisione sui mandati di arresto europei, sono state definite 25 pratiche.

Nel solco della già sperimentata organizzazione del lavoro, la Procura generale ha incrementato i momenti di confronto interno all'ufficio, allo scopo di elaborare soluzioni unitarie di fronte alle questioni nuove o di particolare complessità poste dai ricorsi in materia penale.

Questo ha consentito intense e fruttuose riflessioni comuni soprattutto sulle problematiche giuridiche prospettate dalle questioni rimesse alle Sezioni unite, rispetto alle quali il contributo dell'ufficio ha trovato, frequentemente, piena rispondenza nella decisione assunta.

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

La giustizia penale è oggi assediata dai numeri: annualmente affluiscono negli uffici di procura oltre 3.500.000 notizie di reato. Quello del servizio giustizia è un prodotto la cui qualità è messa in dubbio dalla difficoltà di gestire una quantità che tracima ben oltre le risorse umane ed organizzative disponibili.

Una giustizia penale assediata dai numeri non rischia solo di risultare inefficiente nell'alto "servizio" sociale cui adempie, ma corre il pericolo di intaccare o

depotenziare le garanzie individuali degli imputati, di ciascun imputato. La comune vulgata secondo cui una giustizia asfittica ed inefficiente ridonda a favore del reo è, appunto, null'altro che un luogo comune: in realtà, le garanzie funzionano al massimo grado solo se beneficiano delle complessive economie di scala dell'intero sistema e sono davvero assicurate solo nelle condizioni ottimali di esercizio della giurisdizione.

La necessità di dichiarare la “complessità del dibattito” per evitare la scadenza dei termini massimi di custodia cautelare o la ricerca di tesi interpretative ardue per evitare una declaratoria di prescrizione del reato sono solo alcuni dei molti possibili esempi di come l'elefantiasi del sistema penale scolorisca le garanzie individuali. Non senza considerare che una giustizia penale inefficiente è – secondo precisi indicatori sociali – una delle principali cause di sfiducia istituzionale dei cittadini; e ben si conoscono i successivi esiti “a cascata” che un tale avvilito collettivo è idoneo a generare: dall'allentamento della coesione sociale alla minor propensione all'investimento economico. Una catena negativa praticamente infinita ed i cui ultimi anelli neppure è possibile intravedere.

D'altra parte, sono sempre i numeri ad evidenziare che la situazione italiana, anche per ciò che attiene alla fase delle indagini preliminari, rischia di divenire davvero un *unicum* nell'intero panorama europeo. Gli oltre 1,6 milioni di notizie di reato sopravvenienti a carico di soggetti noti (con iscrizione, dunque, della notizia di reato nel c.d. modello 21) trattate dalle nostre procure (dato riferito al 2010) pongono il nostro paese, come rilevato dalla CEPEJ, ai primissimi posti della classifica redatta dal medesimo organismo, che vede l'Italia seconda solo alla Turchia con 1,8 milioni di procedimenti. Probabilmente, in assoluto, l'Italia occupa il terzo posto tra i 47 paesi del Consiglio d'Europa (in quanto la Russia, pur non avendo comunicato questo dato, avrà verosimilmente un ammontare superiore in valore assoluto quanto alle notizie di reato a carico di persone note). Se poi si guarda al dato assoluto dei procedimenti che per la CEPEJ sono considerati gravi (quindi, nel sistema italiano, con l'esclusione di quelli di competenza del giudice di pace), essi sono pari a



1.359.884 (sempre in riferimento all'anno 2010). Rispetto a tale dato, l'Italia è prima in Europa (compresa la Federazione Russa, che ne dichiara poco più di un milione). L'indicatore italiano di 2.243 *severe criminal cases* (appunto, crimini gravi) per 100.000 abitanti è il più alto in Europa (dopo San Marino, con 2.310; ma i piccoli Stati sono, com'è noto, poco rappresentativi negli indicatori *pro capite*).

Se, dunque, nell'immediato futuro, gli scenari risultano drammatici, è venuto davvero il momento di una svolta prioritaria e culturale sul problema. Vale a dire: il rifiuto dell'idea che la crisi della giustizia penale sia quella di un *qualsiasi settore* di servizi sociali, in sofferenza come altri, quasi che una generale crisi del *welfare* occidentale dovesse, prima o poi, intaccare *anche* la giustizia penale. In realtà, la giustizia penale non è solo il "servizio giustizia": essa è la credibilità stessa dello Stato di diritto, il fondamento della stessa convivenza sociale. Incepparne il funzionamento non significherebbe solo pregiudicare la percezione di sicurezza sociale, ma – assai di più – varrebbe a rendere lasco quel basilare patto tra istituzioni e cittadini che è il fondamento stesso dell'idea di Stato contemporaneo. Ecco perché gli interventi nella materia penale risultano autenticamente non dilazionabili e devono risultare efficaci: con essi, cioè, non si può fallire, prospettandosi altrimenti conseguenze irreversibili.

Le finalità cui tali interventi dovrebbero mirare sono quelle di una effettiva razionalizzazione del sistema e di un recupero della sua efficienza, con una imponente deflazione dell'intervento giudiziario. Ma se queste sono le finalità, le iniziative di riforma da intraprendere non possono che riguardare, in maniera sinergica, tanto il processo penale, quanto la pena. La crisi del sistema penale è crisi del processo penale per un verso, e della pena che si irroga attraverso esso, per altro verso: è impossibile pensare ad una prospettiva riformatrice per l'uno senza pensarla al contempo per l'altra e viceversa.

*Simul stabunt vel simul cadent*: il groviglio intrecciato tra l'uno e l'altra è ormai talmente fitto che sarebbe ingenuo e velleitario pensare ad interventi riformatori su di un elemento con invarianza dell'altro.

Proprio in ragione di tali presupposti, gli interventi più urgenti paiono essere rappresentati da un serio e profondo progetto di depenalizzazione e da una riforma strutturale e definitiva della prescrizione. Non è un caso che il Ministro della giustizia, prima dell'attuale crisi di governo e della indizione delle nuove elezioni politiche, abbia istituito due commissioni di studio per riforme legislative aventi, rispettivamente, proprio quegli oggetti. Si tratta dei punti nevralgici della giurisdizione penale: oltre tre milioni e mezzo di nuove notizie di reato ogni anno (ancorché in esse comprese *tutte* le nuove iscrizioni, di qualunque genere, nei registri degli uffici di procura) costituiscono una mole di affari penali che pochi sistemi, efficienti e di avanzata tecnologia, sarebbero in grado di gestire. D'altra parte, 128.000 prescrizioni dichiarate in un anno (2010; fonte: Ministero della giustizia) rappresentano una percentuale di impunità sostanziale intollerabile per la credibilità del sistema. Occorre quindi che, attraverso una depenalizzazione intelligente (che, cioè, rinvenga alternative sanzionatorie serie e deterrenti in ambito amministrativo), l'intervento penale sia volto a presidiare precetti che siano davvero espressione di valori socialmente irrinunciabili, perché ispirati da una rigorosa assiologia costituzionale. Il legislatore è chiamato ad uno sforzo di sistemazione, ma anche di "immaginazione", davvero notevole: ma il panpenalismo degli ultimi decenni ha evidenziato tutti i propri limiti.

Approcci altrettanto radicali devono essere pensati per il tema della prescrizione. Attraverso questo istituto di diritto sostanziale è oggi messo in crisi lo strumento processuale: il processo diviene, con i suoi tempi dilatati ed i suoi gradi, il mezzo attraverso cui inseguire – proprio da parte dei soggetti che mai potrebbero sperare in una pronuncia assolutoria – una declaratoria di estinzione del reato. La soluzione non può che essere quella di una sostanziale sterilizzazione del decorso della prescrizione dopo la sentenza di condanna di primo grado: se la prescrizione è la "sanzione" per uno Stato che manifesta indifferenza rispetto alla pretesa punitiva, proprio tale *ratio* esclude che in presenza di un accertamento di condanna, ancorché non definitivo, possa profilarsi una perenzione del reato. È ovvio come una soluzione di tal genere

esiga poi una “alternativa acceleratoria”: qualcosa, cioè, che svolga quella funzione di “pungolo” nella fissazione e definizione dei processi oggi svolta dalla prescrizione soprattutto nella fase dell’appello. Le soluzioni tecniche non mancano, ancorché troppo complesse per essere anche solo accennate in questa sede: può soltanto evidenziarsi che il sistema italiano attuale, con l’implacabilità di un decorso prescrittivo che giunge fino al grado di legittimità e persino dopo una “doppia conforme” di condanna, costituisce davvero un *unicum* nel panorama degli ordinamenti occidentali. Come lo sono, d’altra parte, gli oltre 50.000 ricorsi che, ogni anno, sopravvivono in Cassazione.

Più in generale, si impongono al sistema serie riforme sulla sanzione penale. Fino a quando il sistema sanzionatorio sarà “carcerocentrico”, ingessato nella bipolarità “detentivo-non detentivo”, per il processo penale – e, dunque, anche per la pena, correttamente concepita – non ci sarà salvezza. Infatti, come già notato in dottrina, se la pena si colloca esclusivamente nella logica di risposta al reato fondata sulla ritorsione del male e se essa è segnata esclusivamente dal ruolo cardine del modello detentivo, allora in nessun caso e mai ci si potrà dolere di un “eccesso di garanzia” nel processo penale. Infatti, “il male lo si può infliggere, perché è possibile farlo in forme garantistiche”.

Nel processo, che modella il proprio risultato sul *malum poenae*, esclusivamente sulla ritorsione del male, non c’è garanzia procedurale che possa essere sufficiente: anche rispetto ad una minima sanzione di arresto o di una minima pena patteggiata condizionalmente sospese. Invero, le garanzie del processo costituiranno il “contrappeso” e fungeranno – come è stato notato – da “presidio liberale”, ma pure da “elemento di *legittimazione* delle pene inflitte”. Con conseguenze intuibili e devastanti: la massima complessità delle procedure richieste dall’inflizione di una condanna anche a pena minima per una contravvenzione, o per l’applicazione *ex art.* 444 c.p.p., determina la paralisi del rito penale cui oggi assistiamo e vistosi paradossi al suo interno.

Dunque, l’alternativa strategica che occorre immaginare per la pena è quella che la

faccia venire fuori finalmente e davvero dalla gabbia dilemmatica “detenzione/non punizione” e che in questa nuova modulazione delle alternative alla pena detentiva il processo penale *segua* la sanzione: si moduli cioè in funzione di quest’ultima. In breve: il sistema sanzione-processo va riportato a un’armonia che esso ha perso, poiché il processo penale ha difficoltà a seguire questa concezione monolitica della pena, fondata esclusivamente sulla detenzione.

Ciò non significa che, per le pene non detentive, si possa rinunciare alla giurisdizione penale: essa è ciò che garantisce terzietà di giudizio, “distanza” dall’interesse meramente politico nella scelta tra punire e non punire, in una parola: indipendenza del giudizio. Il problema, semmai, è quello di uno sforzo di fantasia: ad esempio, quello del c.d. doppio binario, in parte sperimentato per gli abusi di mercato anche dal legislatore italiano, dove lo stesso fatto è sanzionato sia penalmente sia amministrativamente (salvo lo scomputo della sanzione amministrativa pecuniaria dalla pena pecuniaria), coniugando la tempestività di intervento delle sanzioni amministrative con la deterrenza delle sanzioni penali; il tutto con alla base una ragionevole restrizione delle fattispecie di reato, escluse dall’area del “penalmente rilevante” se, in astratto, connotate da minor disvalore.

Occorrerebbe coraggiosamente introdurre come pene principali, nel codice sostanziale, altre tipologie di sanzioni oltre quelle detentive e pecuniarie; non solo detentive presso l’abitazione o in altro luogo di privata dimora (come previsto, peraltro per evidenti ragioni di allentamento della “pressione” carceraria, nel testo originario del disegno di legge n. 5019/C, che a seguito dello stralcio operato lo scorso 9 ottobre 2012 è divenuto il n. 5019-*bis*/C; poi entrambi decaduti per la fine della legislatura), ma, soprattutto, di tipo interdittivo o prescrittivo. Ad esempio, sanzioni implicanti prestazioni lavorative a favore di istituzioni pubbliche o impegnate nel sociale; o di tipo ablativo, per taluni reati, del vantaggio economico con essi conseguito; ovvero limitativo della libertà di circolazione; sanzioni che, per di più, avrebbero il vantaggio di non recidere il rapporto del condannato con il contesto sociale in cui è inserito e, quindi, di non avere un effetto criminogeno come

quelle carcerarie, secondo quanto emerge dalle analisi degli esperti. È questa, peraltro, una via già esplorata dalle commissioni Grosso, Nordio e Pisapia, incaricate di redigere un progetto preliminare di riforma della parte generale del codice penale.

La diversificazione delle pene, oltre a risultare coerente con gli orientamenti emersi a livello internazionale (in Francia e nel Regno Unito il catalogo delle pene non è limitato all'alternativa tra pena detentiva e pena pecuniaria) e nella giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo (ad esempio, in tema di confisca) potrebbe, meglio di qualsivoglia trattamento penitenziario (peraltro esistente più sul piano teorico che in concreto), realizzare la finalità rieducativa della pena voluta dal costituente (art. 27, secondo comma).

Anche sotto tale profilo le cifre sono drammatiche.

Alla data del 31 luglio 2012 (fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), il numero dei detenuti presenti negli istituti carcerari italiani era di 66.009: di essi, 25.639 (cioè oltre il 40%) in stato di custodia cautelare. Rispetto al totale dei detenuti presenti, il 35% è rappresentato da stranieri (23.590), che sono anche poco meno della metà (10.476) dei detenuti in attesa del giudizio definitivo. Il tasso di sovraffollamento carcerario rispetto alla capienza regolamentare (che è di 45.588 unità) è pari a circa il 150%: in Europa, rispetto a tale dato, la situazione è peggiore soltanto in Bulgaria e a Cipro. Come notano gli esperti di diritto penitenziario, il dato di maggiore allarme è il costante aumento di tutti gli indici negativi: si va dal quasi sostanziale raddoppio della popolazione carceraria nell'ultimo ventennio – che passa dalle 35.469 unità del 1991 al superamento della soglia dei 66.000 detenuti del luglio scorso – alla crescita esponenziale degli stranieri detenuti (17% nel 1991, 35% oggi); soprattutto, al consistente aumento dei soggetti in custodia cautelare, che – come accennato – si assesta al 41,5% a fronte di una media europea del 24%, che scende al 15% in Germania e Regno Unito (ancorché in tali paesi, come anche in Francia, le categorie statistiche di differenziazione dei detenuti in base al loro *status* non siano omogenee con quelle italiane). Infine, è davvero inquietante notare che, al 30 giugno 2011, il 61,5% dei condannati doveva scontare

una pena inferiore ai tre anni e, di costoro, il 26,99% inferiore ad un anno.

D'altra parte, la percezione della drammaticità della situazione carceraria italiana ha ormai oltrepassato i confini nazionali ed è stata "formalizzata", attraverso una importante pronuncia "pilota" della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima (Corte EDU, sez. II, sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia, ricorsi n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10) ha affermato la natura sistemica della violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in conseguenza del problema del sovraffollamento strutturale delle carceri italiane. La Corte ha poi ingiunto allo Stato italiano l'obbligo di predisporre, entro un anno dal passaggio in giudicato della pronuncia, "un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte". Durante tale periodo, la Corte non tratterà gli altri ricorsi (circa 520) pendenti sul medesimo oggetto, in attesa dell'adozione da parte dello Stato italiano delle misure di intervento statuite. Con la stessa pronuncia, la Corte ha condannato lo Stato a corrispondere ai sette ricorrenti, a titolo di risarcimento del danno morale per le condizioni di carcerazione, somme, per ciascuno, variabili – in ragione della durata del periodo detentivo – da euro 10.600 ad euro 23.500.

Molte potrebbero essere le considerazioni, a prima lettura, su una tale pronuncia ed esse potrebbero toccare numerosi e differenti piani di discorso, ovviamente non tutti pertinenti – per la loro dimensione etica e politica, oltre che per la loro vastità – al presente intervento. Ma, in generale, una pronuncia di tale cruda e fondata severità induce a riflettere sul complessivo "scopo ultimo" della giurisdizione italiana, sullo sfondo di eticità dei suoi risultati, sull'angosciante inattuazione della Carta costituzionale circa la funzione della pena sessant'anni dopo le felici intuizioni dei *conditores*. Soprattutto, sulla tristezza istituzionale che si avverte a fronte di un problema progressivamente, perennemente e collettivamente percepito come tale, eppure mai divenuto davvero prioritario nelle agende politiche e mai oggetto di

interventi coraggiosi.

Fino a che è stata l'Europa a doverlo ritenere improcrastinabile ed intollerabile: non – si badi – rispetto a modelli astratti o a principi di *welfare*, ma di fronte a diritti fondamentali per la cui stessa tutela è nata l'idea di Europa. Al di là di questo, nello specifico storico, la sentenza della Corte europea pone l'Italia come sorvegliato speciale “a tempo” sulla situazione carceraria, demandandogli la necessaria attuazione di interventi “strutturali”, come strutturali sono le violazioni rilevate.

In caso di inadempimento ai nostri doveri, non sarà solo un tracollo di immagine o di dignità nazionale, ma potrà essere un tracollo anche economico – se proviamo ad immaginare l'entità dei risarcimenti che scaturirebbe dalle azioni a Strasburgo dei detenuti in Italia – o anche funzionale, posto che, come ha già immaginato qualcuno, la situazione carceraria italiana potrebbe determinare, nelle procedure di estradizione o di mandato d'arresto europeo, il rifiuto di consegna o di esecuzione del M.A.E. in nome del rispetto dei diritti fondamentali delle persone richieste.

A fronte dell'angosciosa inesorabilità di tali dati e di tale situazione carceraria occorre dunque ripensare, con urgenza ed intelligenza, l'esistente.

Pensare, cioè, ad importanti incisioni nel rito, quali l'estensione effettiva al processo degli adulti di quanto sperimentato con successo in quello minorile, vale a dire la *probation* (prevista, peraltro, anch'essa nel disegno di legge governativo n. 5019/C, già ricordato) e il proscioglimento per tenuità o irrilevanza del fatto (ancora una volta, secondo le previsioni delle commissioni Grosso, Nordio e Pisapia), indispensabili per allentare la pressione del circuito penale.

Occorre, in breve, ripensare integralmente le coordinate sanzionatorie, con effettivo rilancio delle misure alternative, tali da divenire, finalmente, non più semplice strumento di deflazione penitenziaria, ma tipologia di pene non detentive, strutturate autonomamente.

Certo, è una strada tutta in salita e, forse, politicamente non “pagante”: dunque, difficile da gestire in termini di consenso politico. Ma proprio un impegno comune deve innanzitutto proporre un messaggio culturalmente nuovo e centrale: vale a dire

che l'assoluta necessità di vere sanzioni non detentive non compromette affatto le irrinunciabili esigenze di prevenzione generale e speciale. Allo stesso modo, ogni rito penale ha l'esigenza di lavorare anche su sanzioni non detentive per distribuire oculatamente al suo interno le garanzie idonee ad armonizzarsi con le risorse disponibili e con i tempi ragionevoli.

È questa la sfida della giustizia penale nell'immediato futuro.

## **5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE DELLA PROCURA GENERALE**

La Procura generale, attraverso il suo ufficio per gli affari internazionali, ha continuato a prendere parte attiva a tutte le istanze del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea nelle quali si dibattono, con la partecipazione dei magistrati del pubblico ministero, le tematiche relative alla giustizia.

In particolare, il Procuratore generale ha preso parte alla prima riunione dei procuratori generali degli Stati membri convocata a Bruxelles nel giugno 2012 dalla Vicepresidente della Commissione, Viviane Reding; l'ufficio è membro attivo della Rete dei procuratori generali delle Corti supreme, che ha tenuto a Budapest, nel maggio del 2012, la sua quinta assemblea annuale e della quale un sostituto procuratore è segretario generale; partecipa assiduamente alle riunioni del *Forum* consultivo dei procuratori generali, creato nel dicembre del 2010, un luogo di dibattito che sta assumendo sempre maggior peso presso le istituzioni dell'Unione nella elaborazione delle proposte legislative riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; un sostituto procuratore generale è stato recentemente eletto alla prestigiosa carica di presidente del Consiglio consultivo dei procuratori europei, organismo deputato ad esprimere pareri a richiesta del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su temi concernenti il pubblico ministero; un altro sostituto è stato nominato componente del gruppo di esperti della Commissione europea in materia di politiche penali dell'Unione; altro sostituto ancora è diventato corrispondente nazionale per il terrorismo nell'ambito di *Eurojust*.



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

I temi oggi al centro del dibattito istituzionale europeo concernono principalmente l’attuazione delle novità contenute nei trattati riformati dal Trattato di Lisbona, relative alle accresciute competenze penali dell’Unione e, tra esse, principalmente quelle rivolte alla protezione degli interessi finanziari dalle frodi attraverso la nuova direttiva (attualmente in fase di codecisione) che andrà a sostituire la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e alla progettata istituzione del Procuratore europeo antifrode, secondo l’art. 86 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

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

L’elaborazione nell’ambito del Consiglio d’Europa, a sua volta, oltre che all’applicazione della Raccomandazione n. 19 adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa il 6 ottobre 2000 e dedicata al ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale, ha avuto riguardo nel 2012 alla gestione delle risorse da parte del pubblico ministero: tema di particolare attualità in tutti gli Stati membri, anche in considerazione delle dimensioni della crisi economica in atto.

L’ufficio è consapevole della particolare configurazione del pubblico ministero nel sistema italiano e, per tale ragione, sta portando avanti nelle diverse sedi le proprie posizioni in collegamento sempre più stretto con il Consiglio superiore della magistratura (dove hanno avuto luogo specifiche audizioni su questi temi), con

l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), col cui direttore sono in corso contatti diretti assai frequenti, con *Eurojust*, attraverso la diretta partecipazione di sostituti ai seminari strategici semestrali della Agenzia europea di cooperazione giudiziaria.

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

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

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

Nella relazione trasmessa al Procuratore generale, la Direzione nazionale antimafia – istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione che, per legge, esercita la sorveglianza su di essa e sul Procuratore nazionale antimafia – rimarca il rilievo strategico delle misure di prevenzione personali e patrimoniali nel contrasto alla criminalità mafiosa.

Com'è noto, il 13 ottobre 2011 è entrato in vigore il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (*Codice delle leggi antimafia*), che contiene l'intera disciplina relativa al sistema della prevenzione e la contestuale abrogazione della copiosa normativa disseminata in diversi provvedimenti legislativi, che regolavano la materia. Il citato decreto contiene, inoltre, le norme relative alla istituzione, all'organizzazione e alle attribuzioni dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (disciplina che riproduce integralmente quella introdotta con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito nella legge 31 marzo 2010, n. 50).

La DNA segnala alcune delle questioni relative ai procedimenti di prevenzione emerse nel primo anno di applicazione del codice antimafia, rispetto alle quali appare opportuno un intervento correttivo.

Il quadro generale dei procedimenti di prevenzione antimafia in tutte le direzioni distrettuali antimafia iscritti nel periodo 1° luglio 2011-30 giugno 2012 delinea, comunque, un significativo incremento dell'azione di prevenzione anche in quelle sedi ove storicamente il sistema di prevenzione non aveva mai trovato piena applicazione. Il quadro complessivo che emerge dall'analisi dei dati è di uno straordinario impegno – ormai generalizzato su tutto il territorio nazionale – delle direzioni distrettuali antimafia nel contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata.

Emerge al contempo, tuttavia, la piena attualità dei tradizionali fenomeni di criminalità mafiosa:

- gli indiscutibili successi che anche nell'anno in esame si sono conseguiti nei confronti dell'organizzazione "cosa nostra" non devono indurre in errore facendo ritenere che la cattura di esponenti mafiosi di spicco e di numerosi altri associati abbia da sola disarticolato in maniera definitiva l'organizzazione. Dalle indagini svolte è emerso in primo luogo il costante tentativo di ricomposizione del vertice provinciale di cosa nostra mediante la ricostituzione della commissione provinciale di Palermo. Anche attraverso i latitanti l'organizzazione continua ad imporre le strategie generali, pur se l'esito positivo dell'attività repressiva le ha creato una situazione di grave difficoltà. Ciò non significa, in effetti, che cosa nostra non riesca a mantenere il controllo sulle attività economiche, sociali e politiche nel territorio, continuando a utilizzare le vaste reti di fiancheggiatori, il sistema dell'estorsione, l'inserimento nel settore dei pubblici appalti e, più recentemente, la penetrazione nei settori della grande distribuzione alimentare e dei mercati ortofrutticoli, oltre che in quello delle sale da gioco lecito;

- a sua volta, il fenomeno criminale che viene generalmente qualificato come "camorra" (forse il più cruento, tra i sodalizi mafiosi) non ha registrato – nelle sue pur variegata manifestazioni – soluzioni di continuità rispetto alle esperienze

immediatamente precedenti;

- le attività giudiziarie, e in particolare quelle giurisdizionali di merito, hanno dato conferma sostanziale alla tesi – sostenuta dalle DDA impegnate nell'attività di contrasto – della cosiddetta “unitarietà della ’ndrangheta”. I giudici investiti della cognizione dei fatti hanno riconosciuto che la ’ndrangheta, sia che operi nella “casa madre”, sia che operi nel nord Italia o altrove, è una struttura unitaria con un suo unico vertice riconosciuto e con regole unanimemente accettate da Reggio Calabria a Milano, da Locri a Torino (così come s'è avuta conferma della presenza “strutturata” della ’ndrangheta – con la costituzione di vere e proprie “locali” – in ampie zone del nord). È risultata ulteriormente dimostrata dalle indagini la capacità dell'organizzazione di attrarre intorno a sé ampi settori della società civile (ceti imprenditoriali, professionali etc.) e della classe dirigente politico-amministrativa. Sono di particolare importanza i numerosi provvedimenti, adottati nell'ultimo anno, di scioglimento delle amministrazioni comunali infiltrate e/o condizionate dalla ’ndrangheta;

- quanto alla “sacra corona unita” (mafia soprattutto salentina), si nota come la sua “territorialità” non la connota con minore pericolosità: basti considerare come essa abbia subito colto, con proficui risultati, l'occasione che le si presentava dalla vicinanza geografica con i territori dell'Est dell'Europa, sviluppando proficui rapporti di affari, di scambi economico-criminali e di collaborazione con le associazioni criminose operanti su tali territori. Le organizzazioni facenti parte della sacra corona unita o gravitanti nella sfera della stessa hanno continuato a privilegiare una sorta di “attività sommersa”, evitando clamorosi eventi delittuosi per potersi dedicare con maggiore tranquillità alla gestione degli affari illeciti ed al reinvestimento dei proventi da questi derivanti. La ricerca del consenso della popolazione risulta una delle principali preoccupazioni dei gruppi criminali e, al tempo stesso, attualmente, una delle più preoccupanti caratteristiche degli stessi.

Merita pure d'essere notato un particolare fenomeno evolutivo. Mentre tradizionalmente le associazioni di stampo mafioso italiane allacciano rapporti con

organizzazioni criminali straniere all'estero e portano loro capitali fuori dal territorio nazionale (da ciò, com'è noto, lo svolgimento di indagini all'estero per stroncare quei traffici illeciti), oggi la realtà è parzialmente mutata. A titolo esemplificativo può menzionarsi il vero e proprio cambiamento di fisionomia della mafia del distretto di Bari, ove s'è registrato l'insediamento a pieno titolo di una organizzazione di stampo mafioso composta da cittadini georgiani.

Si constata ormai, infatti, la presenza di organizzazioni straniere che operano nel nostro territorio, con o senza rapporti con le mafie tradizionali italiane. Questa nuova realtà pone la necessità di modulare la reazione investigativa all'azione dei gruppi stranieri.

Anche la Direzione nazionale antimafia si è posta il problema di come offrire il necessario supporto conoscitivo alle procure distrettuali e l'impulso alle indagini da esse avviate. L'impegno è stato, quindi, rivolto in primo luogo alla conoscenza dei gruppi operanti in Italia e dei loro collegamenti con i paesi di origine, attraverso l'analisi del cospicuo materiale di indagine e processuale raccolto presso le direzioni distrettuali antimafia, le procure circondariali e le forze di polizia.

È emerso che ciascuna realtà criminale ha una propria specificità connessa agli ambiti culturali di provenienza; che i gruppi stranieri preferiscono insediarsi in regioni dove è minore la presenza delle mafie locali, con una importante eccezione in Campania che, invece, vede una forte presenza di cinesi e nigeriani; che le organizzazioni estere non formano alleanze con le nostre mafie tradizionali; che gli affiliati sono tutti clandestini; che tutti i gruppi riconvertono i loro capitali illeciti (in attività, in depositi presso paradisi fiscali o, ancora, inviando in patria notevoli somme di denaro attraverso il sistema del *money transfer*).

Sulle indagini riguardanti i principali gruppi criminali stranieri pesa la difficoltà di ottenere una efficace collaborazione giudiziaria da parte dei paesi dai quali spesso originano i diversi traffici illeciti. Da ciò l'impegno della DNA al fine di cercare con le autorità giudiziarie dei paesi stranieri un linguaggio comune per sviluppare e coordinare indagini sui gruppi criminali che operano nei diversi paesi; per rendere il

più possibile omogenee le diverse legislazioni; per collaborare, come organo tecnico, con i ministeri della giustizia e degli affari esteri nelle loro relazioni con organismi internazionali.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE <sup>(4)</sup>

Mi sono soffermato, nelle pagine che precedono, quale organo posto al vertice – funzionale, non gerarchico – del pubblico ministero, su talune problematiche della magistratura requirente quali emergono dalle relazioni dei procuratori generali distrettuali, nonché, più specificamente, sull'attività svolta nell'anno appena decorso dall'ufficio che ho l'onore di dirigere.

Si impongono, a questo punto, talune considerazioni conclusive.

Sono fermamente convinto che conservino piena attualità le ragioni che indussero i padri costituenti ad affermare l'appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario, la obbligatorietà dell'azione penale – garanzia di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge – e la diretta disponibilità della polizia giudiziaria.

Rilevo, tuttavia, oggi la condizione di sofferenza del principio di obbligatorietà dell'azione, condizionata da oltre tre milioni e mezzo di notizie di reato annue che assediano le procure della Repubblica: è proprio la fedele interpretazione del principio enunciato dall'art. 112 della Costituzione che induce a vedere con favore quelle riforme legislative che mirano a renderla effettiva.

È urgente pertanto che il legislatore, per un verso, ponga mano a un'efficace opera di depenalizzazione, facendo ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di beni costituzionalmente garantiti; e che, per altro verso, ponga rimedio al rischio della facile prescrizione del reato. Depenalizzazione e riforma della disciplina della prescrizione costituiscono, dunque, le sfide immediate per la garanzia dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Incombe, tuttavia, alle varie istituzioni pubbliche anche evitare che si creino i presupposti per interventi di “supplenza” da parte degli organi giudiziari: che, cioè, sul principio di obbligatorietà dell'azione si scarichi l'inerzia di altri poteri dello

---

<sup>4</sup> Nel presente capitolo – *Considerazioni conclusive* – è sviluppato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Gianfranco Ciani il 25 gennaio 2013 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012, alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Stato ed esso divenga il comodo approdo per riforme da sempre rinviate (come, ad esempio, per il controllo e il contenimento dei c.d. “costi della politica”) o l’inevitabile soluzione nel drammatico conflitto tra valori costituzionali primari (quali, ad esempio, salute e lavoro), in assenza di scelte politiche di armonizzazione per troppo tempo eluse.

Se questo è l’odierno “carico” sociale gravante sulla magistratura inquirente – acuito, com’è intuibile, dalla situazione di conflittualità sociale per l’aggravarsi della crisi economica – è altrettanto evidente che i medesimi principi costituzionali impongono al pubblico ministero un costante impegno, anzitutto di cultura e di professionalità, per essere partecipe dei valori della giurisdizione.

È prezioso, in proposito, l’insegnamento di Giovanni Falcone, che invitava a perseguire i fatti e perseguirli con implacabile fermezza quando si hanno elementi in grado di resistere al vaglio dibattimentale, mentre perseguire qualcuno senza disporre di elementi irrefutabili significa rendere un pessimo servizio alle finalità di giustizia.

Essere parte integrante della giurisdizione significa dunque, per il pubblico ministero, innanzitutto imparare a “misurare” il valore dell’azione penale (e, prima ancora, della stessa attività di indagine) sul suo esito giurisdizionale. Il problema è, insomma, culturale. Precisamente, è la necessità di uno sforzo proiettivo, da parte del magistrato inquirente, per immaginare ciò che potrà avvenire “dopo”, nel processo.

Benché abusato, il sintagma “cultura della giurisdizione” significa proprio una progressiva attrazione delle ragioni dell’indagine nella futura prospettiva della sentenza: in uno scenario, cioè, che non si fermi al facile clamore mediatico delle cautele personali, ma che riesca a intravedere, prospetticamente, i presupposti dell’affermazione di responsabilità. La validità di una inchiesta non è in un provvedimento custodiale ottenuto, ma solo nella definitiva condanna di un colpevole.

Del pari, la magistratura non può ignorare il contesto sociale nel quale opera e quando adotta i suoi provvedimenti non può non farsi carico – ogni qual volta la legge riservi spazi di discrezionalità – dei loro effetti indiretti e, in particolare, delle



ricadute su soggetti estranei al reato.

Da questo diverso (e non ancora raggiunto) approccio culturale potrebbe originare, di riflesso, la soluzione di alcune criticità odierne.

La prima di esse è, spesso, l'incapacità di resistere alla lusinga dell'immagine. La sovraesposizione del pubblico ministero sull'indagine (cui corrisponde poi, altrettanto spesso, il silenzio tombale sul processo) contribuisce al corto circuito mediatico-giudiziario, che danneggia la funzione e alimenta le critiche di quanti vorrebbero una diversa collocazione ordinamentale del pubblico ministero.

Sul punto, rimangono insuperate le parole del Capo dello Stato, il quale in più occasioni ha richiamato al dovere di riserbo, che deve indurre gli appartenenti all'ordine giudiziario ad evitare atteggiamenti protagonisti, personalistici e pubbliche dichiarazioni che possano essere ritenuti manifestazioni di orientamento politico e/o ideologico, qualunque esso sia, idoneo a suscitare dubbi in ordine alla caratteristica intrinseca e fondamentale della giurisdizione: l'imparzialità.

Dubbi – aggiungo io – destinati a rafforzarsi nel caso di successiva, diretta partecipazione alla competizione politica: non è agevole, in tali casi, sottrarsi alle critiche di chi lamenta la strumentalizzazione della funzione giudiziaria. Come disse Piero Calamandrei, *“quando per la porta della magistratura entra la politica, la giustizia esce dalla finestra”*.

È auspicabile che il legislatore, nel pieno rispetto di diritti costituzionalmente garantiti, intervenga per disciplinare tali situazioni.

Del pari, sarebbe opportuno – sarei indotto a dire doveroso – evitare di avere rapporti privilegiati con una parte della stampa o solo con taluni giornalisti al fine di non dare pretesto per dannose insinuazioni e di garantire a tutti completezza di informazione, rispettando, altresì, la normativa vigente sugli organi deputati a tenere tali rapporti quando riguardano fatti oggetto di indagini in corso da parte dell'ufficio di appartenenza.

La seconda criticità attiene ad una particolare necessità di riflessione ed attenzione – che mai sarà eccessiva, mai esagerata – sulla libertà personale dell'indagato.

La riflessione è necessaria perché la privazione della libertà personale nella sua forma più gravosa, la custodia in carcere, è – e deve rimanere – la *extrema ratio*, secondo il vigente codice di procedura penale, ma soprattutto in quanto a richiederlo è l'art. 27, secondo comma, della Costituzione, che proclama il principio per il quale “l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”. Ciò preclude ogni uso della custodia cautelare quale forma, sia pure indiretta, di anticipazione della pena e, in generale, ammette tale limitazione di libertà soltanto se imposta da una rigorosa valutazione delle esigenze cautelari.

Con altrettanta attenzione vanno considerati gli effetti devastanti che un ricorso eccessivo a tale misura ha sulle precarie condizioni di vita all'interno degli istituti carcerari, ai limiti dell'umanamente tollerabile, sottoposte anche all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo e sulle quali sono intervenuti Parlamento e Governo con provvedimenti legislativi e amministrativi, nonché – ripetutamente – il Presidente della Repubblica.

Più in generale, è innegabile che tanto i principi di eguaglianza e di certezza del diritto quanto le concrete esigenze di efficacia dell'azione giudiziaria impongono di riflettere sull'adeguatezza organizzativa degli uffici del pubblico ministero, in rapporto alle complesse funzioni loro demandate.

La sorveglianza ed i momenti di coordinamento oggi previsti a livello distrettuale e nazionale sono assai limitati, in rapporto alla portata dei problemi. Se ne riscontrano effetti (negativi), ad esempio, nell'assenza – anche in uffici di non piccole dimensioni – di gruppi di lavoro specializzati e di criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, ovvero nell'assenza di adeguati meccanismi di controllo sull'effettivo rispetto di tali criteri, ove esistenti.

I poteri attribuiti in materia dalla legge (art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006) alla Procura generale sono stati esercitati con la necessaria prudenza e favorevolmente accolti dalle procure generali delle corti di appello.

Nella riflessione sulle possibili riforme potrebbe includersi la rimodulazione delle funzioni propulsive e di sorveglianza – oggi assai limitate in rapporto alla portata dei

problemi – con connessa attribuzione di responsabilità ai vari livelli organizzativi del pubblico ministero.

In questo momento di grave crisi economica non possono esserne ignorati gli effetti sull'attività del pubblico ministero.

Tali problematiche sono state oggetto della V Conferenza della Rete dei Procuratori generali dei paesi dell'Unione europea svoltasi a Budapest nel maggio 2012, così come del parere reso in novembre al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa dal Consiglio consultivo dei procuratori europei. Ebbene, tutti hanno convenuto che la crisi economica che si è abbattuta sul continente non deve rallentare la lotta alla criminalità; hanno però posto in rilievo la necessità di una utilizzazione più efficiente e razionale delle risorse disponibili che consenta di perseguire un duplice risultato: il contenimento delle spese ed il mantenimento di un alto livello di contrasto alla criminalità, sempre più pericolosa in quanto, soprattutto in alcuni settori, quale quello economico-finanziario, che in questo momento storico richiede il massimo dell'attenzione, è divenuta transnazionale.

Un impiego più razionale delle risorse impone, ad esempio, di proseguire nello studio – avviato, come s'è già detto, dal Ministero della giustizia – di nuove forme di gara per l'assegnazione dei servizi di intercettazione, con l'obiettivo del contenimento dei costi e dell'aumento di qualità. Segnali di un impegno in tali direzioni provengono anche da quasi tutti i distretti.

Ma al contempo, fermo restando che si tratta di un mezzo di ricerca della prova insostituibile, il ricorso alle intercettazioni – telefoniche o di comunicazioni – deve essere limitato, come richiede la legge, ai casi di assoluta indispensabilità o di effettiva necessità (a seconda della tipologia di delitti). Si tratta di uno strumento la cui invasività è aggravata dalla divulgazione non sempre legittima di conversazioni captate, pur quando concernano fatti estranei alle indagini, con conseguente spettacolarizzazione di aspetti della vita privata e morbosa curiosità su di essi, ancorché processualmente irrilevanti. Divulgazione che rischia anche di comprometterne la sopravvivenza nell'attuale estensione.

Sul piano del miglior impiego delle risorse, vedo con favore ipotesi (già sottoposte, su iniziativa governativa, all'esame del disciolto Parlamento) di sospensione dei processi a carico di imputati irreperibili, quando non sia certa la loro conoscenza del procedimento. Oggi in tali casi, piuttosto numerosi, l'attività o risulta inutile o deve essere in seguito ripetuta, con spreco evidente (senza contare le censure che al rito contumaciale italiano ha rivolto la Corte europea dei diritti dell'uomo).

Le criticità che ho evidenziato non sfuggono affatto alla grande maggioranza dei magistrati, chiamati a fronteggiarle in condizioni di lavoro che richiedono un impegno spesso ai limiti delle umane possibilità. Ad essi deve andare un pubblico riconoscimento, anche per affrontare con giusto spirito ogni dibattito sulle riforme del servizio-giustizia.

Ciò deve tenersi ben presente anche nella riflessione sul settore cui la Procura generale dedica particolare impegno: il controllo disciplinare dell'attività dei magistrati, giudicanti e requirenti.

Il legislatore ordinario ha, infatti, attribuito al Procuratore generale della Cassazione la titolarità dell'azione disciplinare, al pari del Ministro della giustizia, al quale, peraltro, tale titolarità è attribuita direttamente dalla Costituzione (art. 107, secondo comma); la Procura generale, inoltre, svolge nel relativo procedimento le funzioni di pubblico ministero.

Io sono convinto che il controllo disciplinare sull'attività, funzionale ed extrafunzionale, dei magistrati risponda a un'esigenza ineludibile dello Stato democratico: quella di garantire, anche con tale strumento, la correttezza e l'autorevolezza di una delle funzioni fondamentali di un'organizzazione statale, la funzione giurisdizionale. I predetti caratteri di correttezza e autorevolezza, infatti, possono essere assicurati solo da condotte dei soggetti che tale funzione esercitano immuni da inescusabili negligenze, scarso impegno, parzialità, strumentalizzazioni.

Il controllo sul versante della responsabilità disciplinare è requisito coesistente all'indipendenza della magistratura, nella ricerca del punto di equilibrio tra autonomia della funzione e garanzia della qualità del servizio reso, senza derive né

verso la tutela corporativa, né verso un conformismo burocratico.

Da ciò deriva la necessità che sia esercitato con rigore, ancorché il rigore non possa essere disgiunto da un altrettanto necessario equilibrio che tenga conto di situazioni soggettive ed oggettive le quali evidenzino che non sono stati violati i doveri di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, equilibrio e rispetto della dignità della persona, solennemente enunciati dall'art. 1 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

I dati statistici dimostrano che tale rigore – di cui ha dato atto il Presidente della Repubblica nel corso dell'intervento svolto al Consiglio superiore della magistratura il 15 febbraio 2012 – risulta accentuato nell'anno appena decorso.

Va, tuttavia, rilevato che la rigida tipizzazione delle fattispecie di illecito disciplinare, introdotta con il decreto legislativo n. 109, non consente di perseguire talune condotte, soprattutto extrafunzionali, idonee a ledere la credibilità del magistrato e a compromettere l'autorevolezza dell'amministrazione della giustizia quanto e, a volte, più di quelle espressamente qualificate come illecite.

Ad esempio, non sono infrequenti i casi di magistrati che pongono in essere condotte non in linea con i doveri di riserbo e di equilibrio: eppure tali condotte difficilmente costituiscono illecito disciplinare in base alla legge vigente.

\* \* \* \* \*

La crisi della giustizia persiste in tutta la sua gravità sia nel settore civile (con negativa incidenza sulla situazione economica del paese), sia in quello penale. Non deve essere, peraltro, ignorato che la crisi non è distribuita in maniera omogenea nel territorio nazionale, nel quale sono presenti anche alcune eccellenze. Sul tema sarebbe necessario uno studio approfondito, più di quanto sia stato fatto finora.

Nel settore civile, le riforme succedutesi negli ultimi anni, non sempre ispirate da un coerente disegno strategico, si sono rivelate in larga misura inefficaci.

È auspicabile che miglior sorte abbia la istituzione del c.d. tribunale dell'impresa –

decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*) convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27 –, la quale dovrebbe avere una funzione acceleratoria nella definizione delle controversie commerciali (che tanto interessano anche le imprese e gli investitori stranieri) e che sia reintrodotta la mediazione civile obbligatoria, non preclusa dalla sentenza della Corte costituzionale 6 dicembre 2012, n. 272, che ne ha dichiarato la incostituzionalità per eccesso di delega dell’art. 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, con il quale quello strumento era stato introdotto nel nostro ordinamento.

Quanto alle riforme al codice di rito civile introdotte con l’art. 54 del decreto-legge 23 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, il c.d. filtro in appello – pur con tutte le difficoltà derivanti dalla inammissibilità collegata alla “*mancaza di una ragionevole probabilità di accoglimento*” – è prevedibile che produca effetti positivi sui relativi giudizi. Il meccanismo introdotto rischia, però, di rendere ancora più intollerabile la situazione della Corte di legittimità a seguito della possibilità, prevista dall’art. 348-*ter*, comma 3, c.p.c. (introdotto dal decreto-legge suddetto), di proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza di primo grado quando l’appello sia stato dichiarato inammissibile. Positivi effetti sul giudizio di cassazione avrà, invece, la modifica dell’art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., che ha ridotto il sindacato sulla motivazione della sentenza di merito all’“*omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti*”.

Sul versante penale è mia convinzione, come ho già detto più diffusamente nel primo capitolo, paragrafo 4, che – accanto ad una consistente depenalizzazione e a una radicale rivisitazione della prescrizione, sulle quali il Governo ha avviato, mediante la costituzione di due commissioni di studio, un’approfondita riflessione, che potrà risultare utile in futuro – sia venuto il momento di procedere a una riforma che investa sia il processo sia il sistema penale sostanziale, in particolare quello sanzionatorio.

Sono, infatti, ormai maturi i tempi per abbandonare, come è stato già fatto in altri paesi europei di grande tradizione giuridica (ad esempio, Francia e Regno Unito), la concezione “carcerocentrica” della pena (risalente al codice del 1930), per aprire la strada, mediante il loro inserimento nel codice penale, a sanzioni interdittive o prescrittive, ovvero che colpiscano – direttamente o indirettamente – il vantaggio economico del reato.

Per talune tipologie di delitti tali sanzioni avrebbero una funzione di prevenzione speciale e generale superiore alla minaccia del carcere, che sovente oggi il condannato riesce ad evitare.

L’auspicata differenziazione sanzionatoria contribuirebbe anche a rendere più civile e umana la drammatica situazione nelle nostre carceri, che pure la Corte europea dei diritti dell’uomo (sezione II, sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri c. Italia, già in precedenza ricordata) ha, di recente, duramente stigmatizzato come violazione sistemica dell’art. 3 della CEDU, ingiungendo allo Stato italiano l’adozione di rimedi preventivi – idonei cioè a far cessare le violazioni in atto – e rimedi compensatori in favore dei detenuti (v, più diffusamente, capitolo primo, paragrafo 4).

Non solo. Tutto ciò consentirebbe, inoltre, la introduzione di riforme acceleratorie del processo penale.

Al punto in cui è arrivata la crisi della giustizia penale occorre infatti pensare a un’alternativa strategica che coinvolga entrambi i protagonisti della crisi: la sanzione e il processo.

Se la risposta al male costituito dal reato può essere solo un altro male – il più grave che possa essere inflitto ad una persona, la privazione della libertà – mai ci si potrà dolere di un “eccesso di garanzie” nel processo penale.

Ma le risorse umane, economiche e temporali non possono considerarsi illimitate; a sua volta, è pure limitato il volume complessivo delle garanzie che il processo è in grado di fornire. Dunque, se verranno introdotte nel codice sostanziale sanzioni, pur sempre di natura penale, ma non carcerarie, sarà possibile modulare il rito in funzione

di esse: e ottenere così un impiego più ragionevole delle risorse.

Ciò consentirebbe di ridare efficienza al processo ed effettività alla pena.

\* \* \* \* \*

Signor Presidente della Repubblica,

è questa l'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione alla quale Lei interviene come Capo dello Stato (e Presidente del nostro Consiglio superiore).

La Procura generale ha avuto il privilegio di annoverare tra i propri magistrati un Suo prezioso collaboratore, il consigliere Loris D'Ambrosio, che mi è caro ricordare in questa prima occasione in cui non lo vediamo presso di Lei. È stato troppo presto sottratto all'affetto della famiglia e alle funzioni di fedele e disinteressato servitore delle istituzioni.

Sono convinto di interpretare i sentimenti dell'intera magistratura – e in particolare, considerato il mio ruolo, di quella requirente – nell'esprimere la nostra gratitudine per l'attenzione e l'impegno con i quali Lei ha seguito, fin dall'inizio del settennato, le vicende della giustizia in Italia e, con esse, quelle della magistratura della quale ha difeso l'autonomia e l'indipendenza e di cui è stato guida illuminata ed illuminante.

Grazie, Signor Presidente!



# Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**A cura dei funzionari statistici Marina Calanca e Deborah Giordano**



## SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte tutte le notizie di illecito che pervengono alla Procura generale <sup>(5)</sup>.

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

Nel 2012 il numero di notizie di illecito sopravvenute è diminuito del 26% rispetto al 2011 (sulle ragioni del calo complessivo si veda la Relazione che precede – § 2.d – in cui è evidenziato l'effetto del più efficiente coordinamento con il Consiglio superiore della magistratura, che ha ridotto la duplicazione delle medesime notizie).

Il numero delle notizie ancora non definite a fine 2012 si riduce così dell'11% (pari a 769 procedimenti).

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno  
Periodo 2009-2012**

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

<sup>5</sup> Tutti i dati qui analizzati, così come quelli inerenti al settore disciplinare, sono tratti dai nuovi registri informatizzati del servizio disciplinare della Procura generale, adottati a seguito della riforma della normativa in tema di illeciti disciplinari dei magistrati introdotta dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

La percentuale di notizie che danno luogo all'inizio di un'azione disciplinare aumenta dal 7% del 2011 (101) all'8,5% del 2012 (119).

**Tab. 2 - Ripartizione delle notizie di illecito  
per modalità di definizione e per anno  
Periodo 2009-2012  
(%)**

<b>Definiti dal Procuratore generale</b>						
<b>Anno</b>	<b>Inizio azione disciplinare</b>		<b>Archiviazione</b>		<b>Totale</b>	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
2009	102	5,9%	1.623	94,1%	1.725	100,0%
2010	101	7,5%	1.246	92,5%	1.347	100,0%
2011	101	7,0%	1.340	93,0%	1.441	100,0%
2012	119	8,5%	1.289	91,5%	1.408	100,0%

## SETTORE DISCIPLINARE

### Andamento dei procedimenti

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

Nel 2012 il numero di procedimenti disciplinari sopravvenuti è stato pari a 151, con un aumento del 6% rispetto a quello dell'anno precedente. Tale variazione ha riguardato esclusivamente i procedimenti di iniziativa del Procuratore generale.

Il numero dei procedimenti disciplinari definiti è stato pari a 112, registrando una diminuzione del 16% rispetto al 2011. Il numero dei procedimenti pendenti è cresciuto del 25%.

Si fa presente che nel numero dei pendenti del 2012 sono compresi 54 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale (+46% rispetto al 2011).

Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno  
Periodo 2008-2012

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2008	150	8,7%	110	3,8%	151	36,0%
2009	185	23,3%	154	40,0%	182	20,5%
2010	157	-15,1%	190	23,4%	149	-18,1%
2011	142	-9,6%	134	-29,5%	157	5,4%
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%

Nel 2012 la percentuale dei procedimenti avviati su iniziativa del Procuratore generale aumenta dal 70% del 2011 al 79%. Quella su iniziativa del Ministro diminuisce dal 30% al 21%.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno  
Periodo 2008-2012  
(%)**

Anno	Sopravvenuti			Totale
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
2008	74,0%	24,0%	2,0%	100,0%
2009	55,1%	44,9%		100,0%
2010	64,3%	34,4%	1,3%	100,0%
2011	70,4%	29,6%		100,0%
2012	78,8%	21,2%		100,0%

Nei procedimenti definiti nel 2012, le conclusioni della Procura generale sono state per il 59% di “richiesta di discussione orale”, per il 36%, di “richiesta di non farsi luogo al dibattimento” e, per il 5%, di “riunione ad altro procedimento”. Il peso delle modalità di definizione è in linea con l’andamento degli anni precedenti.

### **Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti**

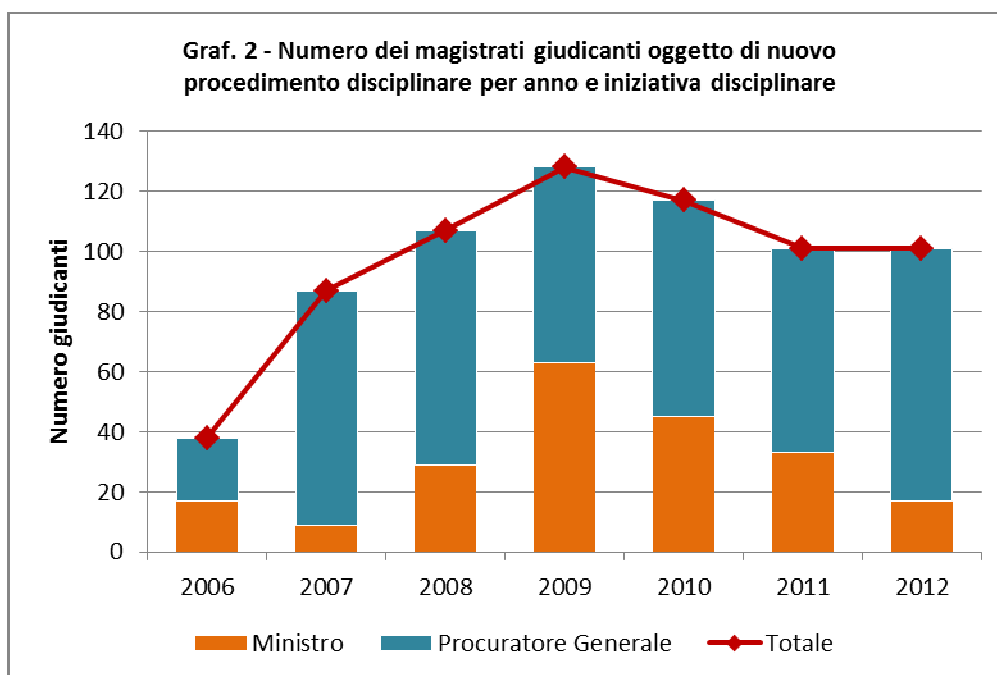
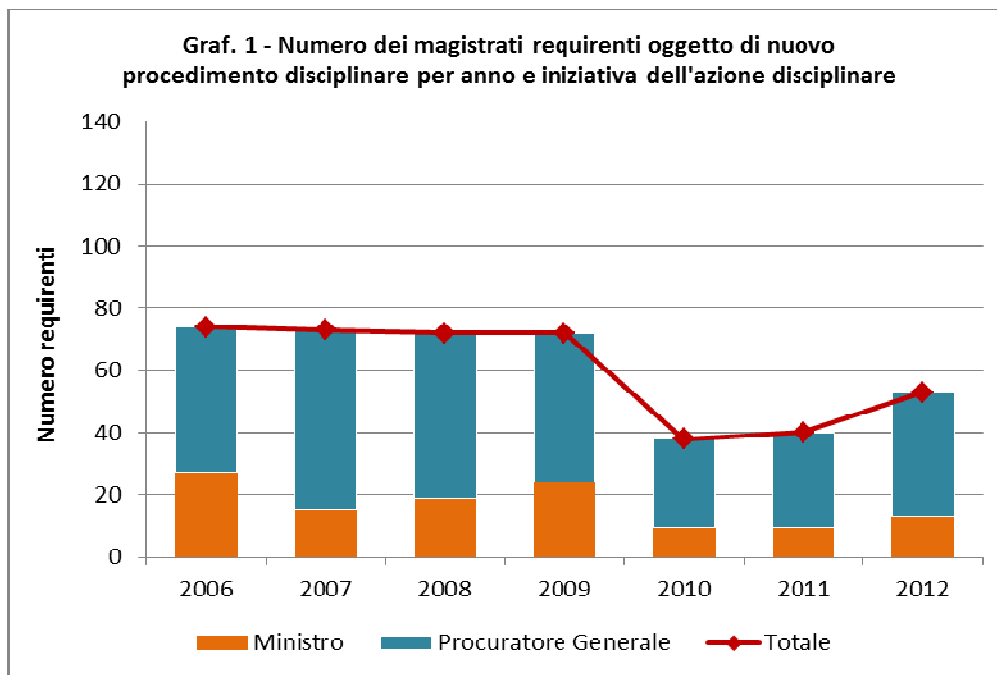
In questo paragrafo verranno rappresentate le composizioni dei procedimenti disciplinari sopravvenuti in base alle principali connotazioni relative all’oggetto (dalle caratteristiche soggettive dei magistrati sottoposti al procedimento, quali funzione, genere o sede di servizio, alla tipologia degli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

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

### Per funzione dei magistrati

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

Il numero totale dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare passa da 141 del 2011 a 154 nel 2012. In particolare si registra un aumento del peso dei requirenti (pari nel 2012 al 34% dei magistrati complessivamente sottoposti ad azione disciplinare) rispetto a quello dei giudicanti (66%).



**Tab. 5 - Ripartizione del numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione e per anno  
Periodo 2006-2012  
(%)**

<b>Anno</b>	<b>Magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare</b>		
	<b>Giudicanti</b>	<b>Requirenti</b>	<b>Totale</b>
2006	33,9%	66,1%	100,0%
2007	54,4%	45,6%	100,0%
2008	59,9%	40,1%	100,0%
2009	64,0%	36,0%	100,0%
2010	75,0%	25,0%	100,0%
2011	72,0%	28,0%	100,0%
2012	66,0%	34,0%	100,0%

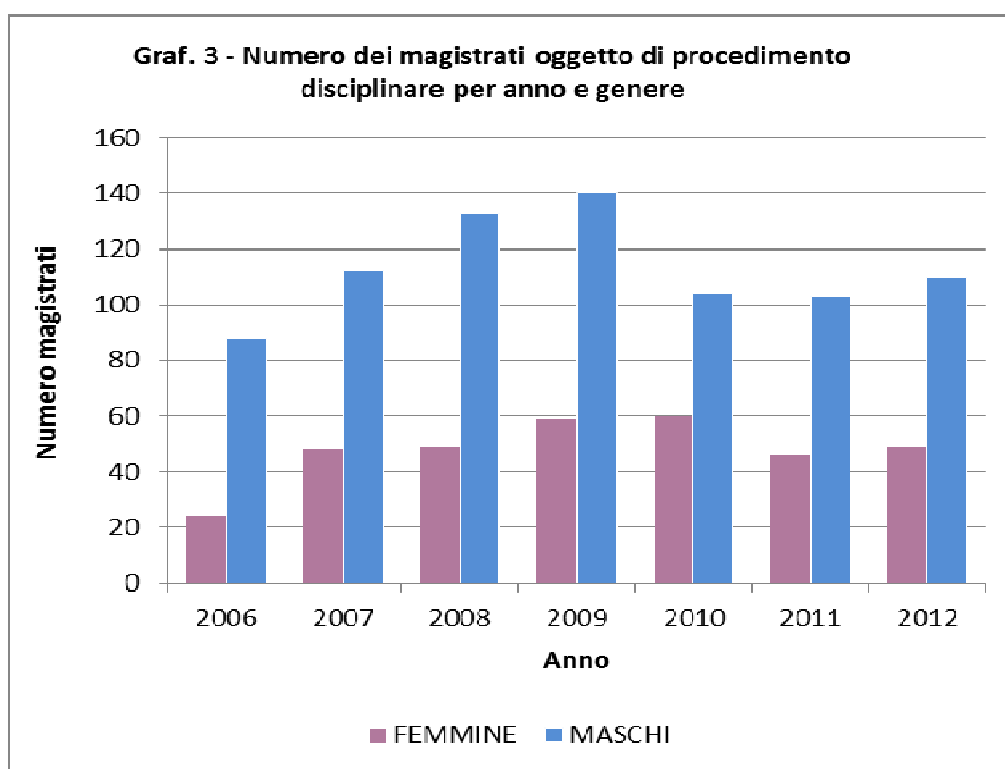
Al 31/12/2012 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari sono, secondo fonte del Consiglio superiore della magistratura, 8.357 di cui 2.119 requirenti e 6.238 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di “incolpazione” risultano più alti per i magistrati requirenti, e sono pari a 25 per ogni 1.000 requirenti e 16 per ogni 1.000 giudicanti.



### *Per genere dei magistrati*

Nel 2012 il numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare è composto per il 31% dal genere femminile e per il 69% da quello maschile, mantenendosi costante rispetto al 2011.

Tale rapporto continua ad essere ben lontano da quello che caratterizza la popolazione dei magistrati in servizio, che si compone per il 47% di donne e per il 53% di uomini<sup>6</sup>.

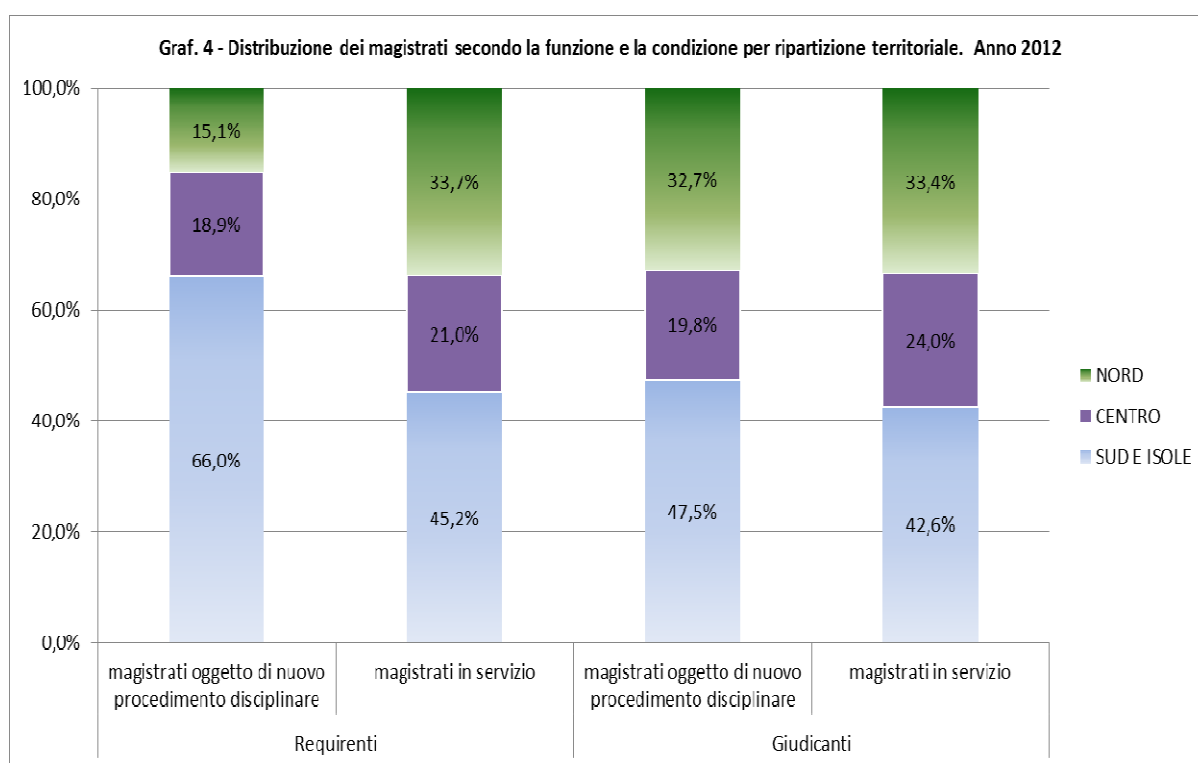


<sup>6</sup> Fonte Cosmag al 31/12/2012.

### *Per sede di servizio dei magistrati*

La distribuzione per sede dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare indica che i magistrati requirenti incolpati lavorano prevalentemente negli uffici giudiziari del sud e isole (66% rispetto al 34% del resto d'Italia) ed è significativamente diversa dalla stessa distribuzione dei magistrati in servizio (45% rispetto a 55%). Per quanto riguarda i magistrati giudicanti, il numero degli incolpati si ripartisce invece in proporzione al numero dei magistrati in servizio.

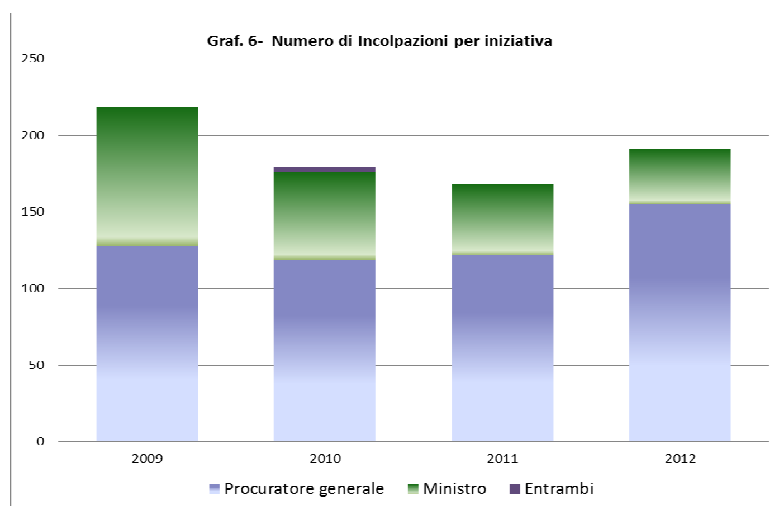
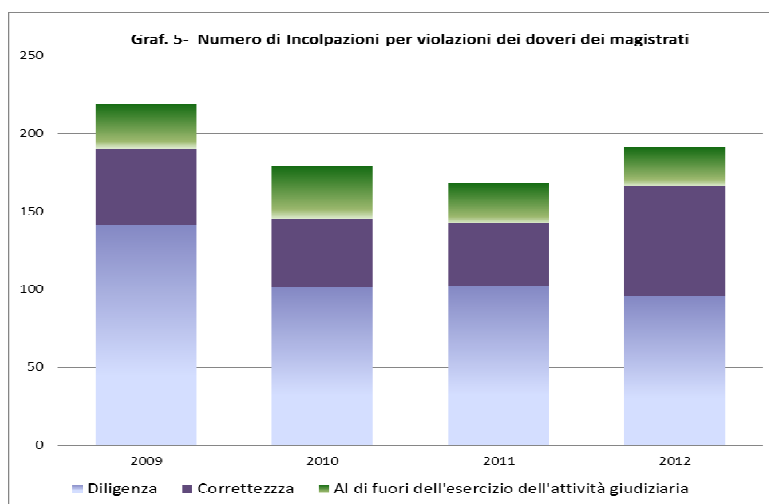
Complessivamente, nel 2012, si rileva che il 54% dei magistrati incolpati svolge una attività giudiziaria nei distretti del sud<sup>7</sup>, ove peraltro è in servizio soltanto il 43% dei magistrati italiani.



<sup>7</sup> Per la ripartizione territoriale, in conformità di quella utilizzata dall'ISTAT, sono state comprese nel nord le sedi ricadenti nei distretti di Bologna, Brescia, Genova, Milano, Torino, Trento, Trieste, Venezia; nel centro le sedi ricadenti nei distretti di Ancona, Firenze, Perugia, Roma (compresi gli uffici giudiziari con competenza nazionale); nel sud ed isole le sedi ricadenti nei distretti di Bari, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Messina, Napoli, Palermo, Potenza, Reggio Calabria, Salerno.

## *Per tipologia di illecito contestato*

Il numero totale delle incolpazioni nel 2012 aumenta del 13% rispetto all'anno precedente, a seguito di un aumento delle azioni disciplinari su iniziativa del Procuratore generale. Il 50% delle incolpazioni riguarda le violazioni della diligenza dei magistrati, il 37% della correttezza e il restante 13% è pertinente al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria<sup>8</sup>. Le incolpazioni relative alla violazione dei doveri di correttezza aumentano significativamente rispetto all'anno precedente, sia per iniziativa del Procuratore generale (dal 30% del 2011 al 39% del 2012) che per iniziativa del Ministro (dal 7% del 2011 al 28% del 2012).



<sup>8</sup> Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: abuso della qualità e della funzione, astensione e omissione di atti dovuti, corruzione, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario e rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici. Tra le violazioni della diligenza si considerano: ritardi nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione. Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata.

Nel 2012, le incolpazioni per “ritardi nel deposito di provvedimenti”, “ingiuria o diffamazione” e “ritardi e negligenze nell’attività dell’ufficio”, che rappresentano complessivamente il 40% del totale, diminuiscono in media dell’8%. Diminuiscono inoltre gli illeciti attinenti alle “violazioni di norme processuali penali e civili”, dal 15% del 2011 al 5% del 2012.

Invece, alcune tipologie di illeciti poco frequenti fino al 2011 diventano significativamente rilevanti nel 2012: “rapporti con i collaboratori”, “astensione e omissione di atti dovuti” e “rapporti con gli avvocati ed il pubblico”.

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

Illecito disciplinare	Anno			
	2012	2011	2012	2011
	Numero		%	
ritardi nel deposito di provvedimenti	42	45	22,0%	26,6%
ingiuria o diffamazione e/o altri reati	20	23	10,5%	13,6%
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	16	9	8,4%	5,3%
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	15	16	7,9%	9,5%
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario *	15	11	7,9%	6,5%
tardiva o mancata scarcerazione *	12	6	6,3%	3,6%
violazione di norme processuali penali e civili	10	26	5,2%	15,4%
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	10	8	5,2%	4,7%
abuso della qualità e della funzione	8	9	4,2%	5,3%
rapporti con i collaboratori *	8	1	4,2%	0,6%
astensione e omissione di atti dovuti	6	2	3,1%	1,2%
rapporti con gli avvocati ed il pubblico *	6	1	3,1%	0,6%
altro	23	12	12,0%	7,1%
<b>Totale incolpazioni</b>	<b>191</b>	<b>169</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

\* Illeciti disciplinari fino al 2011 compresi nella voce *Altro*.

