

VITALIANO ESPOSITO

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

# **INTERVENTO**

DEL PROCURATORE GENERALE  
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011*

Roma, 26 gennaio 2012



**SOMMARIO:**

**1. PREMESSA – 2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO – 3. L'ATTIVITÀ IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA GENERALE – 4. IL SERVIZIO CIVILE DELLA PROCURA GENERALE – 5. IL SERVIZIO PENALE DELLA PROCURA GENERALE – 6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA – ALLEGATI: A) INTERVENTO ORALE SVOLTO NEL CORSO DELL'ASSEMBLEA; B) TAVOLE STATISTICHE RELATIVE ALLA MATERIA DISCIPLINARE**

**1. PREMESSA**

Questa è, per me, l'ultima presenza ufficiale alla cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario nella funzione di Procuratore generale della Corte di cassazione. Tale circostanza – se, per un verso, sollecita al mio animo forti e particolari emozioni – pone invece, per altro verso, alla mia riflessione razionale, un interrogativo non meno intenso: e cioè, di quali siano le differenti condizioni – a distanza di oltre cinquant'anni da quando iniziai ad indossare la toga di magistrato – in cui oggi avviene l'esercizio della giurisdizione.

Mezzo secolo rappresenta, per una epifania sociale quale l'amministrazione della giustizia, un intervallo temporale talmente ampio da non poter essere racchiuso nel piccolo guscio di noce di un intervento. Credo, pertanto, che occorra cogliere il senso epocale del cambiamento in un solo concetto di sintesi: oggi, a differenza che nel passato, l'amministrazione della giustizia e l'esercizio della giurisdizione sono divenuti componenti fondamentali ed ineliminabili dell'equilibrio economico e sociale dello Stato contemporaneo. Quando, nel 1963, iniziai a svolgere la mia funzione di magistrato, lo *ius dicere* rappresentava solo una delle doverose funzioni

ascrivibili allo Stato di diritto, espressione di un patto sociale con il quale lo Stato-persona assicurava allo Stato-comunità, nel settore penale, la sicurezza dei rapporti interindividuali, e, nel settore civile, la soluzione dei conflitti economico-patrimoniali. Dopo cinquant'anni, l'esercizio della giurisdizione ha sì conservato questo suo nocciolo duro, aggiungendo, tuttavia, molto altro di importante: esso oggi rappresenta un fattore di crescita o di depressione economica di uno Stato, un inequivoco indicatore dell'affidabilità economica di esso per gli investitori internazionali, un parametro fondamentale per la progettualità e la competitività imprenditoriale, un indice di assoluta incidenza per saggiare, da parte degli organismi sovranazionali, la stabilità e la maturazione politico-istituzionale di uno Stato-membro e – da ultimo, ma non ultimo – lo specchio fedele della stessa fiducia della comunità sociale nelle Istituzioni, oltre che, naturalmente, delle stesse contraddizioni sociali ed istituzionali.

I dati raccolti in importanti e recenti studi di settore dimostrano la piena fondatezza di tali affermazioni. Mi limito a ricordare, ad esempio, che – secondo un'indagine del giugno 2011 del Centro Studi di Confindustria – una riduzione del 10% della lunghezza dei processi in ambito civile aggiungerebbe lo 0,8% al prodotto interno lordo; o che, se nella provincia di Bari la giustizia civile avesse la medesima efficienza che si riscontra nella provincia di Torino (-60% circa di durata dei procedimenti), la sua crescita economica nel periodo 2000-2007 sarebbe stata più elevata di 2,4 punti percentuali; che l'inefficienza della giurisdizione segue purtroppo come un'ombra gli atavici squilibri sociali ed economici della Nazione, atteso che, secondo alcuni studi della Banca d'Italia<sup>(1)</sup>, i tempi di risoluzione delle controversie commerciali al Sud sono di circa il 20% più lunghi rispetto al Nord, e che solo nelle macroregioni più avanzate d'Italia, come ad esempio nel Nord Ovest, i tempi di definizione di un procedimento civile di primo grado – stimato in 306 giorni per il 2006 – potrebbero risultare in qualche modo competitivi con quelli di Francia e

---

<sup>1</sup> Cfr. Magda BIANCO e Francesco BRIPI, *Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Convegni e seminari, 2009.

Spagna (250) o Germania (157). Oggi, in generale, le cifre statistiche misurano l'affidabilità dell'istituzione-giustizia all'estero, fotografandola in modo spesso impietoso. Così – cito ancora lo studio di Confindustria – secondo gli indicatori della Banca Mondiale pubblicati nel rapporto *Doing Business 2011*, il tempo necessario per risolvere una controversia relativa all'applicazione di un contratto commerciale è in Italia superiore più di due volte rispetto a quello medio OCSE e quasi quattro volte maggiore rispetto a quello della Francia, mentre il costo medio sopportato dalle imprese italiane è notevolmente più elevato, rappresentando circa il 30% del valore della controversia stessa, a fronte del 19% nella media OCSE.

Potrei a lungo continuare, in questo rosario di cifre, che convalidano le mie iniziali affermazioni. Il problema è, tuttavia, di metodo: non possiamo continuare a ragionare sull'esercizio della giurisdizione, secondo la filosofia dell'*als ob*, del “come se”: come se la giurisdizione non fosse essa stessa precipuo fattore economico e come se il tempo si fosse fermato all'epoca del mio concorso per uditore giudiziario. Soprattutto, non è un lusso teorico che possiamo permetterci oggi, in un momento in cui la crisi dell'economia della società globalizzata, già egemone rispetto alla politica, rischia di divenirlo anche rispetto alla giustizia e siamo pertanto chiamati ad interventi immediati.

E' insomma urgente, per lo stesso appagamento dei diritti fondamentali, una riflessione sulla giurisdizione nell'attualità, l'unica utile per la sua effettiva promozione. In breve: la crisi – endemica – della giurisdizione rischia, in questo frangente storico, di essere ancor di più acuita dalla crisi economica, per l'indisponibilità di ulteriori risorse da destinare; ma – al tempo stesso – l'ulteriore mortificazione di funzionalità della giurisdizione rischia a sua volta di riflettersi sulla progettualità economica, divenendo incisivo fattore depressivo. La circolarità, quasi eleatica, che ne discende diviene un cappio soffocante per il Paese: come è stato acutamente evidenziato, «la lungaggine della giustizia fa sì che i tribunali siano utilizzati per perpetuare la violazione degli obblighi contrattuali e delle norme, anziché per farli rispettare»; ma questo “rifugio nell'inefficienza” da parte di chi

difende il proprio torto, ha, a sua volta, effetti devastanti sulla fiducia dei cittadini e, soprattutto, delle imprese, che temono, anche per questo, di investire e rinunciano a crescere. Ora, la domanda – per vero impegnativa – che occorre porsi è: come ed in quale punto è possibile spezzare questo circolo vizioso ?

La risposta nasce, ancora una volta, dai numeri. Secondo i dati della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) riferiti al 2008, l'Italia destina al funzionamento del sistema giustizia (civile e penale) circa lo 0,19% del PIL, dato, questo, pressoché omogeneo, a livello aggregato, a quello della media dei paesi europei: un po' meno della Spagna (0,24%), ma più della Francia (0,13%) e, persino, del Regno Unito (0,17%). Questo dato rende evidente che ciò che serve alla giurisdizione in questo specifico momento storico non è probabilmente tanto la destinazione di nuove risorse (peraltro introvabili) quanto, piuttosto, la liberazione di quei meccanismi che – razionalizzando la spesa in funzione del recupero di economie di scala – rendano più efficiente il sistema.

Anche sulla giustizia, insomma, la vera scommessa del prossimo futuro riguarda la crescita e, come nell'ambito economico-finanziario, il recupero più prezioso è quello della crescita della fiducia degli investitori, cioè degli stessi utenti della giurisdizione: come occorre preservare la saldezza economica del Paese dagli attacchi speculativi al debito sovrano, così occorre difendere la credibilità della giurisdizione da quanti speculano sulla sua inefficienza, in essa nascondendo, opportunisticamente, la resistenza all'altrui buon diritto o inseguendo la prescrizione della propria colpa.

Chiaro l'obiettivo, risultano ovviamente complesse le terapie per perseguirlo: esse scontano – com'è ovvio – fitti e complessi effetti di viscosità ancestrali. Ad esempio, la riforma delle circoscrizioni giudiziarie e, prima ancora, l'esatto dimensionamento degli uffici giudiziari – posto che tribunali piccoli e sottodimensionati, che equivalgono a circa il 70% di quelli esistenti, risultano meno produttivi e, soprattutto, incidono sulla produttività del singolo giudice, crescente al crescere della dimensione

del'ufficio giudiziario<sup>(2)</sup> – è frenata dai tradizionali localismi, nei quali è dato riscontrare una singolare saldatura di interessi di magistrati ed avvocati *in loco*.

Occorre, tuttavia, selezionare gli obiettivi di riforma ai fini della possibile efficacia delle stesse: sotto tale profilo alcune riforme di struttura paiono ormai indilazionabili.

Quanto alla materia penale, la priorità è certamente l'esecuzione penale: sono necessari provvedimenti che, al di là del contingente, perseguano fino in fondo la decarcerizzazione, ad un tempo ripristinando il principio di effettività della pena secondo gli scopi suoi propri fissati in Costituzione. Meritano condivisione recenti iniziative governative in tema di estensione della detenzione domiciliare, destinata ad affiancare – si spera – arresto e reclusione quale vero e proprio terzo genere di sanzione reclusiva. Vi sono, poi, una serie di riforme sul processo penale idonee a deflazionare l'insostenibile pesantezza delle cifre di oggi: penso, in particolare, alla sospensione del processo agli irreperibili; alla necessità di più netta tipizzazione di alcune ipotesi di ricorso per cassazione (specie in tema di sentenza resa a seguito di patteggiamento); al ricorso per cassazione affidato esclusivamente alla legittimazione del difensore e non a quella personale dell'imputato, considerate le altissime percentuali di inammissibilità riscontrate in tale tipologia di ricorso; alla possibile reintroduzione, con correttivi intelligenti sull'entità della pena, del c.d. "patteggiamento in appello"; a coraggiose innovazioni in tema di sospensione della prescrizione dopo l'eventuale doppia conforme di condanna. Penso, soprattutto, ad una selettiva, intelligente, ma necessaria depenalizzazione per fattispecie la cui antiggiuridicità penale appare oggi quanto mai vetusta. Su tali proposte mi soffermerò più diffusamente nella parte di questo intervento dedicata al servizio penale dell'Ufficio.

Accanto agli sfortimenti, occorre guardare a quelle che chiamerei "incentivazioni" di funzionalità del sistema. Così, il ritocco della disciplina sostanziale e processuale in tema di reati di corruzione varrebbe a contrastare (e, quindi, a recuperare) quella inestimata ricchezza illegale e sommersa che costituisce il prodotto di tale tipologia

---

<sup>2</sup> Fonte: Rapporto ISAE del giugno 2008 su *Priorità nazionali. Infrastrutture materiali e immateriali*.

di reati; ma penso anche al diritto processuale tributario, nel quale la concomitante, favorevole evenienza di concordati fiscali per modeste evasioni e di commissioni tributarie finalmente affidate a giudici togati potrebbe rilanciare il contrasto alla grande evasione, autentica e scandalosa iniquità del nostro consorzio sociale.

Nel settore civile, occorre interrogarsi sulle ragioni (ed affrontarle con coraggio) per le quali, secondo i dati del CEPEJ, riferiti al 2008, l'Italia ha il più alto indice di litigiosità civile nel contesto europeo (4,77 procedimenti civili avviati ogni cento abitanti, contro i 3,58 della Spagna e i 2,73 della Francia) e, di più, presenta distorsioni assolutamente patologiche da un punto di vista statistico: nel medesimo anno, il 47% del totale nazionale dei nuovi giudizi per risarcimento del danno prodotto da circolazione di veicoli risultava essere concentrato nelle province di Napoli e di Caserta<sup>3</sup>).

Quest'ultimo esempio vale a spingere la riflessione su di un versante finitimo e non meno impegnativo: cosa abbiamo fatto e cosa possiamo fare noi magistrati in attesa del tempo che verrà, in attesa delle riforme.

Abbiamo cercato, essenzialmente, di recuperare dalle recenti riforme ordinamentali efficienza con nuove organizzazioni. Abbiamo – come magistrati del pubblico ministero – provato a diffondere e verificare le *best practices* in tema di uniforme e corretto esercizio dell'azione penale, di giusto processo, di puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici: attività, questa, culminata nella riunione presso la Corte di cassazione dei procuratori generali dei distretti, il 18 aprile dello scorso anno. Voglio evidenziare come la ricerca di questa uniformità, lungi dal prospettarsi come nostalgia di anacronistica e vuota gerarchia, è stata sempre correlata alla comune ricerca dei valori fondanti della giurisdizione, in particolare quelle del giusto processo: nella convinzione che solo un'azione comune e condivisa sulle buone prassi organizzative possa davvero avvicinarci alle regole minime ed essenziali della *fairness* europea. E,

---

<sup>3</sup> Fonte: *La litigiosità presso giudici di pace: fisiologia e casi anomali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, Quaderno n. 92, Aprile 2011, a cura di P. Fantini, S. Giacomelli, G. Palumbo e G. Volpe.



non a caso, a tale iniziativa ha fatto da *pendant*, in dimensione sovranazionale, la Conferenza dei Procuratori generali d'Europa, ospitata anch'essa presso la Corte di cassazione il 26 maggio dello scorso anno.

Mi piace sottolineare proprio questo duplice movimento vettoriale dell'Ufficio della Procura generale della Cassazione. Le istanze di avvicinamento e di integrazione del ruolo del pubblico ministero tra i vari sistemi giuridici europei – che trova la sua piattaforma nella Convenzione EDU ed, in particolare, nell'art. 6 – hanno trovato la necessaria amplificazione e diffusione attraverso la cooperazione tra i procuratori generali, organizzata da questo Ufficio e costantemente monitorata.

E' un circolo virtuoso che ci avvicina all'Europa e ne diffonde i valori di civiltà giuridica, evitando le monadi ed i solipsismi. In questo vedo la crescita che impegna l'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero; in questo, soprattutto, sta la scommessa del futuro per riconquistare la piena e totale fiducia dei cittadini nell'esercizio della giurisdizione.

La drammatica sinergia tra crisi della giustizia e crisi economica, insomma, non può costituire alibi per legittimare l'oblio sulla funzione propria ed essenziale della giurisdizione: quella di tutela dei diritti fondamentali.

Il diritto al tempo della crisi non può trasformarsi in una crisi di progettualità del diritto. E tale progettualità non può lasciare incompiuta l'azione volta a far emergere ed a proteggere, con sempre maggiore intensità ed efficacia, soprattutto quelli che vengono definiti “diritti sottili” o “diritti degli ultimi”: penso, in particolare, ai diritti dei disabili; degli omosessuali; dei bambini, dei migranti, dei detenuti, delle persone vulnerabili.

Ma perché ciò accada è necessario – come ho sottolineato negli interventi degli anni scorsi – una forte coesione culturale; coesione non solo tra magistrati ma tra tutti gli operatori del diritto, tra la giurisdizione e la società civile; coesione sui valori essenziali e fondanti di uno stato democratico.

In tale prospettiva, risulta irrinunciabile, oggi più che mai –avvicinarsi sempre più alle istituzioni europee e non chiudersi in pericolosi, quanto anacronistici localismi.

E occorre tener conto – ed attuarle – delle raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, così come dei moniti della Corte di Strasburgo.

Va cioè difesa e sviluppata la giurisdizionalizzazione a livello sovranazionale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La creazione di una giurisprudenza comune dei diritti umani – questo fenomeno culturale del diritto in grado di imporsi ai governi delle nazioni – è stata l'aspirazione e l'ideale che ha accompagnato le generazioni che, come la mia, hanno visto il sorgere, per la prima volta, di una prospettiva sovranazionale nell'esercizio della giurisdizione.

Occorre mantenere ferma tale prospettiva, rafforzarla, espanderla, contro ogni tentazione di abbandonarsi alla stanchezza o, peggio, alla rassegnazione: essa è, in realtà, l'unico, efficace antidoto alla crisi, economica e delle istituzioni.

## **2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO**

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

Quale responsabile dell'organo posto al vertice funzionale degli uffici di procura, in questo intervento intendo occuparmi di tali uffici, nonché illustrare le attività svolte nell'anno appena decorso dalla Procura generale della Cassazione.

L'obiettivo di riempire di contenuti – come ripetutamente ho avuto modo di affermare – il dettato dell'art. 6 decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, allo scopo di concretizzare uno scambio di informazioni e di dati sul tema delle “buone prassi” organizzative, di cui ho già fatto cenno, ha costituito un aspetto trainante del mio operato negli anni di direzione della Procura generale e si è nutrito di significative iniziative già realizzate e di altre in corso di realizzazione.

Dalle relazioni acquisite in base al citato art. 6, emerge con chiarezza il pieno recepimento dello spirito di tali iniziative che muovono dal ruolo fondamentale del procuratore generale presso la corte di appello quale “organo promotore della fisiologia del sistema e del rispetto dei canoni della *fairness*”, alla stregua di una esigenza di “nomofilachia delle prassi”, intesa come esigenza di fondo di realizzare momenti di informazione e coordinamento tra i singoli uffici di procura e, attraverso questo Ufficio, delle varie procure generali.

Da esse si apprende con soddisfazione la moltiplicazione delle riunioni di coordinamento tra i vari uffici dei singoli distretti su temi specifici, finalizzate allo scopo di assicurare il corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell’esercizio dei poteri di direzione, di controllo e di organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti.

Il dato di partenza – che può e deve fungere anche da base per una maggiore sinergia tra questo Ufficio e il Consiglio superiore della magistratura – è il fatto che la norma *de qua* prevede anzitutto un rinnovato e più incisivo ruolo dei procuratori generali presso le corti di appello, in vista delle finalità sopra menzionate, ruolo che si svolge acquisendo dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed inviando al Procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione “almeno annuale”. Il vero problema è quello di concretizzare questo ruolo – che, non di rado, viene visto dai procuratori generali distrettuali come altrimenti formale e simile ad una “scatola vuota” – e di coniugarlo con i compiti di questo Ufficio e del C.S.M., ossia disegnare un più ampio contesto di sinergie che presuppone, tuttavia, lo scioglimento di nodi delicati e fondamentali. Tanto anche con riferimento al fatto che le risoluzioni del 12 luglio 2007 e del 21 luglio 2009 del C.S.M. in tema di organizzazione degli uffici del pubblico ministero fanno riferimento al “potere di vigilanza” del procuratore generale che “acquisisce dati e notizie”, al “circuito informativo interno al sistema degli uffici requirenti in punto di assetti organizzativi delle procure”, ma non entrano nel dettaglio sui modi e sui limiti di attuazione del potere predetto. Molto significativa appare una recente nota sul tema dei procuratori

generali presso le corti di appello di Torino, Brescia, Trento, Trieste, Venezia, Genova, Bologna, Firenze ed Ancona, alla quale hanno successivamente aderito altri procuratori generali.

Alcuni di loro si chiedono non tanto come debba essere intesa, ma soprattutto come debba essere attuata la verifica del corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme del giusto processo nel distretto.

Con riferimento al primo punto, all'interrogativo se si debba stimare detto potere come riflettente una mera "ricognizione" delle situazioni esistenti nel distretto o, piuttosto, come comprendente anche e soprattutto il potere-dovere di assicurare l'osservanza dei canoni di correttezza ed il rispetto delle norme sul giusto processo, essi condivisibilmente rispondono nel secondo senso; ma sulla consistenza dei poteri atti a rendere concreto il predetto potere-dovere pongono dubbi e perplessità di non agevole soluzione: ad esempio, con riferimento alla richiesta in visione di atti dei procedimenti penali pendenti presso le procure del distretto. In proposito, si è ricordato che la delibera in data 6 aprile 2011 del C.S.M. ha sancito che "il procuratore della Repubblica non è tenuto a dare seguito alla richiesta di trasmissione di atti al procuratore generale, quando questa è avanzata genericamente «al fine di una eventuale avocazione»", desumendosene che se, in presenza di una richiesta comunque caratterizzata da una certa specificità, si è addivenuti alla precisata conclusione, potrebbe argomentarsi che ciò valga a maggior ragione in presenza di una richiesta volta a verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale.

Anche in passato ho posto in rilievo che la prospettiva nella quale si muove l'ufficio che dirigo è quella di essere in sintonia con le linee cui si ispira la risoluzione approvata il 21 luglio 2009 dal C.S.M., in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero: le disposizioni dettate dall'art. 6 sono ivi lette come funzionali "all'esigenza di completare il circuito informativo 'interno' al sistema degli uffici requirenti in punto di assetti organizzativi delle procure". Sempre in tale ottica, fra l'altro, il Consiglio verifica che il programma organizzativo di ogni ufficio requirente di primo grado "sia rispondente alle norme dell'ordinamento giudiziario

nonché alle indicazioni consiliari relative alla loro applicazione; in caso negativo, formula i suoi rilievi e li trasmette sia al procuratore, per opportuna conoscenza anche ai fini dei possibili interventi di sua competenza, sia al Procuratore generale della Corte di cassazione e al procuratore generale presso la Corte d'appello, cui competono i poteri di vigilanza *ex art. 6*" citato.

In tale prospettiva, pertanto, l'Ufficio da me diretto ha avviato specifiche ricognizioni finalizzate agli scopi appena esposti e riflettenti la raccolta di notizie significative con riferimento a tematiche quali i criteri e i tempi dell'iscrizione delle notizie di reato, i tempi e i modi dell'esercizio dell'azione penale, le misure finalizzate a concretizzare il principio della ragionevole durata del processo, a monitorare i casi di esecuzione di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo o di significativa applicazione dei principi in esse affermati, con riferimento al "giusto processo".

Va poi posto in rilievo che il legislatore è intervenuto, in sede di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, con la legge 22 febbraio 2010, n. 24 (art. 3-*ter*), apportando modifiche al decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, in tema di dirigenza degli uffici giudiziari. Con tale modifica è stato demandato ai capi delle procure il compito di "assicurare la tempestiva adozione dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero della giustizia per l'organizzazione dei servizi giudiziari, in modo da garantire l'uniformità delle procedure di gestione nonché le attività di monitoraggio e di verifica della qualità e dell'efficienza del servizio". Anche detto compito è rapportabile all'art. 6 in esame, là dove esso fa espresso riferimento alla verifica del "puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti".

Per alcune delle iniziative assunte – ad esempio, in tema di criteri di registrazione delle notizie di reato – ci si è avvalsi della proficua ed operativa cooperazione dei competenti uffici del Ministero della giustizia; il tutto presuppone la più diffusa consapevolezza che quelle che siamo abituati a definire "le buone prassi" devono

vedere protagonista non solo, ovviamente, ciascun magistrato dirigente, ma più largamente ciascun magistrato nello svolgimento del proprio lavoro quotidiano.

Peraltro, nella delibera del C.S.M. del 23 luglio 2008 – con la quale è stata istituita la “Struttura tecnica dell’organizzazione” (S.T.O.) – si fa significativamente riferimento all’esigenza di “promuovere il confronto e la diffusione delle buone prassi metodologiche ed operative anche attraverso la sperimentazione e l’utilizzazione di tecniche innovative”, con l’importante specificazione che, in tale ottica, occorre acquisire ed analizzare informazioni sui carichi di lavoro, sui flussi e sulle pendenze dei procedimenti e processi a livello nazionale e di quelli provenienti dalle commissioni flussi distrettuali.

Al riguardo, va altresì evidenziata una importante novità dell’anno decorso: in data 16 marzo 2011, il C.S.M. ha significativamente istituito la Banca dati nazionale delle “buone prassi”. Nella relativa delibera, il Consiglio ha appunto ricordato la pregressa istituzione della S.T.O. (art. 29-ter reg. int.) ed ha individuato una serie di importanti linee programmatiche. Si è espressamente fatto riferimento alla necessità della “creazione di una rete di collegamento tra il Primo Presidente della Corte di cassazione, il Procuratore generale presso la Corte, i capi di Corte ed i procuratori generali, o loro delegati, e la S.T.O., allo scopo di implementare la banca dati e di verificare, mediante anche visite mirate e scelta di progetti pilota, quali buone prassi possano in concreto essere proposte alla settima Commissione come oggetto di un possibile programma di diffusione, da realizzare con il coinvolgimento dei responsabili della formazione in sede centrale e in sede decentrata”. Si è giustamente sottolineata la necessità di un interscambio informativo efficace al servizio del circuito dell’autogoverno e degli uffici giudiziari, idoneo a valorizzare il grande patrimonio rappresentato dalle buone prassi, e si è affermato che “la materia delle politiche di innovazione organizzativa e tecnologica interne agli uffici giudiziari va affrancata da forme non strutturate di circolazione delle informazioni, creando le premesse per la disponibilità e la fruibilità delle stesse secondo criteri prestabiliti di

selezione qualitativa, di classificazione e di potenzialità diffusiva; criteri predefiniti in modo oggettivo e scientifico e presidiati dallo stesso C.S.M.”.

In definitiva, occorre alimentare un circuito virtuoso che veda protagonisti il C.S.M., il Ministro della giustizia, il Procuratore generale della Corte di cassazione, i singoli procuratori generali; non a caso, come si è anche in altre occasioni posto in rilievo, il Presidente della Repubblica – nella parte finale del suo discorso al *plenum* del C.S.M. del 9 giugno 2009 – ebbe ad insistere sulla opportunità che “il C.S.M., il Ministro e i vertici degli uffici requirenti intensifichino momenti di interlocuzione con i capi delle procure, seguendo l’evolversi delle loro prassi assecondando l’adozione di modelli che prevengano i contrasti, rispettino i principi costituzionali posti a base dell’esercizio dell’attività giudiziaria e agevolino la migliore allocazione delle risorse”.

Insomma, solo con la conoscenza delle esperienze dei vari uffici, l’effettiva circolazione di idee e progetti, il confronto delle esperienze, in una logica di sinergia praticata e non solo declamata, le buone prassi si possono davvero diffondere, ottimizzare, “esportare”.

#### **b) *Le iniziative assunte dalla Procura generale nel 2011.***

Il primo obiettivo che è stato concretizzato è l’istituzionalizzazione degli interscambi di informazione – che, in precedenza, avvenivano prevalentemente su base volontaria – ed è proprio tale interscambio che ha costituito l’asse dell’importante incontro tra i vari procuratori generali delle corti di appello che si è svolto, presso la Procura generale della Cassazione, lo scorso 18 aprile 2011, iniziativa mai prima realizzata, su temi di grande rilevanza, quali: i criteri di iscrizione delle notizie di reato (in particolare, con riferimento ai modelli 21 e 45), la tutela degli interessi patrimoniali dello Stato, gli interventi a tutela di soggetti minorenni.

Sinteticamente, deve essere ricordato quanto segue.

### *b.1) I criteri di iscrizione delle notizie di reato.*

Il monitoraggio effettuato – che completa un ambito di iniziative già avviate fin dal 2009 – ha avuto ad oggetto essenzialmente la registrazione delle “non notizie di reato” al modello 45. Dalla raccolta di informazioni è emerso che vi sono più ragioni all’origine della mancanza di un dato omogeneo nell’approccio alle iscrizioni al modello 45, nel senso che si sono riscontrate discrasie tra iscrizione e definizioni, non solo fra distretti diversi, ma anche all’interno di uno stesso distretto; le differenze non si giustificavano con i diversi carichi di lavoro, ma risultavano causate dall’adozione di diverse modalità di iscrizione.

La delicata materia ha formato oggetto di proficuo confronto tra le varie realtà territoriali e, poi, di una segnalazione analitica ai procuratori generali sui criteri di massima, atti a rendere le iscrizioni in esame maggiormente omogenee. Dal canto suo, il Ministero ha emanato una nota in data 21 aprile 2011 avente proprio ad oggetto l’utilizzazione del registro degli atti non costituenti notizia di reato (mod. 45).

### *b.2) La tutela degli interessi finanziari dello Stato.*

Un filone di intervento di particolare rilevanza è costituito dall’attuazione delle previsioni in tema di recupero di risorse finanziarie illecitamente distratte. Due sono stati i profili oggetto di attenzione.

#### *b.2.1) Corte dei conti.*

Si è già segnalato, nella rassegna delle attività dell’ufficio dello scorso anno, il rilievo dato al tema della tutela degli interessi finanziari pubblici, espresso da novità normative (tra cui l’attuazione della Convenzione O.N.U. sulla corruzione, ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116) e giurisprudenziali (come nei più recenti indirizzi



delle Sezioni unite civili in tema di definizione della nozione di “pubblica amministrazione”, e conseguente individuazione delle fattispecie di danno erariale, sia quanto alle tipologie di enti pubblici possibili danneggiati, sia con riguardo ai soggetti convenibili nei giudizi di responsabilità amministrativa). A questo tema è strumentale, sul piano procedurale, l’importante previsione dell’art. 129, commi 3 e 3-*bis*, disp. att. c.p.p.: si è segnalata perciò alle procure generali in ambito distrettuale la necessità di interpretare tale norma nel senso che la comunicazione sull’esercizio dell’azione penale, o l’informazione da darsi in caso di adozione di misure cautelari, comprende i reati riguardanti danni cagionati ad ogni tipologia di pubblica amministrazione, compresi gli enti pubblici economici e le società pubbliche qualora si sia realizzato un danno diretto all’ente pubblico proprietario, ovvero finanziatore, o a enti e società privati concessionari di servizi o attività pubbliche, ed anche quando tra i soggetti indagati o imputati non vi siano soggetti aventi la qualifica di dipendenti o amministratori pubblici, sussistendo la giurisdizione contabile anche con riguardo a soggetti privati beneficiari, ovvero agli amministratori delle società percipienti.

Ma, se quello appena esposto è tema che può dirsi oggi acquisito, il vero e più delicato problema risiede nella individuazione del momento in cui l’informativa del pubblico ministero penale verso quello contabile può essere effettuata. L’art. 129 citato statuisce che “*quando esercita l’azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l’erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell’imputazione*”.

Su tale nevralgico problema, sono state segnalate interessanti iniziative che, ad esempio, hanno posto l’accento sull’opportunità di anticipare alla fase delle indagini preliminari la prescritta comunicazione, soprattutto con riferimento alle ipotesi in cui – in mancanza di provvedimenti cautelari reali da parte dell’autorità giudiziaria ordinaria – vi sia il concreto pericolo che l’indagato possa spogliarsi dei beni ovvero delle disponibilità finanziarie prima che il fatto possa venire a conoscenza del pubblico ministero contabile.

Ciò è stato stimato concretizzabile in seguito all'abolizione della c.d. pregiudiziale penale prevista dal previgente codice di rito penale, nel senso che nell'attuale assetto normativo la pendenza di un procedimento penale non comporta la sospensione del processo contabile, né l'eventuale sentenza di assoluzione è opponibile al pubblico ministero contabile che non può costituirsi parte civile nel procedimento penale.

Si è poi evidenziato che la legge n. 19 del 1994 (artt. 2, comma 4, e 5, comma 6) ha dettato una disciplina maggiormente dettagliata circa l'attività di indagine del pubblico ministero contabile, contemplando più incisivi poteri istruttori che si concretizzano nella facoltà di effettuare audizioni personali (di persone informate sui fatti ovvero del presunto responsabile del danno), ispezioni, richieste di documenti, sequestri, perizie, consulenze.

Inoltre il pubblico ministero contabile – a seguito della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria del 2006) – dispone, oltre che del sequestro conservativo, di ulteriori strumenti cautelari.

#### *b.2.2) Cooperazione giudiziaria con la Confederazione elvetica.*

Alla medesima finalità di tutela degli interessi finanziari pubblici risponde l'attenzione rivolta alle procedure di esecuzione riguardanti sequestri e confische indirizzate alla Confederazione elvetica, riflessa in una complessiva ricognizione degli strumenti negoziali, generali o particolari, che possono essere messi in opera a questo scopo. Ciò, in particolare, a seguito della segnalazione, da parte del Procuratore nazionale antimafia, della necessità di procedere all'attivazione di procedure di cooperazione giudiziaria bilaterale che consentano l'apprensione al patrimonio dello Stato italiano delle somme, dei titoli e delle disponibilità finanziarie sequestrati e confiscati in territorio svizzero su rogatoria dell'autorità giudiziaria italiana.

#### *b.3) Interventi a tutela di soggetti minorenni.*

Si è sviluppata – proseguendo una iniziativa attivata già nel 2010 – una ricognizione circa le modalità di intervento della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, quando tale intervento è previsto dalla legge o richiesto da autorità pubbliche. La finalità è quella di acquisire informazioni circa l'esistenza di direttive in merito alle prassi da seguire nei diversi casi di accompagnamento di minorenni presso uffici della polizia giudiziaria o dell'amministrazione pubblica, oltre che di accertare quali siano le misure adottate negli uffici di procura per garantire uniformità dei modi di procedere degli uffici minorili.

Più in generale, in materia minorile, risultano essersi moltiplicate le riunioni di coordinamento che, coinvolgendo i vari procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, hanno affrontato anche altre tematiche relative ai reati commessi da soggetti minorenni.

#### *b.4) La collaborazione con l'INPS.*

Si è proceduto ad un monitoraggio sui protocolli di collaborazione tra procure e INPS, nell'ambito materiale che involge la competenza dell'ente previdenziale, che ha consentito di accertare che esistono già, diffuse sul territorio, diverse tipologie di rapporti, originati da iniziative ed esigenze locali. In realtà l'"offerta" dell'INPS, in termini di notizie di reato inviate alla procura, è risultato essere molto differenziato, quanto a numeri e a tipologia del fatto-reato (seppure nel limitato spettro delle notizie di provenienza dell'ente).

Un primo problema è, dunque, quello di identificare con chiarezza l'offerta, disarticolandola sul territorio, al fine di verificare se essa ha effettivamente quelle caratteristiche di non omogeneità che emergono dal monitoraggio e quale sia la causa delle differenze.

Un secondo problema è quello della tipologia del rapporto, anche in questo caso con notevoli differenze. Le notizie di reato semplici sono senz'altro le più numerose e

dunque è possibile immaginare la trattazione informatizzata dell'intera procedura. Tuttavia è necessario individuare un protocollo *standard* di redazione, trasmissione e trattazione della notizia di reato. Questo implica 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 umane. Vi sono in questo aspetti strettamente relativi a facoltà e oneri procedurali e altri relativi invece ad aspetti strutturali della comunicazione tra i due uffici.

Il terzo problema è costituito dal fatto che le procure non dispongono di risorse informatiche omogenee sul territorio. Dal punto di vista dell'*hardware* e delle risorse umane, vi sono realtà totalmente diverse, così come molto distante tra le diverse procure è la consapevolezza dell'esistenza stessa di un problema e della sua possibile soluzione. Ancora più urgente è però il profilo del *software*. Il Ministero non ha 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 – è quello di realizzare un radicale risparmio di risorse attraverso l'informatizzazione dell'intero procedimento, dalla sua origine fino alla definizione da parte del giudice; esso si realizza attraverso la capacità di ottenere un prodotto in grado di superare queste diversità, ancor prima che esse siano ricondotte a unità dall'iniziativa dell'amministrazione.

Ciò può essere realizzato solo se si ha consapevolezza dell'origine della difficoltà. Essa non dipende – o almeno non dipende interamente – da cattiva volontà o da disorganizzazione. Il punto focale è costituito dalla diffusione del controllo sul registro generale, in quanto le procure vogliono resti nelle singole articolazioni del pubblico ministero e non siano invece concentrate in una struttura unica, così da passare sotto il dominio dell'amministrazione centrale.

Dunque, occorre tenere conto di tale problema e fornire una risposta in grado di assicurare la necessaria flessibilità.

### *c) L'interlocuzione con i distretti giudiziari.*

Nel corso del 2011 si è chiesto ai procuratori generali distrettuali di relazionare in ordine a diversi temi, ritenuti meritevoli di approfondimento e verifica con riferimento a prassi adottate negli uffici e alle problematiche evidenziatesi nell'anno, come qui di seguito specificate.

#### *c.1) Ritardi nelle scarcerazioni.*

L'avvocato generale preposto al servizio disciplinare aveva segnalato che “con eccessiva frequenza viene ritardata la scarcerazione per decorrenza dei termini massimi di custodia cautelare di soggetti imputati o indagati”, aggiungendo che “tale preoccupante fenomeno, lesivo dei diritti fondamentali della persona umana (art. 5, paragrafo 3, della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), oltre che dell'art. 303 c.p.p., si è accentuato nei tempi più recenti; esso dimostra la carenza di adeguate misure organizzative che pongano gli uffici competenti (pubblico ministero, giudice per le indagini preliminari e giudice del dibattimento) in condizione di adottare tempestivamente i provvedimenti di cessazione delle misure coercitive al fine di evitare una illegittima protrazione delle medesime”.

Orbene, tali ritardi – evenienza in sé indubbiamente assai grave e censurabile e della quale deve, in prospettiva, perseguirsi con tenacia e rigore il pieno superamento – sono, comunque, risultati, dalle relazioni dei procuratori generali distrettuali, limitati a pochi casi nell'intero panorama nazionale.

I procuratori generali hanno riferito dell'esistenza, presso le procure, di un monitoraggio delle misure cautelari, finalizzato ad evitare ritardi nelle scarcerazioni, che va dalla misura minima della annotazione, a cura del magistrato delegato, della scadenza dei termini nelle copertine dei fascicoli, e, conseguentemente, nel registro

cartaceo, alla attivazione, nelle procure a più avanzata informatizzazione, di registri informatici delle scadenze, solitamente aggiuntivi al cartaceo, o persino di un registro delle persone detenute, finalizzato al costante aggiornamento delle vicende della misura cautelare.

E' stata segnalata anche l'adozione di programmi specifici, atti a colmare le lacune del sistema RE.GE., in relazione alla diffusa tipologia di procedimenti con gran numero di imputati ed alla esigenza di diverso calcolo, per ciascuno, oltre che del termine delle indagini preliminari, anche dei termini di fase per le misure cautelari.

*c.2) Riduzione dei tempi dei procedimenti in fase di appello.*

La Corte di appello di L'Aquila ha di recente instaurato la prassi di emettere ordinanze di inammissibilità dell'impugnazione (art. 591 c.p.p.) in ipotesi di evidente inammissibilità dell'appello, dichiarandola "senza formalità", in camera di consiglio, dopo avere acquisito il relativo parere del procuratore generale; si è, quindi, richiesto ai procuratori generali distrettuali di esprimere il proprio parere circa la correttezza e la praticabilità di siffatta soluzione ovvero di segnalare eventuali iniziative analoghe.

Giova premettere che l'obiettivo della velocizzazione dei processi è meritevole di essere perseguito in ragione del generalizzato fenomeno delle eccessive pendenze che affliggono le corti di appello.

In tale contesto, il particolare interesse dell'iniziativa della Corte di appello di L'Aquila sta nel suo approccio innovativo, per avere introdotto un controllo non limitato alla mera verifica dei requisiti prettamente formali di ammissibilità del gravame, ma esteso all'accertamento del prescritto requisito di specificità dei motivi.

Infatti il Procuratore generale di L'Aquila ha riferito che, a seguito di apposita riunione tenutasi nel 2009, è stato deciso di sottoporre ad esame preventivo tutti i fascicoli pervenuti, al fine di verificare la sussistenza di cause di inammissibilità *ex art. 591 c.p.p.*

Nel 2010 sono stati allo scopo trasmessi per il parere alla procura generale 262 procedimenti con successiva pronuncia di inammissibilità; nel primo semestre del 2011 ben 870 procedimenti, con successiva declaratoria di inammissibilità.

La causa di inammissibilità più frequente è stata individuata nella mancata specificità dei motivi (art. 581 comma 1, lettera *c*, c.p.p.) e nella mancata indicazione dei capi o punti della decisione cui si riferisce l'impugnazione (art. 581, comma 1, lettera *a*, c.p.p.).

Avverso le ordinanze di inammissibilità sono stati proposti 31 ricorsi per cassazione.

Risulta conclamata, con riferimento al distretto di Corte di appello di L'Aquila, la consistente, positiva, incidenza della preliminare verifica di inammissibilità, sulla velocizzazione dell'appello e sull'abbattimento delle pendenze.

Da Brescia è stato segnato che l'introdotta controllo preventivo sulla ammissibilità ha portato alla emissione di 57 ordinanze di inammissibilità nell'anno 2010 e di 104 ordinanze nell'anno 2011 (sino al 25 novembre).

La procura generale di Bologna ha rappresentato iniziative volte a sollecitare la più rapida trasmissione dei fascicoli dei processi, oggetto di impugnazione, dai tribunali del distretto alla corte di appello, così riducendo i relativi tempi a volte eccessivamente lunghi (più di dieci mesi), ed ha altresì segnalato un certo incremento nelle ordinanze di inammissibilità, passate, da 61 nel 2010, a 50 nel solo primo semestre del 2011.

Anche altri procuratori generali hanno segnalato la prassi di svolgere una preliminare verifica di ammissibilità; in particolare, il procuratore generale di Salerno ha riferito che il presidente della sezione penale della corte di appello, nel momento in cui assegna i fascicoli ai vari collegi, procede egli stesso ad un primo controllo sulla ammissibilità dei motivi, segnalando l'eventuale inammissibilità della impugnazione che, se condivisa dal collegio assegnatario, viene dichiarata senza formalità, in camera di consiglio, dopo aver acquisito il parere del procuratore generale.

Da Lecce è giunta segnalazione di un controllo di ammissibilità ancora limitato a situazioni di formale ed immediata evidenza, quali la non impugnabilità del provvedimento, o la mancanza di legittimazione o di interesse del soggetto che propone l'impugnazione.

Da Catania é stato riferito che, delle tre sezioni di Corte di appello, solo una opera un controllo sistematico *ex art. 591 c.p.p.*, peraltro limitato quasi esclusivamente ai casi di inammissibilità per inosservanza del termine, per non impugnabilità del provvedimento o per rinuncia ai motivi.

Appare di chiara evidenza come, in ambito nazionale, il controllo preliminare di ammissibilità risulti improntato a criteri diversi da distretto a distretto e solitamente non sia approfondito sino alla verifica di specificità dei motivi, con negativa ricaduta sulle possibilità di immediata definizione.

I dati sopra richiamati, che differenziano il distretto di Corte d'appello di L'Aquila dagli altri, compresi i distretti che hanno riferito di effettuare la preliminare verifica di inammissibilità, ne sono dimostrazione e rendono auspicabile il generalizzarsi della prassi di un controllo preliminare che comprenda anche la verifica di specificità dei motivi.

Taluni uffici hanno chiaramente rappresentato la difficoltà di un simile controllo, in ragione del gran numero di procedimenti già incamerati e pendenti, il cui riesame richiederebbe impiego di tempo e di risorse non disponibili.

In proposito si è rilevato che l'indicato controllo preliminare di ammissibilità potrebbe comunque essere praticato almeno sulle sopravvenienze, con conseguente, seppur più ridotto, effetto deflattivo, sulle pendenze.

Con riferimento alla relativa procedura che, nella disciplina codicistica, prevede l'adozione della ordinanza di inammissibilità *de plano* ed il contraddittorio eventuale differito, il ricorso al parere preventivo del procuratore generale, usuale da parte degli uffici giudicanti sebbene non richiesto da alcuna disposizione di legge, costituisce una prassi che si può prestare ad obiezioni, in termini di violazione del



contraddittorio, in ragione della mancata comunicazione all'altra parte del parere reso.

c.3) *Ottimizzazione delle risorse, modernizzazione ed informatizzazione dei servizi.*

Già negli anni passati sono state registrate interessanti iniziative finalizzate a tali obiettivi, come, ad esempio, progetti organizzativi e altre misure atte ad un più ordinato svolgimento delle operazioni di intercettazione e ad un più efficace controllo delle relative operazioni sul piano contabile, consistenti nell'installazione e nell'utilizzo, in alcuni uffici di procura, del *software* di gestione delle spese delle intercettazioni e del registro mod. 37, con l'obiettivo di informatizzare il processo di liquidazione delle spese relative alle intercettazioni, con compilazione esclusivamente informatica del suddetto registro; programmi di riorganizzazione degli uffici anche in ambito di programmi di *best practices* finanziati dal Fondo sociale europeo; progetti di digitalizzazione dei fascicoli nella fase che segue l'invio dell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*; prassi di semplificazione della fase cruciale delle notifiche, ove è possibile, previo invio di *fax* ai difensori degli imputati o indagati nei casi di elezione di domicilio presso di loro, ovvero di snellimento delle procedure relative agli adempimenti successivi alla chiusura delle indagini, anche a mezzo della stipula di convenzioni con le regioni competenti; iniziative sperimentali e preparatorie – soprattutto in tema di notifica degli atti, di digitalizzazione dei fascicoli etc. – di un piano strategico nazionale finalizzato alla effettiva realizzazione del processo telematico.

Orbene, nelle relazioni pervenute quest'anno, in maniera sostanzialmente generalizzata, si evidenzia che l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali rappresenta un elemento strategico e determinante per la vita di un ufficio giudiziario, non solo per raccogliere il massimo dei risultati, ma anche e soprattutto

per pianificare obiettivi di profilo più alto, indispensabili per la crescita della qualità del lavoro e del servizio offerto.

Il raggiungimento di tali obiettivi richiede, però, la disponibilità degli elementi essenziali, costituiti dal personale e dagli strumenti messi a disposizione. I procuratori generali distrettuali segnalano, per contro, un progressivo impoverimento delle risorse strumentali e un aggravamento delle carenze di personale.

Occorre, tuttavia, rilevare che, nella maggior parte dei casi, sono stati compiuti tentativi per utilizzare al meglio le risorse disponibili: l'adozione di prassi virtuose operata dal singolo ufficio costituisce un patrimonio che non può essere disperso, ma, al contrario deve essere per quanto possibile diffuso, costituendo espressione significativa di una corretta interpretazione del concetto di autogoverno; cosicché, altrettanto apprezzabile è pure la disponibilità da parte di un ufficio a ricevere e ad applicare (quand'anche per imitazione) una prassi organizzativa adottata da altri e rivelatasi particolarmente efficiente e fruttuosa.

In tale prospettiva il ruolo di questa Procura generale può rivelarsi di decisiva importanza nella conoscenza, nella valorizzazione e nella diffusione tra i diversi uffici di corrette soluzioni sul piano dell'ottimizzazione delle risorse e/o di sistemi strumentali capaci di migliorare l'operatività quotidiana, con positive ricadute sulla qualità del lavoro e sui rapporti con i cittadini.

È perciò necessaria una ricognizione delle scelte organizzative adottate in diversi uffici, per procedere ad un'attenta analisi di quei moduli organizzativi capaci di offrire risultati migliori, al fine di promuoverne la generale applicazione; anche in tale direzione è d'indubbia utilità lo strumento offerto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, la diffusione delle buone prassi costituendo un imprescindibile corollario dell'uniforme applicazione del diritto.

A fronte di una domanda di giustizia quantitativamente sempre più imponente è apparso necessario fornire una risposta rapida e organizzata con riferimento a reati di scarsa rilevanza etico-sociale, ma che pur sempre reclamano l'intervento giudiziario.

In funzione di tale obiettivo sembrano porsi come passaggi strumentali:

- la creazione di una modulistica *word* per la compilazione contestuale della richiesta di decreto penale del p.m. – senza gravare sull’attività di quest’ultimo – e del provvedimento del giudice, che viene collocato su una cartella condivisa con l’ufficio del g.i.p., che potrà, se ritiene, stampare e sottoscrivere il documento ovvero modificarlo o integrarlo, con rilevante ricaduta positiva sui tempi di definizione del procedimento;

- la creazione di una struttura operativa, denominata “fascia B”, cui compete giornalmente l’analisi delle notizie di reato, avvalendosi di una serie di postazioni connesse al *server* della procura, su cui è stata creata una specifica cartella, contenente modelli predefiniti di atti e/o provvedimenti del pubblico ministero;

- la creazione di un ufficio di “pronta definizione dei procedimenti”.

Interessanti appaiono anche i tentativi (sperimentati in alcuni uffici) di raccogliere e conservare elementi acquisiti nel corso delle indagini con la creazione di banche dati, facilmente consultabili, nonché di accedere a banche dati di altre istituzioni.

In molte procure si è affrontato il tema dell’organizzazione più efficiente del lavoro di ogni singolo pubblico ministero, a cominciare dalla predisposizione in talune sedi di un calendario delle udienze programmato su base semestrale e finalizzato a garantire la presenza in giudizio del sostituto che ha coordinato l’attività d’indagine o che ha iniziato l’attività d’istruttoria dibattimentale.

L’attenzione posta verso l’ottimizzazione del lavoro dei magistrati è pure indirizzata all’obiettivo della riduzione dei margini d’errore in aree particolarmente sensibili; in tale ambito deve accogliersi con favore l’adozione di un registro informatizzato delle persone detenute, finalizzato al costante aggiornamento delle vicende della misura cautelare, per tal modo evitandosene i casi d’illegittima protrazione.

Tali indicazioni esemplificative dimostrano il fondamento di quanto rappresentato da molti procuratori generali distrettuali, i quali hanno giustamente posto in rilievo lo

sforzo compiuto all'interno degli uffici delle procure territoriali nel duplice obiettivo per un verso di razionalizzare gli interventi nella lotta alla criminalità e, per altro verso, di migliorare il rapporto con i cittadini nel cui interesse la giustizia é amministrata.

La razionalizzazione del contrasto alla criminalità, che comunque passa attraverso un metodo di accertamento imperniato sulle regole del giusto processo, esige di modulare le caratteristiche dei sistemi organizzativi anche sulla base dell'entità del disvalore etico-sociale espresso dal reato.

Non si tratta di un'acquisizione di scarso significato.

La magistratura va sempre più assumendo nel suo complesso i caratteri di un soggetto attento ai cambiamenti della società e ai fenomeni d'illiceità penale che vanno manifestandosi con continui mutamenti di espressione e rispetto ai quali è ineludibile una risposta appropriata sul piano organizzativo.

Altrettanto importante è, in termini speculari, rilevare come la magistratura non intenda più agire come soggetto arroccato in se stesso, lontano dai cittadini, ma, al contrario, con costoro dialogante (negli ovvi limiti in cui le norme di rito lo consentano). L'affacciarsi e il progressivo diffondersi di modelli organizzativi definiti emblematicamente “carte dei diritti” lo attestano.

#### *c.4) Le intercettazioni.*

Debita attenzione è stata prestata, nell'ambito della organizzazione degli uffici, al settore delle intercettazioni, particolarmente delicato, in relazione alla invasività del mezzo di ricerca della prova, alle problematiche connesse alla gestione del servizio, alla evidente esigenza di contenere i costi, sempre di consistente rilievo, di uno strumento di ricerca della prova che resta, comunque, insostituibile in talune situazioni ed in relazione a certe tipologie di reati quali criminalità organizzata, terrorismo, omicidi e altri gravi delitti contro la persona, delitti contro la pubblica

amministrazione, delitti in materia di stupefacenti, e, ancora, per la ricerca di latitanti, ambito nel quale ha consentito di conseguire lusinghieri risultati.

Allo scopo talune procure hanno riferito che è stata introdotta, nell'ambito dei criteri di organizzazione degli uffici, la sottoposizione al visto del procuratore (o degli aggiunti) delle richieste e/o proroghe delle intercettazioni e delle disposte intercettazioni di urgenza.

Si sta diffondendo, in aggiunta o in sostituzione del registro cartaceo, l'introduzione del registro informatico mod. 37, che consente il monitoraggio delle singole intercettazioni con riferimento sia al procedimento che al pubblico ministero assegnatario e che è utile per velocizzare le fasi della relativa procedura, compreso il controllo della fattura emessa dalla impresa noleggiatrice.

È segnalato da più parti il ricorso, per l'affidamento del servizio di intercettazione, a convenzioni con società di servizi che ha portato, in vari casi, pur con persistenti varianti da distretto a distretto, a una significativa riduzione dei costi.

La linea di tendenza che conclusivamente emerge dalle relazioni dei procuratori generali è nel senso di limitare l'utilizzo delle intercettazioni, riservandolo ai reati di maggiore gravità e alla ricerca dei latitanti; di introdurre il controllo del procuratore (o degli aggiunti) sulla opzione investigativa per detto invasivo e costoso strumento di ricerca della prova, particolarmente in presenza di proroghe; di ricorrere in modo attento a convenzioni con società di servizi in funzione del contenimento dei costi, previa adeguata ricerca di mercato e fissazione di prezzi; di praticare in modo sempre più diffuso la remotizzazione degli ascolti; di guadagnare in efficienza ed anche in immediatezza dei controlli mediante l'informatizzazione del servizio.

#### *c.5) Le misure patrimoniali.*

Degne di rilievo risultano le iniziative intraprese con riferimento alle misure di prevenzione e di sicurezza patrimoniali, anche per l'evidente effetto di recupero allo

Stato di consistenti risorse, con contestuale incidenza sulle persone pericolose cui erano riferibili e contenimento delle loro possibilità operative in attività illecite.

Da alcuni distretti, soprattutto quelli maggiormente interessati da fenomeni di criminalità associativa di stampo mafioso, è stata infatti evidenziata la cura posta, sotto il profilo organizzativo ed operativo, con riferimento alle attività inerenti le misure di prevenzione patrimoniale; contestualmente sono stati evidenziati i risultati di significativo rilievo conseguiti.

Da Caltanissetta, si è segnalato un *modus procedendi* improntato ad un preliminare *screening* a cura della sezione, per selezionare le misure più produttive da iscrivere, allo scopo avvalendosi anche di banche dati, quali quella messa a disposizione da Confindustria. Ed ancora, l'esistenza di un coordinamento interforze tra la direzione distrettuale antimafia, la direzione investigativa antimafia e tutte le forze di polizia presenti nel distretto, onde evitare possibili sovrapposizioni di indagini ed ulteriormente selezionare i soggetti di maggiore interesse investigativo in ragione della loro consistenza patrimoniale. Su tale base, nel periodo 1° luglio 2010 - 30 giugno 2010 sono state richieste e concesse sette misure di prevenzione patrimoniali e ed i sequestri effettuati, stimati per l'anno precedente in 7 milioni di euro, sono passati agli attuali 42,6 milioni di euro, sestuplicando così gli importi sequestrati nel territorio di competenza, nell'ultimo anno.

Da Torino è giunta segnalazione della elaborazione di un protocollo di intesa in materia di misure di prevenzione patrimoniali onde evitare sovrapposizioni di indagini penali e/o di prevenzione da parte della direzione distrettuale antimafia, delle procure della Repubblica, del questore e della direzione investigativa antimafia (dato il frequente abbinamento delle indagini preliminari finalizzate al sequestro o alla confisca, alle indagini miranti ad accertare la responsabilità nell'ambito dei procedimenti penali) ed al fine di giungere all'immediata annotazione dei nominativi dei soggetti sottoposti a tali indagini, nei registri, anche informatici, in uso presso le procure della Repubblica, in materia di misure di prevenzione.

Da Napoli, si è segnalata l'incisiva attività svolta nel settore, che ha portato all'adozione di sequestri per equivalente su beni aventi valore cospicuo, nell'ordine di diversi milioni di euro.

Dalla procura generale di Palermo si è voluto, invece, segnalare il contributo dato all'attuazione dei sequestri preventivi, finalizzati alla confisca dei beni dei mafiosi, individuato nello strumento offerto dall'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, applicato con buoni risultati, ottenuti anche grazie a riunioni programmatiche consultive promosse dalla stessa procura con la Guardia di finanza e le altre forze dell'ordine, onde mettere a punto detto speciale strumento operativo, che risulta di particolare agilità e immediatezza anche per il suo correlarsi alla procedura camerale dell'incidente di esecuzione.

Contestualmente si è però evidenziato l'inconveniente costituito dai successivi ritardi nella destinazione dei beni, in alcuni casi rimasti addirittura nel godimento degli stessi soggetti cui erano stati sequestrati, o di loro famigliari, e si è auspicato un netto miglioramento della situazione a seguito della istituzione, con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, della Agenzia nazionale deputata alla amministrazione e destinazione di tali beni.

#### *c.6) Altre tematiche.*

Altri temi affrontati nelle relazioni sono stati quelli dei tempi e modi dell'esercizio dell'azione penale, con riferimento anche alle assegnazioni, all'eventuale adozione di criteri di priorità nella trattazione degli affari e ad ogni misura organizzativa finalizzata a migliorare l'efficacia dell'attività dell'ufficio; delle misure finalizzate a concretizzare il principio della ragionevole durata del processo (anche nella fase delle indagini), ad esempio attraverso il monitoraggio del rispetto dei termini per le indagini preliminari (e delle richieste di proroga) e le conseguenti iniziative dei procuratori generali; di eventuali casi di esecuzione di sentenze della Corte europea

dei diritti dell'uomo e di significativa applicazione di principi in esse affermati, con riferimento al giusto processo; di temi inerenti alla libertà personale (e sul punto rilevano gli aspetti di correttezza, di rispetto dei principi costituzionali e di esercizio delle funzioni di direzione e controllo sopra ricordati, nonché, soprattutto in materia di misure cautelari coercitive, la considerazione degli esiti delle richieste formulate dalle procure della Repubblica, delle procedure incidentali d'impugnazione e delle successive fasi processuali); dell'impiego della polizia giudiziaria, con particolare riferimento alle concrete mansioni attribuite alle sezioni.

A tal riguardo, si è segnalato che può e deve essere pienamente utilizzato l'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. che, come è noto, statuisce che il procuratore della Repubblica, quando procede a indagini per uno dei delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a*), c.p.p., ne dà notizia al procuratore generale perché si attivi in ordine ad eventuali iniziative di coordinamento.

In tale ottica, è stato riferito che – all'esito di riunioni di coordinamento – si è convenuto che i singoli procuratori della Repubblica del distretto trasmettano bimestralmente un prospetto dei procedimenti in corso, altresì segnalando quelli di maggior allarme sociale ovvero suscettibili di trattazione prioritaria, anche con riferimento al dettato dell'art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.

Ancora, nel quadro di un sempre più incisivo coordinamento tra procura generale e corrispondente corte di appello, si sono assunte iniziative atte a favorire la celebrazione di udienze “tematiche” – ad esempio, relative a materie omogenee ovvero anche con riferimento ad appelli riflettenti unicamente il trattamento sanzionatorio – allo scopo di fissare, in ciascuna udienza, un numero maggiore di procedimenti da trattare.

Si è anche rappresentata la necessità di segnalare ai magistrati titolari dei singoli fascicoli i procedimenti con termini scaduti per i quali appaiono necessarie ulteriori indagini, al fine di consentire di adempiere all'obbligo di avocazione.

Con riferimento alla polizia giudiziaria, risultano più penetranti le direttive fornite dai procuratori generali in ordine ai poteri di iniziativa della polizia giudiziaria sul



territorio ed all'attenzione da orientare, sull'intero distretto o in realtà territoriali particolari, a fenomeni criminali stimati degni di più marcata attenzione.

Degna di nota appare l'iniziativa, promossa dal procuratore generale di Firenze in accordo con i procuratori del distretto, di prefigurare protocolli di indagini, per quanto possibile, uniformi in relazione a categorie di reato omogenee; anche questa iniziativa è stata ritenuta, correttamente, rientrante nel perimetro dei poteri di cui all'art. 6 del più volte citato decreto legislativo n. 106 del 2006.

È interessante anche il fatto – segnalato dal procuratore generale di Perugia – che, nel corso delle sempre più numerose riunioni di coordinamento, sono stati anche concepiti schemi di ricorso per cassazione, in relazione a tematiche specifiche, in modo da uniformare le linee delle varie procure su problemi comuni.

Per quanto concerne, in particolare, l'uniformità nell'esercizio dell'azione penale, viene fatto presente che essa è assicurata anche dall'adozione di moduli organizzativi che prevedono, tra l'altro, riunioni periodiche nell'ambito di ciascun gruppo di lavoro specializzato, finalizzate principalmente a garantire lo scambio di informazioni all'interno del gruppo medesimo, ad individuare modalità operative comuni, ad evitare valutazioni diverse per fatti analoghi o prassi interne non omogenee. La formazione di moduli investigativi comuni è, poi, favorita attraverso il ricorso, nei casi più significativi, alla coassegnazione di procedimenti a più magistrati, così da garantire, da un lato, una migliore valutazione dei fatti e, dall'altro, lo scambio delle esperienze professionali.

La specializzazione dei gruppi di lavoro – soprattutto nelle più grandi procure – è produttiva di buoni risultati.

Si segnalano da alcuni uffici i “tempi morti”, certamente imputabili al numero e sovente alla complessità delle indagini, in relazione alla insufficienza obiettiva degli organici, con riferimento al lasso temporale che intercorre tra richiesta ed emissione delle misure cautelari personali.

Da varie procure generali si è sottolineato che al tempestivo esercizio dell'azione penale è strettamente connessa la previsione, nei progetti organizzativi, di criteri di

priorità che, nella loro concreta applicazione, possano consentire ai singoli uffici di adottare sistemi razionali e preordinati nella trattazione degli affari. L'adozione di criteri di priorità è resa indispensabile dal progressivo aumento delle scoperture di organico, sostanzialmente diffuso, e dalla sempre più remota speranza di colmarli mediante trasferimenti di magistrati, a fronte di un numero sostanzialmente costante di sopravvenienze ed udienze.

Si tratta – si è giustamente rilevato – di opzione che trova il proprio fondamento normativo in leggi dello Stato (legge n. 125 del 2008) e in direttive del C.S.M. (risoluzione del 9 novembre 2006 e deliberazione del 15 maggio 2007), le quali prendono le mosse dalla valutazione degli effetti della legge n. 241 del 2006 (indulto) e dalla pragmatica considerazione della limitatezza delle risorse disponibili.

L'adozione di tali criteri non esclude la possibilità che – in considerazione del caso concreto, con riferimento alla gravità della condotta, alla qualità degli indagati o delle vittime, all'interesse dimostrato dalle persone offese o alla rilevanza sociale della vicenda – i sostituti, in accordo con i coordinatori dei gruppi di lavoro o con il procuratore capo, possano trattare in via prioritaria procedimenti iscritti per reati esclusi dalle predette “priorità”.

Come sopra anticipato con riferimento alle misure patrimoniali, in relazione ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione, è stato posto in rilievo che occorre considerare che la materia, dopo le innovazioni introdotte dalla legge n. 125 del 2008, d'anzì ricordata, ha subito nuovi ed importanti innesti a mezzo di alcune norme contenute nella legge 15 luglio 2009, n. 94, e nel già citato decreto-legge n. 4 del 2010, convertito dalla legge n. 50 del 2010. L'essenza della nuova normativa – espansione delle misure di prevenzione antimafia ed accentramento delle stesse presso le procure sedi di direzione distrettuale antimafia – ha portato ad un immediato notevole aumento delle iscrizioni, cui ha fatto da *pendant* un accresciuto impegno, in questo campo, delle procure del capoluogo di distretto.

Si registra in effetti, soprattutto nelle procure del Sud, nelle zone notoriamente interessate maggiormente dalla criminalità organizzata, un notevole incremento di provvedimenti in materia.

#### *d) Conclusioni.*

Da quanto esposto, emerge un approccio al ruolo del Procuratore generale che lo vede non solo quale titolare dell'azione disciplinare, ma come uno dei soggetti del circuito del governo autonomo della magistratura, le cui attribuzioni *ex art.* 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 possono e debbono contribuire così alla individuazione e alla diffusione di prassi virtuose, come a disincentivare quelle che tali non sono. Un'ottica, dunque, non gerarchica e non punitiva, alla quale non è estraneo quel contributo alla nomofilachia che discende dalla partecipazione al giudizio di legittimità e che si presenta, come è già stato detto, anche come nomofilachia delle prassi.

Su queste basi occorre pervenire ad un ruolo del Procuratore generale definibile in termini di parallelismo con le funzioni affidate alla Corte di cassazione: a questa è attribuito il ruolo di assicurare l'uniforme interpretazione della legge; al Procuratore generale compete assicurare, in ultima istanza, l'uniforme esercizio dell'azione penale.

L'attuazione dell'uno e dell'altro principio, infatti, sono necessari per assicurare una vera e piena certezza del diritto, la quale, a sua volta, non è solo un'esigenza in ogni tempo sentita in tutti gli Stati democratici; è anche, e prima di tutto, nel nostro Paese, un preciso dovere imposto dalla Carta costituzionale, che tutela il fondamentale diritto di tutti i cittadini all'eguaglianza dinanzi alla legge.

### **3. 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 del magistrato ordinario.

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

L'introduzione del principio di obbligatorietà dell'azione disciplinare, sancito dall'art. 14, comma 3, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, ha avuto un riflesso immediato e diretto sull'impegno richiesto a tutte le strutture operative dell'Ufficio, che pure continuano ad essere gravate da carenza di organico nel personale giudiziario ed amministrativo, come anche da persistenti inadeguatezze della logistica sia ambientale che tecnologica.

L'Ufficio, comunque, è riuscito ad attivare un complesso di iniziative, i cui risultati positivi sono chiaramente evidenziati dai successivi dati statistici.

Sotto il profilo organizzativo, è stata confermata la unitarietà della gestione dell'intero servizio, 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.

### b) *Organizzazione interna.*

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

E' 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.

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 che all'esterno dell'Ufficio.

E' 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 Cassazione, nelle quali risultano esaminate tematiche di carattere generale o di particolare interesse, questioni che, peraltro, costituiscono oggetto di discussione nelle periodiche riunioni con i magistrati addetti al servizio.

Inoltre, la Procura generale ha fornito una significativa collaborazione all'opera di istituzione e aggiornamento dell'apposito canale di ricerca disciplinare nell'ambito del sito *Italgjure web* della Corte di cassazione, con la formazione dell'apposito archivio della giurisprudenza della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite.

### c) *Criticità procedurali.*

Sul piano giuridico, la Procura generale è stata, ovviamente, chiamata ad affrontare le complesse tematiche interpretative e applicative seguite alla radicale riforma del 2006.

Per quel che attiene agli aspetti strettamente procedurali, alcune delle problematiche da subito emerse possono ritenersi, anche grazie al significativo

contributo della Procura generale, ormai risolte. In particolare, la definizione dell'ambito di operatività del regime transitorio, introdotto dalla novella dell'ottobre 2006; la inapplicabilità del principio del *favor rei*; il rito da adottare nel giudizio di cassazione; la compatibilità fra il processo disciplinare e le norme del codice di procedura penale.

Permangono, peraltro, talune situazioni critiche dovute o ad obiettive incertezze del quadro normativo o a posizioni non sempre univoche da parte degli organi competenti.

Anzitutto la questione relativa alla decorrenza dei termini del procedimento disciplinare in pendenza di indagini preliminari penali.

Infatti, tranne una ipotesi di carattere meramente residuale (sussistenza di segreto investigativo), l'odierno sistema normativo prevede la sospensione dei termini unicamente in caso di esercizio dell'azione penale, ovvero se il magistrato è stato arrestato o fermato o si trova in stato di custodia cautelare.

E' frequente il caso che una segnalazione a fini disciplinari si accompagni all'inizio di indagine penale.

Ove la segnalazione sia circostanziata e contenga tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare, essa è obiettivamente idonea a far decorrere i relativi termini.

Si imporrebbe, quindi, la necessità di procedere in sede disciplinare contestualmente alle indagini penali.

Le conseguenze negative di tale situazione sono facilmente intuibili sia per le possibili interferenze, sia perché l'indagine penale può avvalersi di strumenti operativi più incisivi e quindi condurre a conclusioni difformi da quelle delle indagini disciplinari.

La soluzione giurisprudenziale non è facilmente perseguibile, onde appare auspicabile un intervento legislativo che estenda, ai fini della sospensione del decorso dei termini, il vigente regime anche alla fase delle indagini preliminari.

Un ulteriore momento di criticità è dovuto ad una recente pronuncia delle Sezioni unite, la quale, in difformità della pregressa giurisprudenza della stessa Corte, ha ritenuto che pure la fase antecedente all'esercizio dell'azione disciplinare è connotata dal carattere di giurisdizionalità.

La tesi in parola risulta foriera di conseguenze non coerenti con l'impianto che il legislatore del 2006 ha voluto assegnare alla procedura disciplinare, quali: il carattere di maggiore stabilità che assumerebbe il provvedimento di archiviazione del Procuratore generale (sovente, specie ove sono ancora in corso indagini penali, lo stesso viene adottato "allo stato degli atti"); l'anticipazione della doverosità dell'azione disciplinare; il totale snaturamento delle sommarie indagini preliminari mirate a saggiare la consistenza del fatto che è oggetto della informazione iniziale e la sua idoneità a integrare estremi di illecito disciplinare.

E' auspicabile sul punto un *revirement* delle Sezioni unite, che – dando continuità sia a un indirizzo precedente (Cass., S.U., n. 26809 del 2009), sia al diritto vivente fino a tempi recenti espresso dalla prassi e dalla giurisprudenza della Sezione disciplinare – tenga conto del fatto che la possibilità di concludere il procedimento senza il passaggio alla fase (essa sì "giurisdizionalizzata") dell'azione disciplinare e delle relative indagini con un provvedimento di archiviazione, adottato direttamente dal Procuratore generale (senza il vaglio della Sezione disciplinare), è stata espressamente voluta dalla novella dell'ottobre 2006, sulla considerazione di fondo della incongruenza di un sistema che avrebbe altrimenti comportato sempre e immediatamente l'esercizio dell'azione disciplinare.

d) *Articolo 2 del regio decreto 31 maggio 1965, n. 511 (guarentigie della magistratura).*

Adeguata riflessione, per la fisiologia del sistema, merita l'applicazione che il C.S.M. ha fatto dell'art. 2 legge guarentigie, come novellato dall'art. 26 del decreto legislativo n. 109 del 2006.

Con la novella in parola, il legislatore ha inteso tracciare una demarcazione netta tra i trasferimenti di ufficio amministrativi e quelli che conseguono ai procedimenti disciplinari.

L'istituto assicura all'organo di autogoverno adeguati meccanismi d'intervento in contesti di rilevante compromissione dei valori connessi alla funzione giudiziaria.

Tali interventi devono essere orientati esclusivamente alla tutela oggettiva della giurisdizione e dei principi costituzionali ad esse afferenti.

Ciò presuppone che l'operato del C.S.M. si svolga con la indispensabile immediatezza ed in una situazione che, tendenzialmente, non implichi la necessità di indagare se nel caso concreto la condotta ascritta al magistrato sia assistita dai connotati soggettivi e oggettivi dell'illecito disciplinare.

Siffatta metodologia potrebbe evitare che situazioni critiche finiscano con assumere profili disciplinari o addirittura penali, con grave discredito dell'immagine della magistratura tutta.

Quel che conta è che l'attività della prima Commissione si svolga senza assumere i connotati di indagine disciplinare.

Come confermano alcune recenti vicende le conseguenze di detta situazione possono essere critiche sia perché espongono all'intervento caducatorio dei giudici amministrativi sia perché foriere di interferenze con l'attività disciplinare svolta dalla Procura generale e, non ultimo, di possibili incompatibilità fra le funzioni amministrative e quelle giurisdizionali dei componenti del C.S.M.

#### *e) Problematiche di diritto sostanziale.*

Quanto, poi, agli aspetti di diritto sostanziale, anche nel decorso anno la Procura generale ha rivolto speciale attenzione alle condotte dei magistrati denotanti possibili cadute di rigore morale o scarsa considerazione nei riguardi delle parti, dei difensori e dei collaboratori amministrativi.



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

Va, peraltro, rilevato che le iniziative della Procura generale volte ad individuare profili di rilievo disciplinare nei comportamenti forieri di ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti; nella ingiustificata interferenza; nella violazione del dovere di astensione; nella inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio giudiziario, hanno trovato avallo nella giurisprudenza della Sezione disciplinare e delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Accertamenti particolarmente incisivi vengono svolti in presenza di segnalazioni di “anomalie” nelle attività processuali, anche per fugare sospetti, sovente rivelatisi infondati.

In materia la giurisprudenza disciplinare può dirsi adeguatamente chiara e consolidata nella individuazione del *discrimen* fra il doveroso rispetto dei principi di autonomia, indipendenza e terzietà della funzione giurisdizionale ed i comportamenti che travalicano detti limiti e rientrano in taluno degli illeciti disciplinari tipizzati.

Là dove si evidenziano, comunque, cadute di professionalità non assurgenti ad illecito, la Procura generale trasmette i provvedimenti di archiviazione al C.S.M. per l’eventuale inserimento, con le garanzie previste dalla normativa vigente, nel fascicolo personale del magistrato interessato al fine di poterne tener conto in sede di progressione di carriera, ovvero di conferimento di uffici direttivi o di altre funzioni.

Non deve, però, essere sottovalutata la circostanza che l’elevato numero di esposti di privati cittadini, o addirittura dei loro difensori, è sintomo preoccupante di una sempre più diffusa sfiducia nella magistratura.

Né può tacersi che una delle più frequenti ragioni di doglianza degli utenti del servizio giustizia è costituita dai ritardi nello svolgimento dell’attività giudiziaria.

Senonché, a fronte di diverse tipologie di illecito, che sanzionano le varie forme di inefficienza e di una giurisprudenza, soprattutto delle Sezioni unite, sempre più rigorosa, non sempre risulta agevole il compito della Procura generale nel discernere quanto di tutto ciò sia il risultato di neghittosità o incompetenza, da quanto sia effetto, pressoché inevitabile, di gravi disfunzioni dell'organizzazione giudiziaria, di certo non imputabile ai singoli magistrati.

Infine, e certamente non di minore rilievo, è quanto più volte denunciato in molteplici occasioni, ricordando pure gli autorevoli richiami del Capo dello Stato, in merito alla persistenza di gravi momenti di malessere, che incidono sulla funzionalità del sistema, quali:

- il rischio concreto dello snaturamento del ruolo del magistrato, che cerca il consenso dei cittadini o di parti politiche;
- la tendenza di alcuni magistrati, in determinate realtà territoriali, a disperdere energie in contrasti interni;
- la violazione, sempre più frequente, dell'obbligo di riservatezza, con grave pregiudizio per i diritti dei cittadini e per la credibilità della "giustizia".

Tali comportamenti, soprattutto se extra-funzionali, sfuggono sovente (salvo costituire illeciti penali) alla sanzionabilità disciplinare.

E' questa la conseguenza – obiettivamente non accettabile – del sistema di rigida tipizzazione e della mancanza di clausole di chiusura come quella prevista nell'originario art. 3, lettera l), del d.lgs. n. 109 del 2006, che sanzionava "ogni altro comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell'apparenza".

I dati statistici, che di seguito si espongono, costituiscono eloquente dimostrazione dell'impegno richiesto al servizio disciplinare e, nel contempo, dell'incisività dell'azione della Procura generale, nonostante le ricordate incompletezze del quadro normativo e le persistenti incertezze applicative.

Inoltre, come più volte rilevato anche nelle precedenti relazioni, tali dati smentiscono clamorosamente, sia in termini assoluti che comparativi, le illusioni –

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.

f) *Dati statistici.*

Nel corso dell'anno 2011 sono pervenute alla Procura generale della Corte di cassazione 1.780 notizie di possibile rilevanza disciplinare, con una variazione in aumento, rispetto all'anno precedente, del 28,80% .

Ciò ha comportato - nonostante un incremento di produttività di circa il 7% dovuto all'impegno dei magistrati (tutti contemporaneamente assegnati ad altri delicati compiti) e del personale amministrativo, sempre attestato a livelli di eccellenza, - un aumento delle pendenze del settore predisciplinare pari a 861 procedure, essendone state definite 1.441, di cui il 93% con archiviazione ed il 7% con inizio dell'azione disciplinare.

E' innegabile che l'incremento, così accentuato, delle provenienze produce effetti moltiplicativi sulle attività richieste all'ufficio.

Non può dubitarsi, infatti, che il compito dei magistrati addetti al settore è già di per sé particolarmente oneroso per la complessità degli accertamenti necessari al fine di valutare la sussistenza dei presupposti dell'attivazione del procedimento disciplinare e per la esigenza, in caso negativo, di rendere adeguata motivazione delle archiviazioni, che vanno comunicate al Ministro.

Riguardo al settore disciplinare, il quale si occupa dei procedimenti che si aprono con l'esercizio della relativa azione, l'attività richiesta non è di certo meno complessa, dovendo essa consentire, nel rispetto di rigorose regole procedurali, di formulare, con la necessaria compiutezza (gli atti compiuti nel corso delle indagini assumono valore probatorio anche dinanzi al C.S.M.), le richieste conclusive da sottoporre alla Sezione disciplinare.

Nel 2011 i procedimenti disciplinari sopravvenuti sono stati 142, con una diminuzione di circa il 10% rispetto all'anno precedente; tale contrazione che ha riguardato esclusivamente i procedimenti di iniziativa del Ministro.

Il numero dei procedimenti definiti è stato pari a 134, di cui il 51% con richiesta di "discussione orale"; il 43% con richiesta "di non farsi luogo al dibattimento" e il 6% con riunione ad altro procedimento.

I procedimenti pendenti a fine anno erano 157, di cui 37 sospesi per pregiudizialità penale.

Nello stesso periodo la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare l'applicazione di misure cautelari nei confronti di nove magistrati, mentre nei confronti di altri tre la richiesta è stata avanzata dal Ministro; all'esito sono state adottate cinque ordinanze di trasferimento provvisorio di ufficio e 7 sospensioni dalle funzioni e dallo stipendio.

Le suddette azioni disciplinari hanno visto coinvolti 140 magistrati, dei quali il 30% donne (a fronte di una presenza femminile nell'organico pari al 46%).

Al 31 dicembre 2011 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari erano, secondo fonte del C.S.M., 8.490, di cui 2.147 requirenti e 6.343 giudicanti, pari, rispettivamente, al 25% e al 75% del totale; i tassi specifici di incolpazione risultano, invece, per i magistrati requirenti del 28% e per gli altri del 72%.

E' proseguita anche nel 2011 la diminuzione (-27%) delle incolpazioni per "ritardi nel deposito di provvedimenti", dovute soprattutto alla riduzione delle iniziative del Ministro, cui ha fatto riscontro un sensibile aumento delle iniziative per "violazione di norme processuali penali e civili" (15% del totale).

Si mantengono abbastanza elevate le percentuali per "commissione di reati" (14%) e per "ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio" (9%); nella media degli anni precedenti quelle per "provvedimenti abnormi" (5%), "abuso della qualità o della funzione" (5%), "rapporti con altri magistrati" (5%).

Per tutti gli altri tipi di illecito si registrano variazioni del tutto casuali.

g) *La “legge Pinto”*.

Nell’ambito del servizio disciplinare si è collocata nello scorso anno anche l’attività relativa alle implicazioni derivanti dall’applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), in tema di indennizzo per durata non ragionevole dei processi.

Lo Stato fa ancora fatica a comprendere come un rimedio quale quello previsto dalla legge in esame – di natura meramente compensatoria e per di più non accompagnato da misure strutturali del sistema – lungi dal risolvere la problematica dell’esorbitante durata dei processi, contribuisca anch’esso all’intralcio dell’attività giudiziaria per l’ingente numero di procedimenti cui dà origine. Risulta, poi, che molte azioni – e conseguenti ricorsi – sono proposti per paradossali ritardi nella definizione delle cause promosse ai sensi della legge in esame; si parla, in proposito, di “Pinto su Pinto”.

Ma non voglio qui ripetere cose già dette, purtroppo inutilmente, al punto da essere ormai una *vox clamantis in deserto*. Ciò che, però, non posso esimermi dal fare è citare alcuni dati che, nella loro crudezza, ben mostrano il baratro in cui siamo caduti: a giugno 2011 il debito totale dello Stato verso coloro che hanno beneficiato del riconoscimento di un indennizzo per l’irragionevole durata della loro causa era pari ad euro 208.182.306,78, ammontare questo al netto delle somme già pagate nel passato; la somma complessivamente assegnata nel bilancio statale nello stesso anno per far fronte a tale debito è stata, invece, di 20.000.000,00 di euro.

Che cosa insegnano questi dati? Innanzitutto che l’attuale sistema assorbe ingenti risorse finanziarie verso un obiettivo, fine a stesso, di tipo compensatorio dei ritardi processuali, sottraendole a più utili finalità di recupero dell’efficienza del sistema giustizia; in secondo luogo, che vi è una chiara impossibilità per lo Stato di far fronte alle conseguenze finanziarie della legge. Ciò nonostante, nessun intervento viene adottato dal legislatore per porre fine ad un sistema che rischia di ipotecare la stessa possibilità di future riforme strutturali, le quali richiedono anche impegni di spesa che

l'attuale situazione economica non consente.

Ma la legge Pinto ha costituito anche un laboratorio per sperimentare possibili innovazioni del ruolo della Procura generale.

Con intere udienze della Corte di cassazione esclusivamente dedicate alla trattazione di centinaia di ricorsi seriali avverso le decisioni delle Corti d'appello (con medie anche di oltre 100 ricorsi ad udienza), si è anche cercato, da parte del mio Ufficio, di individuare, ed illustrare con memorie, talune tematiche generali ricorrenti, con l'obiettivo di ricercare una onnicomprensiva soluzione tecnica alle problematiche poste. In modo speculare, al fine di neutralizzare il proliferare di ricorsi ripetitivi e dunque il "blocco" dei ruoli della Corte, non apparirebbe peregrino introdurre nel nostro ordinamento un tipo di connessione processuale per tematica, con un correlativo modello di "sentenza pilota" della Cassazione avente ad oggetto la trattazione e soluzione giuridica di una problematica generale, come avviene talvolta negli ordinamenti internazionali (ad esempio, nella sentenza *Gaglione + 475 c. Italia* del 21 dicembre 2010, proprio in tema di indennizzo da irragionevole durata processuale, la Corte di Strasburgo, operando uno strappo finalizzato a razionalizzare e velocizzare la trattazione dei ricorsi, ha disposto la riunione dei procedimenti, che pur erano separati e non avevano altro nesso che la medesima tematica).

La legge in esame richiede anche una metodologia di verifica di eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative di irragionevoli ritardi processuali, suscettibili di dare origine a procedure disciplinari.

Atteso il significativo incremento del numero di decreti che sono pervenuti alla Procura generale (si è passati dagli 8.913 del 2010 ai 10.629 del 2011, con un aumento superiore al 17%), al fine di razionalizzare il lavoro di tale settore, si è elaborato un modulo unico, consistente in una richiesta di informazioni *standard* basata su dati oggettivi e sintomatici dai quali sia agevole trarre elementi di valutazione a fini disciplinari. Ciò ha consentito di trasmettere al competente settore pre-disciplinare, nell'anno 2011, non poche istruttorie di procedimenti con magistrati segnalati a titolo di probabile condotta negligente. Le informazioni richieste

permettono, peraltro, anche di individuare, in via induttiva, le principali cause dei ritardi processuali, verificando sul campo quali siano i più ricorrenti fattori di crisi del sistema.

Taluni recenti interventi normativi sono intervenuti per fronteggiare le principali cause di crisi. Quanto queste leggi, unitamente alla presa di coscienza delle enormi somme che vengono annualmente spese per indennizzare i ritardi, possano contribuire a realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario è presto per dirlo, anche perché occorrerà attendere le risorse necessarie per l'attuazione delle riforme e verificarne in concreto gli effetti.

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

Persiste l'insostenibile lentezza della giustizia civile, che non solo costituisce una forma inaccettabile di diniego di giustizia, ma determina anche gravi ricadute sul bilancio dello Stato e sull'economia, maggiormente avvertite in un momento di crisi profonda che non riguarda solo il nostro Paese.

L'inadeguatezza del sistema giudiziario ci colloca nella parte bassa della graduatoria stilata dalla banca mondiale, comporta una significativa perdita del prodotto interno lordo (PIL), che è stata calcolata pari all'1%, rende difficoltoso il recupero dei crediti e deprime gli investimenti.

Vi è, dunque, consapevolezza che il problema non riguarda solo il vivere civile, ma influisce sulle imprese, sul mondo del lavoro e sulle stesse casse dell'erario esposte al vasto contingente di richieste risarcitorie per l'irragionevole durata dei processi.

In questo contesto occorrono scelte coraggiose e condivise, di profilo alto, che sappiano rivolgere lo sguardo, oltre il breve periodo, all'interesse della collettività.

Nella società moderna insorgono a ritmo continuo nuovi interessi, nuove esigenze, nuove istanze di tutela (è il fenomeno c.d. della *litigation explosion*): si pensi all'ambiente, alla *privacy*, alla tutela dei consumatori e contro i poteri forti (le c.d. autorità private), ai nuovi confini della famiglia, al danno biologico ed esistenziale,

fino alle istanze più complesse come la tematica della fine della vita, con il difficile distinguo tra eutanasia ed accanimento terapeutico.

Il legislatore rincorre questi interessi e queste esigenze e, quando interviene, lo fa sovente con ritardo, allorché essi si sono consolidati; la loro tutela resta *medio tempore* affidata al giudice, chiamato alla difficile opera di colmare i vuoti di disciplina. La funzione giurisdizionale si carica, come è in parte inevitabile nel quadro della crescente complessità sociale, del gravoso e delicato compito di regolazione dei contrasti che emergono e di tutela di “nuovi” diritti, negli spazi che il legislatore lascia aperti. Ciò, a sua volta, conduce spesso all’acuirsi del negativo fenomeno del conflitto tra ambito della giurisdizione e ambito della politica, secondo l’idea, frequentemente coltivata dalla seconda, della esorbitanza della prima dai limiti della propria funzione (l’applicazione della legge): un addebito di supplenza che non ha ragione d’essere, allorché la legge non vi sia.

All’emersione di istanze nuove si accompagna, con carattere di continuità, la curva crescente del contenzioso ordinario, alimentato a sua volta da contingenze economiche che accentuano la criticità dei rapporti civili e commerciali, in una sorta di circolarità tra cause ed effetti.

D’altra parte, le plurime istanze di tutela, siano nuove o correnti, entrano nel processo ma fanno fatica a trovare tramite esso una risposta soddisfacente, perché restano impigliate in complessi meccanismi processuali, articolati in una molteplicità di mezzi di impugnazione, che consentono l’accesso al riesame di legittimità anche per questioni di infimo interesse.

In questo quadro di costante e progressivo aumento delle pendenze va detto che, nonostante lo sforzo profuso dai magistrati e dal personale amministrativo della Corte di cassazione e della Procura generale, non sembra possibile, a legislazione invariata, porvi rimedio in tempi brevi.

È convinzione largamente diffusa che sono necessari interventi di carattere normativo, volti in primo luogo a limitare l’accesso indiscriminato e generalizzato al giudizio di legittimità, anche attraverso la rilettura dell’art. 111 della Costituzione e il



ripristino di limiti al sindacato in relazione all'oggetto e alla natura del provvedimento, proprio in funzione della effettiva realizzazione di quel giusto processo – nella sua dimensione temporale – che è predicato nella stessa norma costituzionale.

È altresì opinione da molti condivisa che occorra por mano, in una prospettiva di medio-lungo periodo, ad una riforma dell'ordinamento forense. Senza voler in questa sede affrontare il problema del numero degli avvocati esercenti in Italia – più di 200.000, a fronte dei circa 150.000 esercenti in Germania, che però ha oltre 80.000.000 di abitanti – è sufficiente considerare lo stretto legame esistente tra i ricorsi pendenti in Cassazione e il numero degli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alla Corte che esercitano in Italia – circa 50.000 – nel raffronto con Paesi che hanno ordinamenti simili al nostro (è lo stesso numero di tutti gli avvocati che esercitano in Francia). Non ha senso un sistema in cui è sufficiente il passare degli anni per patrocinare in Cassazione.

Quanto detto non significa rassegnazione all'esistente e supina accettazione dello stato di “ingiustizia” e di violazione del diritto ad un giusto processo.

I magistrati italiani, secondo un organismo indipendente qual è la Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) sono, a livello continentale, tra quelli che lavorano di più; la ragione della crisi risiede nel fatto che, secondo il rapporto 2010 dell'appena ricordata Commissione, il numero delle cause civili nel nostro Paese è molto superiore a quello degli altri, in Europa: nel 2008 sono state 4.768 ogni 100 mila abitanti; l'Italia in questo negativo primato è stata superata dalla Russia (con 7.157), dal Belgio (6.198) e dalla Lituania (5.530). Non avendo la possibilità di incidere sulla “domanda” di giustizia, i magistrati debbono reagire con l'unico strumento di cui dispongono: migliorare l'efficienza del servizio mediante una più adeguata organizzazione della loro attività, sfruttando al massimo i pur modesti mezzi tecnologici che, compatibilmente con le esigenze di bilancio, vengono messi a loro disposizione.

La Procura generale, in stretta collaborazione con la Corte di cassazione, sta

operando con impegno e determinazione in tale direzione.

Nell'immediato, ha fatto ampio ricorso alle "buone prassi operative", come metodo sperimentale di utilizzo al meglio delle risorse umane disponibili, attraverso l'organizzazione e l'informatizzazione degli uffici, le cui direttive sono emerse nelle periodiche riunioni convocate dal Procuratore generale ed hanno consentito, in tempi brevi, l'automazione dei procedimenti relativi ai regolamenti di giurisdizione e di competenza trattati con il rito camerale, con grande beneficio sul piano della razionalizzazione e velocizzazione dei numerosi adempimenti.

L'impegno della Procura generale nel settore civile – peraltro con un organico ancora ridotto nonostante la recente immissione in possesso di sette magistrati – è desumibile dai dati numerici.

I magistrati dell'Ufficio addetti al settore civile, nell'anno 2010, sono intervenuti a 860 udienze, di cui 27 celebratesi innanzi alle Sezioni unite.

Nel 2011 si registra un ulteriore e significativo incremento dell'attività in tale settore. Nel corso dell'anno, infatti, si sono tenute 1086 udienze, di cui 27 dinanzi alle Sezioni unite; l'incremento complessivo è accentuato dalla fissazione, in particolare nella seconda metà del 2011, di udienze straordinarie.

Va poi rimarcato che tali udienze si caratterizzano tutte per l'elevato numero di procedimenti in ruolo, nettamente superiore rispetto alla media degli anni scorsi.

Rilevante è stato anche il contributo offerto dalla Procura generale alla trattazione dei procedimenti camerale: nel corso del 2011 sono state depositate 511 requisitorie (di cui 125 nella complessa materia dei regolamenti di giurisdizione), esaminati 8.884 ricorsi di cui all'art. 380-*bis* c.p.c., e depositate 26 osservazioni.

In taluni settori si è registrato un notevole incremento rispetto all'anno precedente. Al riguardo basti considerare che nel corso del 2011 le requisitorie dell'Ufficio in tema di regolamenti di competenza sono state 315, a fronte delle 47 formulate nel corso del 2010.

La Procura generale è chiamata a cooperare con la Corte secondo le seguenti tre linee direttrici:

a) nella interlocuzione in sede di esame della relazione preliminare ai sensi dell'art. 380-*bis* c.p.c., in cui il rappresentante dell'ufficio requirente – soprattutto per ovviare al fenomeno dei contrasti inconsapevoli – è tenuto ad esaminare sostanzialmente la coerenza delle proposte di soluzione con quanto risulti già affermato su casi o problemi analoghi;

b) nella redazione delle conclusioni scritte nell'ambito del procedimento camerale regolato dall'art. 380-*ter* c.p.c., nel quale il suo rappresentante è chiamato ad esprimersi in forma scritta sui regolamenti di competenza e su quelli di giurisdizione, che rappresentano uno dei settori di maggiore complessità, anche per la loro rilevanza costituzionale in relazione agli artt. 24 e 111;

c) nell'esercizio delle funzioni nella pubblica udienza, che è oggi il luogo elettivo di trattazione delle questioni di principio già selezionate e di elaborazione della nomofilachia, quando non si sia in presenza di un ricorso in relazione al quale si preveda come possibile la motivazione “semplificata”, ai sensi del decreto del Primo Presidente della suprema Corte in data 22 marzo 2011.

È nell'ambito di queste tre direttrici che il pubblico ministero civile della Corte di cassazione deve oggi recuperare il più autentico significato del suo contributo alla giurisprudenza di legittimità.

Infatti la conclamata crisi generale del processo civile, con le straordinarie dimensioni del contenzioso pendente in sede di legittimità e la conseguente prevalenza della tutela dello *jus litigatoris* su quella dello *jus constitutionis*, inevitabilmente investe la Procura generale, con ricadute negative circa la effettività della funzione requirente che può in concreto essere svolta.

Ciò da tempo ha indotto autorevoli giuristi a pronunciarsi nel senso di un drastico ridimensionamento del ruolo della Procura generale nel settore civile.

Tali tendenze, nelle forme più estreme e cioè nella linea della abolizione *tout court* dell'intervento dell'ufficio, appaiono in antitesi con le essenziali funzioni nomofilattica e di controllo della legalità dei processi attribuita alla Corte di cassazione e così alla Procura generale.

Significativa è la circostanza che tali funzioni siano analoghe a quelle attribuite da altri ordinamenti europei alle relative Corti supreme e che in ragione di esse, in questi ultimi, operi il procuratore generale, fornendo un apporto considerato utile se non indispensabile.

Lo stesso dicasi anche per le istituzioni giudiziarie europee, come incontestabilmente risulta dal ruolo svolto dall'ufficio dell'Avvocato generale operante presso la Corte di giustizia di Lussemburgo.

Se non può essere condivisa l'idea abolizionista, è però da apprezzare una linea di selezione qualitativa, per ambiti materiali.

Si auspica dunque che il legislatore italiano individui forme che, lungi dal limitare il ruolo della Procura generale, ne esaltino i compiti come innanzi delineati, introducendo meccanismi i quali – apportando correttivi all'attuale obbligo generalizzato di intervento, foriero di dispersione di risorse – permettano all'Ufficio di focalizzare il proprio impegno verso le questioni e le soluzioni aventi carattere di novità di particolare interesse, così esaltandone la capacità di fornire un qualificato contributo al miglior esercizio della funzione nomofilattica. Una esigenza, questa, di selettività e di qualità dell'apporto della Procura generale, che è avvertita anche e soprattutto nella prospettiva legislativa della riduzione delle pendenze (del 10%, nel 2012), secondo una specifica prescrizione posta di recente con l'art. 37 della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Si tratterebbe solo di ulteriormente intervenire nel solco, di recente utilmente segnato, della previsione di meccanismi processuali semplificati per la definizione dei processi civili di legittimità.

L'introduzione di detti meccanismi non può che essere condivisa; infatti è ormai noto a tutti – è stato già ricordato – che la lentezza con la quale vengono definiti i procedimenti civili costituisce uno dei fattori che disincentivano gli investimenti degli imprenditori italiani e stranieri – così frapponendosi al migliore sviluppo dell'economia – e comporta costi non proporzionati ai risultati conseguiti.

Nell'immediato, una anticipazione sia pure limitata di questi opportuni meccanismi

semplificati può utilmente essere svolta in via di prassi, nel rispetto delle norme di ordinamento giudiziario e processuali che definiscono i compiti della Procura generale nel settore civile: si tratta della attivazione, concordemente stabilita tra i vertici dei due uffici, di forme periodiche di “segnalazione” delle controversie che rivestono – per novità delle questioni, per incidenza sociale, per complessità – un significato particolare e che richiedono, perciò, non solo trattazione prioritaria nell’ambito dei ruoli della Corte ma anche un apporto qualificato dell’ufficio della Procura generale.

Tale impostazione – che peraltro non è una novità assoluta, mutuando in qualche modo il sistema dei processi “segnalati” in uso da molto tempo nel settore penale – è stata prefigurata alla fine del 2011 e sarà perciò messa in opera nell’anno seguente. Se dunque non è possibile darne oggi una valutazione puntuale, si deve in ogni caso salutare questa innovazione, nel quadro delle “sperimentazioni” già accennate, come una iniziativa di segno largamente positivo; se adeguatamente effettuata, essa consentirà di concentrare l’attività dell’Ufficio verso le questioni che appaiono meritevoli di un corrispondente impegno, accentuando per questa via il reale contributo di ricerca e di prospettazione di soluzioni che la Procura generale è in grado di offrire in vista della decisione affidata alla Corte, anche attraverso apporti scritti – naturalmente messi a disposizione delle parti – la cui redazione, non espressamente prevista, non è neppure preclusa dalle norme vigenti.

In vista di questa prassi, l’Ufficio ha in corso una riorganizzazione del settore attraverso la individuazione di professionalità e competenze e la previsione di momenti di confronto e discussione interna, per dare il contributo richiesto all’altezza del ruolo che la funzione di legittimità esige.

Da ultimo, nel campo della giurisdizione civile di legittimità, deve essere valutata con complessivo favore la maggiore attenzione che il legislatore mostra di assegnare alla tematica del costo del processo, non ultima ragione di crisi dei meccanismi di accesso alla giurisdizione e della effettività della tutela, in un percorso in cui le riforme degli anni recenti (dal 2005, con la riformulazione della disciplina sulle spese

*ex art. 92 c.p.c.)* contrappuntano indirizzi giurisprudenziali condivisibilmente più stretti in tema di appropriata applicazione del criterio della soccombenza e di corrispondente onere di motivazione della compensazione delle spese (Cass., S.U., n. 20598 del 2008), fino al recentissimo intervento di cui al decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212 (art. 13), i cui effetti indiretti, in relazione alle cause bagatellari, per la disincentivazione a lucrare il beneficio delle spese, sono tutti da verificare.

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

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

Pur a fronte di una ancora più accentuata scopertura dell'organico dei magistrati in servizio nel corso del 2011 (sia sostituiti procuratori generali che avvocati generali), anche a causa della lentezza delle procedure per le nuove assegnazioni, con una media di presenze ancora inferiore a quella dell'anno precedente, la Procura generale ha fatto fronte alla imponente mole di lavoro imposta dall'incremento del numero dei processi trattati dalla Corte di cassazione, grazie alla disponibilità di tutti i magistrati dell'Ufficio.

Costoro nell'anno 2011 sono intervenuti in 802 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, nel corso delle quali sono stati trattati 24.386 ricorsi; con un aumento, quindi, sia nel numero delle udienze (790 nel 2010), sia dei procedimenti in esse trattati (23.789 nell'anno precedente).

Hanno inoltre redatto 6.753 requisitorie scritte per i ricorsi decisi in camera di consiglio ai sensi dell'art. 611 del c.p.p. e hanno formulato 21.439 richieste di inammissibilità nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale. Anche qui il *trend* è in aumento rispetto ai dati dell'anno 2010, in cui il numero delle requisitorie scritte fu 6.023 e le richieste di inammissibilità 20.024 (molte meno nel 2009: 15.774).

Complessivamente nell'anno appena decorso i venticinque magistrati del Servizio

penale mediamente presenti in ufficio hanno trattato 52.578 procedimenti, a fronte dei 49.836 procedimenti del 2010.

Nello stesso periodo sono stati adottati 443 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari (erano stati 403 nel 2010); 133 provvedimenti di cessazione di misure cautelari (ai sensi dell'art. 626 c.p.p.) e 497 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 europei, sono state definite 56 pratiche.

Nella organizzazione del lavoro la Procura generale ha incrementato i momenti di confronto interno all'Ufficio, sia con riferimento alle posizioni da assumere nei procedimenti trattati dalle Sezioni unite, sia allo scopo di elaborare soluzioni unitarie di fronte alle questioni nuove o di particolare complessità poste dai ricorsi in materia penale.

Particolare attenzione è stata dedicata alle complesse problematiche dei rapporti fra l'ordinamento interno e gli ordinamenti sovranazionali con particolare riguardo a quello comunitario.

Il contributo dell'Ufficio, dinanzi alle sezioni semplici ed alle Sezioni unite, ha continuato a muoversi nel solco del rispetto e della valorizzazione dei diritti individuali, in ossequio ai principi costituzionali ed a quelli enunciati dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, alla luce dell'interpretazione che della stessa emerge dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo.

Ciò è accaduto specialmente in occasione dei numerosi interventi in materia di misure cautelari personali, resisi necessari sia per gli inasprimenti introdotti con i c.d. pacchetti sicurezza, sia più in generale per la complessità e stratificazione delle disposizioni in materia. A titolo meramente esemplificativo, se ne indicano alcuni:

- la possibilità, esclusa, che le più rigorose disposizioni in materia di presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare per taluni reati fossero applicabili anche alle misure, diverse da quella più grave, in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della nuova disciplina (udienza delle Sezioni unite 31 marzo 2011, ric. in causa Ambrogio);

- ancora nella stessa materia, si è posto il problema se il principio di proporzionalità di cui all'art. 275, comma 2, c.p.p. imponga la revoca della misura, a prescindere dalla persistenza delle esigenze cautelari, ove la durata della custodia abbia raggiunto i due terzi della pena inflitta con sentenza non definitiva. A base della posizione dell'Ufficio sono stati posti i principi di inviolabilità della libertà personale sancito dall'art. 13 Cost., e di presunzione di non colpevolezza, previsto dall'art. 27; assegnando al secondo il valore di limite che, in negativo, contrassegna la legittimità della limitazione della libertà personale *ante iudicium*, rifuggendo da qualsiasi elemento che introduca all'interno del sistema cautelare fattori che ne compromettano la flessibilità, attraverso automatismi o presunzioni, ma evidenziando l'esigenza che le condizioni e i presupposti per l'applicazione di una misura cautelare restrittiva della libertà personale siano apprezzati e motivati dal giudice sulla base della situazione concreta (udienza delle Sezioni unite 31 marzo 2011, ric. in causa Khalil);

- in tema di computo, escluso, per la determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari della recidiva reiterata (udienza delle Sezioni unite 24 febbraio 2011, ric. Naccarato);

- sulla immediata cessazione delle misure cautelari non custodiali a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna (udienza delle Sezioni unite 31 marzo 2011, conflitto di competenza in c. Maida);

- in altre occasioni, come nell'udienza del 24 febbraio 2011, ove occorreva individuare i soggetti attivi del reato di inottemperanza all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato, si è sostenuta la necessità, condivisa dalle Sezioni unite, di non gravare i soggetti



irregolari di oneri impossibili da adempiere.

Va evidenziato come in tutti i casi sopra citati la decisione delle Sezioni unite sia stata conforme alle conclusioni esposte dalla Procura generale.

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

Le cifre sopra ricordate, pur se riferite alla sola Corte di cassazione, rendono di cristallina evidenza il grado di elefantiasi che caratterizza il settore della giustizia penale. Si tratta di una crisi endemica, la cui evoluzione tuttavia – in mancanza di adeguati, quanto ineludibili e tempestivi interventi normativi – prospetta, nell'immediato futuro, scenari prossimi a divenire drammatici per la complessiva credibilità del “servizio giustizia” da parte dello Stato di diritto.

Urgono, insomma, interventi nel rito penale che – senza intaccare o depotenziare le garanzie individuali e, parimenti, senza onerare ulteriormente le finanze dello Stato in questo particolare momento storico – mirino ad una effettiva razionalizzazione del sistema, ad un recupero della sua efficienza, ad un abbattimento di tempi “morti”, ad una deflazione dell'intervento giudiziario: dunque, ad una più elevata qualità del prodotto della giurisdizione penale.

E nondimeno, in uno scenario oltremodo complesso in ogni suo ambito, il vero fronte critico della giustizia penale, nell'immediato futuro, è facilmente individuabile nello specifico settore rappresentato dall'esecuzione penale.

La pena – la sua effettività, la sua problematica esecuzione – costituisce, oggi più che mai, la vera cartina di tornasole della giustizia penale: misura dell'efficienza dell'intervento giurisdizionale, ma, soprattutto, del grado di civiltà del sistema. La riflessione prioritaria, insomma, non può non investire la drammatica situazione carceraria, che pone il quesito di fondo della giurisdizione penale: di come, cioè, sia possibile coniugare l'effettività della pena con gli ineludibili scopi che, ad essa, risultano assegnati dalla Carta fondamentale e rispetto ai quali il sovraffollamento carcerario sembra costituire oltraggio continuo quanto plateale.

Per tali ragioni non può non essere apprezzato il recente intervento governativo di riforma, che si è tradotto in alcuni decisivi provvedimenti normativi, da troppo tempo attesi: ci si riferisce, in particolare, al decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, sull'emergenza nelle carceri ed al regolamento che introduce la Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti.

Il decreto-legge ha, innanzitutto, mirato a dirottare fuori dal circuito carcerario le c.d. forme di detenzione "brevi": quelle, cioè, in cui la coercizione è finalizzata esclusivamente alla celebrazione del processo con il rito direttissimo.

In questi casi l'arrestato dovrà essere, di norma, custodito dalle forze di polizia, salvo che ciò non sia possibile per mancanza di adeguate strutture o per altri motivi, quali lo stato di salute dell'arrestato o la sua pericolosità. In tali casi, il pubblico ministero dovrà adottare uno specifico provvedimento motivato.

Secondo le stime dei tecnici, tali misure consentiranno di ridurre significativamente il numero di persone che transitano nelle strutture carcerarie per periodi brevissimi, considerando che, nel 2010, oltre 21.000 persone sono state detenute in carcere per un periodo non superiore a tre giorni.

Le accese polemiche del secolo scorso, quanto a garanzie dei diritti dell'arrestato ristretto nelle camere di sicurezza, non possono né debbono costituire argomento per un ideologico pregiudizio ed un aprioristico rifiuto di tale innovazione, fatte salve le riserve sulla reale possibilità di celebrare l'udienza di convalida e il giudizio direttissimo in quarantotto ore anziché in novantasei. Occorre che il passato non faccia velo alla potenzialità riformatrice; ovviamente, a condizione che siano garantiti i diritti umani fondamentali dell'individuo nel senso che le strutture nella quali la restrizione avviene siano idonee ad assicurare il rispetto della dignità umana, e che la riforma sia sostenuta dagli adeguati apporti di risorse umane e di risorse economiche. Dunque, ancora una volta, occorrerà grande sensibilità politica ed istituzionale, affinché lo Stato giunga a considerare, dal punto di vista delle risorse, la giustizia quale priorità, funzione nevralgica per la civiltà del Paese.

Va, inoltre, salutata come positiva innovazione l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere. Anche in tal caso, le stime tecniche incoraggiano la riforma: sarà incrementata di ulteriori 3.300 unità la platea dei detenuti ammessi alla detenzione domiciliare, che si aggiungeranno agli oltre 4.000 che ad oggi hanno beneficiato della legge n. 199 del 2010.

In generale, la prospettiva da coltivare è quella di massima incentivazione delle pene detentive non carcerarie mediante l'introduzione di nuove figure riconducibili a tale categoria, quali la reclusione e l'arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora. Queste pene – destinate a sostituire la detenzione in carcere in caso di condanne per reati puniti con pene detentive non superiori a tre o quattro anni – potranno essere applicate direttamente dal giudice della cognizione, con notevoli vantaggi processuali.

Ma occorre andare oltre. Precisamente, l'evoluzione delle coordinate del sistema dell'esecuzione penale dovrà pervenire, attraverso una paziente opera di dosimetria, ad un obiettivo ben più ambizioso, quanto possibile: quello, appunto, di concepire la detenzione domiciliare quale vero e proprio *tertium genus* di pena detentiva. Non una detenzione domiciliare in cui “si converta” la reclusione o l'arresto, ma una tipologia di pena autonoma che si affianca ad esse. Solo in tal modo sarà resa possibile un'effettiva ed equilibrata “decarcerizzazione”, fornendo uno strumento efficace al principio di effettività della pena, cui si coniuga il principio del minor sacrificio possibile della libertà personale.

Più in generale ed in una prospettiva non emergenziale è necessario, però, riflettere sulla possibilità di riforme del processo a costo zero, le quali, con contenuti interventi del legislatore, potrebbero positivamente incidere sulle “economie di scala” del rito penale.

Penso, in particolare:

- alla necessità che il ricorso per cassazione dell'imputato sia proponibile solo a mezzo del difensore e non personalmente dall'imputato medesimo, con modifica, in

tal senso, dell'art. 613 c.p.p. La mediazione tecnica necessaria del difensore, oltre ad una migliore garanzia difensiva, soprattutto se si considera lo spiccato tecnicismo del giudizio di legittimità, avrebbe un notevole impatto deflativo sull'ampia percentuale di inammissibilità che caratterizza, oggi, il ricorso per cassazione proposto personalmente dall'imputato;

- alla necessità di tipizzazione rigorosa dei motivi di ricorso in cassazione per specifiche tipologie di pronunce, quali la sentenza di patteggiamento (art. 444 c.p.p.) o i provvedimenti in materia di misure di prevenzione; occorrerebbe, insomma, che i limiti di ricorribilità – già tracciati dalla giurisprudenza di legittimità onde evitare impugnazioni meramente defatigatorie e normalmente inammissibili – fossero normativamente formalizzati, sì da ampliarne la portata deflativa;

- alla necessità che sia sospeso il processo nei confronti dell'imputato irreperibile, salvo il caso in cui abbia ad oggetto reati di mafia, di terrorismo o reati la cui attività di indagine è riservata alle direzioni distrettuali antimafia, nonché nei casi in cui si può presumere che l'imputato abbia avuto conoscenza del procedimento mediante l'esecuzione di un arresto, un fermo o una misura cautelare o nei casi di latitanti che si siano volontariamente sottratti alla conoscenza del processo.

È, questo, un processo sostanzialmente inutile, nel quale la pretesa punitiva dello Stato si confronta con un convitato di pietra ed il cui pericoloso "ritorno" è rappresentato dai delicati problemi di compatibilità con il *fair trial* della Convenzione EDU. Si è perfettamente consapevoli delle cospicue difficoltà tecniche di armonizzare con il sistema la singolare categoria del "processo sospeso" e delle variabili normative che si innestano quanto ai possibili "meccanismi" di ripresa del processo, allorquando cioè cessi la condizione di irreperibilità; ma si tratta di ostacoli certamente superabili, essendo possibile importare con gli opportuni adattamenti, ad esempio, il modello della sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato (artt. 71 ss. c.p.p.). Sospensione alla quale deve seguire quella della prescrizione del reato.

Naturalmente, nel novero delle riforme possibili non possono non includersi quelle già da tempo ormai inutilmente invocate, anche nei precedenti interventi degli scorsi anni. Mi riferisco, ad esempio, al principio di lesività delle nullità processuali, il quale dovrebbe necessariamente coniugarsi con la previsione della loro tipicità: risulta di difficile giustificazione teorica una paralisi processuale che non sanzioni alcuna effettiva lesione di garanzie individuali. Ma penso anche all'opportuna valorizzazione del principio della rilevanza nell'istruttoria probatoria, inteso a collocare la ricerca della prova nel rigoroso alveo della pertinenza logica del tema probatorio.

Potrebbero poi essere prese in considerazione riforme di più vasto respiro, tali, cioè, da impegnare il legislatore in interventi riformatori "di sistema": impegnativi indubbiamente, ma, proprio perché tali, forieri anche di ritorni più proficui in punto di deflazione, soprattutto per il giudizio in cassazione.

In tale ambito, potrebbe essere utile ripensare:

- ad una reintroduzione del c.d. "patteggiamento in appello", forse con eccessiva fretta espunto dal legislatore con l'abrogazione dei commi 4 e 5 dell'art. 599 c.p.p. ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera i), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125. La ragione storica di tale espunzione fu, com'è noto, la ritenuta disarmonia del "concordato sui motivi in appello" con il principio di effettività della pena: troppo brusca fu ritenuta l'erosione della "soglia sanzionatoria" ed eccessivamente disponibile il rito per le parti processuali. Ma, probabilmente, si peccò allora per eccesso decretando l'abrogazione *tout court* dell'istituto: occorreva, forse, pensare piuttosto ad alcuni correttivi (quali, ad esempio, l'esclusione per i reati già trattati secondo il rito abbreviato, proprio per evitare ulteriori "sconti" nel trattamento sanzionatorio; ovvero l'esclusione per categorie di reati particolarmente allarmanti, quali quelli previsti dall'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.). In realtà, un "concordato in appello" opportunamente razionalizzato amplierebbe le potenzialità di un giudizio d'appello

snello, proporzionalmente riducendo (o fortemente tipizzando: dunque, limitando) la ricorribilità in cassazione, con sensibili effetti deflativi sul giudizio di legittimità;

- ad un intervento correttivo sulla disciplina delle impugnazioni, soprattutto con riferimento a quella del pubblico ministero.

L'appello dell'organo dell'accusa dovrebbe essere limitato all'affermazione della pretesa punitiva; non ai capi delle pronunce (quale, ad esempio, l'entità della pena inflitta) conseguenti alla sentenza di condanna;

- ad un intervento coraggioso in materia di prescrizione. È noto invero che una parte cospicua dei ricorsi in cassazione trova oggi la sua unica ragion d'essere nell'inseguimento del termine prescrizionale da parte della difesa. Orbene, ciò rappresenta una indubbia patologia sotto un duplice, concorrente profilo: perché, per un verso, sfrutta le diseconomie di scala del sistema per sostenere, artatamente, il depotenziamento della pretesa punitiva dello Stato; perché, per altro verso, alimenta tali diseconomie, ulteriormente ingolfando il sistema. È, cioè, un circuito che incrementa la patologia ed, al tempo stesso, si autoalimenta, fino all'inevitabile implosione.

Occorrerebbe, allora, immaginare un meccanismo di sospensione del decorso del termine di prescrizione dopo la sentenza di condanna (quantomeno di quella di appello): in breve, nel giudizio di legittimità (e, dunque, dal momento della pronuncia d'appello) non dovrebbe più decorrere il termine prescrizionale. Si potrebbe obiettare che, in tal modo, la stessa fissazione dei processi in sede di legittimità risulterebbe rallentata e gli stessi criteri di "priorità" – oggi fondati proprio sulla primaria esigenza di "salvare", appunto, il processo dalla perenzione – risultare insignificanti. L'obiezione potrebbe essere superata prevedendo altri rimedi, quali, ad esempio, una sorta di "termine massimo di fase" per il giudizio di legittimità, che dovrebbe concludersi comunque entro un termine massimo dal deposito del ricorso, pena la perenzione del giudizio. Insomma ed in generale: occorre sottrarre alla disponibilità delle parti il possibile utilizzo delle attuali sacche di inefficienza del sistema. Esse, se

non devono ridondare a danno delle garanzie dell'imputato, non ne possono neppure costituire inaccettabile strumento di difesa.

Infine, ci sono gli interventi riformatori che denominerei apicali, al fine di inaridire le "fonti" dei procedimenti penali.

Il riferimento è, innanzitutto, ad una cospicua depenalizzazione.

È giunto il momento di prevedere la trasformazione in illecito amministrativo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria, con esclusione di quelli in materia di edilizia e urbanistica, di ambiente, territorio e paesaggio, di immigrazione, di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di sicurezza pubblica e con esclusione altresì delle condotte di vilipendio comprese, nel codice, tra i delitti contro la personalità dello Stato.

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

Sono encomiabili i risultati e l'efficacia dell'azione di impulso e di coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata esercitata, nel periodo di riferimento, dalla Direzione nazionale antimafia, istituita – com'è noto – nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione.

La raccolta e l'analisi delle informazioni sulle dinamiche evolutive dei fenomeni di criminalità organizzata hanno messo in luce il dato generale di una diminuzione dei reati espressione di violenza, soprattutto gli omicidi, cui corrispondono non meno pericolose forme di mutazione dei *clan* mafiosi, alla sempre più diffusa ricerca di consenso attraverso forme di cointeressate partecipazioni, di strategie di "mimetizzazione" nel mondo degli affari, degli enormi profitti provenienti dai vari traffici criminali e di connivenze con reti di imprenditori, faccendieri, intermediari e colletti bianchi, utilizzando l'attitudine alla corruzione del sistema e confinando la capacità intimidatoria solo a casi estremi. Si deve registrare l'espansione di fenomeni usurari ed il permanere della diffusione del "pizzo", nonostante la costante azione repressiva e la reazione della società civile.

Si è posta in essere, in via prioritaria, una nuova strategia di aggressione ai patrimoni mafiosi, applicando la legge n. 125 del 2008, che, oltre a rafforzare il ruolo di impulso e di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia anche in tema di misure di prevenzione patrimoniali, ha, tra l'altro, trasferito dalle procure ordinarie alle procure distrettuali antimafia la competenza a proporre dette misure nei confronti degli indiziati dei reati di mafia.

La costante azione di impulso esercitata dalla D.N.A. in attuazione della strategia di aggressione ai patrimoni illeciti, anche attraverso il sequestro preventivo finalizzato alla confisca c.d. allargata (art. 321, comma 2, c.p.p.), in relazione all'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, ha contribuito agli eccezionali risultati registratisi negli ultimi tre anni e mezzo, attraverso il sequestro di beni per un valore stimato in oltre 25 miliardi di euro e la confisca in via definitiva di patrimoni per un valore di circa tre miliardi di euro. L'Ufficio ha operato altresì attivamente nel contrasto a tutte le altre manifestazioni dell'economia criminale, anche in tema di antiriciclaggio; racket e usura; *money transfer*; segnalazioni di operazioni finanziarie sospette; frodi nella destinazione di risorse dell'Unione europea. Il tutto, senza trascurare le altre dinamiche criminali d'attualità, qualificate come materie d'interesse: le c.d. ecomafie, la tratta di esseri umani, il contrabbando, la contraffazione di marchi, le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore agricolo, nei pubblici appalti, nella pubblica amministrazione e nel gioco (anche) lecito.

Persiste la pericolosità delle organizzazioni criminali storiche, le cui ramificazioni sono ormai ben radicate anche nelle regioni del centro-nord dell'Italia.

In "cosa nostra" permane una situazione di forte fibrillazione – mai sopita dopo la cattura di Bernardo Provenzano – che riguarda la ricerca di nuovi equilibri interni e la ricostituzione, non riuscita per effetto del tempestivo intervento delle forze di polizia giudiziaria, della commissione provinciale di Palermo, cioè del suo organismo di direzione strategica.

La camorra si caratterizza, ancora, per un modello organizzativo di tipo



orizzontale, con una peculiare frammentazione delle sue variegata aggregazioni delinquenziali, più evidente nell'ambito del territorio napoletano, mentre anche la tradizionale solidità delle organizzazioni camorristiche più lontane dall'area metropolitana, in territori nei quali è più intenso il condizionamento della grande distribuzione, dei mercati e degli apparati politico-amministrativi, è messa in crisi da fenomeni di scissioni interne in conseguenza dello stato di detenzione di quasi tutti i soggetti di vertice e dei successi, anche recentissimi, di magistratura e forze dell'ordine, nella ricerca ed arresto dei latitanti.

Le più recenti indagini sulla 'ndrangheta hanno fatto emergere le nuove caratteristiche di un'organizzazione dalla natura unitaria, diretta da un organo di vertice insediato sul territorio della provincia di Reggio Calabria, che ne governa gli assetti, assumendo o ratificando le decisioni più importanti, anche delle molteplici proiezioni, oltre il territorio calabrese, di cui la più importante in Lombardia, costituita al Nord secondo il modello della "colonizzazione".

La 'ndrangheta, divenuta *leader* europeo nel traffico di cocaina e instaurati rapporti negoziali illeciti con le più potenti organizzazioni straniere, tramite la presenza di proprie strutture in continuo contatto ed in rapporto di sostanziale dipendenza con la casa madre reggina, si è da tempo proiettata verso i mercati del centro e del nord Italia, verso l'Europa, i paesi dell'Est, le Americhe, il Canada, l'Australia.

La frammentazione e disomogeneità della criminalità organizzata pugliese, anche a seguito della detenzione di molti capi storici, ha generato uno scenario in perenne mutamento, in cui a precari equilibri si succedono periodi di tensioni che finiscono per sfociare in agguati violenti e ritorsioni di proporzionale intensità tra gruppi criminali.

Va, altresì, menzionata la partecipazione di magistrati della D.N.A. alle udienze davanti al tribunale di sorveglianza di Roma (unica sede giudiziaria competente in materia), relativamente ai reclami avverso l'applicazione del regime detentivo speciale previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, con positivi effetti sull'esito delle relative decisioni. In ordine a tale partecipazione, i contrasti insorti

con la procura generale della Corte di appello di Roma sono stati risolti a seguito degli interventi di questa Procura generale e del C.S.M.

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

Per quanto attiene alle mafie straniere si conferma la particolare attenzione da riservarsi a quelle di origine balcanica, cinese, nigeriana, rumena, russa, ossia a fenomeni associativi, sempre vitali ed estremamente pericolosi ed aggressivi, di matrice non italiana, comunque rapportabili al paradigma di cui all'art. 416-*bis* del codice penale.

In tale contesto, oltre al perdurante fenomeno del narcotraffico, particolare rilievo hanno assunto i reati connessi ai traffici di merci contraffatte, di rifiuti e migratori (comprese l'immigrazione clandestina e la tratta di persone), che sono fra i più tipici illeciti attribuibili ad organizzazioni transnazionali e che esigono l'impiego di strumenti di contrasto di particolare efficacia, soprattutto nel campo della cooperazione.

Per quanto attiene ai principali mezzi investigativi, per il maggiore e indiscusso risultato conseguito nel contrasto della criminalità organizzata anche con particolare riferimento all'aspetto economico (individuazione di prestanome, di beni e attività nella reale riconducibilità delle organizzazioni mafiose), ancora una volta si confermano assolutamente indispensabili le intercettazioni (di conversazioni telefoniche e ambientali, telematiche etc.) in uno ai dati derivanti dai "tabulati di traffico", cui si unisce, poi, anche l'indispensabile contributo offerto dai collaboratori di giustizia. Di particolare efficienza ed utilità investigativa ai fini del coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata si è dimostrato il sistema informativo SIDDA-SIDNA, realizzato, gestito ed implementato dalla D.N.A. attraverso l'integrazione e la fusione delle informazioni provenienti da ciascuna delle banche dati delle direzioni distrettuali antimafia.

# ALLEGATI



## **INTERVENTO ORALE SVOLTO NEL CORSO DELL'ASSEMBLEA**

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

Autorità, Signore e Signori.

E' questa la quarta ed ultima volta che ho l'onore di partecipare alla più alta e nobile assise della giustizia.

L'occasione sollecita nel mio animo forti e particolari emozioni.

Sentimenti ancor più marcati dalle difficoltà che investono il nostro Paese.

Come noi rischiamo di trasmettere alle generazioni future un pesante debito pubblico, così rischiamo di loro trasmettere un processo con gravi incognite.

La prima costituita dall'ingente numero dei procedimenti che grava sulle strutture giudiziarie;

la seconda data dalla constatazione di una giustizia incompiuta, in quanto non sempre giusta.

Questa crisi di sistema, per noi già storicamente difficile da fronteggiare:

- per la diffusione della criminalità organizzata;
- per l'ampiezza della corruzione e della evasione fiscale;
- per l'esistenza, quindi, di una economia criminale, parallela a quella legale;

è oggi acuita dalla crisi economico-finanziaria, senza precedenti nella storia repubblicana, che ci ha investito.

L'indisponibilità di ulteriori risorse mortifica la funzionalità del sistema giustizia e ciò, a sua volta, si riflette sulla progettualità economica, come fattore depressivo.

Siamo dunque in presenza di un circolo vizioso.

E ciò nel momento in cui l'esercizio della giurisdizione costituisce una componente significativa dell'equilibrio economico e sociale dello Stato:

un fattore di crescita o di depressione economica; un indice preciso della sua credibilità ed affidabilità internazionale, della sua competitività imprenditoriale, della sua stessa stabilità democratica;

specchio fedele della *fiducia* della comunità sociale nelle istituzioni.

Questo circolo vizioso deve essere interrotto.

La crisi economica non deve trasformarsi in una crisi della ragione.

Anzi questo circolo vizioso deve essere spezzato con l'astuzia hegeliana della ragione:

sfruttando, cioè, le occasioni del tempo, come avviene proprio nei momenti critici.

Esaminando, quindi, proprio quel che oggi rappresenta l'amministrazione della giustizia.

Rifiutando la sua idea sacrale.

E riaffermando l'idea moderna della giustizia, quale servizio.

Servizio pubblico essenziale, la cui funzione può e deve essere misurata.

Così come devono essere valutate la sua utilità e il suo costo.

Sembra un paradosso, ma l'occasione di questa valutazione ci è offerta proprio dall'emergenza.

Perché, come Lei ha ammonito – signor Presidente – dobbiamo fare i conti con le urgenze di oggi.

E li dobbiamo fare, come pure ci ha ricordato, guardando al domani e facendo ciascuno la propria parte.

Nell'attuale situazione di emergenza, la nostra parte – la nostra prima parte – consiste nella razionalizzazione degli interventi, valorizzando e responsabilizzando l'azione degli operatori.

Senza, però, perdere la speranza in una giustizia migliore e fedeli – direi aggrappati – agli ideali ed ai sogni che hanno sinora guidato il nostro cammino.

Orbene, una programmazione accurata, diligente – ed ispirata anche al rispetto dei canoni di una giusta indagine – costituisce premessa e condizione di una seria organizzazione, dunque di un giusto processo.

In questa prospettiva, risulta necessario assicurare il contenimento della spesa secondo una programmazione concreta delle effettive necessità di ciascun ufficio giudiziario.

Tutto ciò si lega al tema della responsabilizzazione dei capi degli uffici e dei titolari della vigilanza, in relazione ai diversi modelli organizzativi.

Questo percorso è stato già avviato nel settore civile in quei tribunali che hanno ottenuto il plauso del Consiglio d'Europa per l'abbattimento degli arretrati; coniugando *corporate governance* con il rispetto dei canoni del giusto processo.

E nel penale questo percorso trova le sue radici nella seduta del Consiglio superiore del 9 giugno 2009:

allorché, alla sua presenza – signor Presidente – e con il suo decisivo intervento – furono poste le premesse per la risoluzione consiliare in tema di organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

Le Conferenze dei Procuratori generali di appello italiani e dei Procuratori generali dell'Unione europea – convocate a Roma, rispettivamente, il 18 aprile ed il 26 maggio del decorso anno – segnano le ulteriori tappe di questo proficuo percorso.

L'azione è stata finalizzata a migliorare l'efficienza e la qualità del servizio giustizia.

Essa si colloca nel campo di applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006:

disposizione che consente di valorizzare il concetto di uniforme esercizio dell'azione penale, correlandolo al rispetto delle norme sul giusto processo;

e che determina, al contempo, un diretto coinvolgimento dei capi degli uffici, responsabili della individuazione delle priorità.

Essi svolgono il loro ruolo quali organi di giustizia e promotori dei diritti umani, come solennemente affermato nella Conferenza europea e nel quadro di un procedimento che trova il suo vertice nel Consiglio superiore della magistratura.

Questo percorso virtuoso consentirà quindi agli Uffici giudiziari di procedere di concerto anche con il Ministero della giustizia, razionalizzando e pianificando l'impiego delle risorse con riferimento alle peculiarità locali.

Con una svolta non solo manageriale, ma di civiltà giuridica.

\*\*\*

Alcune riforme di struttura, poi, appaiono indilazionabili e sono state indicate dagli oratori che mi hanno preceduto.

Per esse rinvio alla mia relazione scritta, felicitandomi per quelle che sono state già attuate.

Mi limito qui a segnalarne alcune:

- Occorre innanzitutto rivedere il rimedio normativo previsto per la non ragionevole durata dei procedimenti.

Mi riferisco alla c.d. legge Pinto: fonte di sovraccarico degli uffici giudiziari e di oneri economici insostenibili per il Paese.

Servono misure acceleratorie del processo.

Le misure risarcitorie devono costituire l'*extrema ratio*, come già oggi avviene in altri paesi di Europa.

- E' indispensabile, poi, una rivisitazione del sistema delle impugnazioni, con una riduzione dei gradi di impugnazione e la creazione di opportuni filtri, nel rispetto dei nostri obblighi internazionali.

- Appare infine necessaria una ridefinizione dei modi d'intervento di questa Procura generale nel settore civile, nell'ottica di una maggiore selettività e dunque di una migliore qualità dell'apporto dell'ufficio alla funzione di legittimità.

\*\*\*

Anche queste questioni ripropongono il problema fondamentale che è alla base della crisi della giustizia.

E che costituisce il presupposto di ogni riforma:

quello – già sottolineato nei miei interventi degli scorsi anni – della necessità di una coesione culturale.



Coesione non solo tra magistrati ma tra tutti gli operatori del diritto, tra la giurisdizione e la società civile.

Se non si creeranno le condizioni per un sano e funzionale esercizio della giurisdizione, non vi è possibilità di opporsi alla crisi.

Essa, anzi, altererà i rapporti tra Giustizia e Sicurezza con un brusco passaggio dagli ideali della prima alle esigenze di praticità della seconda.

Con crescenti fenomeni di intolleranza, xenofobia e razzismo.

E con lo spettro della povertà in agguato.

Ed allora la sfida forse più difficile – sfida cui non può sottrarsi alcun operatore del diritto – è quella di trovarci coesi su essenziali valori:

- coesi sul rispetto della dignità umana, quale solco entro cui si colloca lo Stato di diritto;
- coesi sul rispetto dei diritti umani quale obbligo giuridico non solo dello Stato e delle sue articolazioni, ma di tutti noi;
- coesi, quindi, nel rispetto delle regole, giuridiche e di correttezza, e dei doveri di solidarietà;
- coesi, quindi, per rendere il processo e la sua esecuzione un diritto della persona, espressione del rispetto della dignità delle parti;
- coesi, infine, per la tutela giuridica anche dei diritti delle generazioni future e dei correlativi nostri doveri e responsabilità.

Nella consapevolezza che la cascata dei diritti umani, iniziata nel secolo dei lumi, non si è ancora esaurita.

La drammatica sinergia tra crisi della giustizia e crisi economica non può costituire alibi per legittimare l'oblio di quelli che vengono definiti “diritti sottili” o “diritti degli ultimi”: penso ai diritti dei disabili; degli omosessuali; dei bambini, dei migranti, dei detenuti, delle persone vulnerabili; ma penso anche alla tutela dell'ambiente quale rispetto dovuto alla vita privata.

Il diritto, al tempo della crisi, non può trasformarsi in una crisi di progettualità del diritto.

In tale prospettiva, risulta irrinunciabile, oggi più che mai – come Lei ha ricordato, Signor Presidente, nel discorso di fine anno agli italiani – avvicinarsi sempre più alle Istituzioni europee e non chiudersi in pericolosi, quanto anacronistici localismi.

E occorre tener conto – ed attuarle – delle raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, così come dei moniti della Corte di Strasburgo.

Non è senza significato che – nei sistemi democratici – i paesi meno toccati dalle crisi sono quelli che maggiormente rispettano i diritti umani.

Va difesa e sviluppata, quindi, la tutela sopranazionale di tali diritti e delle libertà fondamentali.

Il fenomeno culturale del diritto in grado di imporsi ai governi delle nazioni si è tradotto, in Europa, nella creazione di una giurisprudenza comune dei diritti umani.

Questa è stata l'aspirazione che la mia generazione ha visto realizzarsi.

Questo l'ideale che ha accompagnato la mia vita di magistrato, e per il quale ho per cinquant'anni lottato.

Non togliamo questo sogno alle future generazioni.

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

**PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**A cura dello Statistico D.ssa Rosa MAMPIERI**

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

## Premessa.

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

## Settore Predisciplinare

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

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

Nel 2011 il numero di notizie di illecito sopravvenute è cresciuto del 29% rispetto al 2010, mentre il numero delle definizioni è aumentato del solo 7%.

Il numero delle notizie ancora pendenti o non definite a fine 2011 ha così raggiunto gli 861 fascicoli con un aumento del 65% rispetto al 2010.

La durata, misurata con la formula della "giacenza media", è passata dai 135 giorni del 2010 ai 157 del 2011.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno  
Periodo 2008-2011**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno		Giacenza media
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Giorni
2008	1.423		1.533		799		211

\* La formula della giacenza media fornisce una misura della durata ed è data dal rapporto fra la somma dei dati di stock (pendenti ad inizio e fine anno) e la somma dei dati di flusso (sopravvenuti e definiti) moltiplicato per il numero di giorni, pari a 365, dell'anno.

2009	1.413	-0,70%	1.725	12,52%	487	-39,05%	150
2010	1.382	-2,19%	1.347	-21,91%	522	7,19%	135
2011	1.780	28,80%	1.441	6,98%	861	64,94%	157

La percentuale di notizie che danno luogo all'inizio di un'azione disciplinare si è mantenuta attorno al 7%.

**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno  
Periodo 2008-2011  
(%)**

Anno	Definiti dal Procuratore generale		
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	Totale
2008	7,24%	92,76%	100,00%
2009	5,91%	94,09%	100,00%
2010	7,50%	92,50%	100,00%
2011	7,00%	93,00%	100,00%

## Settore Disciplinare

### Andamento dei procedimenti

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

Nel 2011 il numero di procedimenti disciplinari sopravvenuti è stato pari a 142 con una diminuzione del 10% rispetto a quello dell'anno precedente. Tale diminuzione ha riguardato esclusivamente i procedimenti di iniziativa del Ministro.

Il numero dei procedimenti disciplinari definiti è stato pari a 134, con una diminuzione del 29% rispetto al 2010. Il numero dei procedimenti pendenti è cresciuto del 5%.

La durata dei procedimenti, misurata con la formula della “giacenza media”, è aumentata passando dai 348 giorni del 2010 ai 405 del 2011.

Si fa presente che nel numero dei pendenti del 2011 sono compresi 37 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

**Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno  
Periodo 2007-2011**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno		Giacenza media *
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Giorni
2007	138		106		111		284
2008	150	8,70%	110	3,77%	151	36,04%	368
2009	185	23,33%	154	40,00%	182	20,53%	359
2010	157	-15,14%	190	23,38%	149	-18,13%	348
2011	142	-9,55%	134	-29,47%	157	5,37%	405

Il numero di procedimenti ad iniziativa del Procuratore generale rappresenta in media il 70% di tutti i procedimenti sopravvenuti, quello del Ministro il 30%. Nell'ultimo anno il rapporto si è mantenuto nella media.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno  
Periodo 2007-2011  
(%)**

Anno	Sopravvenuti			
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	Totale
2007	83,33%	16,67%		100,00%
2008	74,00%	24,00%	2,00%	100,00%
2009	55,14%	44,86%		100,00%
2010	64,33%	34,39%	1,27%	100,00%
2011	70,42%	29,58%		100,00%

Il numero di procedimenti definiti nel 2011 è stato concluso, per il 51%, con “Richiesta di discussione orale”, per un altro 43%, con “Richiesta di non farsi luogo” e, per il 6%, con “Riunione ad altro procedimento”.

\* La formula della giacenza media fornisce una misura della durata ed è data dal rapporto fra la somma dei dati di stock (pendenti ad inizio e fine anno) e la somma dei dati di flusso (sopravvenuti e definiti) moltiplicato per il numero di giorni, pari a 365, dell'anno.

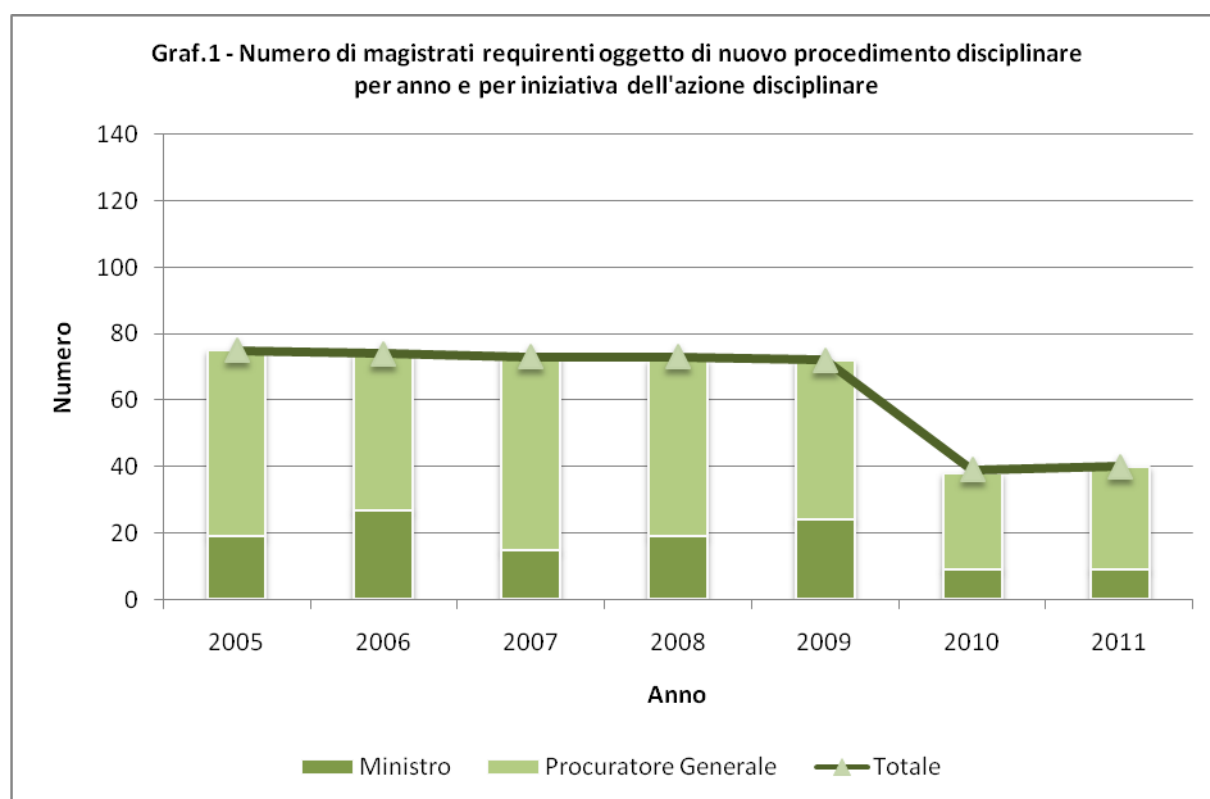
## Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

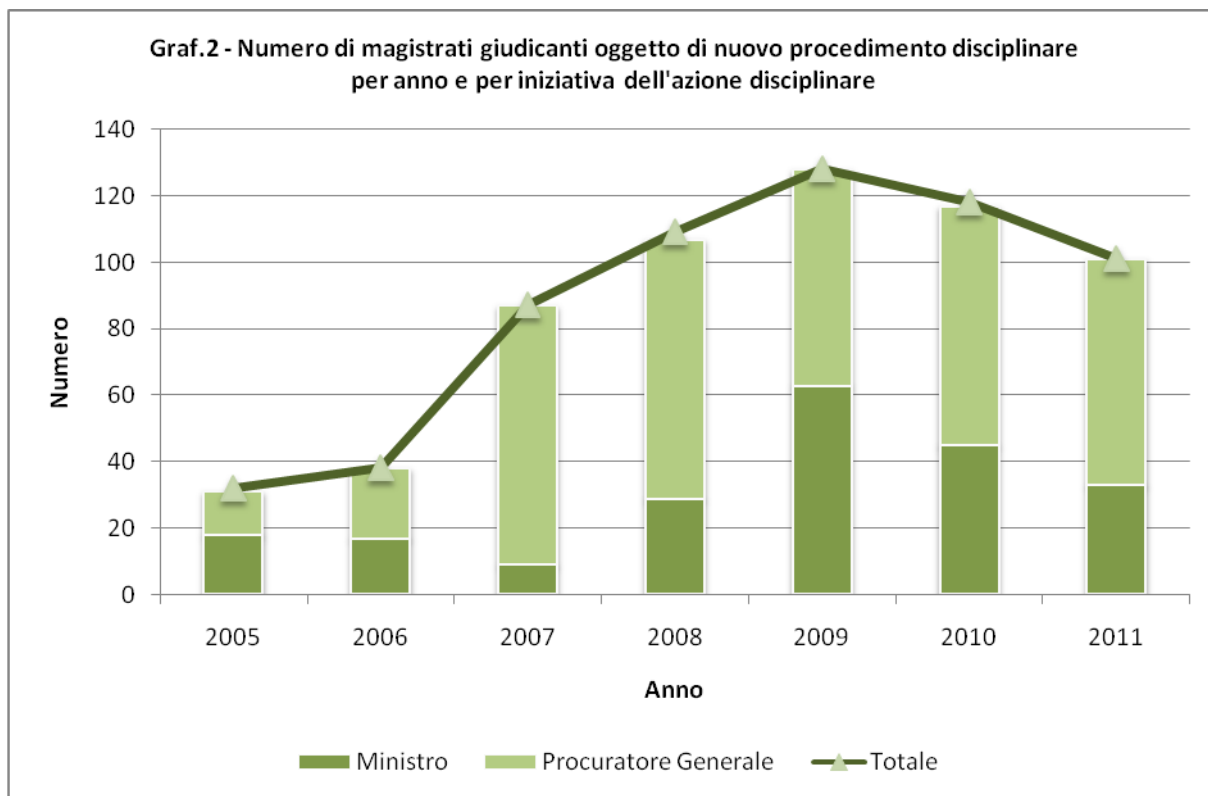
In questo paragrafo verranno rappresentate le composizioni dei procedimenti disciplinari sopravvenuti in base alle principali connotazioni relative all'oggetto (dalle caratteristiche soggettive dei magistrati oggetto del procedimento, quali funzione, genere o sede di servizio, alla tipologia degli illeciti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

Occorre precisare che le popolazioni di riferimento individuate a seconda della caratteristica di volta in volta esaminata possono avere una numerosità diversa da quella della popolazione dei procedimenti sopravvenuti e dalle altre. Le ragioni possono essere principalmente 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

Il numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare nel 2011 diminuisce del 10% rispetto a quello del 2010. Tale diminuzione ha riguardato esclusivamente la funzione giudicante nella misura del 14%.





Il rapporto tra magistrati requirenti e giudicanti si mantiene attorno allo stesso valore dell'anno precedente con una leggera diminuzione del peso dei giudicanti rispetto a quello dei requirenti sul totale dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare.

**Tab. 5 - Ripartizione del numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione e per anno Periodo 2005-2011 (%)**

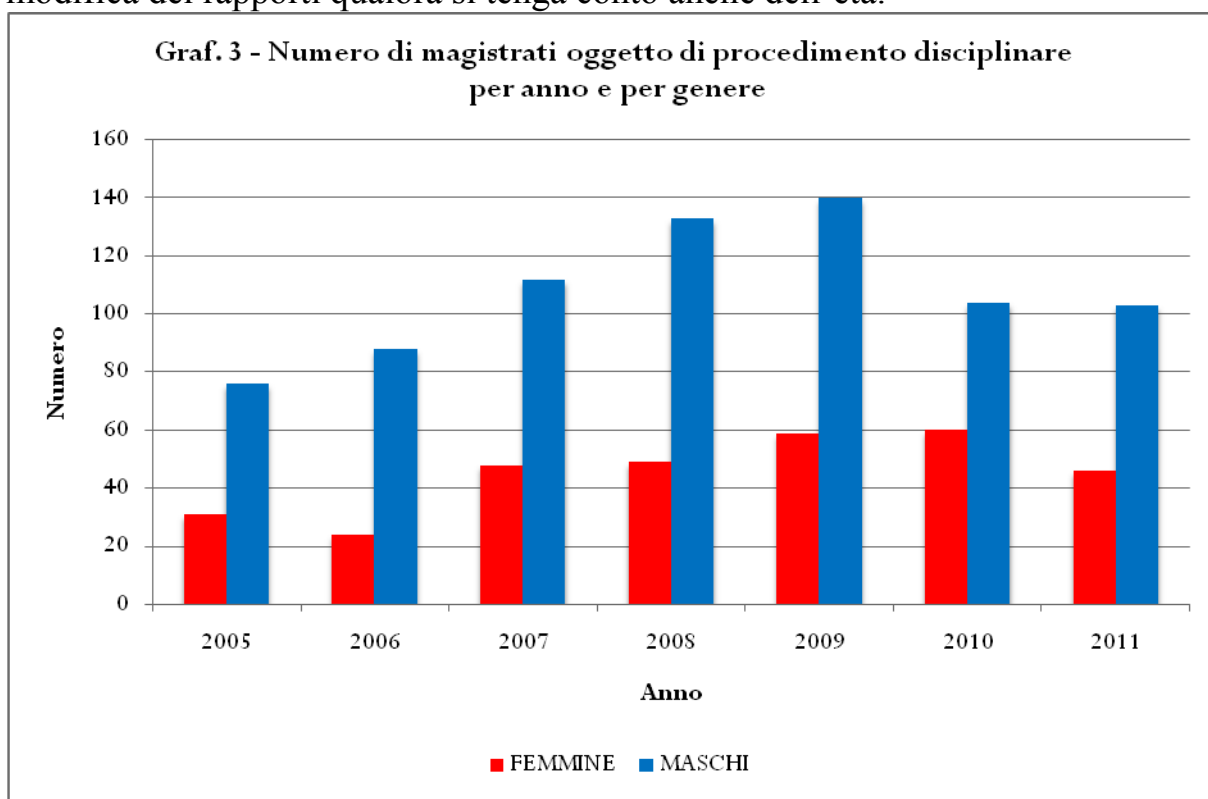
Anno	Magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare		
	Giudicanti	Requirenti	Totale
2005	29,91%	70,09%	100,00%
2006	33,93%	66,07%	100,00%
2007	54,38%	45,63%	100,00%
2008	59,89%	40,11%	100,00%
2009	64,00%	36,00%	100,00%
2010	75,00%	25,00%	100,00%
2011	72,00%	28,00%	100,00%



Al 31/12/2011 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari sono, secondo fonte del Consiglio Superiore della Magistratura, 8.490 di cui 2.147 requirenti e 6.343 giudicanti, in rapporto sul totale rispettivamente del 25% e del 75%. I tassi specifici di “Incolpazione” risultano, pertanto, leggermente più alti per i magistrati requirenti, e sono pari a 16 magistrati giudicanti ogni 1.000 magistrati giudicanti e 19 magistrati requirenti ogni 1.000 magistrati requirenti.

#### Per genere dei magistrati

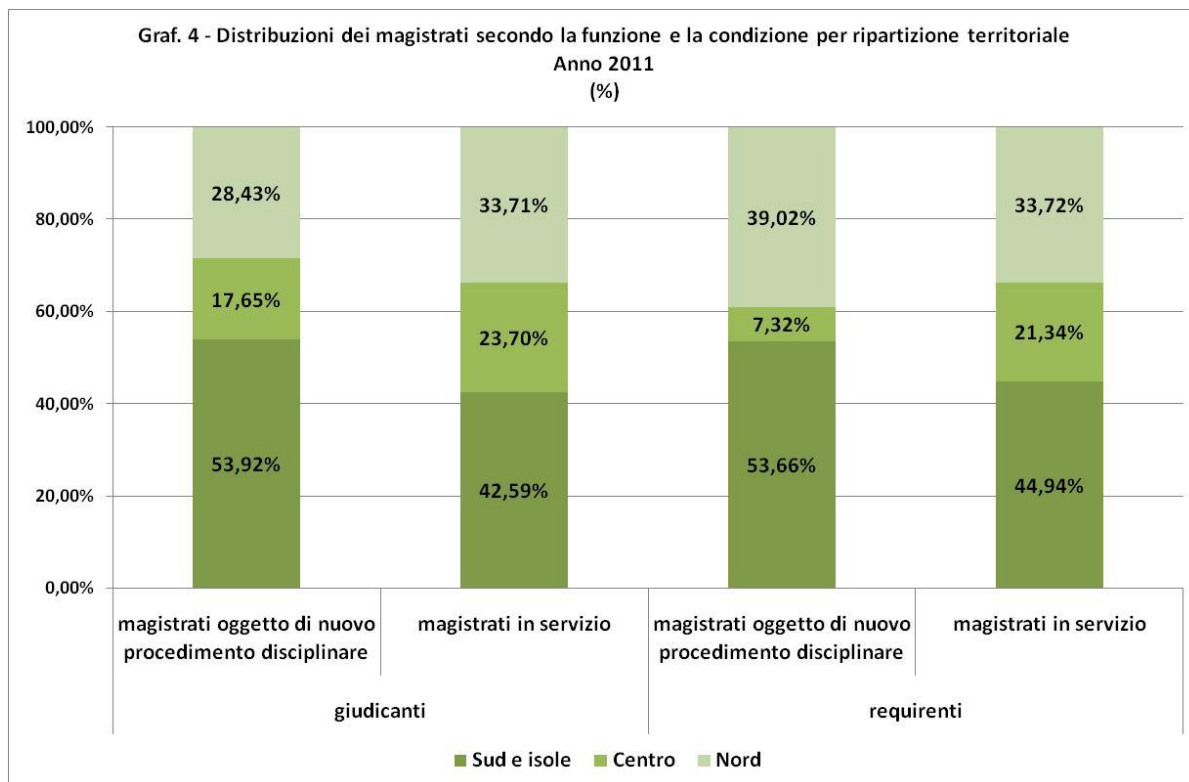
La diminuzione del numero di magistrati oggetto di procedimento disciplinare registratasi nel 2011 ha riguardato principalmente il genere femminile riportando l’incidenza, pari al 30%, delle donne sul totale anno più vicino al valore medio del 28% rispetto al picco del 37% registratosi nel 2010. Tale rapporto continua ad essere ben lontano da quello che caratterizza la popolazione dei magistrati in servizio. Sempre da fonte del Consiglio Superiore della Magistratura, tale popolazione si compone per il 54% di uomini e per il 46% di donne. E’ probabile, inoltre, una modifica dei rapporti qualora si tenga conto anche dell’età.



#### Per sede di servizio dei magistrati

Nell’anno 2011 la distribuzione tra Nord, Centro, Sud ed isole di magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare risulta molto più sbilanciata nel Sud di quella corrispondente dei magistrati in servizio (54% contro 43%), mentre

l'analoga distribuzione dei magistrati requirenti risulta maggiormente concentrata di quella in servizio nel Nord e nel Sud ed isole (93% contro 66%).<sup>4</sup>



#### Per tipologia di illecito contestato

Continua anche nel 2011 la diminuzione (-27%) delle incolpazioni per “Ritardi nel deposito di provvedimenti”, che scendono al 27% del totale rispetto al 33% del 2010. Tale diminuzione è dovuta alla diminuzione assoluta dei procedimenti disciplinari ad iniziativa del Ministro che si è accompagnata con un aumento delle iniziative per l’illecito “Violazione di norme processuali penali e civili”.<sup>5</sup> Si mantengono alte le incolpazioni per “Ritardi e negligenze nell’attività dell’ufficio”, “Provvedimenti abnormi”, “Abuso della qualità e/o della funzione” e “Rapporti dei magistrati con altri magistrati”. Per gli altri tipo di illecito si registrano variazioni del tutto casuali.

<sup>4</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.

<sup>5</sup> Le incolpazioni per “Violazione di norme processuali penali e civili” rappresentano nel 2011 il 40% di tutte le incolpazioni ad iniziativa del Ministro, contro il 18% del 2010.

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

Periodo 2010-2011

Illecito disciplinare	Anno				
	2011	2010	variazione relativa 2011 rispetto 2010	2011	2010
	Numero			%	
Ritardi nel deposito di provvedimenti	45	62	-27,42%	27%	33%
Violazione norme processuali penali o civili	26	26	0,00%	15%	14%
Ingiuria o diffamazione e/o altri reati	23	39	-41,03%	14%	21%
Ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	16	7	128,57%	9%	4%
Provvedimenti abnormi	9	4	125,00%	5%	2%
Abuso della qualità e/o della funzione	9	3	200,00%	5%	2%
Rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso ufficio o di altri uffici	8	13	-38,46%	5%	7%
Astensione e omissione di atti dovuti	2	7	-71,43%	1%	4%
Altro	31	25	24,00%	18%	13%
<b>Totale</b>	<b>169</b>	<b>186</b>	<b>-9,14%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Graf. 5- Ripartizione del numero di incolpazioni per tipo di illecito e per anno  
(% sul totale incolpazioni per anno)**

