

MODESTINO ROCA

Procuratore Generale della Repubblica f.f. presso la
Corte di Appello di Potenza



INTERVENTO DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI POTENZA

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 nel distretto di
Corte di Appello di Potenza
Assemblea Generale della Corte sull'amministrazione della
giustizia nell'anno 2016

Potenza, 28 gennaio 2017

MODESTINO ROCA

Procuratore Generale della Repubblica f.f. presso la
Corte di Appello di Potenza

I N T E R V E N T O
DEL PROCURATORE GENERALE
PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI POTENZA

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 nel distretto di
Corte di Appello di Potenza
Assemblea Generale della Corte sull'amministrazione della
giustizia nell'anno 2016

Potenza, 28 gennaio 2017

In copertina: *“Mario Pagano mentre l’esecrabile giudice speciale, dopo avergli letta la sentenza di morte, lo insulta con parole e sorriso di scherno”* - Napoli, 1869 - olio su tela di Giacomo Di Chirico (1844-1883) conservato presso il Comune di Brienza

Non si può negare che, almeno per il momento, occorrono dei giudici, no? Tuttavia non riesco a capire come un uomo si proponesse da sé per esercitare questo compito strabiliante.

(Albert Camus, *La caduta*, Bompiani, 1958)

[...] aveva trovato nella legge quella certezza che gli sfuggiva nella vita, e si sentiva naturalmente portato a scambiare la vita con la legge.

(Salvatore Satta, *Il giorno del giudizio*, Adelphi, 1979)

Signora Presidente, Signori Consiglieri della Corte di appello, Signori rappresentanti del Consiglio superiore della Magistratura e del Ministero della Giustizia, Signori Presidenti e Consiglieri degli Ordini forensi, Autorità, Signori Avvocati, Colleghi, Signore e Signori, rivolgo innanzitutto un deferente saluto al Capo dello Stato, garante dell'autonomia e indipendenza della Magistratura e dell'unità nazionale.

Faccio rinvio alle notizie comunicate alla Signora Presidente e su cui è stato riferito.

Mi limito perciò a qualche osservazione su specifiche questioni relative all'attività delle Procure del Distretto.

La giustizia penale nel distretto.

Il dato distrettuale di maggiore conforto è rappresentato dalla circostanza che i procedimenti definiti sono aumentati del 29,41% rispetto all'anno precedente, sicché la pendenza, nonostante un incremento delle sopravvenienze del 13,89%, è diminuita del 12,27%. Si tratta di un risultato notevole, che testimonia l'impegno dei Capi e dei Magistrati di tutti gli uffici, perché le riduzioni della pendenza oscillano tra il 20,93% di Matera e il 9,05 di Potenza, con un *trend* assolutamente uniforme. Il dato di Potenza è tanto più apprezzabile in quanto raggiunto con tre Sostituti in meno rispetto all'organico - anche se con il prezioso apporto del Magistrato distrettuale Dott.ssa Gargiulo - e in una situazione fortemente critica per quanto concerne sia i Vice Procuratori onorari che il Personale amministrativo, soprattutto direttivo.

Degno di rilievo anche il dato relativo alla durata media dei procedimenti, che si è ridotta, per quelli di competenza del tribunale, dai 259 giorni del 2015 ai 208 del 2016.

I servizi di intercettazione svolti dalle Procure segnano un aumento degli obiettivi monitorati del 20% ed anche un incremento della durata complessiva delle attività. Nondimeno, la spesa si è ridotta da circa 828.000,00 euro a circa 604.500,00 euro, con un risparmio considerevole, a dimostrazione di una gestione estremamente attenta del servizio.

Sono da approfondire i dati statistici relativi al Tribunale del riesame di Potenza, che denotano una percentuale di accoglimento complessiva del 35,61%, con punte comprese tra il 26,67% di Lagonegro e il 46,15% di Matera.

E non può non destare preoccupazione l'incremento del 38,89% delle iscrizioni in materia fallimentare e concorsuale in genere, a riprova di una crisi economica che, almeno nel Distretto, ancora attanaglia le imprese.

Dalle notizie fornite emerge un'attenzione costante alle attività della criminalità organizzata ed alle sue relazioni con le consorterie delle regioni limitrofe da parte della Direzione distrettuale antimafia di Potenza, anche con riguardo ad una nutrita e preoccupante serie di attentati dinamitardi che hanno colpito esercizi commerciali della città di Matera.

È purtroppo diffuso, ma oggetto di approfondite indagini, il fenomeno del caporalato, con lo sfruttamento di cittadini extracomunitari, regolari e non.

Indagini complesse e articolate della Procura di Potenza, che hanno portato alla individuazione di ben 119 persone responsabili a vario titolo, riguardano anche le attività di favoreggiamento dell'ingresso e permanenza illecita in Italia di cittadini extracomunitari svolte da due distinte associazioni per delinquere.

In materia di criminalità ambientale deve essere accennata un'importante indagine condotta dalla D.D.A. su di un allarmante traffico illecito di rifiuti liquidi, con accertamenti in corso in ordine ad eventuali danni per la salute umana.

Gli ottimi risultati mi consentono di affrontare questioni più generali attinenti alla giustizia penale e comunque non esimono dalla necessità di verificare se anche in un Distretto che non denuncia particolari sofferenze vi sia spazio, sin dalla fase delle indagini preliminari, per un miglioramento dell'efficienza. Anzi, proprio una situazione di buoni numeri offre i margini necessari per promuovere e sperimentare nuovi modelli di miglioramento ed accelerazione delle prassi, anche e soprattutto in relazione alla durata dei processi, ed impone di indagare se

l'efficienza possa essere coniugata con una maggiore efficacia, laddove per efficienza intendo razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse disponibili in un dato momento storico in termini di personale, risorse economiche, strutture, tempi e tecnologia e per efficacia mi riferisco alla capacità di emettere tempestive decisioni imparziali e conformi alle prescrizioni di diritto sostanziale e processuale.

Del resto il problema dei tempi è tra quelli che affliggono più pesantemente il sistema giustizia, con le note ricadute sul piano della responsabilità dello Stato.

I tempi lunghi. L'efficienza.

E il problema va ad aggravarsi, essendo evidente che il possibile prolungamento dei termini di prescrizione comporterà un ulteriore allungamento dei tempi di definizione dei processi.

Da quando l'amnistia richiede per la sua approvazione, e sono ormai molti anni, maggioranze qualificate ed ha così dismesso la sua funzione di periodico azzeramento dei carichi, la prescrizione opera in sostanza come un'amnistia permanente e generalizzata ed è divenuta in pratica un normale, prevedibile, accettato, fisiologico epilogo del processo, di incidenza sempre maggiore in funzione del progredire delle fasi e dei gradi, addirittura raggiungendo, in grado di appello, percentuali a doppia cifra. E così concorre, paradossalmente, a ridurre i tempi di definizione.

Non spetta al giudice interloquire su quale sia il giusto momento di contemperamento di un fondamentale principio di civiltà giuridica - quale appunto è quello che informa l'istituto della prescrizione - con l'interesse generale, non solo delle parti, all'accertamento della verità storica e con l'esigenza di affermazione della potestà punitiva dello Stato. Ma è compito della magistratura valutare le ricadute della riforma sul sistema ed apprestare, nel proprio ambito, le soluzioni necessarie.

Vanno intanto evidenziate le ulteriori problematiche sulla prescrizione connesse al tema della incompatibilità delle nostre norme in materia con gli obblighi comunitari di perseguire i reati

che ledono gli interessi dell'Unione europea. Dalla decisione della Corte di giustizia U.E. dell'8.9.2015 (caso Taricco) discende l'obbligo per il giudice penale italiano di disapplicare *in parte qua* il combinato disposto degli artt. 160 e 161 del codice penale nella misura in cui egli ritenga che questa normativa - fissando un limite massimo al corso della prescrizione per le frodi in materia di imposta sul valore aggiunto e pur in presenza di atti interruttivi - impedisce allo Stato italiano di adempiere agli obblighi di tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione imposti dall'art. 325 del Trattato. La Corte di cassazione ha già ripetutamente affermato, con riguardo ai reati non ancora prescritti, l'immediata operatività della sentenza nel diritto interno, sul presupposto che le norme sulla prescrizione non sono dotate della copertura costituzionale dell'art. 25, mentre si registra una isolata pronuncia di remissione alla Corte costituzionale per contrasto, appunto, con l'art. 25.

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo¹ afferma che la prescrizione deve essere compatibile con le esigenze della Convenzione ed indica nella prescrizione italiana un istituto potenzialmente confliggente con la effettività della tutela dei diritti.

Ciò per dire che il tema della prescrizione trascende ormai l'ambito nazionale e, da un lato, comincia ad impegnare il giudice, a prescindere dalla riforma, nell'ormai sempre più difficile opera di conformazione, sul piano interpretativo, del diritto interno a quello europeo, dall'altro chiama il legislatore a tener conto, nella individuazione delle nuove regole, anche dei vincoli comunitari.

Il disegno di legge ora all'esame del Senato per l'approvazione definitiva prefigura, nel testo licenziato dalla Camera nell'ormai lontano marzo 2015, un sistema di prolungamento fondato sulla sospensione del corso della prescrizione per un massimo di due anni nel periodo che va dalla sentenza di condanna di primo grado alla sentenza che definisce il grado successivo e per un massimo di un anno nel periodo che

¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 1.9.2015, Cestaro.

va dal deposito della sentenza di secondo grado alla sentenza definitiva.

Non è dato sapere se e quando la riforma vedrà la luce, non essendosi ancora composti i discordanti orientamenti in seno alle forze politiche.

Ma se essa dovesse passare così, mentre non inciderà sui processi di primo grado, nei quali pure si registrano molte dichiarazioni di prescrizione, comporterà un notevole allungamento dei tempi di definizione dei gradi successivi, con una preoccupante ripercussione sul principio di ragionevole durata.

Allora il tema è quello della individuazione di metodi di definizione più rapida, capaci, se non di sterilizzare, almeno di attenuare l'impatto del prolungamento dei termini di prescrizione sulla durata dei processi e comunque in grado, a prescindere dalla riforma della prescrizione, di dare concreta attuazione al principio di ragionevole durata.

E ciò, naturalmente, senza compromettere il principio costituzionale del giusto processo.

Le responsabilità chiamate in gioco coinvolgono sia la politica che la magistratura.

La prima non sembra capace di apprestare un sistema completamente efficiente (ed efficace). Interventi a pioggia, disorganici e confusi (c.d. frenesia legislativa²), spesso indotti dall'onda emotiva dell'ultimo fatto di cronaca (c.d. populismo penale³), che frustrano la certezza del diritto ed il connesso principio della prevedibilità delle decisioni posto a suo corollario. Incapacità cronica di far fronte a temi cruciali come quelli sulle intercettazioni. Drastico ed improvviso sfolgimento degli organici con l'abbassamento dell'età pensionabile.

Ma ciò non esonera la magistratura dalla necessità di individuare, all'interno del sistema positivo, le più idonee soluzioni per la massima efficienza (ed efficacia), avendo anche

² Costantino, *La prevedibilità della decisione tra uguaglianza e appartenenza*, Primo Congresso Giuridico di Monza, Como e Lecco, Monza, 19.2.2015.

³ Palazzo, *Principio di legalità e giustizia penale*, in *Cass. Pen.*, fasc. 7-8, 2016, p. 2695B.

il coraggio e l'onestà intellettuale, quando ne sia il caso, di operare qualche forma di autocritica.

Gli spazi di intervento della politica.

L'attività di normazione si caratterizza, ormai da anni, per una notevole mole di interventi che hanno cercato di razionalizzare il sistema e di incidere sulla durata dei processi.

Intanto, deve riconoscersi ed apprezzarsi l'enorme impegno profuso nella armonizzazione dei vari sistemi nazionali in materia di reciproco riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali e per risolvere la crescente interferenza tra norme europee e norme nazionali anche nel settore della repressione criminale. Un'interferenza che opera sia sul piano delle garanzie nel processo, sia su quello degli obblighi comunitari assunti dall'Italia in termini di effettivo esercizio dell'azione penale, al fine di reprimere violazioni di diritti e di tutelare gli interessi dell'Unione. Mi riferisco alle disposizioni per conformare il diritto interno alle Decisioni Quadro in materia di reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, delle misure alternative alla detenzione e delle decisioni pronunziate in assenza dell'interessato, nonché a quelle relative all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio. Soprattutto alle norme del Decreto legislativo n. 29 del 2016 per conformare il diritto interno alla Decisione Quadro sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali. Si tratta di un complesso ed articolato sistema normativo che si muove nell'ottica della realizzazione di un comune spazio giurisdizionale, perseguita anche attraverso la rinuncia alla giurisdizione dello Stato italiano o l'accollo, da parte di esso, della giurisdizione altrui.

Si è così aperto un nuovo laboratorio, costituito da un multiforme sistema di fonti normative e giurisprudenziali di provenienza nazionale e sovranazionale, nel quale l'interprete, una volta impegnato a confrontarsi con il solo diritto interno, deve attivare una delicata opera ricostruttiva che impone un rivoluzionario aggiornamento del suo patrimonio di conoscenza.

Fatta questa doverosa premessa, va invece preso atto che certamente insufficienti si sono rivelati gli ultimi interventi deflattivi, con una incidenza assolutamente irrisoria: la messa alla prova perché troppo farraginoso; la tenuità del fatto perché approcciata dalla giurisprudenza con poca convinzione; la depenalizzazione in quanto per necessità di cose di portata limitata.

Tengono invece i riti alternativi del patteggiamento e del giudizio abbreviato - quest'ultimo specie da quando è stato svincolato dal consenso del pubblico ministero -, che rappresentano una discreta fetta delle definizioni e consentono un considerevole risparmio di risorse da spendere negli altri processi.

È in corso di approvazione una serie di norme "per la durata ragionevole dei processi". Anche qui non si sa se e quando la riforma entrerà in vigore. Trasmessa dalla Camera al Senato il 24 settembre 2015, è lì che giace in attesa di un abbrivo che al momento non si vede, anche perché ha di recente accusato l'opposizione della magistratura associata, almeno in relazione ad alcuni punti.

È il caso dell'avocazione obbligatoria per il mancato esercizio dell'azione penale o per l'omessa richiesta di archiviazione entro il termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo delle indagini. Credo che la questione sia sopravvalutata, perché l'art. 412 c.p.p. già prevede al primo comma l'avocazione obbligatoria per il caso di inerzia del pubblico ministero "nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice" e questa norma è sistematicamente disapplicata, vuoi per l'impossibilità materiale di gestire numeri elevatissimi di

procedimenti da parte dei Procuratori generali, vuoi per l'impopolarità dell'istituto, erroneamente vissuto, ad onta del chiaro disposto normativo, come ingerenza e non come rimedio. Le perplessità potrebbero comunque risolversi con la previsione che il procedimento, una volta avvocato, sia affidato per la definizione al medesimo pubblico ministero di primo grado titolare dell'indagine, da applicare in Procura generale, così codificando quella forma di avocazione c.d. collaborativa già praticata in alcuni uffici virtuosi e consentita peraltro da una delibera del C.S.M. del luglio 1997. Un aiuto importante potrebbe venire al riguardo anche dall'impiego dei magistrati distrettuali.

Ma, al di là di questo, il progetto contiene previsioni di sicura incidenza sulla durata dei processi, come l'estinzione del reato per condotte riparatorie nei reati procedibili a querela, la sanatoria delle nullità non assolute e la non rilevabilità delle inutilizzabilità - salve quelle derivanti dalla violazione di un divieto probatorio - conseguenti alla richiesta di giudizio abbreviato, la limitazione del ricorso avverso la sentenza di applicazione della pena su richiesta, la limitazione del ricorso in caso di doppia sentenza conforme di proscioglimento.

Soprattutto, la riforma finalmente reintroduce il concordato sui motivi in appello, istituto semplicemente vitale per l'efficienza delle Corti territoriali, se non per la loro sopravvivenza, che venne abrogato nel 2008. La reintroduzione del patteggiamento in appello è a mio avviso imprescindibile nell'ottica della ragionevole durata e per l'attenuazione delle criticità delle Corti di appello e non può attendere i tempi lunghi della riforma. Per essa sì che sarebbe il caso di una decretazione di urgenza.

Ma non credo che questo basti. Il recupero dell'efficienza passa anche attraverso la rimozione di pratiche viziate che, in nome di un immediato, effimero risparmio, alla fine si risolvono in uno spreco di risorse che ben avrebbero potuto essere impiegate altrove.

Mi riferisco al "patologico automatismo" che troppo spesso lega *notitia criminis* ed azione penale e che, pur potendo

apparire come il portato di eccesso di zelo o di particolare slancio inquisitorio, in realtà maschera lacune e inefficienze delle indagini preliminari, troppo spesso incomplete se non del tutto carenti e come tali destinate a sfociare in sicuri epiloghi assolutori dopo avere pesantemente ingolfato il dibattimento⁴. Alla disfunzione non è estranea l'immotivatazza del provvedimento che dispone il giudizio, che pertanto spesso costituisce la soluzione più rapida per un pubblico ministero o per un giudice preliminare oberati dal carico ed ossessionati dai numeri. Soluzione quindi comprensibile, ma non per ciò giustificata.

La dottrina parla al proposito di lassismo accusatorio, di imputazione incauta, di imputazione azzardata. La Corte costituzionale di "prassi di esercizio apparente dell'azione penale, che, avviando la verifica giurisdizionale sulla base di indagini troppo superficiali, lacunose o monche, si risolverebbero in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale⁵".

Per rendersi conto della vastità del fenomeno basti considerare quanto grande sia l'incidenza delle assoluzioni rispetto ai rinvii a giudizio per i procedimenti definiti con citazione diretta e che, anche se considerati minori, riguardano la stragrande maggioranza delle persone offese e degli imputati, tanto da potersi affermare che sono ampiamente diffuse una insufficienza (o addirittura assenza) delle indagini preliminari ed una non corretta prognosi di sostenibilità dell'accusa in giudizio ai sensi dell'articolo 125 delle disposizioni di attuazione. Ciò è confermato dalla constatazione che a queste assoluzioni non conseguono spesso (se non quasi mai) le impugnazioni che sarebbe logico attendersi da un esercizio convinto dell'azione penale. Queste disfunzioni comportano la violazione di diritti, sia delle parti offese che degli imputati, sottraggono risorse ai dibattimenti, allungano i tempi di definizione degli altri processi, aumentano il rischio di prescrizione nei processi più rilevanti, provocano l'assoluzione di imputati colpevoli.

⁴ Stramaglia, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra ascesa e declino dell'art. 405, comma 1-bis, c.p.p.*, in *Giur. merito*, 2, 2011, p. 453.

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 1991.

Un simile sperpero deve essere evitato, in primo luogo dal legislatore.

Non credo che ciò possa avvenire con un rafforzamento del c.d. principio di completezza delle indagini. Esso è individuato dalla Corte costituzionale come il riflesso, in chiave investigativa, del principio di obbligatorietà dell'azione penale e come imprescindibile condizione di equilibrio del sistema, essendo evidente che soltanto la completa individuazione dei mezzi di prova può consentire al pubblico ministero di valutare le varie opzioni possibili al fine dell'esercizio dell'azione penale, indurre l'imputato ad accettare i riti alternativi, arginare eventuali prassi di esercizio apparente dell'azione penale. Soprattutto, consentire al giudice un controllo non formale dell'operato dell'accusa, a sua volta corollario ineludibile dell'obbligatorietà, secondo il principio per cui non vi è obbligo senza il correlativo controllo. In ultima analisi, rendere possibile una valutazione effettiva della superfluità del processo⁶. Tuttavia il codice già contiene un nutrito numero di istituti, che il Giudice delle leggi denomina “sanzioni alla violazione del dovere di completezza” e che, se rimediano ampiamente al mancato esercizio dell'azione penale, si sono dimostrati insufficienti al fine della verifica del suo esercizio apparente. Tanto che il progetto di riforma prevede l'abrogazione dell'art. 421-*bis*, che è oggi il più incisivo strumento di controllo al riguardo, in tal modo evidenziando l'intento del legislatore di collegare alla insufficienza delle indagini direttamente la soccombenza dell'accusa, così come avviene, dopo la riforma del 1999, con il giudizio abbreviato, che, disancorato dal consenso del pubblico ministero, può portare all'assoluzione in caso di indagini incomplete.

Credo invece che debba almeno esplorarsi la possibilità di aggiornare, rendendola più stringente, la regola di giudizio dell'archiviazione e, con essa, quella corrispondente del non luogo a procedere.

⁶ Per approfondimenti sul fondamentale principio di completezza delle indagini si veda fra i tanti Siracusano, *La completezza delle indagini nel processo penale*, Giappichelli, 2005.

Ancorata dall'art. 125 delle disposizioni di attuazione all'idoneità degli elementi di indagine raccolti a sostenere l'accusa in giudizio, essa è stata ricondotta dalla Corte costituzionale⁷, chiamata a verificarne la compatibilità con la legge delega, che faceva invece riferimento alla infondatezza della notizia di reato, al criterio di superfluità del processo. Ma il processo è superfluo, e quindi inutile, non solo quando la notizia di reato è infondata o quando l'accusa non è sostenibile in dibattimento, bensì soprattutto quando gli elementi acquisiti non potranno condurre alla condanna⁸. Ciò è proprio quanto prevedeva l'art. 115 del progetto preliminare del codice, che stabiliva che "il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene che gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sarebbero sufficienti al fine della condanna degli imputati".

Pur nella consapevolezza della diversità ontologica delle fasi in cui maturano gli epiloghi delle indagini e del giudizio, ritengo che almeno una riflessione in proposito si imponga, perché un criterio meno ambiguo e più selettivo consentirebbe di riservare al dibattimento soltanto quei procedimenti caratterizzati da una situazione probatoria forte e non meramente aperta, capace, con elevata probabilità, di sfociare in una affermazione di

⁷ Sentenza n. 88 cit.

⁸ Giostra, *L'archiviazione. Lineamenti sistematici e questioni interpretative*, Giappichelli, 1994, p. 30 ss., secondo cui "obbligatorietà dell'azione non significa che ogni fatto ipotizzabile come reato debba essere portato in giudizio, ma che deve essere esercitata l'azione solo quando il complesso degli elementi raccolti sia tale da lasciare prevedere il probabile conseguimento della condanna"; Bernardi, *Commento all'art. 125 disp. att. c.p.p.*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale coordinato da M. Chiavario*, I, 1992, p. 482, per il quale "il processo utile e necessario è quello che [...] si conclude con la condanna dell'imputato"; Borraccetti, *Archiviazione, indagini preliminari e obbligatorietà dell'azione penale*, in *Quest. giust.*, 1989, p. 576; Turone, *Il pubblico ministero nel nuovo processo penale: criteri guida per la gestione delle indagini preliminari in funzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale*, in *Quaderni C.S.M.*, II, 1989, n. 28, p. 230.

responsabilità⁹. Il risparmio in termini di efficienza ed il recupero dell'efficacia sarebbero cospicui.

Gli spazi di intervento della magistratura. Il giusto processo.

Ma anche la magistratura dispone di ampi spazi di manovra.

Fondamentale al riguardo è la funzione dei responsabili degli uffici nella organizzazione del lavoro e nella individuazione delle migliori prassi applicative. Il ruolo dell'accusa nel perseguire l'obiettivo della durata ragionevole del processo è semplicemente dirimente, perché sono le sue scelte all'esito delle indagini preliminari a condizionare lo sbocco del processo in una direzione piuttosto che in un'altra¹⁰. Del resto, già con risoluzione del 21.7.2009 il C.S.M. indicava il Procuratore della Repubblica come responsabile del raggiungimento, tra gli altri, dell'obiettivo della ragionevole durata del processo.

Il migliore esempio di come una magistratura accorta sia in grado di farsi carico anche di difficoltà sistemiche è costituito dalle circolari dei capi di alcuni grandi uffici di procura che, supplendo all'inerzia di un legislatore troppo lento a trovare sul punto un momento di equilibrio tra le diverse istanze politiche (si pensi che ormai l'iniziativa legislativa in proposito è limitata ad

⁹ Peraltro parte della dottrina già ravvisa nel criterio di valutazione dell'art. 425 introdotto dalla Legge Carotti - e quindi nella correlativa regola dell'art. 125 disp. att. - un preventivo giudizio di merito sulla fondatezza dell'imputazione: Dalia, *L'apparente ampliamento degli spazi difensivi nelle indagini e l'effettiva anticipazione della soglia di giudizio*, in *Le recenti modifiche al codice di procedura penale*, a cura di L. Kalb, vol. I, Giuffrè, 2000, p. 10 ss.; De Caro, *L'integrazione investigativa e probatoria nell'udienza preliminare*, ivi, vol. I, p. 432 s.; Ferraioli, *La separazione delle fasi: limiti e proiezioni di uno schema*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, vol. II, Giuffrè, 2000, p. 278. Bassi, *I rapporti fra il giudizio di gravità indiziaria in materia cautelare e il decreto che dispone il giudizio all'indomani della riforma del giudice unico*, in *Cass. Pen.*, 2001, fasc. 1, p. 23, parla in proposito di una "valutazione di concreta prevedibilità di condanna".

¹⁰ Lorusso, *Strategie e tattiche del pubblico ministero nella scelta dei riti differenziati*, in *Giur. it.*, 1997, IV, p. 67 ss.

una delega al governo inserita nel progetto di riforma del processo che langue in Parlamento), hanno saputo contemperare esigenze investigative e rispetto della riservatezza nella disciplina delle modalità di utilizzazione delle intercettazioni e posto efficace rimedio alla indebita diffusione di dati personali non rilevanti. Con delibera del 1° agosto 2016 il C.S.M. ha fatto propri i contenuti di questi provvedimenti come buone prassi da offrire a tutti gli uffici giudiziari, che le stanno recependo, a cominciare dalla Procura di Potenza, nei propri moduli organizzativi.

Al di là della sua intrinseca importanza, l'iniziativa dimostra come la magistratura possieda al proprio interno risorse, intelligenze e sensibilità capaci di operare, anche negli ambiti più delicati, una vera e propria autoriforma fondata sulla circolazione delle pratiche virtuose che, se adeguatamente convogliate, possiedono altrettanta, se non maggiore, capacità effusiva di quelle cattive.

Ma il tema della ragionevole durata non può essere disgiunto da quello del giusto processo.

Perché, si domandava sconcolato Dante Troisi nel suo purtroppo dimenticato *Diario*¹¹, quando affrontiamo il tema dell'efficienza ci chiediamo se è stato celebrato un numero sufficiente di processi e mai se si è giudicato in modo giusto? Sono trascorsi sessant'anni dalla condanna - nonostante l'appassionata difesa di Galante Garrone - di quel giudice eretico, ma la considerazione è tristemente attuale. Anche oggi mi pare che il tema sia la quantità, non la qualità, che la priorità sia quella della adozione di metodi diretti allo smaltimento seriale dei processi, metodi che, non sempre adeguatamente amministrati, hanno portato allo scadimento della qualità, specie, come dicevo, per i processi a citazione diretta. Che l'assillo della quantità di lavoro, che l'esigenza di definizione sacrificino la giusta decisione.

¹¹ Dante Troisi, *Diario di un giudice*, Einaudi, 1955: “[...] non ci siamo mai sentiti raccomandare di non fare errori, di riflettere nel dare torto o ragione, forse perché il consiglio è superfluo”.

Al contrario, il principio di ragionevole durata non è un valore in sé, ma trova il suo primo fondamento nell'essere finalizzato all'attuazione del giusto processo. La Corte europea dei diritti dell'uomo sin dal 1997 ha stabilito che la durata del processo deve *assicurare* il giusto processo e sono in verità convinto che a nessuno possa interessare una decisione ingiusta intervenuta in tempi ragionevoli. La decisione deve essere in primo luogo *fondata*, cioè conforme alle norme sostanziali e di rito, e, perché sia giusta, deve *anche* intervenire in tempi ragionevoli.

Rinvio in proposito alle bellissime pagine di Michele Taruffo sugli attributi che devono qualificare la decisione giusta¹². Mi limito qui a considerare che, se partiamo dall'assioma che la decisione fondata è quella definitiva, dobbiamo convenire che quelle intermedie tanto più sono giuste quanto più si avvicinano a questa, sicché sarà giusto non il processo che *alla fine* porterà alla decisione giusta, ma quello che *sin dal suo inizio* sarà stato *tendenzialmente* coerente con la decisione finale, l'abbia saputa *prevedere* ed anticipare.

In tal modo il valore della prevedibilità delle decisioni del giudice, preziosa garanzia di certezza del diritto tipicamente associata alla funzione nomofilattica, viene prepotentemente a permeare quello del giusto processo, chiamando alla sua realizzazione la responsabilità di ogni magistrato perché per sua mano l'ordinamento non risponda in maniera diseguale davanti a fattispecie concrete identiche. A cominciare dal pubblico ministero, al quale l'art. 1 del Decreto legislativo n. 106 del 2006 affida il rispetto delle norme sul giusto processo e che è pertanto il primo responsabile della sua attuazione.

Occorre allora parlare non di giusto processo *tout court*, ma di giusto procedimento preliminare, di giusto procedimento

¹² Taruffo, *Idee per una teoria della decisione giusta*, in *Rivista trimestrale di procedura civile*, 1997, p. 315 ss.; *La semplice verità. Il giudice e la ricostruzione dei fatti*, Laterza, 2007, p. 113 ss.; *Contro la "veriphobia"*, in *Rivista di diritto processuale*, 2010, p. 995 ss.; v. anche Chiarloni, *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2008, p. 129 ss.

cautelare, di giusto processo di primo grado, di giusto processo di secondo grado, tutti *giusti* o meno nella misura in cui i relativi epiloghi decisori siano capaci o meno di accostarsi alla decisione finale.

E il paradosso, peraltro solo apparente, è che la decisione giusta accorcia, non dilata, la durata. Una maggiore qualità non è incompatibile con più rapidi tempi di definizione, ma è anzi a questi funzionale.

Una indagine completa ed un accorto impiego della regola di giudizio dell'art. 125 disincentivano le opposizioni alla richiesta di archiviazione e riducono i provvedimenti di rigetto e di ulteriori indagini; consentono un esercizio effettivo e non apparente dell'azione penale, mettendo l'imputato in grado di operare la scelta del rito e liberando il giudice da dispendiosi e spesso improduttivi incidenti di integrazione probatoria; consentono al giudice una decisione più rapida e più stabile.

Una giusta decisione di merito riduce drasticamente le impugnazioni, ne agevola comunque gli esiti, limita i provvedimenti di regressione, consente in ultima analisi una più rapida ed agevole formazione del giudicato.

Per contro, i momenti asfittici del processo penale sono anche la causa di quella che il Presidente Canzio chiama "discrasia" tra processo mediatico dell'azione penale e processo penale in parallelo, "frattura" tra le aspettative suscitate dalle investigazioni - ovvero l'ansia di giustizia, l'ansia securitaria dei cittadini - e gli esiti del processo penale in senso stretto, "corto circuito" tra giustizia attesa e diritto applicato nelle aule di giustizia. Inconvenienti che minano la fiducia dei cittadini verso la magistratura e possono essere superati a suo avviso soltanto attraverso il "rinvigorismento" dell'efficienza, dell'efficacia e della durata, così innescando le linee fisiologiche del giusto processo¹³ e scongiurando il rischio già paventato da Salvatore Satta del "prevalere dell'azione sul giudizio", della "negazione

¹³ Intervento all'incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello, Roma, 14-15 aprile 2016.

del giudizio”, del “rifiuto di quella che, per un mondo che lentamente declina, è ancora giustizia”¹⁴.

Questo rafforzamento passa sicuramente attraverso momenti organizzativi e sostanziali.

Tra i primi mi limito ad indicare la necessità di una saggia opera di individuazione dei criteri di trattazione prioritaria dei processi, con particolare riguardo alla inutilità della accelerazione di quelli in cui la prescrizione imminente non consenta di prevedere l'emissione in tempo utile almeno della sentenza di primo grado.

E quella di collegare le valutazioni di professionalità anche all'efficacia dell'attività giudiziaria, nei termini che ho cercato innanzi di delineare.

Tra i secondi ritengo dirimente la già accennata necessità di un approccio che avvicini il più possibile ogni valutazione e decisione intermedia al prevedibile esito del processo e quella di un miglioramento complessivo della qualità, da realizzare con una formazione specifica, mirata alla completezza delle indagini, ai criteri di valutazione della prova, alla attuazione del giusto processo e alla sua ragionevole durata, all'approfondimento delle tecniche redazionali dei provvedimenti. Su questo ultimo punto non è un caso che il progetto di riforma preveda una rimodulazione della struttura della decisione di primo grado, articolandola per punti, in modo da rendere più stringente l'obbligo di motivazione e così facilitare il giudizio di impugnazione.

Più in generale, può essere il caso di valutare l'istituzione a livello distrettuale di una sede (tra le tante) in cui riflettere sulla qualità.

Il contributo della Procura generale per la realizzazione del giusto processo.

In questo stato di cose, si pone la questione del ruolo che può svolgere l'ufficio di Procura generale nell'ottica del giusto

¹⁴ Satta, conferenza tenuta all'Università di Catania il 4.4.1949, in *Il mistero del processo*, Adelphi, 1994.

processo, ruolo al quale certamente non appartiene, se non per i profili patologici, il potere-dovere di sorveglianza ai sensi dell'art. 16 della legge sulle guarentigie ed a cui la stessa avocazione, pure al netto delle diffuse riserve di cui dicevo, può adempiere limitatamente, per i soli casi di inerzia e di incompletezza delle indagini.

Il tema è quello del nuovo potere di vigilanza introdotto dall'art. 6 del Decreto legislativo 106 del 2006 e coinvolge quello, a mio avviso affatto speculare, della abolizione del metodo tabellare per gli uffici del pubblico ministero, i cui provvedimenti organizzativi sono dal 2006 sottratti al controllo dei consigli giudiziari e del C.S.M e sottoposti ad una semplice presa d'atto. Cosa che, se da un lato appare coerente con il rafforzamento dei poteri dei capi degli uffici di Procura introdotto dalla riforma, costituisce dall'altro motivo di articolato dibattito nella misura in cui molti vedono in ciò un allontanamento del pubblico ministero dalla giurisdizione - tanto da fare ipotizzare al Presidente Canzio che la separazione delle carriere sia già in atto¹⁵ - ed una frammentazione che per il Procuratore generale della suprema Corte determina la percezione, soprattutto a livello sovranazionale, di un sistema di 140 stati autonomi con il quale è difficile interloquire¹⁶.

In effetti, è difficile far comprendere ai cittadini perché uno stesso comportamento venga considerato reato in una zona e invece in un'altra no; o perché lo stesso affare venga trattato dai vari uffici secondo diverse se non opposte direttrici organizzative o interpretazioni. E, senza voler contestare il potere che il legislatore del 2006 ha dato al Procuratore della Repubblica, la questione non sta nel potere che gli ha dato, ma nel fatto che abbia eliminato qualunque momento di controllo, peraltro in precedenza affidato al C.S.M., organo di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura¹⁷.

Al riguardo la Commissione ministeriale presieduta dall'On. Vietti ipotizza una modifica dell'art. 1 del Decreto

¹⁵ Intervento cit. *sub* 13.

¹⁶ Ciccolo, *ibidem*.

¹⁷ Arditureo, *ibidem*.

106/2006 che preveda il parere del Procuratore generale distrettuale sui progetti organizzativi delle Procure e la loro trasmissione al C.S.M., nonché la proposta annuale del Procuratore generale della Corte di cassazione al C.S.M. per l'adozione delle opportune linee guida.

Ed è intervenuto anche il Comitato direttivo centrale dell'A.N.M., che ha auspicato un intervento del legislatore per reintrodurre l'approvazione da parte del C.S.M. dei progetti organizzativi delle Procure "al fine di verificare la loro rispondenza ai principi costituzionali di autonomia del pubblico ministero e dell'obbligatorietà dell'azione penale e la loro concreta ed effettiva attuazione" e tra l'altro "di prevedere meccanismi trasparenti di gestione e risoluzione degli eventuali contrasti interni fra dirigenti e sostituti, meccanismi che consentano al C.S.M. di verificare l'operato dei magistrati coinvolti, sia per intervenire prontamente, sia per tenerne conto in sede di valutazioni di professionalità e di conferma degli uffici direttivi".

Una simile sistemazione normativa garantirebbe ai singoli pubblici ministeri un'effettiva autonomia e una maggiore dignità professionale e al capo dell'ufficio la certezza di operare nell'ambito di regole condivise ed accettate, approvate dal CSM e non violabili senza conseguenze. Nel contempo, assicurerebbe l'uniformità dell'azione penale a livello nazionale.

Ma, in assenza di ciò, è la Procura generale la sede che può offrire agli uffici inquirenti una occasione di dibattito e di approfondimento, far circolare tra le Procure spunti interpretativi, predisporre linee guida, offrire un luogo di riflessione e di confronto in grado di prevenire possibili diversità interpretative.

È quanto prevede l'art. 6 del Decreto 106, norma che, introducendo un nuovo potere di vigilanza del Procuratore generale, io vedo come il contrappeso posto dal legislatore alla abrogazione della tabellarizzazione degli uffici del pubblico ministero dallo stesso decreto operata.

La disposizione, che appunto assegna ai Procuratori generali, distrettuali e presso la suprema Corte, un ruolo di

propulsione, coordinamento e di individuazione delle buone prassi, tutela tre fondamentali valori: il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, concetto assolutamente innovativo nell'ordinamento italiano, che costituisce il presupposto della prevedibilità delle decisioni giudiziarie, canone la cui osservanza è non solo richiesta dalla generalità dei consociati, ma sempre più incisivamente imposta dalla giurisprudenza sovranazionale; il rispetto delle norme sul giusto processo, alla cui tutela è chiamato come primo attore e garante il pubblico ministero; la verifica del puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo ed organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, obiettivo altrettanto importante perché una efficiente organizzazione degli uffici requirenti è funzionale al raggiungimento degli altri due scopi, oltre che imprescindibile per una efficiente amministrazione della giustizia.

Per come è formulata, essa è depurata da ogni valenza di coazione verso i capi degli uffici, ma si qualifica essenzialmente come “veicolo delle buone prassi” in termini assolutamente svincolati da una prospettiva sanzionatoria¹⁸.

A prescindere dalle previsioni di ampliamento del suo ambito di applicazione contenute sia nel progetto di riforma all'esame del Parlamento che nel testo licenziato dalla Commissione Vietti, è un fatto che l'art. 6 ha introdotto nel nostro sistema una “nomofilachia dell'azione penale e delle prassi”¹⁹, che in vista della realizzazione del giusto processo e della certezza del diritto chiede anche agli uffici requirenti di muoversi nell'ambito di confini virtuosi e condivisi, frutto delle migliori pratiche, filtrate e fatte proprie dall'organo di autogoverno e messe a disposizione di tutti.

La risoluzione del C.S.M. 16.3.2016 sul terrorismo internazionale segna il punto finale della elaborazione consiliare sull'art. 6, affermando che vanno riconosciuti ai Procuratori generali presso le Corti di appello “poteri di impulso anche per la conclusione di idonei protocolli [...] nell'ambito della migliore interpretazione dell'art. 6, che ha visto nel tempo stratificarsi un

¹⁸ Mura, *ibidem*.

¹⁹ Canzio, *ibidem*.

vero e proprio metodo di lavoro, frutto della paziente e diffusa attività di armonizzazione, prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale, delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo ed inquirente”, sicché è “prassi virtuosa dei poteri di impulso e di vigilanza quella che affida all’autorevolezza del lavoro di coordinamento organizzativo il metodo per puntare all’uniformità dell’azione penale nel rispetto dell’autonomia dell’ufficio del pubblico ministero di primo grado”.

E le prime applicazioni della norma, ben lungi dal rappresentare “il portato di una cultura verticistica e piramidale dell’ufficio del pubblico ministero”, hanno fatto sì che essa, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, sia “generalmente riconosciuta quale l’utile strumento che ha consentito di salvaguardare lo storico assetto della magistratura inquirente italiana, fondato sull’autonomia dei singoli uffici del pubblico ministero, coniugandolo con le esigenze imposte da un mondo connotato da dinamiche sociali estremamente articolate e da una realtà fenomenica criminale in rapida evoluzione”²⁰.

Numerosi sono gli ambiti in cui è già stato o viene utilizzato il metodo dell’art. 6.

Solo grazie alla sinergia tra Procura generale della Corte di cassazione, Ministero della Giustizia, Procuratori generali e tutti i Procuratori circondariali si è riusciti a realizzare la stipula di accordi tra le singole Procure e l’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo in materia di inchieste per incidenti che interessino l’aviazione civile e solo grazie a ciò lo Stato italiano ha potuto ottenere l’archiviazione di una procedura di infrazione aperta dall’U.E.

La grande maggioranza degli uffici di Procura ha già manifestato disponibilità alla sottoscrizione di un protocollo rispondente all’esigenza di assicurare all’Autorità nazionale anticorruzione, secondo il disposto dell’art. 129, comma 3, delle norme di attuazione, notizie dei fatti emersi durante l’indagine

²⁰ Ciccolo, *ibidem*.

penale in vista dell'azione di prevenzione e contrasto affidata all'A.N.A.C.

È in corso una approfondita riflessione volta alla ricerca di prassi efficienti e condivise in merito ad un'ampia serie di aspetti afferenti la materia ambientale dopo l'entrata in vigore della Legge n. 68 del 2015 e diverse Procure generali hanno già realizzato, o stanno per farlo, i relativi protocolli di intesa tra i Procuratori circondariali e gli uffici ed agenzie interessati. Al riguardo si è in attesa di un intervento chiarificatore del C.S.M. che, dirimendo un contrasto tra Procura generale e Procura della Repubblica di Torino, specifichi meglio gli effettivi e concreti poteri di intervento conferiti al Procuratore generale dall'art. 6.

Sono già stati sottoscritti o sono in corso di perfezionamento protocolli di intesa per la individuazione e la comunicazione al Procuratore della Repubblica distrettuale dei cosiddetti reati-spia indicativi della presenza di organizzazioni di matrice terroristica od eversiva.

È costante l'attività di ricerca e di indicazione delle buone prassi da parte dei Procuratori generali in materia di depenalizzazione, messa alla prova, tenuità del fatto, scarcerazioni e rispetto dei termini di custodia cautelare.

E molti altri sono gli ambiti in cui il metodo dell'art. 6 potrebbe consentire utili risultati, come quello della individuazione di condivise modalità di tenuta dei registri, con particolare riguardo al registro mod. 45, o quello della ricerca di intese sulle avocazioni collaborative.

Signora Presidente, un'intera generazione di magistrati ha di recente lasciato o si appresta a lasciare il servizio per effetto delle nuove norme sull'età pensionabile.

Non sono stati magistrati da poco, poiché, di fronte ad una crescente domanda di democrazia e di tutele da parte di una società in rapida trasformazione, si sono impegnati per ampliare lo spazio delle garanzie con l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, mediante continue rimessioni alla Corte costituzionale, attraverso il culto del principio di uguaglianza

sostanziale. L'esempio di questi uomini costituisce il miglior viatico per chi ha il difficile compito di prendere il loro posto. Perché quest'opera non è finita, perché nuove crisi, economiche, sociali e politiche, non solo interne, stanno creando nuove disuguaglianze ed esigono una mediazione ancora più attenta.

Il processo costituisce la sede privilegiata di questa mediazione, in quanto dà attuazione alla norma, la confronta con i principi fondanti della Carta costituzionale e dei Trattati internazionali sui diritti, risponde in concreto alle istanze di democrazia e di riconoscimento delle uguaglianze. Per fare ciò, esso deve essere *giusto* e per essere tale esige l'indipendenza, la laicità e l'equanimità del suo primo attore.

La virtù del dubbio, il culto della prova, la ricerca di una legittimazione scevra da ogni logica di consenso popolare, la tensione continua ed appassionata verso la decisione giusta e prevedibile dovranno costantemente ispirare le nuove generazioni di magistrati per la costruzione di un nuovo modello di giudice *giusto*.*

* Dato il carattere di questo scritto, non ho ritenuto opportuno corredarlo di note se non per rinviare alle più immediate e dirette fonti del mio pensiero.