

VITALIANO ESPOSITO

Procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009

Roma, 29 gennaio 2010

SOMMARIO:

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

1. PREMESSA.

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

Nell'affrontare i problemi della giustizia, mi sembra doveroso sollecitare un cambio di prospettiva.

L'originaria concezione di una quasi "sacralità della giustizia" è stata da tempo abbandonata. E si è fatta strada una visione funzionale dell'azienda-giustizia, ricercando qual è la sua produttività, quali sono i suoi benefici e i suoi costi.

Ma a questa visione sfugge il rispetto dovuto alla dignità dell'uomo. E' questo il presupposto di tutti gli altri diritti fondamentali.

Occorre, quindi, recuperare nella giurisdizione i valori espressi da questi diritti. Valori che sono già nella Costituzione, ma ai quali occorre dare concretezza ed effettività alla luce della Carta di Nizza e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oggi cementate nel Trattato di Lisbona.

La nostra Costituzione, all'art. 111, vede il processo come espressione di una funzione dello Stato.

La Convenzione europea, invece, vede il processo – il *giusto processo* – come diritto dell'uomo: diritto fondamentale ed inviolabile. E' una prospettiva straordinaria, segno della civiltà dei popoli.

Diritto ad avere una decisione sul fondamento dell'accusa, nel rispetto dei canoni di un processo giusto: e, come tale, anche di ragionevole durata.

Ma non è solo l'imputato a vantare tale diritto: esso appartiene a noi tutti; appartiene allo Stato il quale, tutelando l'interesse alla ricerca della verità, ha anche il dovere di salvaguardare i diritti della vittima.

Primo tutore di questo diritto è certamente il magistrato, il quale, però, deve essere posto in condizione di adempiere i suoi compiti. Il processo giusto costituisce, invero, estrinsecazione del dovere, che incombe sullo Stato, di assicurare una buona amministrazione della giustizia.

Ma il processo penale integra, al contempo, una ingerenza nella vita privata. Ingerenza certo giustificata dal fine di giustizia, ma, in una società democratica, legittima solo quando necessaria e proporzionata allo scopo da raggiungere. Ove ciò non avvenga, si viola il principio della sicurezza giuridica dei cittadini.

I criteri della necessità e della proporzionalità implicano discrezionalità. E se questi criteri – espressione della correttezza processuale e, quindi, dell'uniforme applicazione della legge – non sono comuni a tutti gli uffici giudiziari, si determinano una situazione, grave, di diseguaglianza e una violazione evidente dei principi di prevedibilità e di certezza del diritto.

Per recuperare questi valori l'Ufficio che ho l'onore di dirigere ha attivato il procedimento previsto dal decreto legislativo del 2006¹ sull'organizzazione delle procure. Questo procedimento consente di promuovere una corretta ed uniforme applicazione della legge attraverso la ricognizione e l'adozione comune di buone prassi.

In realtà, uno dei problemi maggiori che oggi si pongono non è tanto quello dell'osservanza e dell'interpretazione della legge, quanto quello della sua corretta applicazione. Una procedura, infatti, può essere formalmente rispettosa di norme, ma sostanzialmente lesiva di diritti, come dimostrano quelle sentenze della Corte

¹ Decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante "Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150". Il riferimento nel testo è alla disposizione dettata dall'art. 6.

europea che pongono in discussione non la conformità convenzionale della legge interna, ma il *modo* in cui la stessa è stata applicata.

In questo quadro – di attuazione della riforma apportata all'ordinamento giudiziario – per la prima volta in Italia si valorizza il concetto di “*uniforme esercizio dell'azione penale*”: presidio primario del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

E, per la prima volta, si correla quel concetto al rispetto delle norme sul *giusto processo*.

Ma si tratta pur sempre di interventi che incontrano non poche difficoltà, dovute anche alla carenza di un comune sentire sui valori della Convenzione europea e sul generale sentimento del giusto e dell'equo che la pervade e che integra il concetto della *fairness*.

E' compito del Consiglio superiore rimuovere tali ostacoli in sede di formazione continua, per quanto riguarda i magistrati.

Quella carenza contribuisce ad alimentare anche i contrasti, non più tollerabili, tra foro e magistratura e tra magistratura e classe politica.

E' necessario – ha ammonito il Capo dello Stato – che si fermi la spirale delle tensioni non solo tra le parti politiche ma tra le istituzioni. E ha ritenuto indispensabile che vi sia autocontrollo delle parti politiche nelle dichiarazioni pubbliche, e che quanti appartengono all'istituzione giudiziaria si attengano rigorosamente alla loro funzione.

Proprio a questo scopo la Procura generale già aveva ritenuto di sottolineare ai magistrati del pubblico ministero l'esigenza che la libertà di espressione non sia di pregiudizio per i diritti dei cittadini e per la credibilità del sistema giudiziario.

Ma anche nell'esercizio della delicata funzione disciplinare, l'Ufficio ha rivolto particolare attenzione a diverse situazioni di conflittualità, sia all'interno delle procure sia nei rapporti con altri uffici.

Gli indirizzi proposti hanno trovato generale conferma da parte della Sezione disciplinare del Consiglio superiore e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

In talune realtà territoriali si ha la sensazione che alcuni magistrati impegnino parte delle loro energie a contrastarsi reciprocamente piuttosto che a contrastare la criminalità. Si tratta di esigue minoranze che, tuttavia, destano preoccupazione anche perché la loro esistenza è sintomo di una negativa evoluzione di mentalità.

Questo stato di malessere va rimosso.

Occorre, però, riconoscere che è il sistema nel suo complesso a non essere più in grado di rispondere alla domanda di giustizia. E ciò sia nel settore civile sia in quello penale.

La pretesa punitiva dello Stato è vulnerata dall'intollerabile numero delle declaratorie di estinzione del reato per prescrizione.

Il diritto di noi tutti al giusto processo – all'accertamento della verità – non viene, quindi, tutelato, pur essendo questo il bene primario che in una società democratica deve essere salvaguardato.

L'imputato diventa vittima e la collettività paga i danni.

La situazione è ancora più grave – se possibile – nel settore civile.

A ben vedere, oggi il problema della non ragionevole durata dei singoli procedimenti ha già ceduto il passo a quello, ben più radicale, del diniego di giustizia.

Esso si verifica in quegli uffici che per le più varie ragioni non riescono, in determinati settori, a rendere le loro decisioni. Ed è noto che il diniego di giustizia è ritenuto una violazione tra le più gravi del diritto internazionale, proprio per le conseguenze nefaste e devastanti anche sull'economia e sugli interessi finanziari del Paese. Tutto ciò senza considerare che tale violazione si riscontra soprattutto nelle zone in cui è più pervasiva la presenza della criminalità organizzata.

La mancata riparazione, di carattere civile o penale, al torto subito – che è già di per sé una situazione di ingiustizia – allontana definitivamente la meta che una società giusta cerca di raggiungere.

Di qui i fermi e reiterati moniti del Capo dello Stato sulla necessità di una riforma: di una riforma condivisa, di una riforma che non sia di corto respiro, di

una riforma equilibrata.

Per realizzare la riforma occorre instaurare un dialogo, franco e costruttivo: fondato – come pure è stato detto – su un sentimento di comune appartenenza.

La comune appartenenza implica il riconoscimento effettivo dei principi e dei valori di fondo della civiltà europea, che sono quelli della democrazia, del rispetto dei diritti umani e del primato del diritto. Essi sono l'uno all'altro legati a tal punto che senza l'uno di essi gli altri non possono attuarsi e pongono in discussione l'esistenza stessa dello Stato di diritto.

Occorre dare atto alla Corte costituzionale di aver già operato, in materia di diritti umani, un'autentica rivoluzione copernicana.

Essa – dapprima con prudenza nelle sue due storiche sentenze del 2007 ed ora con maggiore apertura con le sue sentenze del 2009 – ha spianato la strada alla comprensione di quali siano, nel nostro ordinamento, gli effetti dell'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Effetti della cui obbligatorietà non è più possibile discutere dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Sono ancora da saggiare le grandi novità contenute nel nuovo testo normativo primario dell'Unione europea.

La Carta di Nizza diviene parte integrante del sistema normativo comunitario.

Ma è la Convenzione europea – e con essa la cinquantennale giurisprudenza della Corte di Strasburgo – che viene riconosciuta quale base stessa dei diritti della Carta di Nizza.

Potrà il giudice nazionale disapplicare una norma interna integrante violazione dei diritti fondamentali del cittadino, come ritenuto dalla Corte di Cassazione in una storica sentenza del 1993?

E' un terreno tutto da esplorare e, allo stesso tempo, una nuova sfida per i magistrati italiani, chiamati ora più che mai a sentirsi, davvero, giudici e pubblici ministeri europei.

Questa prospettiva si fonda oggi sull'idea di una indipendenza – non solo

formale ma concreta – di giudici e procuratori verso ogni ingerenza atta a deviare la giustizia dal suo corso imparziale. La “Dichiarazione di Bordeaux”², che sarà rimessa all’attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, ne rappresenta la più recente espressione.

Questa è la strada che si deve percorrere per la costruzione di un processo che, rispettando la dignità umana, possa considerarsi europeo. In grado, cioè, da un lato, di dare effettiva esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo e, dall’altro lato, di dialogare, anche in sede esecutiva, con i processi degli altri Paesi, secondo le linee di tendenza da tempo raccomandate dal Consiglio d’Europa.

In tale prospettiva, occorre a mio avviso effettuare – in sede di riforma – scelte di politica criminale e adottare un proprio modello processuale.

Scelte e modelli – di “*civil law*” o di “*common law*” – ritenuti tutti validi nella prospettiva europea, purché intrinsecamente coerenti e conformi, nella loro applicazione pratica, ai canoni sanciti dalla Convenzione.

La reazione penale dell’ordinamento va limitata a quei comportamenti che non sono accettabili in una società democratica. Va sfrondata il troppo e il vano, con cui si mascherano inefficienze dell’amministrazione.

Le norme – anche e soprattutto le norme incriminatrici – devono rispondere al canone della qualità della legge: che deve essere chiara, accessibile e prevedibile.

E non è forse questa una delle ragioni, in ordine a determinati reati, dell’alternanza, nello stesso procedimento, di sentenze di condanna o di assoluzione o delle polemiche, interne o esterne alla Procure, sulle presunte linee vincenti o perdenti?

Ed una legge conforme a quel canone deve, in materia processuale penale, indicare i limiti estremi dell’ingerenza consentita all’autorità: limiti che devono pur sempre assicurare un equilibrio tra esigenze di difesa della collettività e diritti individuali.

² La c.d. “Dichiarazione di Bordeaux”, che definisce le linee generali dei rapporti tra giudici e magistrati del pubblico ministero, è contenuta nel parere approvato il 20 novembre 2009 dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) e dal Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei (CCPE), su mandato del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa.

L'azione penale deve pervenire ad una decisione definitiva nel rispetto dei canoni di un giusto processo.

Il sistema processuale, civile e penale, va sfrondata da inutili formalismi che o ritardano indebitamente la trattazione del processo o impediscono l'esercizio effettivo della difesa.

Bisogna, dunque, passare da una visione formalistica ad una visione sostanziale delle nullità, dando risalto al solo pregiudizio effettivo ed "*importante*", secondo la linea del Protocollo n° 14 alla Convenzione europea, di imminente entrata in vigore.

E possiamo ancora consentirci il lusso di tre gradi di giurisdizione, quando ne occorrono solo due per soddisfare i nostri obblighi costituzionali e internazionali?

In un sistema di protezione multilivello dei diritti fondamentali, occorre interrogarsi anche sul ruolo della Corte di cassazione e dei suoi rapporti con le Corti sovranazionali, di Strasburgo e di Lussemburgo. Ho già menzionato il Protocollo n. 14 alla Convenzione europea, che, per porre una barriera al crescente numero di ricorsi, ha individuato il criterio del pregiudizio "*importante*". Solo questa impostazione giustifica l'impegno di una Corte suprema la quale, concentrandosi su questioni "*importanti*" in base a quel criterio, e non sulla massa delle istanze, può svolgere effettivamente il ruolo di definizione delle linee giurisprudenziali che ne costituisce la ragion d'essere.

Sono tanti gli interrogativi e i problemi. Ho cercato di tracciare alcune delle linee direttrici che conseguono all'auspicato cambio di prospettiva. Spero che esse consentano di avvicinarsi alla meta cui deve aspirare ogni società veramente democratica: rendere il processo un diritto della persona, espressione del rispetto della sua dignità.

Un processo che, tutelando al tempo stesso l'interesse della collettività, ridia credibilità al sistema giustizia.

E, con esso, al nostro Paese.

2. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) L'uniforme esercizio dell'azione penale.

Nel solco già tracciato lo scorso anno, questo Ufficio, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, ha continuato un'attività propulsiva, rivolta essenzialmente a recepire e diffondere la conoscenza ed a sollecitare l'attuazione di "buone prassi", allo scopo precipuo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio Giustizia.

Ho avuto modo di definire il ruolo del Procuratore generale della Corte di cassazione come "organo promotore della fisiologia del sistema e del rispetto dei canoni della *fairness*", parlando al Consiglio superiore della magistratura, il 9 giugno scorso, dell'esigenza di realizzare momenti di informazione e interlocuzione – al di fuori di ogni rapporto gerarchico-burocratico – con le varie procure generali.

La portata di tale ruolo va integrata nel sistema delle norme ordinamentali e processuali e, per così dire, fertilizzata dalle norme CEDU e dall'interpretazione vivente di esse, e va nettamente tenuta distinta dai poteri disciplinari: questi ultimi reagiscono alla patologia, mentre nel settore di cui parlo si verte in tema di fisiologia dell'attività giudiziaria.

Siffatti concetti si coniugano con un più incisivo ruolo dei Procuratori generali presso le Corti d'appello, ai quali è affidato il compito di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, acquisendo dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed inviando al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione "almeno annuale".

È altrettanto evidente che il tutto va inserito in un rinnovato equilibrio tra gli organi istituzionali che, pur dopo la modifica dell'art. 7 *ter* Ord. Giud., non può offuscare un potere "orientativo" generale da parte del Consiglio superiore della magistratura, attraverso principi-guida che fungano da generale indirizzo nei confronti dei titolari delle procure, allorché siano in gioco attribuzioni che concorrono ad assicurare il rispetto delle garanzie costituzionali: in definitiva, linee-guida che certamente non perseguano l'obiettivo di "etero-dirigere" i capi degli uffici, in tal modo tradendo la *ratio* della riforma, ma concorrano al raggiungimento dell'obiettivo di "omogeneità" di cui alla risoluzione del 12 luglio 2007 dello stesso Consiglio superiore. Resta ferma la potestà dei singoli capi degli uffici di organizzare autonomamente le strutture da loro dirette – nell'ottica di evitare una "eccessiva frammentazione" tra i vari uffici requirenti, tale da incidere sul principio di buona amministrazione consacrato nell'art. 97 della Costituzione ed avere ricadute sullo stesso principio della ragionevole durata del processo di cui al successivo articolo 111.

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

In definitiva, la stessa endiadi "uniformità e correttezza" – che vale a qualificare la specifica modalità con la quale l'imparzialità si estrinseca nell'attività del pubblico ministero – solo in parte potrà trovare risposta nel processo, mentre, quanto alla uniformità nella gestione dei profili discrezionali dell'organizzazione, essa dovrà esser valutata in un circuito nel quale il Consiglio superiore della magistratura realizzi un'attività di promozione, sollecitazione e diffusione di buoni modelli, il Procuratore Generale presso la Corte d'appello adempia ad un'attività propulsiva, acquisendo dati e notizie dalle singole procure e riferendone al procuratore generale della Cassazione e quest'ultimo, estraneo alla

fase iniziale del momento formativo, abbia un compito funzionale alla ricognizione e al rispetto delle buone prassi elaborate, a sua volta contribuendo alla loro promozione e diffusione.

Non può e non deve sfuggire che il Presidente della Repubblica – nel suo discorso al *plenum* del 9 giugno – ha insistito 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”. In tale ottica, ho inoltrato ai ventisei Procuratori generali presso le Corti di appello, in data 22 luglio 2009, la richiesta di far pervenire una relazione riflettente vari aspetti di particolare rilevanza ai fini che qui interessano.

Dalle relazioni si desume una piena consapevolezza della rilevanza dei nuovi e più incisivi poteri dei capi degli uffici requirenti non in un’ottica burocratica, bensì nella prospettiva di una loro finalizzazione all’uniforme e corretto esercizio dell’azione penale – in riferimento al problema centrale della discrezionalità di fatto, ravvisabile nelle scelte del pubblico ministero sulla priorità nella trattazione dei procedimenti e nella determinazione delle risorse umane e materiali che a ciascuno di essi vengono dedicate – e, quindi, ad assicurare correttezza, imparzialità e trasparenza all’attività del pubblico ministero.

Si desume, poi, con riferimento a quasi tutte le realtà territoriali, un importante rafforzamento di quella che potremmo definire una “cultura partecipativa”, alla stregua di un’attuazione costituzionalmente orientata dei poteri attribuiti ai capi degli uffici requirenti essenzialmente in termini di responsabilizzazione del dirigente (la temporaneità del cui incarico costituisce un fondamentale “contrappeso” in proposito): responsabilizzazione che correttamente si esprime anche nel coinvolgimento effettivo e non episodico di tutti i magistrati dell’ufficio nell’individuazione e nella risoluzione dei più rilevanti problemi.

Si coglie, pertanto, con soddisfazione, l'istituzionalizzazione di incontri e la concretizzazione di ulteriori momenti di confronto su iniziativa del capo dell'Ufficio ovvero di uno o più sostituti, allo scopo di discutere dei problemi organizzativi, ma anche e soprattutto di questioni relative alla concreta applicazione di norme penali sostanziali e processuali, quando emergano, in particolare, divergenze interpretative e la conseguente esigenza di uniformare gli indirizzi della Procura; ovvero la necessità di fissare protocolli di indagine in settori specifici, onde meglio e più proficuamente raccordare l'attività di direzione investigativa con le forze di polizia giudiziaria operanti.

Purtroppo, non di rado, i migliori propositi, coltivati sovente con forte tensione ideale e massima abnegazione dai capi degli uffici e dai singoli magistrati che li compongono, si scontrano con i ben noti problemi organizzativi, con l'insufficienza dei mezzi, con quello che è stato definito "lo stillicidio continuo e sistematico di partenze e di arrivi", il che rende sostanzialmente impraticabile qualsiasi seria programmazione della gestione dei fascicoli in stretto rapporto con il tribunale, in presenza per l'appunto di ripetute variabili che intervengono da un giorno all'altro e che vanno a sconvolgere qualunque piano appena definito ed avviato.

Non è dunque possibile espletare compiutamente il mandato assegnato al Procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione senza dar atto della gravissima situazione in cui versano gli uffici di procura. Alla ormai cronica carenza di organico dei magistrati in alcune sedi si aggiunge ora l'impossibilità di destinare a funzioni requirenti gli uditori giudiziari, con la conseguente impossibilità di coprire almeno i posti liberi delle sedi più in difficoltà.

Diventa sempre più grave la carenza di personale amministrativo, con conseguenze assai importanti in diversi settori, a partire da quello – fondamentale – dei tempi di iscrizione della notizia di reato. Gli uffici suppliscono a volte col ricorso al personale delle sezioni di polizia giudiziaria, che non può così esser

appieno utilizzato per le specifiche funzioni che sarebbero loro attribuite; né sono pensabili soluzioni diverse, pena la paralisi di molti uffici.

Particolare attenzione è stata dedicata nelle relazioni dei procuratori generali distrettuali ai temi qui appresso sintetizzati.

b) Tempestività e correttezza dell'iscrizione della notizia di reato.

Si riportano qui di seguito alcune delle notazioni più significative per ciascuna delle materie oggetto di approfondimento.

Particolare attenzione si è dedicata al tema della tempestività e correttezza dell'iscrizione della notizia di reato, da cui discende la possibilità di un compiuto controllo da parte del giudice sull'esercizio (o il non esercizio) dell'azione penale.

Mentre le iscrizioni per i soggetti noti (registro "modello 21") non danno in genere luogo a problemi significativi, serie difficoltà persistono in molti uffici per l'iscrizione delle notizie relative agli ignoti ("mod. 44"). Si verificano ancora ritardi consistenti, in alcuni casi superiori ai due anni. Sono evidenti le disfunzioni causate da tali ritardi, che si riflettono anche sulla tempestività delle indagini e, dunque, sull'individuazione dei responsabili dei fatti denunciati. Gli uffici ove tali ritardi si verificano segnalano gravi problemi di organico, da cui discende la necessità di operare scelte di priorità.

Più complessa appare la situazione con riferimento alle iscrizioni nel registro "mod. 45" (atti non costituenti notizia di reato). Le rilevazioni statistiche fanno emergere differenziazioni tra uffici omogenei e dunque che appaiono non giustificate. Si tratta di differenze a volte significative. Si è, infatti, accertato che il modello 45 riporta un numero di iscrizioni differente innanzitutto per aree geografiche.

Per effettuare la rilevazione statistica è stato utilizzato il raffronto con le iscrizioni a mod. 21 (in quanto il registro ignoti appariva non utile, per le

disfunzioni appena segnalate). I distretti del Nord fanno registrare un rapporto medio tra "registro noti" e "mod. 45" di 17,44 (cioè significa che per ogni 100 iscrizioni a noti ve ne sono 17,44 a mod. 45), il Centro di 22,47 e il Sud di 39,19; la media nazionale è di 24,96.

Discrasie molto più significative, che giungono fino a rapporti prossimi a 200, sono riscontrabili in diversi uffici e persino all'interno di singoli distretti, dove l'omogeneità delle notizie iscritte dovrebbe essere molto alta.

La varietà delle scelte iniziali – che si traduce in disomogeneità – è desumibile anche dagli esiti variegati delle iscrizioni. Una parte consistente di queste viene, infatti, definita non con cestinazione (e cioè con provvedimento dello stesso pubblico ministero, non trattandosi di notizia di reato) ma con richiesta di archiviazione al giudice per le indagini preliminari: dato che sembrerebbe derivare dalla valutazione di sussistenza di ipotesi di reato e dallo svolgimento di attività di indagine, pur senza variazione di iscrizione.

E' evidente che il profilo dell'omogeneità delle iscrizioni al modello 45 è molto importante ai fini dell'effettivo controllo del giudice sull'esercizio dell'azione penale e sui tempi delle indagini preliminari, con specifico riferimento ai presidi posti dal codice di procedura a tal fine.

Dalla diversità dei criteri di iscrizione possono poi discendere effetti di artificiosa creazione di pendenze.

Profili, dunque, tra loro contrastanti e che necessitano di una risoluzione definitiva. A tale proposito si è grati della disponibilità della Direzione generale di statistica ad affrontare il tema in termini generali.

Dato positivo è costituito dalla tendenziale e generalizzata diminuzione tanto delle iscrizioni al modello 45, quanto della definizione con archiviazione.

Va, infine, segnalato che molti uffici hanno fatto presenti i gravi problemi che derivano dalla gestione dei sistemi informatizzati attualmente in uso per le iscrizioni. Tale questione si lega ai gravi ritardi nell'attuazione del processo

informatizzato e telematico nel settore penale, il che obbliga ancora alla moltiplicazione delle attività e alla trasmissione cartolare delle informazioni.

Vi sono tuttavia eccezioni positive, con le prime attuazioni del “fascicolo virtuale” e con l’adozione di nuovi programmi per specifiche finalità.

Per ciò che concerne le misure adottate al fine di garantire omogeneità e correttezza nella gestione della notizia di reato, può dirsi che sia generalizzato un modello partecipativo della gestione degli uffici, incentrata sul programma organizzativo, la cui importanza ai fini della corretta gestione dei poteri del procuratore della Repubblica è spesso sottolineata ed emerge comunque dalle misure adottate per garantire omogeneità e correttezza nell’esercizio dell’azione penale.

E’ generalizzata l’adozione di sistemi automatici e predeterminati di assegnazione degli affari, spesso uniti alla previsione di gruppi di lavoro, cui sono attribuite stabilmente specifiche aree di interesse. I gruppi di lavoro tengono in genere conto della specificità territoriale.

Il modello partecipativo è impiegato anche ai fini di prevenire i contrasti interni. Da questo punto di vista appare significativo che i procuratori della Repubblica interpretino il ruolo di titolari dell’azione, loro assegnato dall’ordinamento, nel senso di valorizzare al contempo il ruolo dei procuratori aggiunti nel coordinamento delle attività (e in particolare dei gruppi di lavoro) e quello dei sostituti. Viene tendenzialmente assicurata la stabilità dell’assegnatario, anche nella fase dibattimentale.

L’assegnazione automatica è bilanciata dall’ampliamento del ruolo degli aggiunti e dello stesso procuratore, anche attraverso la previsione dell’obbligo di apposizione del visto, talora al di là di quanto normativamente disciplinato.

Tra le novità normative che più hanno determinato iniziative di coordinamento interno vanno segnalate quelle relative alle modifiche al codice di procedura penale, alle norme sull’immigrazione clandestina, al sequestro a fini di confisca, alla materia della prevenzione.

È stata poi auspicata da alcuni uffici l'indicazione di direttive generali, adottate preventivamente dal procuratore, che disciplinino i casi in cui lo stesso provvederà alla revoca della designazione e ciò a fine di rendere trasparenti le decisioni in questione.

c) I criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti.

Più variegato è l'approccio alla questione delle priorità nella trattazione dei procedimenti.

Alcuni uffici hanno individuato criteri di priorità, dettagliatamente specificati (a volte inseriti nel programma organizzativo). Tali criteri mutano a volte anche significativamente. Ad esempio, alcuni uffici trattano con priorità i fatti più recenti, altri quelli prossimi alla prescrizione.

Anche gli uffici che non hanno adottato una disciplina espressa sul punto, ritenendo che tutti i procedimenti debbano avere pari attenzione, in assenza di indicazioni normative, ricorrono però a temperamenti del principio affermato, quali la valutazione della gravità del fatto, dell'allarme sociale, della tutela della vittima, della prescrizione.

Va dunque apprezzata la prassi, peraltro molto diffusa, di indicare preventivamente, con provvedimenti di carattere generale, i criteri di priorità. Tale indicazione, peraltro, consente di sottoporre i suddetti criteri alla verifica del circuito di governo autonomo e, oggi, anche di consentirne la considerazione nella prospettiva dell'uniforme esercizio dell'azione penale.

d) La ragionevole durata dei procedimenti.

Lo sforzo per assicurare la ragionevole durata dei procedimenti si è sin qui concentrato soprattutto nelle misure volte a individuare criteri di priorità nella trattazione degli affari.

Alcuni uffici segnalano poi specifiche iniziative, come la trattazione dei procedimenti con aspetti seriali attraverso moduli informatizzati. Si sono già citati i casi di utilizzo di programmi volti alla semplificazione di alcune fasi del procedimento.

Significativa anche la formulazione di protocolli d'indagine, d'intesa con gli organi di polizia giudiziaria, finalizzati al contempo a rendere più rapidi i tempi del procedimento e ad armonizzare i criteri di esercizio dell'azione penale.

In molti uffici le difficili condizioni di lavoro, indicate in premessa, portano alla scelta di dare priorità ai procedimenti nei quali sono necessarie attività d'indagine. Conseguenza di ciò è che un numero consistente di procedimenti, pur dopo la scadenza del termine per le indagini preliminari, non vengono definiti, in attesa del provvedimento conclusivo (in genere archiviazione). Ciò rende difficile l'esercizio dei poteri di avocazione da parte dei procuratori generali, che infatti sembra quantitativamente limitato.

Va ribadito che il fatto che dall'omessa adozione del provvedimento conclusivo del procedimento discenda solo l'inutilizzabilità degli atti eventualmente compiuti dopo la scadenza del termine non implica la legittimità del ritardo. La definizione entro il termine di legge è volta, infatti, anche a tutelare interessi fondamentali delle parti. E', dunque, necessario che gli uffici – pur nel contesto assai difficile che si è innanzi descritto – compiano ogni sforzo per evitare definizioni differite e che gli uffici generali vigilino su ciò e si attivino per sollecitare soluzioni praticabili.

Tuttavia va messo in evidenza che il vero punto dolente, sotto il profilo dei tempi del processo, non è costituito tanto dalle indagini preliminari (salvi i profili sopra accennati e quanto si dirà appresso circa i tempi dell'adozione delle misure cautelari), che in genere appaiono compiute entro i termini previsti e spesso in tempi più che accettabili.

L'ingorgo sembra verificarsi nelle fasi conclusive (e cioè a partire dal deposito degli atti *ex art. 415 bis c.p.p.*) delle indagini e poi in quelle del

dibattimento. Per cercare di limitare i gravi problemi derivanti dal numero di processi e dalla complessità di molti di quelli non esauriti con riti differenziati, alcuni uffici hanno avviato prassi virtuose, finalizzate a consentire il miglior impiego delle risorse nella fase dibattimentale.

Queste iniziative non valgono, però, a risolvere un problema che ha aspetti strutturali e riflessi di vario genere, ad esempio sull'efficacia dei riti alternativi, con conseguenze di ritorno immaginabili e con la creazione di un circolo vizioso che determina pregiudizio alla durata dei processi.

Si segnala da alcuni uffici la difficile applicazione delle norme in tema di formazione della prova dichiarativa, per il peso che ha la pressione ambientale sui dichiaranti e per la difficoltà di provare specifiche azioni intimidatorie sullo stesso; in questo contesto si è messo in rilievo come il dibattimento sia appesantito dalla microconflittualità sullo svolgimento dell'esame.

e) La libertà personale.

Quanto ai temi inerenti alla libertà personale, è opinione di diversi procuratori generali distrettuali che l'introduzione dell'obbligo di preventivo assenso del dirigente della procura o di un suo delegato sulle misure cautelari abbia accentuato la solidità degli interventi in materia, riducendo la percentuale di accoglimento delle impugnazioni proposte al tribunale del riesame e rendendo meno frequenti i casi di restrizione della libertà seguiti dall'assoluzione dell'imputato.

In linea di massima, quindi, si segnala un clima di proficua collaborazione tra i capi degli uffici e i vari sostituti, con un livello del tutto fisiologico dei casi di dissenso.

f) Le intercettazioni telefoniche ed ambientali.

Con riferimento alle intercettazioni telefoniche ed ambientali – certamente invasive e, tuttavia, utili per il contrasto a diversi fenomeni criminali e necessarie per le indagini sulla criminalità mafiosa e per quelle finalizzate alla cattura dei latitanti più pericolosi (specie in un periodo storico in cui il contributo dei collaboratori di giustizia si è sensibilmente ridotto rispetto al passato) – si intensificano iniziative significative, al fine di ottimizzarne l'impiego.

In tale delicato settore, va posta in rilievo la segnalazione, sostanzialmente convergente, di un diffuso abbattimento dei relativi costi, previa stipulazione di contratti con ditte private.

E' chiaro, però, che è l'insufficienza dei mezzi d'intercettazione a rendere necessario il ricorso a ditte esterne, con conseguenti oneri economici: oneri che sarebbe possibile ridurre in modo consistente se le procure della Repubblica disponessero di impianti adeguati.

Da quasi tutti i procuratori generali si è altresì posto l'accento sull'importanza della "remotizzazione" degli ascolti, segnatamente a mezzo dell'utilizzo di "ponti-radio" presso vari comandi di forze di polizia, secondo una modalità della quale le Sezioni unite hanno riconosciuto la legittimità.

g) L'impiego razionale delle risorse.

Quanto alla ottimizzazione dell'impiego delle risorse, si rileva la crescente attenzione per i costi economici connessi alla gestione delle funzioni giudiziarie. Si rafforza, dunque, la positiva acquisizione – culturale e operativa – di una nuova sensibilità al riguardo.

Vengono segnalate da diverse sedi iniziative di riorganizzazione degli uffici anche in ambito di programmi di *best practices* finanziati dal Fondo sociale europeo. Alcuni uffici sono stati inseriti tra le sedi pilota nell'ambito del progetto ministeriale per la digitalizzazione dei fascicoli nella fase seguente l'invio

dell'avviso ex art. 415 c.p.p., anche se, purtroppo, tale progetto non risulta in concreto decollato.

Da alcune sedi giudiziarie si pone in rilievo l'avvio di "prassi virtuose", volte a snellire la fase delle notifiche e gli adempimenti successivi alla chiusura delle indagini.

In ogni caso, in maniera sostanzialmente diffusa, viene argomentato che, ovviamente, l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse sia umane sia strumentali rappresenta un elemento essenziale per la vita di un ufficio giudiziario, non solo per raccogliere il massimo dei risultati, ma anche e soprattutto per pianificare gli obiettivi di crescita della qualità del servizio offerto. Elementi imprescindibili sono costituiti dal personale e dagli strumenti messi a disposizione e, al riguardo, vengono segnalate le note e sovente gravi carenze, le vacanze determinate prevalentemente da impiegati collocati a riposo e non più sostituiti, il blocco assoluto del *turn-over*, sicché alcuni impiegati non possono sostenere i carichi di lavoro ai quali sono preposti.

In alcune sedi, si è avviato un processo di realizzazione del fascicolo virtuale, previa "scannerizzazione" di una percentuale di atti; tuttavia, la spinta ai percorsi informatizzati pervenuta dalla DGSIA non ha ancora raggiunto significativi risultati al riguardo. La sperimentazione avviata in alcuni uffici giudiziari, in particolare nella materia civile, si è fermata all'emanazione di alcuni provvedimenti (es.: decreti ingiuntivi) e non lascia prevedere tempi brevissimi per il passaggio integrale al processo telematico.

h) La polizia giudiziaria.

Con riferimento all'impiego della polizia giudiziaria, nelle relazioni si assicura diffusamente che il servizio si mantiene su ottimi livelli di efficienza.

Si rileva una diffusione di criteri di specializzazione del personale di polizia giudiziaria con criteri omologhi ai gruppi di lavoro dei magistrati del pubblico

ministero, il che consente la velocizzazione dei procedimenti (soprattutto di quelli a citazione diretta); si evidenzia l'utilizzazione di polizia municipale e provinciale, nonché di esperti ASL per determinate indagini (reati in materia ambientale, sanitaria, in tema di smaltimento di rifiuti).

i) Il "pacchetto sicurezza".

Infine, il cosiddetto "pacchetto sicurezza" viene esaminato da molti procuratori generali per le sue ricadute sull'organizzazione del lavoro: l'introduzione di nuovi reati e nuove aggravanti, l'aumento delle pene per determinate condotte e l'ampliamento dei casi di arresto si traducono in un maggiore impegno soprattutto per gli uffici requirenti, anche se è ancora da valutarne l'effettivo impatto: problemi che, per ragioni ben comprensibili, appaiono di particolare criticità in alcune zone del Paese (Sicilia, Calabria, Puglia).

l) La funzione requirente di legittimità e la prospettiva sovranazionale.

Dopo l'istituzione in seno alla Procura generale, nel 2002, dell'Ufficio per le relazioni internazionali, si è registrata nel settore una progressiva estensione dell'ambito operativo, in ragione dell'ampliamento dei fori internazionali e sovranazionali cui la Procura generale della Corte di cassazione è stata chiamata a partecipare.

Di particolare significato è stata – in un vertice promosso a Parigi il 6 febbraio 2009 dal Procuratore generale della Cassazione francese – la sottoscrizione, cui ho avuto l'onore di prendere parte, dello Statuto istitutivo della nuova Rete dei procuratori generali delle Corti supreme dei Paesi dell'Unione europea, denominata "*Réseau des Procureurs généraux ou institutions équivalentes près les Cours suprêmes judiciaires des Etats membres de l'Union Européenne*".

Nel contempo, le nuove funzioni attribuite al Procuratore generale dall'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, di cui s'è dianzi trattato, hanno determinato

l'esigenza di un'attenta considerazione – non solo sul versante disciplinare, ma nel senso più generale delineato dalla predetta previsione normativa – dei temi inerenti alla concreta attuazione del giusto processo: materia a sua volta oggetto di attenzione della Procura generale su un altro versante, costituito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalle sue ricadute nell'ordinamento interno. In rapporto alle varie prospettive menzionate si è dato corso ad una funzione c.d. di “*monitoring*”, ossia all'attuazione di un monitoraggio costante di dati e notizie d'interesse.

A fronte di questo coacervo di settori d'impegno eterogenei – i quali, realizzando una “apertura all'esterno” della Procura generale, si aggiungono a quelli tradizionalmente propri di essa in ambito processuale civile e penale, nonché in ambito disciplinare – si è attuata nel corso del 2009 una nuova iniziativa organizzativa, con l'istituzione di un “Ufficio per gli affari interni e internazionali”. Tutte le menzionate attività s'inquadrano così in un articolato modello organizzativo e convergono nell'impegno a rendere più proficua, anche rispetto alle ricadute interne, la partecipazione dell'Ufficio alle iniziative di carattere internazionale e a perseguire gli obiettivi posti a base dei compiti di sorveglianza e delle altre funzioni della Procura generale.

In particolare, il nuovo Ufficio è impegnato – oltre che nell'analisi delle relazioni trasmesse dai procuratori generali presso le corti d'appello, nonché nella ricognizione e selezione dei casi rilevanti ai fini dell'esercizio della facoltà prevista dall'art. 363 c.p.c. (della quale si tratterà appresso) – a mantenere i contatti istituzionali con i competenti organi del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, in materia civile, penale e dei diritti dell'uomo; a curare la partecipazione attiva alla Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme dei Paesi dell'Unione Europea; ad elaborare contributi originali della Procura generale in occasione degli incontri, in ambito europeo, dei Capi delle Corti supreme e dei vertici del pubblico ministero; ad indicare, a richiesta del Ministero della Giustizia, in vista della partecipazione di magistrati italiani a fori internazionali e sovranazionali, le professionalità disponibili nell'ambito della Procura generale ovvero della Direzione nazionale antimafia o di altri uffici; a curare l'esame sistematico delle sentenze della Corte europea dei diritti

dell'uomo e lo studio delle problematiche poste dalla loro esecuzione nell'ipotesi in cui sia richiesta la riapertura dei procedimenti, nonché lo sviluppo di ogni profilo di competenza della Procura generale; a predisporre, a richiesta dell'Agente del Governo, memorie in ordine a ricorsi pendenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e concernenti procedimenti svoltisi dinanzi alla Corte di cassazione o giudizi altrimenti rilevanti; a curare l'esame sistematico delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

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

a) Le attribuzioni del procuratore generale in materia disciplinare.

Una delle funzioni più impegnative e qualificanti della Procura generale della Corte di cassazione è costituita dal controllo, mediante l'esercizio dell'azione disciplinare, sulla deontologia professionale dei magistrati. Controllo in relazione al quale al procuratore generale, unitamente al Ministro della giustizia (art. 14, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, come modificato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269), è attribuita l'iniziativa.

Sono ancora attuali le considerazioni svolte in materia nell'intervento dello scorso anno.

Ribadisco, in particolare, l'impegno di dedicare ogni mia energia a questo delicato settore di attività dell'ufficio da me diretto esercitando il potere conferito al procuratore generale dalla legge con rigore, ma al tempo stesso con equilibrio.

Debbo registrare con soddisfazione che taluni orientamenti interpretativi su questioni di particolare interesse sostenuti in quell'occasione hanno trovato conferma nella giurisprudenza sia della Sezione disciplinare che delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione. Mi riferisco, in particolare, alla dibattuta problematica della configurabilità dell'illecito disciplinare derivante dalla

“consapevole inosservanza dell’obbligo di astensione” anche nei confronti del pubblico ministero, sia pure in casi più limitati rispetto al giudice, a fronte di una disposizione del codice di rito penale (art. 52 c.p.p.) che non contempla casi di obbligatorietà dell’astensione per il pubblico ministero. In tale materia i suddetti organi giurisdizionali hanno accolto la tesi sostenuta dalla Procura generale (v. ordinanze n. 11 e 49 del 2009 della Sezione disciplinare; sentenze n. 15976 e 24758 del 2009 delle Sezioni unite civili).

Anche nell’anno appena decorso la Procura si è trovata in talune occasioni nell’impossibilità di agire a seguito delle modifiche introdotte nella disciplina degli illeciti dei magistrati con la legge delega 25 luglio 2005, n. 150, ed il decreto delegato 23 febbraio 2006, n. 109, modificato con legge 24 ottobre 2006, n. 269. La rigida tipizzazione degli illeciti disciplinari e la mancanza di clausole di chiusura non consente di perseguire talune condotte, soprattutto extrafunzionali, idonee a ledere la credibilità del magistrato e a compromettere l’autorevolezza dell’amministrazione della giustizia quanto – e a volte più – di quelle tipizzate.

Ho già detto che la funzione disciplinare è una delle più qualificanti ed impegnative fra quelle attribuite dal legislatore alla Procura generale; si tratta, nel contempo, di una funzione tutt’affatto diversa da quella, in prevalenza meramente consultiva, tipica di un ufficio del pubblico ministero costituito presso un giudice di legittimità qual è la Corte di cassazione.

In materia disciplinare, infatti, l’attività del procuratore generale della Cassazione è assimilabile a quella svolta dal procuratore della Repubblica in materia penale: è titolare dell’azione disciplinare (che, al pari di quella penale, è obbligatoria) e nel relativo procedimento svolge le funzioni di pubblico ministero; peraltro è dotato di poteri maggiori – almeno nella fase delle indagini – rispetto a quelli conferiti dal codice di procedura penale al pubblico ministero nel procedimento penale in quanto manca il giudice delle indagini preliminari disciplinari, anche se taluni poteri di questo (ad esempio, in materia di misure

cautelari) sono attribuiti alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

Per l'importanza e la delicatezza della funzione l'attività in materia disciplinare è concentrata su un numero limitato di magistrati (tra il 20 ed il 25% di quelli attualmente in servizio) – che, peraltro, andrà incrementato non appena l'organico dell'ufficio (che attualmente presenta scoperture di organico superiori al 20%) sarà, seppure parzialmente, potenziato con la copertura di otto posti di sostituto il cui concorso è stato bandito nel marzo dello scorso anno – che sono parzialmente esonerati (50%) dal lavoro giudiziario “ordinario” e sono coordinati da un unico avvocato generale per garantire l'uniformità e la coerenza degli orientamenti. In tal senso si è proceduto sulla strada della elaborazione di ulteriori moduli organizzativi volti a migliorare l'efficienza del servizio; i dati statistici, che saranno più oltre illustrati, dimostrano che i risultati perseguiti sono stati raggiunti, anche se vi sono margini per ulteriori progressi.

Nell'anno appena decorso – nell'incondizionato rispetto, da un lato, del principio della obbligatorietà dell'azione disciplinare, dall'altro della funzione giurisdizionale, che non deve essere vanificata dal suo esercizio – la Procura generale ha rivolto ogni sua energia, soprattutto nella fase delle sommarie indagini preliminari, all'accertamento e alla verifica di quelle situazioni che compromettono il prestigio dell'ordine giudiziario, la credibilità dell'amministrazione della giustizia, la fiducia nella magistratura.

In questa ottica, particolare attenzione è stata rivolta a quelle situazioni di conflittualità all'interno degli uffici e/o nei rapporti con altri uffici che tanto discredito hanno arrecato e arrecano all'immagine della magistratura e all'efficienza del servizio giustizia. Soprattutto in talune realtà territoriali si ha la sensazione che taluni magistrati impegnino le loro energie a contrastarsi reciprocamente più che a contrastare la criminalità. Si tratta di esigue minoranze che, tuttavia, destano preoccupazione anche perché la loro esistenza è sintomo di una negativa evoluzione di costumi e mentalità.

Pari, se non maggiore, preoccupazione desta l'incremento dei procedimenti penali, prevalentemente per condotte extrafunzionali, pendenti a carico di magistrati, sia giudicanti sia requirenti; in qualche caso si è verificata la strumentalizzazione della funzione e della posizione sociale che essa conferisce, per trarne vantaggi.

Ritengo che la preoccupazione dei possibili effetti negativi sull'intero ordine giudiziario non debba costituire una remora alla pubblica denuncia – anche in questa solenne occasione – di tali fenomeni negativi che gettano discredito non solo sull'intera categoria, costituita nella quasi totalità da persone perbene che esercitano le loro delicate funzioni con scrupolo, dedizione, spirito di abnegazione, con correttezza e disinteresse assoluti, ma – quel che è peggio – sulla stessa funzione giurisdizionale, che è uno dei capisaldi del moderno stato democratico. Soltanto se la Magistratura, mediante gli organi istituzionali costituiti al suo interno e con il suo concorso, è in grado di marginalizzare e, nei casi più gravi, di espellere dal suo seno chi non è degno di svolgere l'altissima funzione dello *jus dicere* della quale è investito, può rivendicare, con fermezza e determinazione, quell'autonomia ed indipendenza che sono state ad essa riconosciute dalla saggezza e dalla lungimiranza dei costituenti e sono imposte dalle convenzioni internazionali sui diritti umani e civili alle quali l'Italia ha aderito.

In tale prospettiva nel 2009 la Procura generale, oltre ad esercitare numerose azioni disciplinari per fatti maturati nei suddetti contesti, ha formulato richiesta di nove misure cautelari nei confronti di giudici e pubblici ministeri al fine di rimuovere prontamente situazioni di incompatibilità con l'esercizio delle funzioni giudiziarie, o con l'esercizio di alcune di esse (ad esempio quelle direttive), ovvero in taluni contesti ambientali. La Sezione disciplinare ha accolto otto di dette richieste.

b) Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità disciplinare dei magistrati.

Nell'anno appena decorso è iniziato, contestualmente alla istituzione dell'Ufficio affari interni e internazionali, un monitoraggio costante delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) riguardanti l'Italia, segnatamente di quelle di condanna, volto a verificare se dalle stesse emergano o meno notizie circostanziate, ai sensi dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, di condotte di appartenenti all'ordine giudiziario suscettibili di rilevanza disciplinare.

Sono, infatti, assai frequenti i casi in cui il ricorso alla Corte di Strasburgo abbia ad oggetto violazioni di norme della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che si assumono commesse nel corso di un procedimento penale o di una causa civile.

Questo nuovo settore di attività della Procura generale ha condotto all'apertura di un certo numero di procedimenti volti a verificare, mediante sommarie indagini preliminari (previste dal già ricordato art. 15, comma 1), la configurabilità a carico di taluni magistrati – sia giudicanti sia del pubblico ministero – di una (o più) fattispecie di illecito disciplinare previste dagli artt. 2 e 4 del citato decreto legislativo n. 109.

In un caso tali sommarie indagini si sono concluse con l'esercizio dell'azione disciplinare essendosi ritenuto che la violazione della norma convenzionale fosse stata determinata dall'applicazione di una norma interna senza tenere conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, come è dovere degli organi giudiziari anche secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (v., da ultimo, sentenza n. 317 del 2009).

In ogni caso, non va sottaciuta la delicatezza della problematica, se si tiene conto della circostanza che ogni comportamento valutabile in sede disciplinare deve pur sempre essere connotato da un coefficiente di colpa macroscopico e rilevabile *prima facie* (“grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile”: art. 2, comma 1, lettera g, del decreto legislativo n. 109

del 2006) e che “l’attività di interpretazione delle norme di diritto non” dà “luogo a responsabilità disciplinare” (comma 2 dell’appena citato art. 2), fuori dei casi tassativamente previsti nella stessa norma.

Quand’anche si reputasse la contraddizione tra diritto nazionale e norma (o sentenza) della CEDU come una situazione suscettibile di censura per violazione di legge, non per questo potrebbe profilarsi una meccanicistica rilevanza disciplinare della ipotizzata violazione del diritto della Convenzione europea, non potendosi predicare un trattamento differenziato dell’ipotesi considerata rispetto a qualsiasi altro caso suscettibile di rimedio secondo i meccanismi interni al processo. In altri termini, non è sostenibile la automatica trasformazione delle violazioni “normative” della CEDU in altrettanti fatti disciplinarmente apprezzabili secondo il criterio della grave negligenza nell’interpretazione e applicazione della “legge” (*recte* del diritto europeo di derivazione convenzionale).

c) Dati statistici.

Nel corso del 2009 sono pervenute alla Procura generale della Corte di cassazione 1.413 notizie di possibile rilevanza disciplinare, 562 delle quali originate da esposti di privati (nel 2008 erano state 625); nell’anno precedente ne erano pervenute un numero sostanzialmente identico (1.423).

Si è avuto, invece, in conseguenza di taluni miglioramenti organizzativi e per effetto dell’impegno particolarmente intenso profuso dai magistrati e dal personale amministrativo dell’ufficio destinati a tale delicatissimo settore, un considerevole incremento delle procedure definite, che sono state 1725 (+13%), rispetto alle 1.533 dell’anno precedente. Il che ha prodotto una consistente contrazione delle pendenze, che al 31 dicembre 2009 ammontavano a 487 (-39%), a fronte delle 799 pendenti un anno prima.

Nello stesso anno la Procura generale ha esercitato 102 azioni disciplinari (-8% rispetto all’anno precedente); 83 sono state quelle esercitate dal Ministro della

giustizia (+131%: nell'anno precedente erano state 36). In totale sono state esercitate 185 azioni disciplinari, con un incremento del 23% rispetto all'anno precedente allorché ne furono avviate complessivamente 150. L'aumento ha tratto origine dal consistente incremento delle azioni promosse dal Ministro.

Le suddette 185 azioni disciplinari hanno visto coinvolti 200 magistrati (nell'anno precedente erano stati 183); quindi nel 2009 sono stati sottoposti a procedimento disciplinare il 2,2% dei magistrati in servizio³.

Nell'anno appena decorso la Procura generale ha definito 154 (+40%) procedimenti disciplinari; per 77 di questi è stata chiesta alla Sezione disciplinare l'emissione del decreto di citazione a giudizio; per i residui 60 è stato richiesto non farsi luogo a dibattimento (nell'anno precedente erano stati, rispettivamente, 59 e 51); per i rimanenti 17 sono intervenute altre cause di definizione (riunione, sospensione, ecc.).

Al 31 dicembre 2009 risultavano pendenti presso la Procura generale 182⁴ procedimenti disciplinari, con un incremento del 21% rispetto ai 151 pendenti alla fine dell'anno precedente; incremento consistente, ma assai inferiore a quello riscontrato nel 2008 rispetto al 2007, allorché fu del 41%.

E' proseguito nel 2009 il costante, progressivo aumento dei decreti di accoglimento della domanda di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo trasmessi dalle corti di appello, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto): sono stati ben 6.816, con un incremento di oltre il 9% rispetto ai 6.177 pervenuti nel 2008. In soli tre anni l'aumento è stato dell'84%; infatti nel 2006 furono trasmessi alla Procura generale 3.664 decreti.

Tali numeri costituiscono solo la punta dell'*iceberg* costituito dai tempi intollerabilmente lunghi della giustizia italiana.

Un esame della provenienza dei decreti per corti di appello dimostra che in

³ Dal sito *internet* del Consiglio superiore della Magistratura al 31 dicembre 2009 risultavano in servizio 9.090 magistrati su un organico, previsto dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, di 10.151 magistrati.

⁴ 30 di detti procedimenti sono, tuttavia, sospesi per pregiudizialità penale.

taluni distretti la situazione è assai più grave che in altri. Ad esempio il 19,50 % dei suddetti 6.770 (pari a 1.320) sono stati emessi dalla Corte di appello di Roma competente per le domande di equa riparazione proposte per violazione del termine di ragionevole durata del processo verificatesi nei distretti di Napoli e Cagliari, il che dimostra la loro grave “sofferenza”, soprattutto del primo. Segue, con il 9,14%, la Corte di appello di Perugia, competente per il distretto di Roma; evidentemente anche in tale distretto la situazione si presenta particolarmente preoccupante.

La imponente mole di lavoro determinata dalla trasmissione di detti decreti è risultata priva di esiti sul versante disciplinare.

Sono state numerose le sommarie indagini preliminari attivate ai sensi dell’art. 15, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109; nessuna di esse, tuttavia, ha dato origine ad azioni disciplinari. La ragione è di tutta evidenza: in processi che si protraggono per molti anni, sovente per decenni, nella cui trattazione si avvicendano numerosi giudici, è difficile l’accertamento di responsabilità individuali riconducibili al tassativo catalogo di illeciti funzionali contemplati dall’art. 2, comma 1, dell’appena ricordato decreto legislativo n. 109; responsabilità che spesso sono attribuibili anche a soggetti estranei all’ordine giudiziario.

d) Considerazioni conclusive.

Termino questa parte del mio intervento con alcune brevi considerazioni sul sistema di giustizia disciplinare dei magistrati ordinari, che ha il suo fondamento nella carta costituzionale per quanto riguarda uno dei titolari dell’azione ed il giudice; esso è oggetto di riserve critiche.

Si è, infatti, rilevato che non garantisce un effettivo controllo della deontologia del magistrato in quanto “gestito” prevalentemente dagli stessi appartenenti all’ordine giudiziario, che non si sottraggono a pressioni o esigenze di natura corporativa.

A prescindere dal rilievo che tale “privilegio” non è esclusivo degli appartenenti all’ordine giudiziario essendo caratteristica comune di altre attività professionali – basta pensare ad avvocati, medici e notai –, deve essere osservato che talune critiche sono conseguenza di una lettura non sempre attenta dei dati statistici.

Uno dei rilievi più frequenti riguarda il divario numerico tra le azioni disciplinari esercitate e le sentenze di condanna.

Tale critica non tiene conto che: *a)* in molti casi è lo stesso procuratore generale a chiedere alla Sezione disciplinare il proscioglimento in quanto l’attività di indagine svolta, che ha proprio tale funzione, non ha confermato l’ipotesi accusatoria; *b)* assai spesso, e nei casi più gravi, il magistrato incolpato dà le dimissioni; le relative sentenze non possono essere annoverate fra quelle di condanna, ma è errato classificarle fra quelle di assoluzione.

I dati statistici confermano tale assunto.

Nel 2008 la Sezione disciplinare ha definito 114 procedimenti disciplinari di cognizione (non rilevano, ai fini che qui interessano, i collegati procedimenti incidentali: ad esempio, in tema di misure cautelari); ha inflitto 33 condanne (tre delle quali alla rimozione) e pronunciato 81 sentenze che è più corretto definire di non condanna piuttosto che di proscioglimento. Infatti in ben 40 casi vi era stata una richiesta di non doversi procedere del Procuratore generale a conclusione delle indagini; il che sta a significare che queste ultime non avevano confermato l’ipotesi accusatoria formulata in occasione dell’esercizio dell’azione disciplinare. Ma quel che più rileva è che in 17 casi (pari al 15% del totale) il procedimento si è concluso per cessata appartenenza all’ordine giudiziario; l’esame delle relative decisioni evidenzia che si trattava di situazioni di particolare gravità in cui le prove dell’illecito erano inconfutabili; i magistrati hanno inteso sottrarsi ad una assai probabile condanna uscendo dall’ordine giudiziario.

Tale tendenza è confermata dai dati del 2009: su 147 procedimenti definiti 55 sono stati di condanna (per otto di essi il dispositivo è stato di condanna per alcuni

capi e di assoluzione per altri), con una rimozione; per i residui 92 la pronuncia è stata favorevole al magistrato; per 45 vi era stata richiesta di non luogo a procedere del Procuratore generale e per 17 (18%) vi è stata analoga pronuncia a seguito di cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario.

4. IL SERVIZIO CIVILE DELLA PROCURA GENERALE

La crisi del processo civile ed i suoi dirompenti effetti sul giudizio di legittimità, al punto di un reale rischio di snaturarne la natura e la funzione, sono a tutti ben noti.

Le dimensioni del contenzioso si riflettono inevitabilmente sul ruolo del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità.

Come autorevolmente osservato, tale ruolo è imposto dalla legge in ragione non della natura e dell'oggetto della controversia ma della funzione istituzionale dell'organo giudicante. Non, quindi, una mera posizione di "parte" ma piuttosto di "organo di giustizia" chiamato a collaborare alla realizzazione dell'ordinamento indipendentemente dalla natura degli interessi in concreto dedotti in giudizio.

L'impegno della Procura generale nel settore – peraltro con un organico sottodimensionato ed in buona parte scoperto – è eloquentemente evidenziato dai dati numerici. I magistrati dell'Ufficio, nell'anno trascorso, sono intervenuti a 930 udienze, di cui 29 a sezioni unite, tutte caratterizzate da un elevato numero di procedimenti in ruolo.

Particolarmente rilevante è stato il contributo offerto dalla Procura generale anche alla trattazione dei procedimenti camerati. Sono state depositate 1.886 requisitorie, di cui 220 nella complessa materia dei regolamenti di giurisdizione; esaminati n. 8.416 ricorsi *ex art. 380 bis c.p.c.* e depositate 97 osservazioni.

In una situazione operativa sempre più problematica, per la varietà delle fonti, troppo spesso disorganiche, prive di unitarietà e disancorate da principi generali, la

Procura generale e chiamata a cooperare all'attuazione della funzione nomofilattica.

Trattandosi di un ufficio più snello, ed oggi dotato di adeguati strumenti conoscitivi, quale una rete *intranet*, un efficiente ufficio documentazione e un sistema di "segnalazioni" delle novità d'interesse, esso è in grado di seguire, in un quadro più organico e complessivo, l'evoluzione giurisprudenziale, operando, con le proprie requisitorie orali e scritte, al fine di ridurre la formazione di contrasti giurisprudenziali, talora inconsapevole, recentemente censurati anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima, con una decisione del 2 luglio 2009 (caso *Jordan c/ Bulgaria*) ha, infatti, ricordato che il ruolo delle Corti Supreme è quello di risolvere i contrasti di giurisprudenza, contribuendo alla certezza del diritto, garanzia essenziale del processo equo.

Numerosi sono stati i significativi interventi dei rappresentanti del pubblico ministero di legittimità in delicate materie quali le procedure ablatorie, il sistema tributario, la tutela dei diritti dei lavoratori.

Particolarmente incisivo è stato il contributo dell'Ufficio nelle complesse tematiche relative al riparto di giurisdizione, ove, sovente, le soluzioni proposte hanno trovato completa adesione nella giurisprudenza delle Sezioni unite. Tra le tante questioni si ricordano quelle relative alla giurisdizione in materia di pretese risarcitorie, di affidamento di lavori e servizi, della responsabilità erariale (particolarmente complessa e delicata quest'ultima tematica con riferimento agli organismi formalmente privati, ma partecipati dal capitale pubblico).

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

La Procura generale, al fine del più soddisfacente svolgimento del proprio ruolo, si è dotata di un apposito ufficio (per gli affari interni e internazionali) fra i cui scopi vi è quello di curare l'esame sistematico delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e lo studio delle problematiche poste dalla loro

esecuzione; l'esame sistematico delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee; l'esame delle sentenze della Corte costituzionale. A tali compiti nonché a quello di segnalazione di temi rilevanti per le attività istituzionali della Procura generale – è preposto un apposito ufficio studi.

La complessa attività di ricognizione e di elaborazione delle tematiche giuridiche effettuata dal predetto ufficio non resta, ovviamente, fine a sé stessa, ma viene puntualmente veicolata, attraverso una capillare diffusione dei dati, negli interventi, orali e scritti, che i rappresentanti della Procura generale svolgono dinanzi alla Corte. In questo modo viene ulteriormente valorizzato il contributo dell'Ufficio, da un lato, ad un costante allineamento ai principi giurisprudenziali elaborati anche nelle sedi sovranazionali, e, dall'altro, ad una più efficace funzione nomofilattica.

Si ricorda, fra i tanti, l'intervento dell'Ufficio sugli orientamenti giurisprudenziali in tema di calcolo dell'equa riparazione, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 89/2006, con una subordinata richiesta di rimessione della questione alla Corte costituzionale, per una verifica di compatibilità con gli artt. 111 e 117 Cost. in rapporto all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In attuazione della decisione 2001/470/CE è attivo presso la Procura generale della Corte un Punto di contatto della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, aperta, con recente decisione CE del 18 giugno 2009, anche agli ordini professionali, tra i quali quelli degli avvocati, dei notai e degli ufficiali giudiziari. La decisione, applicabile a decorrere dal 10 gennaio 2011, segna un notevole passo in avanti sulla strada della cooperazione giudiziaria e impone uno sforzo organizzativo per avviare una fattiva collaborazione con gli ordini professionali nazionali al fine di migliorare le procedure per l'applicazione dei regolamenti comunitari, in particolare quelli in materia di notificazioni e di assunzione della prova.

In previsione dei compiti più ampi che la Rete nazionale è chiamata ad

assolvere, il Punto di contatto presso la Procura generale è in via di potenziamento al fine di migliorare la cooperazione tra i membri della Rete, offrendo un valido supporto ai giudici nazionali chiamati a risolvere controversie transfrontaliere.

La legge n. 69 del 2009 ha introdotto ulteriori novità nel giudizio civile di cassazione mediante la creazione di un'apposita sezione destinata ad operare un preliminare "filtro" di ammissibilità dei ricorsi meritevoli di essere approfonditi e discussi nella pubblica udienza. Si tratta dell'ulteriore tentativo di ridurre l'eccesso della domanda di giustizia, onde consentire alla Corte di legittimità di svolgere efficacemente la sua funzione di "guida" della giurisprudenza.

Il consolidamento della giurisprudenza è un valore in sé per il concreto contributo offerto alla prevedibilità della decisione ed alla certezza del diritto. Nel contempo l'evoluzione della giurisprudenza è fattore altrettanto rilevante e necessario per la credibilità ed effettività della giustizia.

La Procura generale, nella convinzione che il filtro non può essere un mero strumento di smaltimento e deflazione, sta già offrendo il proprio contributo all'organizzazione complessiva del giudizio di cassazione civile ed eserciterà il proprio ruolo di partecipazione effettiva alla funzione nomofilattica della Corte Suprema con la finalità di valorizzare un giudizio, strutturato su "questioni" e "principi" di diritto, che conduca all'affermazione di nuovi principi di diritto solo quando il caso concreto presenti i caratteri di peculiarità e novità necessari.

In tale ottica, i magistrati della Procura generale collaborano con i gruppi di lavoro istituiti presso la Corte di cassazione sia per quel che riguarda l'organizzazione della nuova sezione preposta al settore sia per l'adeguamento del sistema informatico.

Anche al proprio interno è stato individuato un gruppo ristretto di magistrati onde poter affrontare in maniera più organica i problemi posti dall'applicazione della nuova disciplina e individuare principi, almeno tendenzialmente uniformi, cui ispirare le richieste dell'Ufficio per quanto riguarda la trattazione dei procedimenti in camera di consiglio.

Nel corso dell'anno, poi, è stata avviata la concreta operatività dell'istituto previsto dall'art. 363 c.p.c., sotto la rubrica "principio di diritto nell'interesse della legge". Lo strumento – nella prassi rimasto pressoché inutilizzato nel passato – consente, su iniziativa del Procuratore generale, un intervento ermeneutico di interesse generale e può configurare un significativo contributo alla funzione nomofilattica della Corte.

A tale scopo è stata richiesta – con una nota inviata ai Rettori delle Università, al Presidente del Consiglio nazionale forense, ai Presidenti delle Corti di appello – la collaborazione, a tutti i livelli, degli operatori giuridici per la segnalazione di provvedimenti giudiziari o astrattamente ricorribili per cassazione ma non impugnati, ovvero non ricorribili per cassazione, affinché questo Ufficio possa vagliare l'opportunità di chiedere alla Suprema Corte di enunciare, nell'interesse della legge, ma senza effetti sulla controversia, la regola *juris* alla quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi.

Sono pervenute diverse segnalazioni, e in un caso particolarmente delicato (adozione internazionale di minore) è stata già chiesta la pronuncia del principio di diritto da parte della Corte di cassazione.

5. IL SERVIZIO PENALE DELLA PROCURA GENERALE

In materia penale nel corso del 2009 non sono intervenute modifiche normative che abbiano inciso sul giudizio di cassazione e, quindi, sull'attività della Procura generale.

Ciò non ha, tuttavia, significato immobilismo nell'attività volta a potenziare l'efficienza del servizio pur con le limitate forze disponibili ove si consideri che al 31 dicembre scorso le carenze di organico dell'ufficio, per quanto riguarda il personale di magistratura, era di quindici unità; superiore, quindi, al 20% (nel maggio precedente era di nove unità).

In tale tentativo la Procura generale si è mossa, come nel recente passato, in una triplice direzione: *a*) all'interno, mediante frequenti incontri ed una maggiore diffusione e circolazione delle informazioni, migliorando il coordinamento dell'attività dei magistrati addetti al servizio allo scopo di individuare, per le questioni di maggiore importanza e complessità, soluzioni unitarie e condivise da sottoporre alla Corte al fine di dare un concreto contributo alla funzione di nomofilachia alla stessa attribuita, funzione nella quale l'Ufficio da me diretto si ritiene pienamente coinvolto; *b*) all'esterno (nelle richieste, scritte e orali formulate alla Cassazione) svolgendo una funzione di stimolo volta a rendere operativo un sistema di preclusioni endoprocessuali che tendano alla semplificazione del sistema e alla riduzione dei tempi del processo, nonché *c*) al consolidamento degli orientamenti interpretativi contrari ad una dilatazione eccessiva del concetto di interesse ad impugnare e favorevoli alla definitiva affermazione, anche in materia penale, del principio dell'autosufficienza dei motivi di ricorso, ormai recepito, su conforme richiesta della Procura, anche dalle Sezioni unite penali (sentenze 23 aprile 2009, n. 23868, e 16 luglio 2009, n. 39061).

Una particolare attenzione è stata, poi, rivolta dalla Procura generale alla interpretazione delle norme interne, sostanziali e processuali, alla luce dei parametri offerti, non solo dalla Costituzione, ma anche dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, come vivono nell'interpretazione che ne dà la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Le due sentenze delle Sezioni unite penali con le quali, al più alto livello giurisprudenziale, si è preso atto dell'esistenza di un sistema "multilivello", costituito da fonti e norme "altre" rispetto a quelle interne (30 gennaio 2007, n. 4614, Ramoci, e 10 luglio 2008, n. 36527, Napoletano), sono state emesse su conformi richieste dell'Ufficio da me diretto.

In tale prospettiva la Procura generale si è fatta anche promotrice di orientamenti volti a dare diretta esecuzione in via giurisprudenziale - naturalmente

nei casi in cui ciò è stato possibile - alle sentenze di condanna dell'Italia ad opera della Corte sovranazionale dianzi ricordata. La Cassazione, infatti, accogliendo una richiesta in tal senso della Procura, ha recentemente posto rimedio mediante la procedura del ricorso straordinario per errore di fatto ad una violazione del diritto di difesa verificatasi nel corso di un giudizio celebratosi davanti a sé dichiarata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va, infine, segnalato il provvedimento adottato dalla Procura generale della Cassazione a seguito della comunicazione della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Scoppola c/ Italia (17 settembre 2009⁵). Nel dispositivo la Corte europea ha espressamente disposto che alla sua decisione venisse data esecuzione mediante la sostituzione della pena inflitta (ergastolo) con quella – trenta anni di reclusione – che deve ritenersi non in contrasto con il principio della retroattività della legge penale più favorevole (pena inflitta a seguito di giudizio abbreviato). Verificato che l'esecuzione della pena nei confronti dello Scoppola risultava in carico alla Procura generale presso la Corte di appello di Roma, la Procura generale della Corte di cassazione, che ha ricevuto formalmente l'informativa circa il deposito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo da parte della nostra Rappresentanza a Strasburgo, con specifico provvedimento datato 29 ottobre 2009, ha investito la Procura generale territoriale

⁵ Con la sentenza in esame la Corte ha affermato che l'art. 7, par. 1, della Convenzione non garantisce solamente il principio di non retroattività delle leggi penali più severe ma impone anche che, nel caso in cui la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e quelle successive adottate prima della condanna definitiva siano differenti, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo.

Nel caso di specie – ritenuto l'art 442 c.p.p. ascrivibile alla categoria delle disposizioni di diritto penale materiale concernenti la severità della pena, per le quali trovano applicazione le sopra menzionate regole sulla retroattività contenute nell'art. 7 – la Corte ha constatato la violazione dell'art. 7, par. 1, CEDU, in quanto lo Stato sarebbe venuto meno al proprio obbligo di far beneficiare l'imputato dell'applicazione della pena a lui più favorevole ed entrata in vigore dopo la commissione del reato. Infatti al ricorrente era stata inflitta la pena più severa fra tutte quelle contemplate dalle leggi succedutesi prima della condanna definitiva.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 6 CEDU, la Corte ha ricordato come tutte le garanzie procedurali alle quali ciascun imputato rinuncia nel caso in cui opti per il giudizio abbreviato, costituiscano degli aspetti fondamentali del diritto ad un processo equo consacrato dall'art. 6 della Convenzione. Per tale ragione, la suddetta rinuncia deve essere stabilita in modo non equivoco ed essere sorretta da un minimo di garanzie. La Corte ha pertanto affermato che è contrario al principio di sicurezza giuridica ed alla tutela del legittimo affidamento degli imputati che lo Stato possa unilateralmente ridurre i vantaggi derivanti dalla rinuncia a certi diritti inerenti alla nozione stessa di processo equo.

Nel caso in esame, l'applicazione non retroattiva delle nuove regole di determinazione della pena introdotte dal decreto legge n. 341 del 2000 per il giudizio abbreviato – avendo deluso il legittimo affidamento riposto dal sig. Scoppola, in sede di scelta del rito speciale, su una riduzione di pena – ha violato l'art. 6 CEDU relativo al diritto ad un processo equo.

per la proposizione di incidente di esecuzione, ai fini dell'esecuzione della sentenza in questione nei termini indicati dalla Corte europea.

L'evocazione della Corte di Strasburgo porta, inevitabilmente, ad affrontare il problema della ragionevole durata del processo, sancita dall'art. 6 della Convenzione e, dopo la riforma costituzionale del 1999, anche dall'art. 111 comma 2 della Costituzione, oltre che dall'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Nel nostro Paese, purtroppo, ormai da tempo si parla di "irragionevole" durata del processo, che è all'origine di tante condanne dell'Italia da parte della CEDU con minaccia anche di espulsione dal Consiglio d'Europa.

Debbono essere, quindi, accolte con favore tutte le iniziative – ve ne sono state a livello parlamentare sia nell'attuale legislatura (d.d.l. n. 1880/S) che nella precedente (d.d.l. n. 878/S) – volte a contenere la durata del processo entro termini ragionevoli secondo i parametri indicati dalla Corte di Strasburgo.

Senza entrare nelle soluzioni tecniche elaborate, non essendo questa la sede e per il rispetto che si deve al Parlamento, organo rappresentativo del popolo sovrano, si deve affermare, con fermezza pari alla profonda convinzione che una democrazia non può dirsi pienamente tale se non garantisce ai suoi cittadini, anche a quelli responsabili dei reati più odiosi, una tempestiva tutela dei loro diritti e un'altrettanto tempestiva applicazione delle pene, che ogni intervento in tale direzione, se non vuol restare sul piano di una mera enunciazione di intenti e produrre guasti maggiori dei benefici auspicati, deve essere necessariamente preceduto da una radicale riforma strutturale dei sistemi sostanziali e processuali, oltre che da un adeguato potenziamento delle risorse umane e materiali.

Dovrebbero, ad esempio, essere eliminati, soprattutto nel processo penale, una serie di inutili formalismi che ne ritardano la trattazione senza alcuna effettività sul piano delle garanzie sostanziali; in particolare, andrebbe rivisitato e radicalmente modificato il sistema delle nullità e delle inutilizzabilità, foriero di ritardi sconosciuti in altri sistemi processuali che non possono essere accusati di scarsa attenzione ai diritti delle parti, principalmente di quelle private.

Occorre, poi, procedere sul versante di una semplificazione dei riti e ad una rivisitazione del sistema delle notificazioni, la cui complessità, derivante da una sovrabbondanza di formalismi, incide negativamente sui tempi del processo.

A tutto ciò deve accompagnarsi una politica di riduzione della domanda di giustizia – il contrario di ciò che è avvenuto ed avviene in Italia – mediante un contenimento dell'area del penalmente rilevante, l'introduzione di procedure conciliative, una più estesa applicazione dell'istituto della irrilevanza penale del fatto.

Quanto alle risorse umane è sufficiente ricordare la situazione in cui versano taluni uffici, non solo di procura (sui quali non mi soffermo essendo a tutti nota la drammatica situazione di alcuni di essi), con carenze di personale di magistratura che raggiungono anche il 30% e di personale amministrativo assai maggiori. Una politica di costante riduzione del secondo, pur se ne è aumentata la produttività, accompagnata dalla mancanza di provvedimenti volti a frenarne la delusione e la demotivazione (basta rilevare che il personale amministrativo degli uffici giudiziari è l'unico, nell'ambito nell'amministrazione dello Stato e dello stesso Ministero della giustizia, a non aver beneficiato della riqualificazione), non consente di raggiungere il fine perseguito.

A ciò si accompagna la drastica riduzione degli stanziamenti; ad esempio, per i compensi straordinari, che non consente di trattenere in ufficio il personale amministrativo al di fuori dell'orario di lavoro.

Si invoca da decenni una riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari più piccoli ormai divenuti "antieconomici" sul piano della produttività; a parole tutti si dichiarano d'accordo, ma nei fatti localismi ed interessi particolari ne hanno finora impedito la realizzazione.

Solo dopo aver garantito le condizioni per una effettiva riduzione dei tempi del processo è possibile introdurre (ma sarebbe da evitare) una rigida temporizzazione delle fasi.

Anche nell'anno appena decorso una enorme mole di lavoro si è riversata sui

magistrati della Corte e, di conseguenza, su quelli della Procura generale, che intervengono, con un parere scritto o orale, su tutti i giudizi di cassazione in materia penale. Nonostante il lodevole ed intenso impegno profuso dai magistrati addetti, tale mole di lavoro incide negativamente sulle possibilità di approfondimento di ogni singolo caso.

I rimedi che potrebbero contribuire a restituire alla Cassazione e alla Procura generale la loro originaria funzione non possono che essere quelli già, in parte, segnalati in precedenza e lo scorso anno:

A) una radicale riforma del sistema penale nel suo complesso con una decisa operazione di depenalizzazione, in modo da riservare la sanzione penale a quelle condotte che aggrediscono o mettono in pericolo beni tutelati dalla Costituzione;

B) una rivisitazione, anch'essa radicale, del sistema delle nullità, alle quali ho già fatto cenno dianzi, puntando non tanto sulla tipicità quanto sulla loro lesività. Una nullità tipica (il discorso vale per le nullità relative e per quelle a regime intermedio) che non sia anche lesiva non dovrebbe ostacolare il processo; infatti essa allunga senza alcuno scopo i suoi tempi; la nullità è a presidio della giustizia del processo (la *fairness*): una nullità non lesiva non giova alla giustizia del processo, ma nuoce alla sua ragionevole durata. Analogo discorso vale per le inutilizzabilità;

C) una stabilizzazione dell'apparato normativo, sostanziale e processuale; le frequenti riforme intervenute negli ultimi anni sui due versanti, sovente disorganiche ed improvvisate, non consentono la formazione di orientamenti interpretativi consolidati; ne deriva una costante incertezza del diritto che, a sua volta, alimenta la conflittualità ed, in particolare, il ricorso alle impugnazioni. La certezza del diritto (sovente evocata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), infatti, dipende non tanto dalla norma ma dall'interpretazione che ne viene data, soprattutto dalla giurisprudenza.

Nel 2009 i magistrati della Procura generale addetti al servizio penale sono intervenuti a 843 udienze davanti alle sezioni penali della Cassazione (nell'anno precedente erano state 823), nel corso delle quali sono stati trattati 26.098 ricorsi, rispetto ai 23.604 del 2008 (+11%, che sommato al 9% di incremento riscontrato l'anno precedente, dà, in due anni, un incremento dei ricorsi trattati di circa il 20%); hanno redatto 5869 requisitorie scritte per ricorsi da decidere con il rito camerale *ex art. 611 c.p.p.* (-7% rispetto alle 6.290 del 2008) ed hanno formulato 15.774 (-29%) richieste di inammissibilità nell'ambito di procedimenti assegnati alla VII sezione penale della Corte di cassazione, che, quindi, hanno subito una netta contrazione. Nello stesso anno sono stati emessi 328 (+17%) decreti risolutivi di contrasti fra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private; sono stati, altresì, emessi 111 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. e predisposte 699 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p..

Si è trattato di una mole di lavoro assolutamente eccezionale, ove si consideri che ad essa hanno provveduto (in media) meno di trenta magistrati, alcuni dei quali impegnati anche in altre attività dell'ufficio (ad esempio in materia disciplinare).

6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA

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

Particolarmente significativo appare il ruolo svolto dalla Direzione nazionale nel coordinamento delle Direzioni distrettuali, anche ai fini della prevenzione dei contrasti.

La valutazione del Procuratore nazionale investe la persistente pericolosità delle organizzazioni criminali storiche, le cui ramificazioni sono radicate anche in contesti diversi. Risulta peraltro confermata la loro tendenza – già sottolineata nella precedente relazione – a una riorganizzazione, resa per esse necessaria dall'efficacia delle azioni di contrasto. In questo contesto, in particolare, si segnala positivamente il drastico ridimensionamento della realtà criminale di stampo mafioso nell'area pugliese, effetto della incisiva attività di indagine e coordinamento.

Pur permanendo la centralità del traffico di sostanze stupefacenti nelle attività illecite delle organizzazioni criminali, va rilevato il sempre crescente ruolo in esse assegnato alle attività di rilievo economico e alle infiltrazioni in quelle pubbliche. Queste condotte criminali condizionano la libera concorrenza e le regole del mercato. L'ingerenza mafiosa nell'attività d'impresa altera alcuni fattori della produzione, determina una riduzione della competitività e modifica le dinamiche concorrenziali e del mercato.

Si conferma, dunque, il giudizio circa il peso costituito per l'economia del Paese (e in particolare delle regioni meridionali) dalla distorsione della corretto funzionamento dei meccanismi di regolamentazione del mercato, indotti dalla criminalità organizzata. D'altra parte l'espansione delle attività illecite volte a condizionare le attività economiche più redditizie anche in regioni diverse da quelle meridionali è ormai dato acquisito. Risulta confermata anche l'infiltrazione della criminalità organizzata in settori quali la grande distribuzione e i mercati ortofrutticoli, in quelli degli incentivi pubblici e dei fondi comunitari.

Il Procuratore nazionale ha sottolineato come in più indagini sia emersa l'esistenza di collegamenti tra la criminalità organizzata (anche per il controllo che

essa esercita su attività economiche in alcune aree del Paese), il traffico di esseri umani e lo sfruttamento del lavoro degli immigrati clandestini.

La D.N.A. ha, dunque, avviato un'ampia attività (sia interna, volta all'adeguamento ai nuovi compiti della sua struttura e degli strumenti di raccolta delle informazioni, sia nel coordinamento delle Direzioni distrettuali) connessa con l'ampliamento delle sue attribuzioni in tema di reati associativi finalizzati al traffico di esseri umani, nonché alle contraffazioni di marchi e segni distintivi.

Analogo sforzo organizzativo è dedicato all'assolvimento delle nuove attribuzioni in tema di misure di prevenzione e di confisca dei patrimoni di provenienza illecita.

Prosegue la collaborazione con l'Agenzia del Demanio e con il Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali. Quest'ultimo organo, nella relazione per l'anno 2009, ha segnalato l'importanza della collaborazione avviata con l'autorità giudiziaria e in particolare con la D.N.A., con risultati significativi per numero e qualità dei beni definitivamente assegnati.

Particolarmente rilevante appare essere stata l'attività della Direzione nazionale antimafia nel contrasto alla tratta di esseri umani, anche in campo internazionale. E significative appaiono le relazioni con le corrispondenti autorità straniere, finalizzate a rendere possibile un miglior coordinamento, lo scambio delle informazioni e la cooperazione giudiziaria. Il Procuratore nazionale segnala, a questo proposito, come il ritardo nella ratifica ed esecuzione di importanti strumenti internazionali renda a volte difficoltoso il rapporto con gli interlocutori.

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

A cura dello Statistico dott.ssa Rosa Nampieri e del Cancelliere dott. Vincenzo Castrucci

premissa.

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

Il passaggio ai nuovi registri è avvenuto nel 2008. La migrazione dei dati dai vecchi ai nuovi registri è ancora in fase di completamento.

I dati statistici estraibili dal programma presentano ancora un margine di errore soprattutto se relativi alle caratteristiche soggettive degli incolpati (genere, funzione, distretto di servizio, ecc.).

Per il primo dei due settori in cui si articola il servizio disciplinare, quello predisciplinare, non si potrà dare alcuna statistica sulle caratteristiche soggettive. Per il secondo settore, quello disciplinare, si daranno rappresentazioni più o meno estese nel tempo.

L'obiettivo è di fornire un quadro conoscitivo della materia da un punto di vista statistico quanto più ricco di informazioni, anche se ancora non complete.

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 triennio 2007-2009 il numero di notizie di illecito sopravvenute si è mantenuto costante attorno ad un valore di circa 1.400 notizie l'anno, il numero delle definizioni è sempre stato al di sopra dei sopravvenuti e con un andamento crescente.

Il numero delle notizie ancora pendenti o non definite a fine anno è andato progressivamente diminuendo passando dai 900 del 2007 a poco più della metà a fine 2009.

La durata, misurata con la formula della "giacenza media", si è andata riducendo dai 261 giorni del 2007 ai 150 giorni del 2009.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno
Periodo 2007-2009**

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	1.307		1.479		909		261
2008	1.423	8,88%	1.533	3,65%	799	-12,10%	211
2009	1.413	-0,70%	1.725	12,52%	487	-39,05%	150

* 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.

La percentuale di notizie che non danno luogo all'inizio di un'azione disciplinare costituisce in media più del 90% delle notizie definite ogni anno. Tale percentuale è andata aumentando nel triennio.

**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per
modalità di definizione e per anno
Periodo 2007-2009
(%)**

Anno	Definiti dal Procuratore generale		
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	Totale
2007	7,78%	92,22%	100,00%
2008	7,24%	92,76%	100,00%
2009	5,91%	94,09%	100,00%

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 periodo 2005-2009 il numero di procedimenti disciplinari sopravvenuti è aumentato di anno in anno attestandosi nel 2009 sul doppio del valore del 2005.

Il numero dei procedimenti disciplinari definiti, pur mantenendo un andamento crescente, si è sempre mantenuto al di sotto di quello dei sopravvenuti.

Il numero dei procedimenti pendenti è andato progressivamente aumentando anche se ad un tasso annuo decrescente.

La durata dei procedimenti, misurata con la formula della "giacenza media", tendenzialmente in aumento nel quinquennio, diminuisce nell'ultimo anno. Si fa presente che nel numero dei pendenti del 2009 sono compresi 30 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

**Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno
Periodo 2005-2009**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno		Giacenza media Giorni
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	
2005	98		139		72		285
2006	90	-8,16%	83	-40,29%	79	9,72%	319
2007	138	53,33%	106	27,71%	111	40,51%	284
2008	150	8,70%	110	3,77%	151	36,04%	368
2009	185	23,33%	154	40,00%	182	20,53%	359

* 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.

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 è stato del 55% del Procuratore generale contro il 45% del Ministro.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno
Periodo 2005-2009
(%)**

Anno	Sopravvenuti			Totale
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
2005	68,37%	31,63%		100,00%
2006	66,67%	33,33%		100,00%
2007	83,33%	16,67%		100,00%
2008	74,00%	24,00%	2,00%	100,00%
2009	55,14%	44,86%		100,00%

Il numero di procedimenti definiti nel 2009 è stato concluso, per il 56%, con “Richiesta di discussione orale” e, per il restante 44%, con “Richiesta di non farsi luogo”.

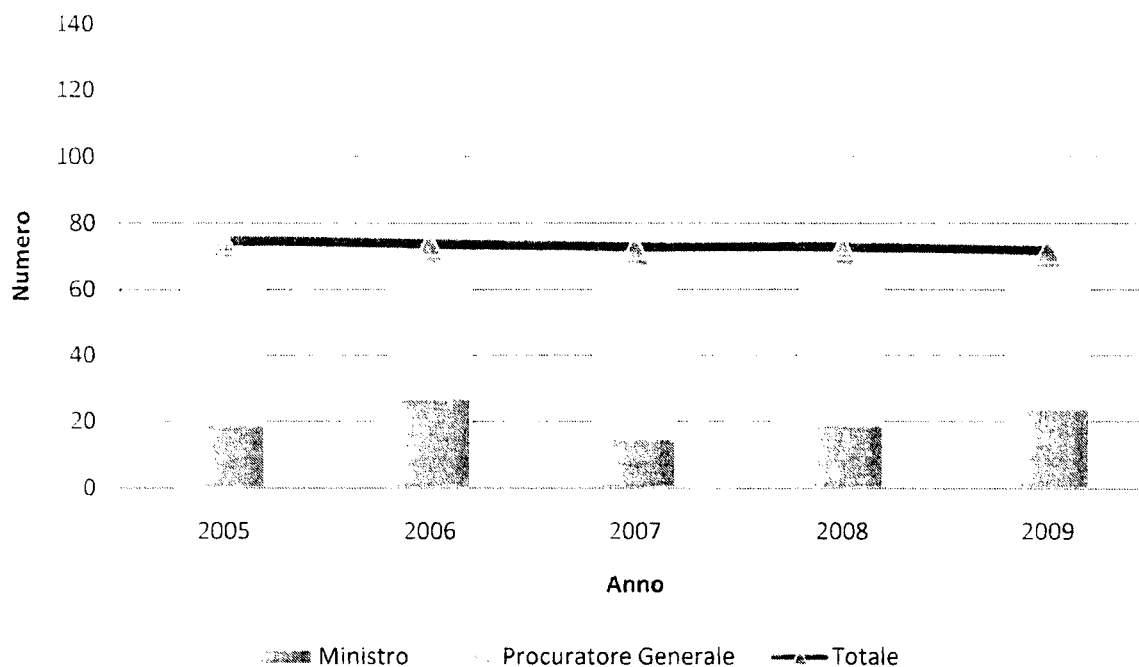
Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

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).

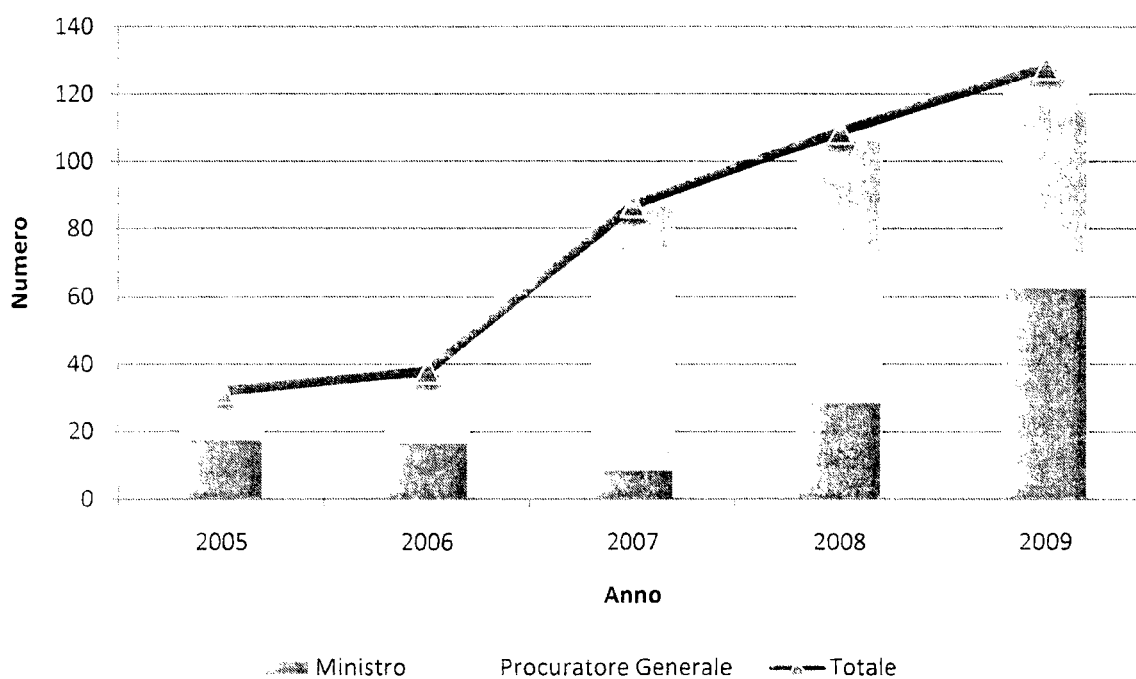
Occorre precisare che le popolazioni di riferimento individuate a seconda della caratteristica di volta in volta esaminata possono avere una numerosità diversa da quella della popolazione dei procedimenti sopravvenuti e dalle altre. Le ragioni possono essere principalmente le seguenti: procedimenti che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

Il numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare nel periodo 2005-2009 è stato costante per i requirenti e crescente per i giudicanti, indipendentemente dal soggetto promotore dell'iniziativa.

Graf. 1 - Numero di magistrati requirenti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno e per iniziativa dell'azione disciplinare



Graf. 2 - Numero di magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno e per iniziativa dell'azione disciplinare



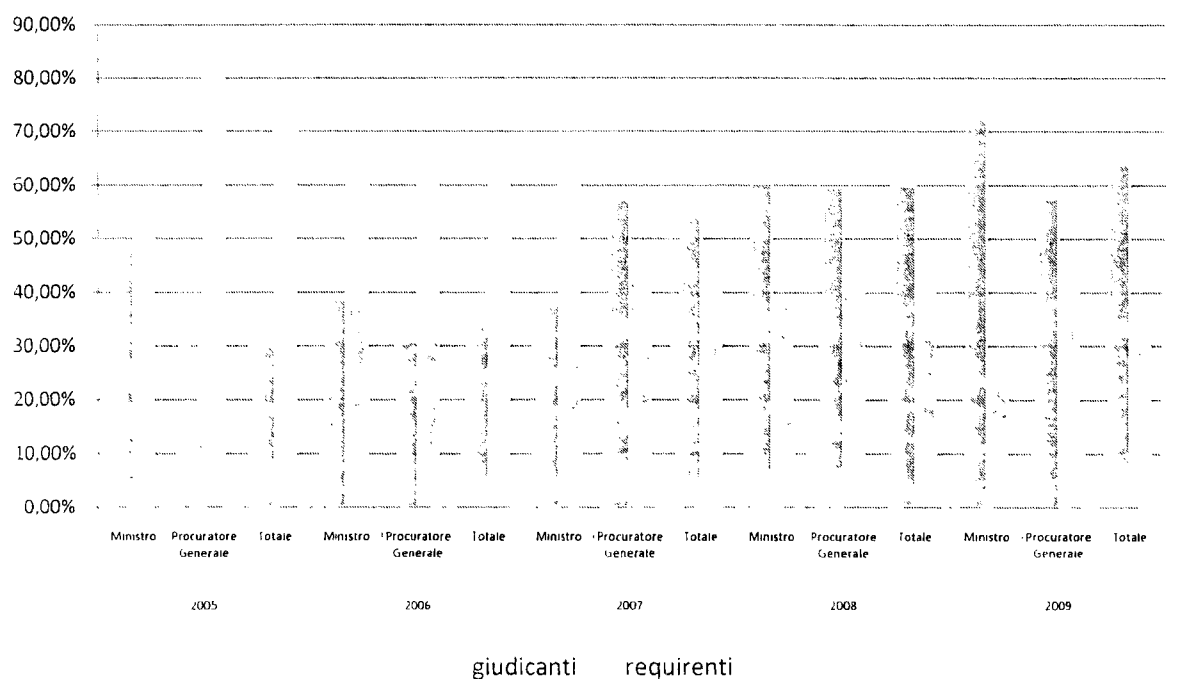
Per effetto di questa diversità nell'andamento, il rapporto tra magistrati giudicanti e requirenti oggetto di procedimento disciplinare nel periodo in esame si è capovolto: nel 2005 per ogni 100 magistrati sottoposti a nuovo procedimento disciplinare 30 erano giudicanti, 70 requirenti; nel 2009 per ogni 100 magistrati sottoposti a nuovo procedimento disciplinare 64 sono giudicanti, 36 requirenti.

**Tab. 5 - Ripartizione del numero di magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione e per anno
Periodo 2005-2009
(%)**

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%

Tale situazione si verifica sia per i procedimenti di iniziativa del Procuratore generale che per quelli di iniziativa del Ministro.

Graf. 3 - Ripartizione dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno, per iniziativa e per funzione



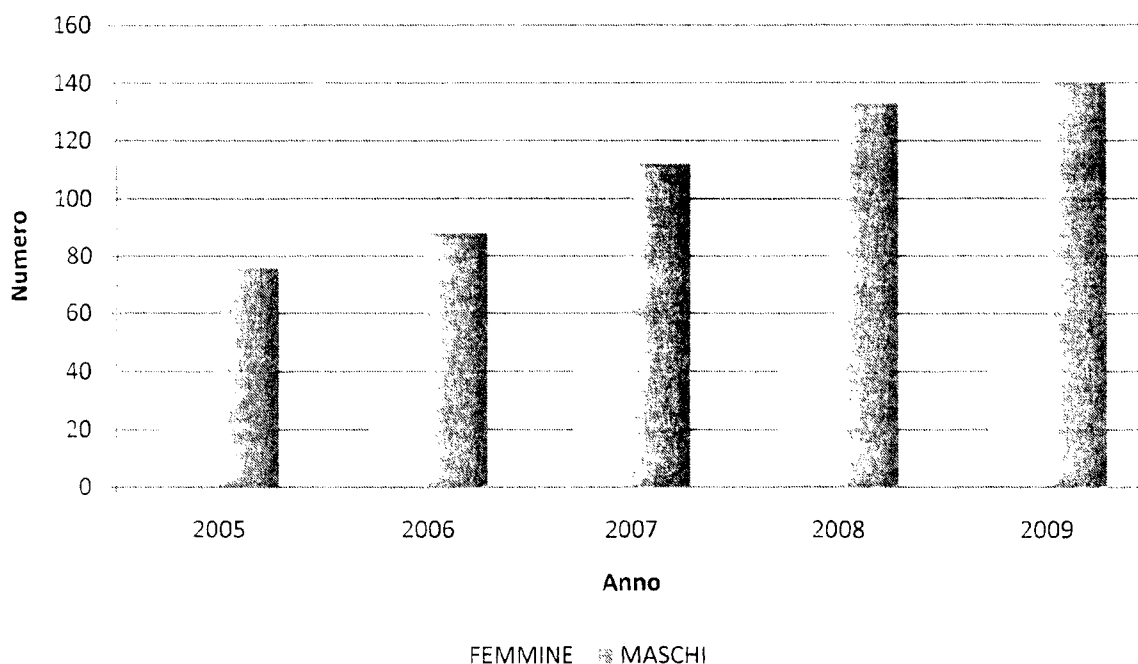
Va osservato, tuttavia, che il numero di magistrati requirenti oggetto di procedimento disciplinare risulta ancora superiore a quello dei magistrati giudicanti, se rapportato alla corrispondente popolazione dei magistrati in servizio.

Al 31/12/2009, infatti, i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari sono, secondo fonte del Consiglio Superiore della Magistratura, 8.504 di cui 2.093 requirenti, 6.411 giudicanti. Ne risulta un tasso specifico di "Incolpazione" pari a 20 magistrati giudicanti ogni 1.000 magistrati giudicanti e di 34 magistrati requirenti ogni 1.000 magistrati requirenti.

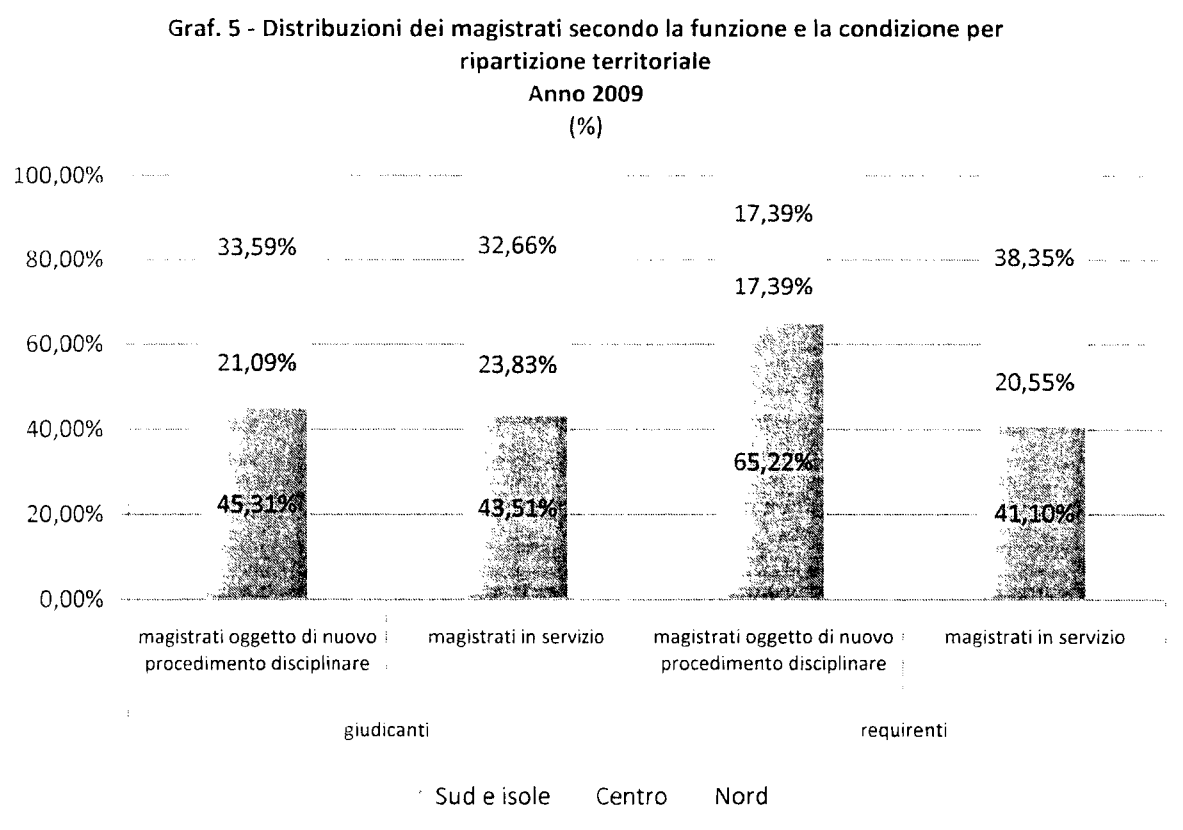
Per genere dei magistrati

L'aumento del numero di magistrati oggetto di procedimento disciplinare si è ripartito in modo proporzionale tra maschi e femmine, lasciando quasi invariato il rapporto fra i due sessi rispetto al totale per anno, pari al 70% per i maschi ed il 30% per le femmine. Un rapporto non molto diverso da quello che si otterrebbe considerando i tassi specifici per genere in base alla popolazione dei magistrati in servizio. Sempre da fonte del Consiglio Superiore della Magistratura, tale popolazione si compone di 4.819 uomini e 3.685 donne risultando così prossima all'equa ripartizione. E' probabile, invece, una modifica dei rapporti qualora si tenga conto anche dell'età.

Graf. 4 - Numero di magistrati oggetto di procedimento disciplinare per anno e per genere



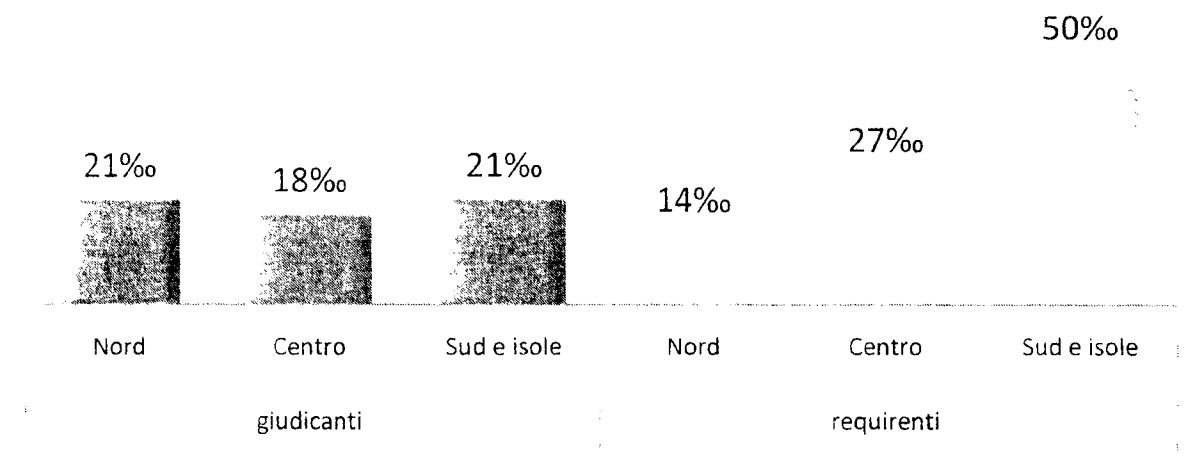
Nell'anno 2009 la distribuzione tra Nord, Centro, Sud ed isole di magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare risulta simile (in termini percentuali) a quella corrispondente dei magistrati in servizio, mentre l'analoga distribuzione dei magistrati requirenti risulta maggiormente concentrata di quella in servizio nel Sud ed isole (65% contro 41%).⁹



⁹ 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.

Ne consegue che per i magistrati giudicanti si ottengono tassi di "Incolpazione" pressoché uguali nelle tre ripartizioni territoriali (21‰ al Nord e al Sud ed isole, 18‰ al Centro), mentre per i magistrati requirenti si ottengono tassi crescenti da Nord a Sud (dal 14‰, al Nord, al 50‰, al Sud e isole).

Graf. 7 Rapporto dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su 1000 magistrati in servizio per funzione e ripartizione geografica Anno 2009



Nel 2009 vi è stato un significativo incremento (+ 89%) delle incolpazioni per "Ritardi nel deposito di provvedimenti", che rappresentano il 43% del totale. Tale incremento è dovuto principalmente all'aumento dei procedimenti disciplinari ad iniziativa del Ministro. Diminuisce del 50% l'incolpazione per "Ritardi e negligenze nell'attività dell'ufficio", che scende al 7% del totale. Viene così confermata la tendenza osservata nel 2008 per i due tipi di illecito. Per gli altri tipo di illecito si registrano variazioni del tutto casuali.

**Tab. 6 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno
Periodo 2008-2009**

Illecito disciplinare	Anno				
	2009 Numero	2008	variazione relativa 2009 rispetto 2008	2009 %	2008
Ritardi nel deposito di provvedimenti	85	45	88,89%	43%	28%
Ingiuria o diffamazione e/o altri reati	26	29	-10,34%	13%	18%
Violazione norme processuali penali o civili	24	2	1100,00%	12%	1%
Rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso ufficio o di altri uffici	13	14	-7,14%	7%	9%
Ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	13	28	-53,57%	7%	18%
Provvedimenti abnormi	7	13	-46,15%	4%	8%
Astensione e omissione di atti dovuti	5	4	25,00%	3%	3%
Abuso della qualità e/o della funzione	3	17	-82,35%	2%	11%
Altro	20	6	233,33%	10%	4%
Totale	196	158	24,05%	100%	100%

Graf. 6 - Ripartizione del numero di incolpazioni per tipo di illecito e per anno
 (% sul totale incolpazioni per anno)

