

MARIO DELLI PRISCOLI

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 2006.*

Roma, 26 gennaio 2007

## **Premessa.**

Ritengo di dovermi soffermare principalmente sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, con particolare riferimento a quegli aspetti di essa che hanno maggiore incidenza sugli uffici di procura e, in particolare, sulla Procura generale presso la Corte di cassazione.

Rispetto alla riforma dell'ordinamento giudiziario varata nella precedente legislatura, alcune parziali ma significative e positive modifiche sono state già apportate dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269 e altre modifiche vengono annunciate. E spetta a noi tutti dare applicazione alle norme, interpretandole in modo "costituzionalmente adeguato" e cioè dando ad esse un significato conforme alle regole, ai principi e al disegno costituzionali.

## **LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

### **1) La separazione delle funzioni.**

Con il decreto legislativo n. 160 del 2006, l'efficacia delle cui disposizioni è stata temporaneamente sospesa dalla legge n. 269 del 2006, si è disposta la separazione delle funzioni di giudice e di pubblico ministero, rendendo estremamente difficile, e necessariamente limitato a pochi casi, il passaggio dall'una all'altra funzione; passaggio che invece dovrebbe essere incoraggiato e facilitato. A mio giudizio, infatti, è proprio nell'interesse dell'imputato che il magistrato che svolge le funzioni di pubblico ministero abbia l'*habitus* mentale del giudice e cioè tenda alla sola ricerca della verità, senza acquisire una mentalità agonistica e persecutoria. Ritengo anzi che sarebbe necessario considerare se sia possibile arrivare ad un sistema quale quello ipotizzato non molti anni or sono il quale prevedeva che prima di

assumere le funzioni di pubblico ministero il magistrato dovesse esercitare per un congruo tempo le funzioni di giudice collegiale.

Peggio ancora sarebbe la completa separazione delle carriere, oltre tutto prodromica all'assoggettamento del pubblico ministero al potere politico.

L'unicità di carriera tra giudici e pubblici ministeri (correlata, ovviamente, ad una distinzione effettiva delle funzioni in ambito processuale) è una soluzione più avanzata, non più arretrata, rispetto a quella adottata in altri paesi, per rafforzare le garanzie di libertà dei cittadini. La separazione delle carriere instaurerebbe un modello di pubblico ministero basato sulla ricerca esasperata dei risultati, senza la mediazione dei valori e della cultura delle garanzie. Un modello che potrebbe essere fortemente esposto alle pressioni dell'opinione pubblica, che spingono in molti casi alla ricerca di un colpevole ad ogni costo, senza andare tanto per il sottile sulle prove e sulla ricerca delle vere responsabilità.

Per quanto riguarda poi, in particolare, la Procura generale presso la Corte di cassazione, va ricordato che i magistrati che svolgono funzioni di pubblico ministero negli uffici di merito non si occupano, se non in misura assolutamente marginale, di controversie civili; di contro, almeno la metà dei sostituti procuratori generali presso la Cassazione svolge la sua funzione con riferimento ai giudizi civili (ed è funzione essenziale se si ritiene che il giudizio civile di cassazione debba rispondere non solo al compito di rendere giustizia alle parti, ma anche a quello di garantire l'interesse pubblico alla uniforme interpretazione del diritto). Ne consegue che limitare l'accesso alla Procura generale ai magistrati provenienti dalle procure di merito (si veda l'art. 24 del decreto legislativo n. 160) sarebbe del tutto irrazionale.

Anche il settore disciplinare, tra l'altro, non potrebbe che risentire negativamente della carenza di professionalità civilistiche.

In secondo luogo deve essere considerato che la funzione inquirente è funzione essenziale se non addirittura principale dei magistrati del pubblico ministero di merito. Nei giudizi di cassazione, invece, i magistrati del pubblico ministero non svolgono ovviamente alcuna funzione inquirente e non sono neppure titolari dell'azione penale; non solo, ma le propensioni e le attitudini inquirenti potrebbero essere addirittura controproducenti rispetto alla funzione della parte pubblica in tali giudizi.

Inoltre un ulteriore grave danno discenderebbe dal fatto che non si potrebbe più attingere nemmeno al più vasto settore dei giudici penali. Paradossalmente, dunque, sarebbe una soluzione ben più valida quella di prevedere che l'accesso alla Procura generale della Cassazione sia consentito solo ai magistrati che esercitano funzioni giudicanti.

La Procura generale ha bisogno più di giudici - penali e civili - che di indagatori. E così pure è incongruo qualunque limite o filtro per il passaggio dei magistrati dalla Cassazione alla Procura generale e viceversa.

Quale che sia l'esito del processo di rielaborazione in corso su questa materia, quindi, segnalo l'esigenza - che è prima di tutto logica e funzionale - di dare una considerazione radicalmente differenziata alla posizione dei magistrati della Procura generale presso la Cassazione.

## **2) La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero**

Il decreto legislativo n. 106 del 2006, relativo alla riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, è stato accolto dalla magistratura con non poche riserve, anche per il pericolo di eccessiva gerarchizzazione e burocratizzazione.

E' comunque necessario rielaborare e interpretare le norme in materia, al fine di valorizzare quanto in esse vi è di positivo, ma anche e soprattutto al fine di darne comunque una lettura conforme al dettato costituzionale.

Ritengo che i poteri del capo dell'ufficio di procura vadano letti in termini di responsabilità, piuttosto che di gerarchia.

La modifica apportata dalla legge n. 269 del 2006 ha lasciato al procuratore capo la titolarità dell'azione penale, mentre ha eliminato la sua responsabilità esclusiva. Credo che tale modifica abbia inteso eliminare il carattere esclusivo della responsabilità in materia penale, non quella connessa alla preposizione all'ufficio con compiti non solo organizzativi, ma anche di direttiva, di controllo e di coordinamento che investono direttamente l'esercizio della funzione giudiziaria. Il punto è proprio questo, ed è un problema che riguarda sia il procuratore generale presso la Corte di cassazione sia, ed in maggior misura, i procuratori della Repubblica presso i tribunali e le corti di appello: come coniugare la responsabilità e il potere direttivo del procuratore capo con l'indipendenza e l'autonomia dei sostituti.

Per quanto riguarda questo aspetto, ritengo che la risposta deve essere cercata innanzitutto nella considerazione che, secondo il disegno costituzionale, anche i magistrati del pubblico ministero godono della garanzia di indipendenza stabilita dalla Costituzione. Il rinvio alla legge di ordinamento giudiziario contenuto nell'articolo 107, ultimo comma, si riferisce alle norme dirette ad assicurare il contemperamento tra il principio di indipendenza e il principio di uniformità, efficienza e correttezza dell'azione penale. Anche per quanto riguarda i magistrati del pubblico ministero, infatti, l'indipendenza non rappresenta e non va considerata quale loro privilegio, ma come criterio organizzativo diretto a garantire i cittadini circa la trasparenza e l'imparzialità dell'esercizio dell'azione penale. Così come il principio del giudice naturale garantisce che il giudizio non sia condizionato, quanto al suo esito, dall'esercizio di un potere sostanzialmente amministrativo quale è quello di

assegnare i processi ai giudici, così l'esercizio delle funzioni giudiziarie proprie del pubblico ministero non deve essere condizionato da un potere gerarchico esercitabile in modo arbitrario e immotivato.

La legge riconosce al procuratore capo un potere di direttiva generale, un potere di controllo, un potere di coordinamento al fine di assicurare uniformità, razionalità, efficienza e correttezza nell'esercizio delle funzioni inquirenti e requirenti. Ma richiede anche un profondo rispetto dell'indipendenza dei singoli magistrati, quale garanzia dell'imparzialità della funzione e della esclusiva soggezione di essa alla legge. Il potere del procuratore capo di intervenire in relazione a singoli processi esiste proprio in funzione del suo dovere di assicurare il rispetto di tali parametri, ma deve essere esercitato in modo tale da consentire una piena trasparenza di modi e di fini, e quindi con motivazioni adeguate e controllabili.

Altro problema è quello di coniugare la responsabilità e il potere direttivo del procuratore capo con le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, vertice organizzativo della istituzione giudiziaria; funzioni che implicano il potere-dovere di impartire direttive anche circa i moduli organizzativi delle procure al fine di assicurare in concreto il rispetto non già di regole formalistiche, ma dei fondamentali criteri di valore che ho cercato di indicare. Per quanto riguarda il mio Ufficio, posso dire che non solo sono propenso ad accettare le indicazioni del Consiglio superiore della magistratura circa l'esercizio della mia funzione di procuratore generale, ma che auspico che l'attenzione del Consiglio sia sempre vigile, attiva e approfondita.

Solo dall'interazione tra l'Organo di autogoverno e di rappresentanza della magistratura e i capi degli uffici, ai quali è affidata ai vari livelli quella funzione organizzativa e direttiva che viene denominata amministrazione della giurisdizione, può discendere la garanzia che tale funzione si volga al miglior perseguimento degli interessi della giustizia e al miglior soddisfacimento dei bisogni di giustizia dei cittadini.

Del menzionato decreto legislativo n. 106 del 2006 appare, in particolare, rilevante l'art. 6, che stabilisce che i procuratori generali presso le corti di appello, acquisiti dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto, inviino "al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno annuale".

Aderendo ad invito del mio ufficio, tutte le procure generali hanno inviato delle relazioni, più o meno articolate. In sintesi, si espongono le segnalazioni più rilevanti:

1) Una delle indicazioni più ricorrenti concerne l'assetto organizzativo delle procure della Repubblica, che in gran parte degli uffici è stato mantenuto nella forma delineata sotto il previgente sistema "tabellare".

Il dato probabilmente consegue alla novità delle disposizioni legislative, che non ha consentito un'ampia elaborazione; tuttavia può essere pure interpretato come sintomo culturale, indicativo di una mentalità che, anche per i magistrati del pubblico ministero, è saldamente radicata nel valore dell'imparzialità e nel principio costituzionale di uguaglianza. Infatti risultano spesso confermati, in particolare, i criteri di assegnazione automatica dei procedimenti adottati - prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina legislativa - con le tabelle predisposte per il biennio 2006/2007.

2) Laddove impartiti, i criteri per la conduzione dei procedimenti hanno assunto per lo più carattere generale (talora estesi alle priorità di trattazione e definizione), e non invece carattere di direttiva specifica per singoli casi.

3) Pur con qualche isolata voce dissenziente, sembrano diffondersi iniziative di procuratori generali per riunioni - in alcune corti con cadenza periodica predeterminata - dei procuratori della Repubblica del distretto, nonché iniziative di questi ultimi per riunioni con i magistrati dei rispettivi uffici (a volte allargate al personale di segreteria): ciò è veicolo importante tanto per la ricerca di scelte organizzative condivise, quanto per instaurare

prassi omogenee. Per le procure generali è utile, nel contempo, per mettere a punto adeguati protocolli di coordinamento tra uffici requirenti del distretto.

4) Si registrano iniziative di procuratori della Repubblica tese a riepilogare periodicamente i dati essenziali di definizione dei procedimenti (archiviazione o esercizio dell'azione penale), sia per singolo magistrato, sia per intero ufficio, così da mantenere un controllo costante sulla situazione complessiva, i carichi di lavoro, i tempi di smaltimento delle pendenze, i ritardi.

5) Si ha notizia di procure orientate a sfruttare tecnologie informatiche per rendere fruibile immediatamente all'avvocato difensore il materiale contenuto nel fascicolo penale.

6) I criteri fissati in materia di misure cautelari variano in maniera consistente da ufficio ad ufficio: riguardo al parametro normativo del "valore del bene" da assoggettare a sequestro, ad esempio, vi sono procure che attribuiscono rilievo al superamento del valore di 100.000 euro, altre di 500.000; talora, inoltre, si dà rilievo alla destinazione degli immobili da sequestrare.

7) Qualche procura segnala ancora gli effetti negativi di lungo periodo (arretrati) derivati dalla soppressione delle procure circondariali.

8) Da parte di talune procure generali vi è stata qualche segnalazione di crisi prodotta dall'avocazione di grossi procedimenti, per difetto di personale e strutture adeguati a gestirli.

9) Numerose le segnalazioni di vacanze negli organici del personale amministrativo, specialmente di quello con qualifiche più elevate.



### **3) Il processo disciplinare**

Come è noto, una delle funzioni principali svolte dalla Procura generale della Cassazione riguarda il processo disciplinare. La materia è stata profondamente innovata con il decreto legislativo n. 109 del 2006, che è stato poi in varie parti modificato con la legge 24 ottobre 2006, n. 269.

Nel complesso ci si trova però di fronte ad un testo normativo privo di organicità e sistematicità.

Quello che è certo, è che il decreto n. 109 del 2006 ha fatto sorgere numerosi problemi interpretativi e dubbi di costituzionalità; problemi in certa misura superati dalla successiva legge n. 269 del 2006, che contiene anche una norma transitoria. Sono dunque necessari interventi migliorativi e correttivi, alcuni già da ora individuati e altri che potranno emergere dalla pratica: e il mio Ufficio è disponibile alla più ampia collaborazione. Su alcuni punti si dovrà probabilmente attendere l'intervento chiarificatore del Consiglio superiore della magistratura, quale giudice disciplinare, e delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Le innovazioni più significative concernono la affermata obbligatorietà dell'azione disciplinare per quanto riguarda il procuratore generale della Cassazione e la tipizzazione degli illeciti disciplinari: sul piano sostanziale la previsione di ipotesi tipizzate segna il passaggio da un sistema nel quale la identificazione dei comportamenti sanzionabili era affidata alla capacità degli organi di governo della Magistratura di rendersi interpreti del comune sentire del corpo giudiziario ad un diverso sistema ispirato al principio di legalità.

Gli effetti dirompenti della obbligatorietà dell'azione disciplinare sono stati in buona misura neutralizzati dalla introduzione, nell'art. 16, del comma 5-*bis*-, che ha eliminato il rischio di dover iniziare un numero enorme di procedimenti disciplinari, pari al numero di denunce, per la gran parte prive di fondamento, che giornalmente vengono dirette alla Procura generale della

Corte di cassazione contro i magistrati ordinari (in sintesi, è stata prevista la possibilità di archiviazione nei casi in cui sia chiaramente da escludere che il fatto addebitato sussista o abbia rilevanza disciplinare, con obbligo di comunicare al Ministro della Giustizia i relativi provvedimenti). Importante anche l'introduzione dell'art. 3-*bis*-, in base al quale "l'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza".

Altra notevole innovazione è quella introdotta nell'art. 15 con il comma 1-*bis*-: non proponibilità dell'azione disciplinare "quando sono decorsi 10 anni dal fatto".

E' stata ripristinata la competenza delle Sezioni unite civili in luogo di quelle penali per le impugnazioni delle sentenze della Sezione disciplinare (comma 2 dell'art. 24): peraltro, per una evidente svista, è rimasto invariato il comma 1 che prevede che il ricorso debba essere proposto "nei termini e con le forme previste dal c.p.p.". Sembra indispensabile una modifica nel senso di un rinvio alle norme del codice di procedura civile.

L'art. 2 del decreto legislativo. n. 109 del 2006, riferito agli "illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni", non prevede alcuna norma di chiusura. E ciò potrebbe sembrare coerente con il sistema della tipizzazione degli illeciti. Una norma di tal genere era contenuta nell'art. 3 (lett. 1), riferito agli "illeciti disciplinari fuori dell'esercizio delle funzioni", ma la stessa è stata soppressa con la legge n. 269. Peraltro la mancanza di norme di chiusura, soprattutto con riferimento alle ipotesi di cui all'art. 3 cit., rende non punibili comportamenti disdicevoli, in precedenza suscettibili di azione disciplinare.

Un cenno merita anche l'art. 32-*bis*-, introdotto dalla legge n. 269, relativo a disposizioni transitorie, in base al quale per i procedimenti disciplinari promossi anteriormente al 19 giugno 2006 (data di entrata in vigore del decreto n. 109) continuano ad applicarsi le norme precedenti, sia sostanziali che processuali.

In ogni caso, è certo che la nuova normativa ha reso più pesanti le incombenze gravanti sulla Procura generale con riguardo al settore disciplinare. Infatti può ritenersi certo che la obbligatorietà dell'azione disciplinare, nonostante la provvidenziale modifica cui ho accennato (possibilità di archiviazione), determinerà un incremento sia delle segnalazioni aventi rilevanza disciplinare che dei procedimenti disciplinari, fenomeno già in atto, se non altro per il fatto che, in virtù della previsione di cui al capo "dd" dell'art. 2 del decreto n. 109, è prevista come illecito disciplinare "l'omissione da parte del dirigente l'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio". Ciò ha infatti come conseguenza una maggiore frequenza di dette segnalazioni, soprattutto con riferimento ai ritardi nei depositi delle sentenze e degli altri provvedimenti. Inoltre, data la obbligatorietà dell'azione disciplinare, il procuratore generale non può esimersi, nei casi in cui sulla sussistenza dell'illecito disciplinare vi sia qualche ragionevole dubbio, di sottoporre il caso per la debita valutazione alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Consequenziale il maggior lavoro per la segreteria.

Altro effetto inevitabile è quello di un aggravio di lavoro per la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, per il maggior numero di procedimenti disciplinari. E' inoltre scontato che la previsione che, sia pure con i necessari temperamenti, in sede di dibattimento debba trovare applicazione il vigente codice di procedura penale (in precedenza era applicabile il codice del 1930) provocherà una maggior durata dei giudizi disciplinari. Infatti, tra l'altro, l'assunzione delle prove orali, secondo il codice vigente, deve avvenire nel contraddittorio tra le parti, con il sistema della *cross examination* il che, come ha dimostrato l'esperienza del processo penale, comporta un consistente allungamento dei tempi del dibattimento.

Questo maggior carico di lavoro per la Procura generale e per il Consiglio superiore della magistratura sarà qualcosa di positivo se ad esso corrisponderà non già una dispersione del controllo disciplinare su questioni di poco conto, ma una maggiore efficienza dello strumento disciplinare ed una sua maggiore capacità di intervenire con prontezza in tutte le zone d'ombra.

Condizione indispensabile per rendere efficace questa funzione e per orientarla ai fatti e alle situazioni che hanno effettivamente bisogno di risanamento è che la Procura generale della Corte di cassazione sia fornita di adeguate risorse e veda costantemente garantita la completa copertura degli organici dei magistrati (ne mancano 9, pari al 13%).

La peculiarità delle funzioni rende inadeguato l'impiego – per determinare le necessarie dotazioni di personale e di strumenti tecnologici - di meri criteri matematici, che assimilerebbero la Procura generale della Cassazione ad un qualsiasi ufficio giudiziario territoriale di medie dimensioni.

Un intervento diretto ed incisivo del Ministro della Giustizia è reso oggi ancora di più necessario dalla constatazione che le dotazioni della Procura generale della Cassazione sono addirittura di gran lunga inferiori a quelle di molte procure della Repubblica, con ovvie ripercussioni negative sull'efficacia operativa in ambito processuale e disciplinare (specie per gli impegni istruttori), nei rapporti con la Direzione nazionale antimafia (istituita per legge presso la Procura generale della Cassazione) e nelle altre varie proiezioni esterne dell'Ufficio (compreso il ruolo del procuratore generale, membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura e del Comitato di presidenza dello stesso Consiglio).

Merita pure conferma e attuazione concreta, nella prospettiva esposta, l'intenzione (annunciata dalla Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati -D.G.S.I.A.- del Ministero della Giustizia), di dotare ampiamente la Procura generale della Cassazione di connessioni informatiche:

strumento indispensabile in un ufficio di competenza nazionale ed i cui magistrati risiedono in ogni zona d'Italia.

Grave appare poi la carenza di locali, che non consente alcuna idonea collocazione (sono utilizzati ampiamente i corridoi) e quindi una appropriata gestione, dei vari atti civili e penali e soprattutto del maggior numero di pratiche disciplinari che si sta riversando sull'Ufficio (anche a causa della disposizione di cui al comma 2 della art. 26 del decreto legislativo n. 109 del 2006).

Un lungo discorso meriterebbe il problema del personale amministrativo: mi limito qui a sottolineare che l'organico è carente, soprattutto in talune qualifiche, anche in quanto non vi sono sostituzioni in caso di collocamento a riposo.

La situazione è aggravata dalla impossibilità, per ciascun ufficio, di fare affidamento sulla presenza quotidiana di tutto il personale ad esso assegnato. Infatti in media le assenze per le ragioni più varie (malattie, *part time*, frequentazione di corsi universitari, assistenza a congiunti portatori di *handicap*, etc.), riducono spesso tale presenza anche del 30%. A quanto detto si deve aggiungere la impossibilità di attribuire gratificazioni, al di là di elogi verbali o scritti, a coloro - e non sono pochi - che compiono il loro dovere con competenza, scrupolo e dedizione.

La Procura generale della Cassazione si è adoperata per migliorare l'efficienza del settore disciplinare: infatti si è recentemente provveduto ad una completa riorganizzazione, con destinazione a tale settore di un ristretto numero di magistrati specializzati, parzialmente esonerati da altre incombenze. Inoltre si è impostato un sistema automatico di assegnazione dei procedimenti disciplinari e si è raggiunto un coordinamento con il Consiglio superiore della magistratura in relazione alla gestione dei ruoli di udienza dinanzi alla Sezione disciplinare.

Infine è appena terminata la realizzazione di due programmi che consentono di gestire informaticamente rispettivamente le procedure predisCIPLINARI e i procedimenti disciplinari; e, in collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura ed il Centro elettronico di documentazione della Cassazione, è stata assunta l'iniziativa, pressoché portata a termine, concernente la realizzazione di 4 archivi informatici, di cui due riguardanti le sentenze, memorizzate per esteso, della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura e delle Sezioni unite della Corte di cassazione relative ai procedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati e altri due contenenti le massime di dette sentenze.

**4) Auspicata abrogazione** del comma 45 della legge delega 25 luglio 2005, n. 150, degli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo. 16 gennaio 2006, n. 20, nonché **degli artt. 35 e 41 del decreto legislativo. 5 aprile 2006, n. 160.**

Alla fine del 2002, senza dichiarato motivo, è stata approvata una legge che ha portato (sia pure a domanda) da 72 a 75 anni l'età della pensione per i magistrati ordinari e amministrativi.

La conseguenza è stata quella di un grande vantaggio per i magistrati che, specie se di età prossima al pensionamento, occupavano (e occupano tuttora) posti direttivi di vertice, che hanno esercitato le loro funzioni per tre anni in più. Per converso, i magistrati che aspiravano a detti posti di vertice si sono visti congelare per tre anni nelle funzioni all'epoca rivestite.

Nell'esprimere vivo apprezzamento per l'intento, manifestato dal Ministro della Giustizia, di prevedere "modifiche radicali agli interventi normativi c.d. *ad personam*", faccio presente che ai sensi del comma 45 dell'art. 2 della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, "non possono essere conferiti incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità a magistrati che abbiano meno di due anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo prevista dall'art. 5 del r.d.l. 31 maggio 1946,

n. 411”, che è di anni 70: e “non possono essere conferiti incarichi direttivi giudicanti e requirenti di primo e di secondo grado a magistrati che abbiano meno di quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo prevista dal citato art. 5 del r.d.l. 31 maggio 1946, n. 411”, quindi non bisogna aver superato i 66 anni nel primo caso e i 68 anni nel secondo.

Tale norma, riportata integralmente nei due decreti legislativi n. 20 e n. 160 del 2006, avrebbe avuto un senso solo ove fosse stata stabilita la obbligatorietà del collocamento a riposo con il compimento del settantesimo anno di età, dal momento che da tempo il Consiglio superiore della magistratura ha stabilito che, di norma, requisito per la nomina agli uffici direttivi di merito e di legittimità sia quello di avere dinanzi a sé, rispettivamente, almeno 4 o 2 anni di servizio. Quindi proprio per tale circostanza detta legge sarebbe stata, in pratica, quasi del tutto inutile.

Le conseguenze sono state pesanti per molti magistrati anziani, già penalizzati dallo slittamento dell'età pensionabile.

Magistrati di alta capacità ed esperienza sono stati e sono scavalcati nella nomina ad uffici direttivi da colleghi più giovani, talvolta meno capaci ed esperti, pur avendo dinanzi a sé vari anni di servizio (anche poco meno di 9 anni per incarichi direttivi di merito e poco meno di 7 anni per incarichi direttivi di legittimità); e molti di essi, vedendo venire meno l'aspettativa di accesso a meritate funzioni direttive, hanno chiesto di essere collocati anticipatamente a riposo.

Ad evitare ulteriori ingiustizie e ulteriori richieste di collocamento anticipato a riposo, con ulteriori danni (oltre che per l'erario dello Stato) per l'amministrazione della giustizia per la perdita di magistrati di alta professionalità, sembra essere della massima urgenza abrogare il predetto comma 45, e gli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 16 gennaio 2006, n. 20, nonché gli artt. 35 e 41 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, questi ultimi destinati ad entrare in vigore il prossimo 1° agosto.

Del resto, la riprova della illogicità della normativa di cui si tratta si desume dal fatto che la stessa non è applicabile ai magistrati amministrativi: il che potrebbe far sorgere anche seri dubbi di costituzionalità; e che inoltre non è applicabile, come è pacifico, per la nomina ai quattro incarichi direttivi superiori ed apicali di legittimità e a presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche, con la conseguenza che, allo stato, non può essere nominato presidente di sezione della Corte di cassazione chi, alla data di vacanza del posto, abbia superato, anche di un solo giorno, i 68 anni di età, mentre può essere nominato primo presidente della stessa Corte anche il magistrato che abbia superato i 73 anni alla data di vacanza del posto.

#### **ATTIVITA' SVOLTA NEL 2006 DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE.**

Nell'esprimere compiacimento e apprezzamento per l'elevata produttività della Corte di cassazione, devo sottolineare che essa trova rispondenza nell'attività svolta dalla Procura generale.

Per quanto riguarda il settore civile, nell'anno 2006 i magistrati della Procura generale sono intervenuti in 986 udienze della Corte di cassazione.

In relazione anche alla nuova organizzazione di detta Corte, rilevante è stato il contributo offerto alla tempestiva trattazione dei procedimenti in camera di consiglio.

Con la redazione delle requisitorie scritte – le cui conclusioni sino state pressoché costantemente condivise dalle Sezioni unite – in relazione a 295 regolamenti di giurisdizione, l'Ufficio ha concorso alla soluzione dei delicati problemi sorti in sede di applicazione della legge n. 205 del 2000 e del decreto legislativo n. 325 del 2001 relativo alle espropriazioni, alla luce anche dei reiterati interventi della Corte costituzionale.



Nello stesso periodo sono state redatte requisitorie relative a 431 procedimenti per regolamento di competenza e a 75 ricorsi per revocazione.

In applicazione dell'art 375 c.p.c., nel testo sostituito dalla legge n. 89 del 2001, è stata inoltre formulata motivata richiesta di trattazione in camera di consiglio fondata sulla manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso in 8863 procedimenti; e a seguito della notificazione delle conclusioni scritte alle parti, queste ultime hanno presentato memorie in un ridottissimo numero di casi.

La formulazione di richieste di diverso contenuto in altri 1.297 procedimenti completano il quadro dell'attività svolta dall'Ufficio nel settore in esame.

Il breve tempo trascorso dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 40 del 2006 e la sua applicabilità soltanto ai ricorsi per Cassazione avverso le sentenze e gli altri provvedimenti pubblicati successivamente al 1° marzo 2006, non consentono di fornire utili indicazioni sul punto.

Per quanto riguarda il settore penale, nell'anno 2006 i magistrati della Procura generale hanno partecipato a 817 udienze, nel corso delle quali sono stati trattati n. 19.353 ricorsi, alcuni dei quali particolarmente complessi, anche per il considerevole numero degli imputati ricorrenti; hanno inoltre redatto 7.363 requisitorie scritte per i ricorsi trattati dalla Corte di cassazione con la procedura camerale prevista dall'art. 611 c.p.p. e formulato 22.449 richieste di inammissibilità per i ricorsi assegnati alla VII sezione penale. Hanno altresì emesso 278 decreti in materia di competenza a procedere alle indagini preliminari, su sollecitazione degli stessi pubblici ministeri procedenti o delle parti private interessate; alcuni di essi hanno avuto ad oggetto anche indagini che vedevano coinvolte più procure della Repubblica ovvero casi ai quali è stata rivolta particolare attenzione dai *mass-media*. Infine la Procura generale ha adottato 121 provvedimenti di cessazione di misure cautelari conseguenti a pronunce della Corte di cassazione.

Nel 2006 sono pervenuti 3.612 decreti di condanna dello Stato ex legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto) e ne sono stati definiti con archiviazione 4.245, con una pendenza residua di 3; nonché altri 1.129 atti di rilevanza disciplinare (da uffici giudiziari e da privati), e ne sono stati definiti 1.062 con archiviazione e 60 con inizio di azione disciplinare, con una pendenza residua di 825. Inoltre sono stati iniziati 90 procedimenti disciplinari (di cui 30 dal Ministro della Giustizia) nei confronti di 99 magistrati e ne sono stati definiti 83, con una pendenza residua di 79. I magistrati della Procura hanno partecipato a n. 60 udienze dinanzi alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. A talune udienze è intervenuto più di un magistrato, per un totale di 80 presenze.

## **LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA**

Un resoconto più analitico deve essere dedicato alla Direzione nazionale antimafia la quale è istituita presso la Procura generale della Corte di cassazione (che esercita su di essa la “sorveglianza”: art. 76-ter r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) e ha proseguito con efficacia, anche nel 2006, l’espletamento delle sue funzioni tipiche di coordinamento e di impulso investigativo.

Alla variegata e complessità dei moderni fenomeni di criminalità organizzata corrisponde, da parte della Direzione nazionale antimafia un’azione di contrasto assai articolata.

In primo luogo merita menzione l’elevato numero di riunioni indette da magistrati della Direzione nazionale per il coordinamento delle indagini collegate seguite dalle Direzioni distrettuali antimafia: uno strumento utile ad evitare sovrapposizioni di iniziative e potenziali contrasti in importanti attività investigative.

Analogo impegno è profuso in sede di cooperazione internazionale e di partecipazione alla Rete giudiziaria europea.

Accanto alle mafie tradizionali (Cosa nostra, 'Ndrangheta, Camorra, Sacra corona unita e gruppi criminali pugliesi), sempre vitali, sono oggetto di attenzione investigativa le cosiddette nuove mafie, ossia fenomeni associativi di matrice non italiana rapportabili al paradigma di cui all'art. 416-*bis*-, del codice penale.

In tale ambito, particolare rilievo assumono i reati connessi ai traffici migratori (comprese l'immigrazione clandestina e la tratta di persone), che sono fra i più tipici illeciti attribuibili ad organizzazioni transnazionali ed esigono l'impiego di strumenti di contrasto di particolare efficacia, soprattutto nel campo della cooperazione.

Una pur rapida rassegna degli ambiti operativi più rilevanti consente di cogliere la dimensione significativa dell'impegno della Procura nazionale (completato dall'attività di documentazione e di studio in ambiti molteplici fra i quali – quale tipica “materia d'interesse” – quello delle stragi dei primi anni '90).

L'Ufficio ha fornito il suo contributo in seno al Comitato di sicurezza finanziaria, istituito dal legislatore con finalità di contrasto al terrorismo internazionale e precipuamente volto al promuovimento delle condizioni per la “sterilizzazione” delle fonti di finanziamento di tale fenomeno. Ha operato altresì attivamente nel settore delle misure di prevenzione personali e patrimoniali nonché, più in generale, degli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata; ha svolto le attività di competenza in rapporto al regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis*-dell'ordinamento penitenziario.

L'azione di coordinamento investigativo include, fra gli altri, il tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli aiuti alle imprese destinatarie di fondi ai sensi della legge n. 488 del 1992, nonché delle frodi ed altre attività illegali condotte a scapito degli interessi delle Comunità europee.

Attenzione specifica hanno inoltre ricevuto le operazioni finanziarie sospette (un settore nel quale sono divenuti operativi, nel corso del 2006, obblighi di segnalazione a carico di nuove categorie di soggetti, quali taluni liberi professionisti ed operatori non finanziari); nonché le dinamiche criminali di peculiare attualità, quali le c.d. ecomafie, il racket, l'usura, il contrabbando, la contraffazione di marchi, l'azione della criminalità organizzata nel settore agricolo, nei pubblici appalti, nelle telecomunicazioni, le infiltrazioni nella pubblica amministrazione e nel gioco (anche) lecito.

Merita ancora menzione l'impegno (ormai pluriennale) della Direzione nazionale antimafia nella raccolta ed elaborazione dei dati, che ha consentito di realizzare e progressivamente potenziare l'archivio informatizzato SIDDA/SIDNA, il quale costituisce uno strumento dinamico di gestione delle informazioni provenienti dai procedimenti penali e di prevenzione in materia di criminalità organizzata.

Le caratteristiche operative del sistema sono costantemente aggiornate e ciò spiega l'interesse più volte manifestato per esso da autorità giudiziarie straniere, che in vari casi l'hanno assunto a modello, per possibili analoghe iniziative nei rispettivi Paesi.

## **Il problema cruciale della giustizia italiana: LA ECCESSIVA DURATA DEI PROCESSI**

E' noto a tutti che la quantità di procedimenti trattati dalla Cassazione italiana non ha rispondenza –né in termini assoluti, né in relazione all'entità della popolazione - in alcuna altra Corte suprema di Europa (e, probabilmente, del mondo).

Del pari è elevatissimo, per quanto riguarda i giudici di merito, il contenzioso civile e il numero delle impugnazioni sia in ambito civile che penale.

Vi è dunque la necessità che a tale stato di cose si ponga finalmente e seriamente rimedio.

E' illusorio pensare di risolvere il problema senza predisporre ed attuare un programma di ampio respiro, per la cui completa realizzazione sono certamente necessari tempi molto lunghi. Tutte le iniziative dovrebbero essere coordinate ed inserite in un piano organico, con precise scansioni temporali per quanto attiene alla realizzazione, e dovrebbero prevedere, oltre che la fornitura agli uffici delle necessarie risorse: 1) la revisione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari con contestuale rideterminazione, sulla base degli indici di lavoro, degli organici di tutti gli uffici, al fine di commisurarli alle reali esigenze; 2) la eliminazione dei vuoti di organico (la scopertura attuale si aggira sul 10%) attraverso la indizione di concorsi per uditori giudiziari in anticipo rispetto alla vacanza dei posti, in modo da preconstituire graduatorie cui attingere man mano che si renda vacante un posto per pensionamento o altro; 3) radicali modifiche delle norme procedurali, sia civili che penali, in modo da semplificare al massimo il processo, unificando anche le procedure; 4) porre a capo dei vari uffici magistrati veramente preparati, in possesso di doti organizzative, motivati e capaci di motivare i magistrati dell'ufficio; e questo è compito arduo del Consiglio superiore della magistratura, che dovrebbe procedere ad una più incisiva valutazione e valorizzazione delle attitudini dirigenziali ed attrezzarsi anche per provvedere con la massima tempestività alla nomina dei capi degli uffici.

In particolare, per quanto riguarda il **processo civile**, questioni formali, termini differenti, diverse tipologie di procedimento costituiscono spesso un

notevole rallentamento dei tempi nei singoli processi per le connesse difficoltà.

Occorrerebbe quindi pensare, per agevolare il lavoro quotidiano di giudici, avvocati e cancellieri, non solo ad unificare tutte le procedure sotto un unico modello, ma anche a semplificare al massimo incombenti e adempimenti processuali, in modo da svincolare il più possibile il giudice da questioni o decisioni “processuali”, per privilegiare quindi una giustizia sostanziale”, “nel merito” cioè delle domande proposte.

In ogni caso, varie modifiche procedurali potrebbero essere introdotte a costo zero per l’amministrazione della giustizia, con positiva incidenza sui tempi medi del processo civile. Si potrebbe ad esempio intervenire sul termine c.d. lungo per l’impugnazione, portandolo da un anno (termine che nei casi della sospensione nel periodo feriale può raggiungere in concreto anche i 15 mesi, potendo detta sospensione, nei congrui casi, venire in gioco anche due volte). Infatti in un processo civile articolato in tre gradi di giudizio, con possibilità di ulteriori gradi in caso di cassazione con rinvio, la possibilità di giacenza del processo per oltre un anno ad ogni sentenza non appare più corrispondente alle esigenze di efficienza della giustizia, oltre che ai tempi di durata complessiva del processo.

Si potrebbe intervenire sui tempi della riassunzione del processo, dimezzando i termini attualmente previsti, in modo da avere, a seconda delle ipotesi, un termine di sei mesi o di tre mesi; sui tempi di redazione delle consulenze tecniche di ufficio, stabilendo la sostituzione obbligatoria del consulente, senza diritto a compenso, in caso di mancato rispetto del termine assegnatogli per il deposito di relazione scritta (salva la concessione di una sola proroga in casi eccezionali): infatti tra le più frequenti cause di ritardi si colloca quello relativo al mancato tempestivo deposito. Ciò responsabilerebbe il consulente, il quale è consapevole che normalmente il giudice è restio alla sostituzione, attualmente prevista “per gravi motivi”.

Per quanto riguarda il **processo penale**, la principale riforma in materia è stata la legge 20 febbraio 2006, n. 46, che, tra l'altro, è intervenuta sull'appello del pubblico ministero avverso la sentenza di proscioglimento ed ha ampliato i motivi per i quali è proponibile il ricorso per cassazione.

Quanto al primo punto –ed in particolare alla riformulazione degli artt. 428 e 593 c.p.p., che ha abolito l'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di non luogo a procedere e di proscioglimento - si è trattato di una riforma parziale ed unilaterale, con la quale non è stato rimodulato l'appello per renderlo omogeneo rispetto alla nuova struttura del giudizio di primo grado, ma ci si è limitati, in un'ottica esclusivamente garantista, ad eliminare l'appello del pubblico ministero.

La legge in esame appare eccessivamente sbilanciata a favore dell'imputato; ne deriva una parziale alterazione del principio dell'*égalité des armes*, chiaramente desumibile dall'art. 111 Cost., pur senza voler sottovalutare le diverse esigenze alle quali rispondono l'appello dell'imputato e quello del pubblico ministero. E' proprio di questi ultimissimi giorni la notizia di una sentenza della Corte costituzionale, non ancora depositata, che ha ritenuto illegittimo il novellato art. 593 c.p.p. nella parte in cui esclude che il pubblico ministero possa proporre appello contro la sentenza di proscioglimento.

Ben altre avrebbero dovuto essere le riforme dell'appello se si fosse voluto intervenire su tale istituto per renderlo coerente con il giudizio di primo grado, ispirato ai principi del processo accusatorio, e per ridurre l'incidenza in termini quantitativi e di durata del processo.

Tutto ciò senza tener conto del possibile pregiudizio che la riforma potrebbe aver arrecato alla parte offesa che ha esercitato l'azione civile in sede penale. Questa, infatti, secondo prevalente dottrina, sarebbe stata privata della possibilità, sia pure ai soli fini degli interessi azionati nel processo penale, di

sollecitare un controllo di merito sulla sentenza assolutoria, oltre che su quella di condanna che non le sia stata totalmente favorevole, potendosi la sua legittimazione all'impugnazione, in virtù del principio di tassatività vigente in materia, desumere esclusivamente dall'art. 568, comma 2, c.p.p..

Sulla questione, in ordine alla quale potrebbe avere incidenza anche la richiamata sentenza della Corte costituzionale, interverranno prossimamente le Sezioni unite della Corte di cassazione.

Non può essere, infine, ignorato che una riforma quale quella in esame rischia di creare più disfunzioni di quelle che si proporrebbe di risolvere.

Il “filtro”, rispetto al giudizio di cassazione, costituito dall'appello agevola, come dimostra l'esperienza, in modo consistente l'attività della Corte di cassazione sia in termini quantitativi (molti, soddisfatti del suo esito, si astengono dall'adire il giudice di legittimità), sia in termini qualitativi (l'esistenza di un secondo grado di merito contribuisce a ridurre le questioni proponibili); tanto è vero che da più parti se ne è proposta l'estensione a quei provvedimenti per i quali l'unico mezzo di impugnazione consentito è il ricorso per cassazione.

Quanto alla formulazione dei motivi del ricorso per cassazione –in particolare dell'art. 606, lett. e), c.p.p., - è sufficiente osservare che l'aggiunta della rilevanza della contraddittorietà della motivazione, unitamente alla possibilità che il vizio di illogicità e, secondo alcuni, quello di contraddittorietà, possano emergere, oltre che dal testo del provvedimento impugnato, da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame, con la rilevanza, quindi, non solo del travisamento della prova (sulla cui possibilità la giurisprudenza della Cassazione, dopo una iniziale incertezza, sembra ormai pacificamente orientata), ma anche della contraddittorietà esterna, rischia di snaturare il giudizio di cassazione, trasformandolo, in sostanza, in un terzo grado di merito.



Ciò avrebbe conseguenze devastanti sulla già critica situazione del supremo organo giurisdizionale del paese e sulla sua funzione di nomofilachia.

### **LA LEGGE PINTO e la esecuzione delle sentenze della C.E.D.U.**

La c.d. legge Pinto (l. 24 marzo 201, n. 89), che disciplina l'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, dispone, all'art. 5, che il decreto di accoglimento della domanda sia comunicato, a cura della cancelleria, "ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento".

Sono ben note le imponenti ripercussioni economiche che la predetta legge determina sulle finanze dello Stato, non tanto per l'entità dell'indennizzo liquidato nei singoli casi, quanto piuttosto per l'ammontare complessivo degli esborsi dell'erario, in ragione dell'elevato numero di soggetti aventi diritto al compenso per la lesione del diritto alla ragionevole durata di ogni processo.

La stessa Corte europea (sentenza Scordino, 1 § 183) ci ha ammonito sull'errore di direzione rappresentato da questa strada che ritiene di risolvere con il ristoro economico la violazione sistematica di un diritto fondamentale dei cittadini, quello alla ragionevole durata dei processi. Tale Corte ha suggerito un'altra strada, peraltro ovvia, se non si vuole seguire quella della monetizzazione dell'illecito: l'adozione di misure acceleratorie del procedimento, come era previsto nell'originario disegno di legge Conso e come hanno fatto Paesi più attenti agli effetti perversi di leggi frettolose.

Ma questa legge ha prodotto e sta producendo gravissimi danni, oltre che per l'erario dello Stato, anche per il funzionamento della giustizia. Non sono

solo le Corti di appello e la Corte di cassazione, investite ogni anno da migliaia di ricorsi, ad essere interessate dal problema. Anche la Procura generale della Corte di cassazione, cui vengono trasmessi, senza alcun filtro selettivo, tutti i decreti di condanna relativi a ritardi dei giudici ordinari, (3.612 nel 2006) risulta sovraccaricata di accertamenti di natura disciplinare.

L'obbligatoria, automatica comunicazione di tali decreti comporta per l'ufficio disciplinare la gestione e l'esame di una quantità notevole di procedimenti, prendendo le mosse da una situazione di totale carenza di informazioni, posto che, di regola, i decreti stessi si limitano a dare atto delle vicende processuali e dei relativi tempi di definizione, senza specificare né l'identità dei magistrati che le hanno trattate, né possibili responsabilità individuali di natura disciplinare.

E' così demandata alla Procura generale l'attuazione di una cernita, pressoché "in astratto", che impone comunque di richiedere poi informazioni agli uffici giudiziari coinvolti in ciascun caso apparentemente rilevante a fini disciplinari.

Se si ha riguardo alla delicatezza del tema e, quindi, alla cura con cui detti uffici devono dare corso alle richieste della Procura generale, all'impegno che ciascuna risposta comporta (in quanto inerente a vicende processuali risalenti nel tempo, spesso complesse e coinvolgenti diversi magistrati) e alla combinazione di tali caratteri col numero di casi sui quali i vari uffici giudiziari sono chiamati a riferire, se ne desume la significativa entità delle risorse e del tempo dedicati allo scopo (e contestualmente sottratti, quindi, al lavoro ordinario).

Ma l'effetto negativo del meccanismo disciplinare innescato dall'art. 5 cit. si coglie appieno rapportando l'impegno dianzi illustrato ai risultati concreti.

L'esperienza ormai pluriennale mostra che la percentuale di casi nei quali la Procura generale è in grado di ravvisare estremi per l'esercizio dell'azione

disciplinare è assai bassa e, peraltro, l'esito dei relativi procedimenti disciplinari è pressoché costantemente assolutorio, in quanto la durata dei processi risulta quasi sempre conseguenza di difficoltà operative e strutturali, piuttosto che di responsabilità di singoli magistrati. Infatti nell'anno 2006 non è stato possibile iniziare sulla base di detti decreti alcun procedimento disciplinare e negli anni precedenti dei 19 procedimenti iniziati uno solo si è concluso con la irrogazione di una sanzione; e la più lieve, cioè l'ammonimento.

In prospettiva futura, tale tendenza dei risultati è destinata a perpetuarsi, ed anzi ad accentuarsi, dato che il decreto legislativo n. 109 del 2006 limita il rilievo disciplinare del ritardo nello svolgimento delle funzioni proprie dei magistrati ai casi in cui esso sia "reiterato, grave e ingiustificato" (art. 2, comma 1, lett. q).

Del resto la scarsa utilità della norma discende dal fatto che i capi degli uffici sono tenuti, a pena di procedimento disciplinare, a comunicare agli organi competenti i fatti suscettibili di configurare illecito disciplinare.

Alla luce di tale quadro di insieme è auspicabile un intervento legislativo che elimini l'automatismo della comunicazione ai titolari dell'azione disciplinare attualmente previsto dall'art. 5 della legge n. 89 del 2001.

Particolarmente grave appare la situazione del nostro Paese dinanzi agli organi di tutela dei **diritti dell'Uomo** di Strasburgo (C.E.D.U.).

Nel corso della riunione del dicembre dello scorso anno, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha ripreso l'esame del piano di azione elaborato dalle autorità italiane per dare una soluzione globale al persistente problema della lentezza dei procedimenti giudiziari.

Il Comitato dei ministri ha preso atto che il Capo del Governo ed il Ministro della Giustizia hanno riconosciuto l'importanza fondamentale di trovare finalmente una soluzione durevole al problema e che questa necessità

è riconosciuta del Consiglio superiore della magistratura e da tutti coloro che partecipano alle procedure giudiziarie.

L'organo di tutela ha, in particolare, preso nota del rapporto presentato in data 30 novembre 2006 dal Sottosegretario di Stato alla Giustizia sull'adozione di un certo numero di riforme legislative sulle procedure giudiziarie e su un ambizioso progetto riguardante l'organizzazione informatica delle procedure civili (c.d. processo telematico), ma ha deciso di rendere più incisivo e pressante il procedimento di controllo sulla situazione - che, giova ricordarlo, risale alla sua Risoluzione n. 336 del 1997 - rinviando alla riunione del 13/14 febbraio 2007 l'approfondito esame delle informazioni fornite.

Accanto però al problema della intollerabile lentezza dei procedimenti, le preoccupazioni degli organi di Strasburgo si sono accentrate sull'omesso adempimento, da parte delle autorità italiane, dell'obbligo di uniformarsi alle sentenze della Corte europea e di eliminare le perduranti conseguenze delle riscontrate violazioni.

L'argomento ha formato oggetto del rapporto della Commissione giuridica e dei diritti dell'uomo sull'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (doc. 11020 del 18 settembre 2006) e dei relativi provvedimenti dell'Assemblea Parlamentare (Risoluzione n. 1.516 e Raccomandazione n. 1.764 del 2 ottobre 2006, contenenti l'ennesimo severo monito nei confronti del nostro paese.

In materia, sul piano normativo, va segnalata la legge 9 gennaio 2006, n. 12, enfaticamente titolata "disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della corte europea dei diritti dell'uomo", che si è limitata a modificare l'art. 5, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con una disposizione di natura programmatica, mentre sarebbero state necessarie norme a contenuto precettivo volte a consentire la celebrazione di un nuovo giudizio tutte le volte in cui sia stata accertata, da parte della corte di

Strasburgo, la violazione di una garanzia convenzionale, che abbia avuto incidenza rilevante sulla decisione di condanna.

A tale situazione di carenza normativa ha cercato di porre rimedio la Corte di cassazione facendo ricorso all'unico strumento a sua disposizione: quello interpretativo. Con una recente sentenza, infatti, la prima sezione penale, su conforme, articolata richiesta dell'Ufficio che ho l'onore di dirigere, proprio nel caso principale citato nella raccomandazione dell'Assemblea parlamentare, ha accolto l'incidente di esecuzione e disposto la liberazione dell'interessato (sent. 1 dicembre 2006, Dorigo), confermando un precedente orientamento della stessa sezione (sent. 12 luglio 2006, Somogyi).

## **CONCLUSIONI**

In conclusione ribadisco l'auspicio che si proceda all'elaborazione di un ordinamento giudiziario che, uscendo dall'ottica degli emendamenti, degli interventi tampone, della risposta contingente ed emergenziale alle esigenze del momento e alle richieste corporative, si ponga invece con coraggio il compito di innovare radicalmente sul piano dell'efficienza e anche su quello delle garanzie, della responsabilità e della trasparenza, nel contempo garantendo il mantenimento del moltissimo di positivo che il Parlamento, la Magistratura e il suo sistema di autogoverno e i singoli magistrati hanno costruito dal dopoguerra ad oggi.

Si tratta di un compito delicatissimo e difficile, che richiede ponderazione e quindi, tempo, e soprattutto richiede il concorso di tutte le forze culturali che in questo campo possono essere espresse dalla politica, dalla magistratura, dall'avvocatura, dal mondo accademico.

Auspico altresì che vengano al più presto varate leggi processuali che seriamente perseguano, attraverso la semplificazione dei riti, l'abbattimento dei formalismi, la valorizzazione del carattere sostanziale delle garanzie, l'obiettivo di una drastica riduzione della durata dei processi.

Con riforme ispirate a tali principi si potrà assicurare la effettività della "Giustizia", che è bene primario cui tutti i cittadini hanno diritto.