



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**  
presso la Corte d'appello  
**VENEZIA**

**INTERVENTO**

DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

ANTONIO MURA

*nell'Assemblea generale della Corte  
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017*

Venezia, 27 gennaio 2018

Rivolgo innanzitutto il mio deferente pensiero al Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, rappresentante dell'unità nazionale e presidente dell'organo di governo autonomo della magistratura.

Saluto la Presidente di questa Corte, il cui grande impegno istituzionale, che si coniuga con la personale gentilezza, assicura una prospettiva di proficuo lavoro comune nell'interesse della funzione giudiziaria.

Un'espressione sentita di benvenuto rivolgo ai rappresentanti del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia, i quali da prospettive distinte hanno pronunciato parole che sono a loro volta auspicio di positiva collaborazione istituzionale, nella quale confido.

Con la Presidente Marini il mio saluto va a tutti i giudici del distretto di corte d'appello e agli illustri contraddittori della classe forense, il cui contributo dialettico è indispensabile per una vera funzione di giustizia; ai colleghi della Procura generale e a tutti i magistrati requirenti, qui rappresentati in primo luogo dai Procuratori della Repubblica; e un saluto a tutte le autorità presenti – civili militari e religiose –, alla polizia giudiziaria, ai magistrati onorari, alle donne e agli uomini che lavorano negli uffici giudiziari con funzioni amministrative e a tutti i cittadini, in nome dei quali siamo chiamati a svolgere la nostra funzione.

Venti anni dopo l'intervento che svolsi in quest'aula da componente del CSM, prendo oggi la parola in una condizione particolare: quasi all'indomani dell'assunzione delle mie funzioni di Procuratore generale.

Questo – se limita la mia possibilità di proporre un consuntivo basato sull'esperienza personale dell'attività giudiziaria che si è svolta in questo distretto nell'anno passato – crea tuttavia la condizione ideale per concentrarmi su una prospettiva generale e su contenuti programmatici.

In tal senso orienterò queste sintetiche considerazioni, ma – naturalmente – senza abdicare al dovere di dare conto della situazione del distretto dal punto di vista della magistratura requirente, quale emerge dai puntuali contributi informativi dei Procuratori della Repubblica, della cui analisi sono debitore all'Avvocato generale Giancarlo Buonocore. A lui va un doveroso riconoscimento per il grande spirito di servizio profuso nella reggenza dell'Ufficio, con risultati concreti coralmemente definiti come positivi, cui aggiungo la mia riconoscenza per molti spunti di questo intervento.

## IL SIGNIFICATO DELL'INTERVENTO INAUGURALE DEL PROCURATORE GENERALE

L'approccio di carattere generale che intendo proporre potrà suonare distonico rispetto all'opinione – che non di rado si è registrata a vari livelli – circa l'utilità della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario: evento da taluni inteso come puramente celebrativo e valutato, come tale, di scarso significato concreto.

Dissentito da tale impostazione. Muovendo dalla considerazione del valore essenziale del riserbo, che reputo fondamento della corretta interpretazione della funzione giudiziaria e quanto mai riferibile, in particolare, ai magistrati del pubblico ministero, a maggior ragione ritengo che la previsione normativa di un momento di resoconto pubblico sull'operato della magistratura requirente – momento che mi piace definire anche di *confronto* pubblico – delinei un'occasione niente affatto meramente rituale. Ad essa va piuttosto attribuita una funzione di “*trasparenza*”, come occasione di presentazione – e, dunque, di possibilità di maggiore comprensione – dell'agire del P.M. e, per quanto possibile, di auspicabile condivisione.

Nel variegato panorama europeo può cogliersi al riguardo un dato rilevante, che proprio in quanto inerente a tutti i sistemi giudiziari è particolarmente significativo, in considerazione delle marcate differenze ordinamentali che si riscontrano riguardo allo statuto del pubblico ministero. La nota Raccomandazione Rec(2000)19 sul ruolo del P.M. nell'ordinamento penale, rivolta agli Stati membri dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 6 ottobre 2000, proclama l'esigenza che il pubblico ministero – «in quanto agisce a nome della società» – dia periodicamente e pubblicamente conto delle sue attività. Il riferimento è, naturalmente, non alle scelte operate nei singoli casi trattati, bensì alle linee d'azione complessive; ed è interessante che venga in quel contesto rimarcato come la responsabilità per quest'organo sia maggiore negli ordinamenti nei quali esso gode di una totale indipendenza.

Appunto tale *status* «va di pari passo con un'esigenza di *trasparenza*», la quale infatti è definita «essenziale in una moderna democrazia» anche nella Carta di Roma (del 17 dicembre 2014), che enuncia «Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero» (tanto che in alcuni strumenti europei il principio di trasparenza è specificamente riferito anche all'impiego delle risorse da parte dei procuratori: v. parere

n. 7 del 2012 del Consiglio consultivo dei procuratori europei, in tema di gestione delle risorse del pubblico ministero).

In questa prospettiva – nella quale la trasparenza si connette all’esigenza di comprensibilità dell’azione degli organi pubblici e in ultimo alla loro responsabilità (nell’ampia accezione che a livello internazionale è espressa con il termine inglese *accountability*, che include pure il riferimento al bilancio sull’efficienza e l’efficacia dell’azione svolta) – intendo evitare il *cliché* della lamentazione per la carenza delle risorse a fronte dell’imponente carico di lavoro.

Piuttosto, poiché l’intervento inaugurale è anche il segno di un *metodo* di azione, è su ciò che si è fatto e su ciò che ci si propone di fare che va concentrata l’attenzione (e con essa la volontà), affinché possiamo offrire – con umiltà e tenacia – un contributo fattivo ai migliori risultati di giustizia possibili nello stato attuale della legislazione e delle risorse. Con realistica fiducia.

## LA SITUAZIONE STRUTTURALE

La prospettiva programmatica nella quale – come ho premesso – si colloca questo intervento non va intesa affatto come sotto-valutazione dei problemi strutturali. Anch’io, da Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia e, al contempo, Capo reggente del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, lo scorso anno, ho toccato con mano la **situazione deficitaria degli organici del distretto veneto**, sia di magistratura sia di personale amministrativo: uno squilibrio che appariva addirittura abnorme nel raffronto con altre realtà del paese.

Questo il senso dell’intervento (cui – nell’ambito delle mie competenze dell’epoca – ho contribuito con convinzione in ambito ministeriale) di **ridefinizione delle piante organiche dei magistrati**, che ha portato a un certo rafforzamento degli uffici di questo distretto: intervento invero ancora non appagante, ma che ha cercato di rimediare almeno alle sperequazioni più vistose, con posti sottratti ad altri distretti, data la persistenza della pianta organica complessiva nazionale.

In una prospettiva obiettiva, deve darsi atto – anzitutto al Ministro Orlando e a chi con lui ha collaborato – che, in generale, nel 2017 si è registrata l’attivazione di **processi di riqualificazione del personale amministrativo e di reclutamento**, che

segna una inversione di tendenza dopo un ventennio di stasi. E venti anni di immobilità significano paralisi. L'abbiamo ora alle spalle.

Va da sé che la strada da percorrere è ancora lunga e le lacune da colmare sono imponenti: si tratta di rimpinguare notevolmente i ranghi dei funzionari e di tutti i collaboratori amministrativi, di “ringiovanire” la loro media di età, ma anche di motivarli tutti (sul piano economico ma pure della soddisfazione professionale, in linea con l'intervento avviato), quali elementi essenziali per un'azione giudiziaria efficace, che presuppone la *sinergia* d'azione di tutti i protagonisti (e non la miope concentrazione sul solo momento decisionale, affidato alla magistratura).

Va oggi considerata centrale l'esigenza di riordinare complessivamente l'inquadramento del personale giudiziario, ponendo le basi per una più moderna funzionalità degli uffici ed altresì per il riconoscimento effettivo e concreto del merito nello svolgimento delle attività d'istituto.

Ma l'auspicio prioritario è quello di un forte impegno dei livelli politico e ministeriale per l'incremento di questo genere di interventi, da realizzare nel contesto di un'attualizzazione delle piante organiche del personale amministrativo.

In un'ottica di servizio, per quanto direttamente attiene all'Ufficio che ho l'onore di rappresentare, non sarà risparmiato l'impegno – da parte mia e del Dirigente amministrativo – per interventi organizzativi che valgano ad incrementare così l'efficienza come la dignità delle condizioni di lavoro di tutti coloro che prestano servizio per la giurisdizione.

Nel contempo, sento però il dovere di sottolineare come una ragione di fiducia, anche per chi fa ingresso nel distretto intraprendendo la funzione di procuratore generale, derivi dalla constatazione del concreto, riconosciuto impegno delle istituzioni più prossime alla cittadinanza – *in primis* del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, e del Sindaco della Città metropolitana di Venezia, Luigi Brugnaro – per le iniziative di ausilio al funzionamento delle strutture giudiziarie.

Dell'entità dei risultati (anche rispetto agli uffici requirenti) ha dato conto la Presidente della Corte d'appello nella sua relazione, con una visione d'insieme della giurisdizione – peraltro nel rispetto dell'autonomia dei ruoli – che mi piace richiamare con piena condivisione.

Nella prospettiva di adeguamento delle risorse dovrebbe, inoltre, darsi corso – da parte delle istituzioni centrali – alla risoluzione definitiva e stabile della situazione che concerne i “**tirocinanti della giustizia**” (di cui all’articolo 37, comma 11, d.l. n. 98 del 2011).

Si tratta di lavoratori che – in una condizione seriamente precaria – hanno seguito (in alcuni casi per ben sette anni) un percorso formativo articolato, culminato in una lunga fase di “perfezionamento”. Ma è noto a tutti che in realtà, nel contempo, essi hanno offerto pure un supporto alle attività delle cancellerie e segreterie, in molti casi definibile come essenziale.

Ragioni di equità (cui non è estranea la considerazione della dignità con la quale questi lavoratori si sono atteggiati, a fronte della “borsa di studio”, davvero esigua, loro riconosciuta) convergono in questo caso con l’interesse del servizio giustizia, nel senso di rendere fortemente auspicabile assicurare definitivamente all’amministrazione l’apporto di questo personale già formato.

Nell’ottica complessivamente qui proposta, il pensiero va naturalmente al c.d. “**ufficio per il processo**”.

Nella sua strutturazione composita – che ai magistrati professionali affianca gli onorari, personale amministrativo, tirocinanti e laureati in formazione professionale – questo istituto contiene *in nuce* quello che potenzialmente può configurare uno strumento organizzativo centrale per l’efficienza dell’attività giudiziaria.

La condizione per un tale risultato è che si superi definitivamente l’ottica di chi vede quella struttura come mera sommatoria di risorse eterogenee e la si interpreti, invece, quale unità organica che – con debita programmazione e in forza dell’effettiva integrazione delle diverse professionalità coinvolte – offra una forma moderna di servizio alla giurisdizione.

Se vi sarà apertura per l’evoluzione che immagino, si potranno esplorare le potenzialità dell’ufficio per il processo anche rispetto all’attività del pubblico ministero, come (in forma forse un po’ embrionale) sembra delineare l’art. 2 d.lgs. n. 116 del 2017 con la previsione della costituzione di strutture organizzative denominate “ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica”.

## IL VALORE DELLA COERENZA NELL'AZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO

Il versante programmatico, per quanto attiene agli uffici di procura, trova oggi uno dei suoi cardini nell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, recante «Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero».

La norma, com'è noto, dedicata alla «Attività di **vigilanza del procuratore generale** presso la corte di appello», tratta di profili tutti di primaria rilevanza, demandando a quest'organo il compito di acquisire dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto, informandone il procuratore generale presso la Corte di cassazione, «al fine di verificare il **corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale**, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato 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».

Limitereò le considerazioni di carattere generale a due soli profili, tra i tanti d'interesse.

Anzitutto, è interessante notare come gli elementi sui quali il legislatore del 2006 ha concentrato l'attenzione trovino corrispondenza puntuale nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 19 del 2000 che poc'anzi ho citato, la quale precisa che «... nell'esercizio del suo mandato, il pubblico ministero deve in particolare: a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo; b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile».

Per altro verso, anche sul piano ordinamentale interno è dato scorgere una simmetria interessante. Come è essenziale che, al massimo livello della giurisdizione, la Corte di cassazione svolga la sua funzione di nomofilachia, la quale mira all'unità del diritto, altrettanto essenziale per il cittadino è la percezione dell'uniformità “alla fonte” del processo, ossia dell'uniforme esercizio dell'azione penale. Significativa, a questo riguardo, è l'assonanza espressiva tra l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, che da tre quarti di secolo definisce il ruolo della Corte di legittimità (regio decreto n. 12 del 1941: «La corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'*uniforme* interpretazione della legge ...») e l'art. 6 d.lgs. n. 106 del 2006,

che finalizza la vigilanza del procuratore generale presso la corte d'appello in primo luogo alla verifica del «corretto ed *uniforme* esercizio dell'azione penale».

La linea d'interpretazione dell'art. 6 più costruttiva ha estrapolato dalla previsione normativa lo spunto per la creazione di un circuito informativo e di circolazione di buone prassi nell'ambito delle diverse articolazioni del pubblico ministero.

Il Consiglio superiore della magistratura si è reso di recente interprete e portatore di tale visione, configurando la funzione di vigilanza del procuratore generale come «potere di promozione di moduli organizzativi omogenei nel Distretto, di sollecitazione all'individuazione di soluzioni attraverso protocolli condivisi e di diffusione di buone prassi, con esclusione, invece, di qualsiasi funzione di coordinamento investigativo, salvo che nei casi espressamente previsti dalla legge». Individuati, pertanto, essenzialmente nella raccolta e promozione di buone prassi i fini di tale attività, il CSM li ha inquadrati in «quel circuito informativo virtuoso che identifica, nella materia, piuttosto che contenuti prestabiliti o imposti, soprattutto un **metodo di lavoro fondato sulla circolazione delle pratiche migliori** e sulla autorevolezza di tutti gli attori interessati».

In una corretta prospettiva emerge come la disciplina in questione sia funzionale ad una serie di valori primari, tra i quali s'iscrive quello della *coerenza* dell'azione del pubblico ministero a fini di *prevedibilità* per il cittadino e di concreta affermazione del principio di *eguaglianza* nell'operare imparziale dell'organo. Ma anche altre sono le potenzialità significative: si pensi, ad esempio, al valore della coerenza organizzativa e delle prassi applicative (come rispetto all'innovazione tecnologica, che può esplicitare pure significativi riflessi processuali); o, ancora, all'esercizio del potere d'impugnazione da parte del P.M. (con l'appello e il ricorso per cassazione), a sua volta interpretabile quale stimolo alla coerenza della giurisdizione (oltre che alla ricerca della corretta definizione del caso concreto).

Nell'esperienza dell'anno appena trascorso s'inquadrano tra le attività esplicative dell'art. 6 le iniziative per la conclusione di protocolli in tema di indagini relative a delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo, i monitoraggi compiuti in tale settore come pure in quello dei reati ambientali, il confronto dialettico sui temi dell'avocazione, del regime delle spese di giustizia, delle indagini in materia di reati societari, della nuova normativa sul concordato sui motivi di appello, delle nuove



competenze del pubblico ministero in materia internazionale. Tali le esperienze più recenti, precedute peraltro da numerose altre in vari ambiti (ordinamentali, di diritto sostanziale, di procedura). Di rilievo pure gli interventi sollecitati dal Ministro della giustizia, coerenti con le esigenze di raccordo tra la giurisdizione e gli altri poteri dello Stato (ad esempio con le iniziative che, assunte nel quadro dell'art. 6 con il coinvolgimento di tutti i procuratori generali e i procuratori della Repubblica, hanno propiziato la chiusura della procedura d'infrazione a carico dell'Italia relativa al Regolamento UE sulle indagini per incidenti aerei).

Si può dire che, nel complesso, tendendo a superare le improprie disomogeneità operative prive di giustificazione, è stata favorita l'adozione di modelli organizzativi omogenei, sempre salvaguardando l'autonomia degli uffici e le specificità locali, così da assicurare quella che il Procuratore generale della Cassazione ha definito «una tendenziale uniformità dei modi e dei tempi della risposta giudiziaria penale nei vari distretti».

In tale ottica va pienamente condivisa la “buona pratica” di realizzare momenti di informazione fra le varie procure generali dei distretti, in vista del coordinamento da parte di queste ultime rispetto alle procure della Repubblica, al di fuori di ogni rapporto gerarchico-burocratico (così mostrando come l'ordinamento italiano ben sia in linea con quella concezione dell'organizzazione «intelligente» del P.M. che gli strumenti europei propugnano, laddove mettono invece al bando «ogni effetto perverso di tipo burocratico, ciascun membro dell'ufficio del pubblico ministero dovendosi sentire responsabile delle proprie decisioni ed in grado di assumere le iniziative richieste dall'esercizio dei suoi specifici mandati»).

Merita, pertanto, adesione la sintesi espressa dal Procuratore generale della Cassazione nella relazione al CSM in materia di buone prassi organizzative per l'anno 2017 (redatta ai sensi dell'art. 20, comma 2, della circolare sulla organizzazione degli uffici di procura approvata dal Consiglio superiore il 16 novembre 2017): «Per effetto della concreta esperienza sviluppata negli anni, è stata unanimemente acquisita la consapevolezza che l'art. 6 non costituisce il mezzo per intaccare i poteri dei singoli dirigenti delle Procure attraverso forme, normativamente non contemplate, di eterodirezione, bensì è lo strumento che, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e in definitiva poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario».

Ritengo importante rimarcare come questi obiettivi siano perseguiti curando di salvaguardare ad un tempo le prerogative dei procuratori della Repubblica, l'indipendenza del pubblico ministero e l'autonomia dei magistrati che lo impersonano. E non occorre certo soffermarsi sulla qualità di queste prerogative avanzate, peculiari della concezione italiana, quali presìdi dell'eguaglianza davanti alla legge: a farne risaltare tale carattere basta un cenno a recenti vicende nel nostro continente, quale il giudizio espresso dal *Conseil constitutionnel* francese l'8 dicembre 2017, che ha ritenuto costituzionalmente legittima in quel paese la subordinazione (pur temperata) del pubblico ministero al potere esecutivo.

Ai valori propri della tradizione italiana si è mostrato attento il nostro Consiglio superiore, dettando – con la circolare dello scorso 16 novembre, che ho prima menzionato – regole di funzionamento più chiare per prevenire delicate situazioni conflittuali o d'incertezza all'interno degli uffici di procura, ma conciliando le garanzie per i magistrati del pubblico ministero con le esigenze di coerenza e di coordinamento delle indagini (qualità fondamentali per un efficace contrasto della criminalità in generale e del terrorismo in particolare).

In tale contesto, anche del dato organizzativo delle procure della Repubblica viene riconosciuta la funzionalità al perseguimento di fini di valenza costituzionale, in nome dei principi del giusto processo, dell'indipendenza della magistratura requirente, dell'unicità della giurisdizione e dell'obbligatorietà dell'azione penale, oltre che, naturalmente, dell'efficienza, della trasparenza e del buon andamento degli uffici giudiziari: sicché ben a ragione può dirsi che, pur nelle sue diverse declinazioni, resta unitaria e basilare la concezione dell'indipendenza che accomuna l'intera magistratura, inquirente e giudicante, ispirata alla condivisa cultura della giurisdizione.

Si dirà più avanti delle riforme legislative approvate nel 2017. Per connessione logica con quanto precede, un riferimento può sin d'ora farsi, però, alla innovazione in tema di **avocazione**.

In linea teorica, può ritenersi che l'ampliamento di questo strumento attribuito dalla legge ai procuratori generali presso le corti d'appello nei confronti delle procure della Repubblica rappresenti una plausibile sollecitazione ad evitare una sorta di "limbo" per gli indagati, che talora mantengono per tempi protratti questa qualifica, senza sapere quale sarà la loro sorte: il che costituisce una sorta di sanzione impropria e inaccettabile, cui l'avocazione potrebbe in certo modo rimediare.

D'altro lato, alcune evidenze appaiono innegabili: innanzitutto – sul piano logico, ancor prima che giuridico – è poco realistica l'ipotesi che, avvocato un procedimento, nove sostituti procuratori generali (riferendoci al distretto di Venezia) riescano a fare, in trenta giorni, ciò che un centinaio di colleghi del pubblico ministero non sono riusciti a concludere in molti mesi; inoltre, un fattore condizionante è costituito dalla mancata istituzione di una sezione di polizia giudiziaria presso le procure generali.

Da ciò, dunque, una sfida tutt'altro che semplice: per le procure di secondo grado, l'impiego dell'avocazione con realismo e discernimento; per tutto il pubblico ministero, la messa a punto di strumenti condivisi di gestione, che di questo meccanismo processuale valorizzino soprattutto la finalità di stimolo alla razionalizzazione nelle strategie d'indagine e nell'impiego delle risorse; per il Ministro della giustizia ed eventualmente per lo stesso legislatore, l'esigenza di prevedere mezzi (strutturali e normativi) funzionali a conferire efficacia ed effettività all'istituto, appunto in chiave di razionalizzazione degli interventi.

Già oggi l'attività di coordinamento con i procuratori della Repubblica nel distretto veneto può definirsi ottimale, grazie anche alla loro piena disponibilità. L'assetto dato alle principali questioni sinora emerse a seguito della nuova normativa è frutto di una riflessione condivisa e trova espressione in "linee-guida" in larga misura concordate.

Merita apprezzamento l'iniziativa, assunta dalla Procura generale di Venezia antecedentemente al mio arrivo, di sollecitazione affinché siano apprestate strutture informatiche idonee: che, in particolare, mettano in grado le procure circondariali e quella distrettuale di effettuare interrogazioni del sistema telematico in modo da offrire tempestivamente dati attendibili alla procura generale, a fini di corretto esercizio del potere di avocazione.

## IL PROBLEMA DELLA PRESCRIZIONE DEI REATI

L'elevata percentuale di reati estinti per prescrizione costituisce il dato più allarmante del servizio di giustizia penale nel distretto di corte d'appello di Venezia.

Un dato è certo: si tratta di una situazione inaccettabile. Si deve fronteggiare il diffuso, sostanziale diniego di giustizia, insito in questo *deficit* di effettività della giurisdizione penale, che la registrata riduzione dei procedimenti definiti dalla Corte

d'appello con sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per intervenuta prescrizione ha soltanto attenuato nell'ultimo anno (seppure in percentuale tutt'altro che trascurabile).

Non pare si possa dubitare della fondatezza della tesi di chi ha osservato che, se i vantaggi conseguenti alla consumazione del reato sono molto superiori, per il reo, al rischio e al "costo penale", non esiste alcuna reale contropinta alla consumazione degli illeciti.

La portata del problema è rimarcata dalla constatazione del fatto che gli strumenti denominati "servizio di priorità" e servizio di "priorità delle priorità", finalizzati a contenere il fenomeno, non sono stati sufficienti a raggiungere lo scopo.

Le cause della situazione sono plurime, ricollegabili tra l'altro al perdurante sottodimensionamento delle strutture amministrative (cui già ho fatto riferimento), a ragioni di sistema (quale il grado d'appello promovibile "a costo zero"), all'insufficiente impiego processuale dell'informatica, alle difficoltà logistiche che contrassegnano alcuni uffici.

È evidente come la risposta che a livello di distretto si è in grado di dare difficilmente può risultare risolutiva, se non s'incide sulle carenze sistemiche. Tuttavia, il piano d'intervento nel quale in particolare la Presidente della Corte e i giudici del distretto sono impegnati – e che vedrà pari interesse e dedizione da parte degli uffici requirenti – può far intravedere spiragli importanti di luce.

La dimensione del problema inerente alla percentuale di reati che cadono in prescrizione impone, in effetti, di considerare che un mutamento di rotta è possibile soltanto con l'impegno congiunto di tutti gli uffici: requirenti e giudicanti, di primo e di secondo grado.

Necessitano qualità e tempestività delle rilevazioni statistiche, essenziali per la costante messa a punto degli interventi organizzativi; occorre attenzione ai momenti (solo apparentemente neutri) di stasi, nel passaggio dei fascicoli da un grado all'altro del processo ovvero nel riordino di fascicoli mal confezionati; ed è essenziale uno sfruttamento ottimale dell' "ufficio per il processo", cui già ho fatto cenno.

Il rispetto dei criteri di priorità da parte di tutti gli uffici giudiziari ha a sua volta carattere basilare, in funzione sia di risultati di efficienza d'insieme sia di parità di trattamento. E, soprattutto, occorre inquadrare in una logica "di sistema" l'apporto di ciascun ufficio: prospettiva, questa, che ancora una volta vede impegnate verso un fine

unitario la magistratura requirente e quella giudicante, pur nell'assoluta indipendenza di funzioni e di giudizio che reciprocamente le presidia.

Si attaglia al tema che ho or ora accennato un concetto che reputo di portata generale e che, in quanto tale, dovrebbe a mio avviso costituire il *fil rouge* dell'impegno organizzativo di qualsiasi ufficio (giudicante, requirente, o anche appartenente all'apparato ministeriale). Mi riferisco alla necessità di affrancare l'amministrazione della giustizia, nel suo insieme, da un atteggiamento di passiva ripetizione di prassi che si perpetuano senza una riflessione sulla loro attualità e funzionalità.

Gli esempi potrebbero essere numerosi nell'ambito ministeriale, ma anche in quello delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie.

Occorre, piuttosto, "rileggere" tutti gli adempimenti amministrativi in chiave funzionale: ridurre al minimo, quindi, la valenza "burocratica" e valorizzare gli strumenti di valutazione della *performance*, raffrontando pragmaticamente esigenze e risultati, allo scopo di costante messa a punto del modello organizzativo. Un'ottica certamente impegnativa, ma di evidente vantaggio per il servizio e, probabilmente, di maggiore soddisfazione professionale per ciascun operatore.

## GLI EFFETTI DELLE RIFORME LEGISLATIVE

In un'ottica coerente con gli obiettivi dei quali ho parlato, alcune prospettive incoraggianti possono individuarsi – sulla base di quanto comunicato dai Procuratori del distretto – attraverso la valorizzazione, in chiave deflativa, dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* c.p. e cioè l'archiviazione ricollegabile ad **esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto**. I limiti di pena previsti nella norma, in collegamento ad alcune pronunce di legittimità (ad esempio in tema di furto in supermercato che avvenga sotto il costante monitoraggio di soggetti incaricati dalla persona offesa) consentono di valorizzare la norma in maniera proficua, in caso di episodi effettivamente di minima entità.

Peraltro – come rimarcato dalla Procura di Venezia – non deve essere sottaciuto che le notifiche previste dall'*iter* processuale aggravano di molto le attività di segreteria, per cui non sempre i tempi di definizione del fascicolo rispecchiano quelli, senza dubbio significativamente più rapidi, della decisione di merito.

L'innovazione legislativa merita, comunque, valutazione positiva, ed opportunamente gli uffici di procura hanno adottato disposizioni per promuovere l'uniformità nelle linee investigative da adottare.

Una qualche efficacia viene segnalata anche riguardo all'istituto della **messa alla prova per adulti**, senza che, tuttavia, al momento si determinino vistosi risultati nel sopra citato intento deflativo.

Contenuta è anche l'incidenza – pur sempre utile nella menzionata ottica – degli interventi di **depenalizzazione**, dovendosi rilevare come, trattandosi in ogni caso di disposizioni di recente introduzione, è verosimile che possano riverberare solo progressivamente maggiori effetti.

Un fattore che, peraltro, riduce i potenziali benefici è costituito dalla frequente connessione di fattispecie depenalizzate con fatti tuttora previsti dalla legge come reato (quali, ad esempio, i casi di ingiurie e minacce, ovvero la falsità in scrittura privata e il reato di truffa). Nello stesso senso di riduzione dei vantaggi opera la più frequente ricorrenza delle fattispecie aggravate (non depenalizzate) rispetto a quelle semplici (come accade in tema di danneggiamento, o di atti osceni *ex art. 527*, comma 2, del codice penale).

Ovviamente non ci si può in questa sede cimentare nell'analisi di una produzione legislativa la cui dimensione forse non ha eguali nella storia della Repubblica (in qualche caso inducendo difficoltà interpretative che mettono a rischio il valore della ragionevole prevedibilità della decisione). Ed è naturale che alcune innovazioni possano presentare aspetti opinabili o suscitare valutazioni di segno non univoco.

Così, ad esempio, se da un lato le norme che ho dianzi richiamato rafforzano – come detto – le potenzialità del sistema, aprendo spazi di contenimento del carico di lavoro giurisdizionale, altre disposizioni invece – come quella contenuta nell'art. 162-*ter* c.p. (introdotto dal decreto legislativo n. 103 del 2017), ossia l'**estinzione del reato per condotte riparatorie**, hanno comportato perplessità tali da indurre, sin dall'immediato, ad annunci della volontà di un parziale ripensamento, quanto meno con l'esclusione dell'applicabilità dell'istituto a talune fattispecie di reato.

Apprezzabile è la (re)introduzione del **concordato anche con rinuncia ai motivi di appello** (art. 599-*bis* c.p.p.): strumento di contenimento del carico giudiziario in secondo grado.

C'è da augurarsi che il piano d'intervento teso ad abbattere la percentuale delle prescrizioni, nel nostro distretto, si riverberi positivamente anche nel senso di eliminare un "freno" all'impiego di questo c.d. concordato in appello (come pure dei riti speciali in primo grado): freno che oggi potrebbe derivare dalla ragionevole aspettativa dell'imputato di raggiungere (almeno con buona probabilità) il traguardo temporale dell'estinzione del reato.

## LE ATTIVITÀ DEGLI UFFICI DI PROCURA

Gli esiti investigativi e processuali conseguiti all'impegno degli uffici del pubblico ministero nel distretto hanno consentito di delineare un quadro delle dinamiche criminali cui sarà dedicato il paragrafo seguente.

A completamento del consuntivo, può rilevarsi che non si evidenziano problematiche particolari nei servizi di **cooperazione giudiziaria internazionale** e di **esecuzione penale**, pur nella ristrettezza del personale (e di magistratura e amministrativo) che lo stato degli organici permette di dedicarvi: a ciascuno dei due settori sono oggi addetti tre sostituti procuratori generali, i quali cumulano le relative funzioni con quelle ordinarie di servizio.

In particolare, le procedure implicanti rapporti con giurisdizioni straniere – che comportano impiego di risorse non solo per la diretta trattazione, ma anche per i necessari contatti e scambi d'informazioni – hanno subito lievi oscillazioni (in aumento) rispetto all'anno precedente; fa eccezione il dato inerente al riconoscimento delle sentenze estere, la cui flessione è riconducibile ad una costante opera di selezione delle segnalazioni. Sono aumentate (da 47 a 60) le procedure di notificazione di atti civili su richiesta di autorità estere. Non è ancora possibile una valutazione degli effetti della nuova disciplina sull'ordine europeo di indagine penale (OEI), stante la recente entrata in vigore del decreto legislativo n. 108 del 2017, recante le norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

La Procura generale di Venezia ha, inoltre, trattato gli **affari civili** di competenza, redigendo le conclusioni, con particolare attenzione nei confronti dei nuovi stili di

relazioni familiari e delle conflittualità genitoriali: in questo caso sempre auspicando – nell’interesse dei figli minori – soluzioni conciliative, spesso conseguite con l’ausilio dell’attenta opera dei difensori.

Un protocollo d’intesa promosso dalla Procura generale di Venezia è stato concluso nel mese di maggio 2017 tra questo ufficio, la Procura distrettuale antimafia e le altre Procure del distretto, in tema di designazione – *ex art. 51, comma 3-ter, c.p.p.* – di magistrati delle procure circondariali per l’esercizio delle **funzioni di pubblico ministero per il dibattimento relativamente a processi trattati dalla DDA**.

Nel novembre 2017 è stato adottato un protocollo d’intesa tra Corte d’appello e Procura generale per l’adozione congiunta dei provvedimenti di **applicazione nel distretto del personale amministrativo**, al fine di ottimizzarne l’utilizzo e di ridurre i costi di missione.

Nel successivo mese di dicembre è stato perfezionato un **protocollo con la Regione Veneto** al fine di consentire, da parte dei competenti presidi territoriali, una presa in carico dei pazienti interessati da patologie mentali che si rendano responsabili di reati, così da consentire al giudice di meglio modulare eventuali misure di sicurezza diverse dal ricovero in una REMS.

È in fase di avvio l’elaborazione dell’aggiornamento del vigente protocollo organizzativo in materia di **indagini antiterrorismo**, promosso dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e dalla Procura generale presso la Corte d’appello di Venezia d’intesa con la Procura distrettuale e le altre Procure della Repubblica venete.

Prospettive d’impegno si delineano:

- sul versante organizzativo, con lo sviluppo dell’iniziativa (ad oggi sperimentale) di **trasmissione telematica alla Procura generale, per il visto, delle sentenze penali** di primo grado: iniziativa meritevole di piena condivisione e, appena possibile, di attuazione diffusa per tutto il distretto, anche con il fattivo apporto dei referenti distrettuali per l’informatica (RID) e dei magistrati di riferimento (MAGRIF), sulla preziosa collaborazione dei quali faccio grande affidamento non solo per il progetto in questione ma anche per altri interventi di ammodernamento organizzativo e di gestione;



- sul piano strutturale, è necessaria la **reingegnerizzazione del sito internet** della Procura generale, quale strumento informativo e di trasparenza;
- si riscontra l'esigenza di un impegno per l'**accuratezza delle rilevazioni statistiche**. Il tema sarà oggetto di cura anche per la Procura generale e le Procure della Repubblica del distretto, nella convinzione che tale strumento – piuttosto che in funzione di mero “controllo” del lavoro – possa divenire base attendibile di analisi dei fenomeni criminosi e del concreto funzionamento delle iniziative di organizzazione e dei criteri adottati. Peraltro, va rimarcato come alle indispensabili misure organizzative degli uffici debba accompagnarsi lo sforzo costante di razionalizzazione e riorganizzazione del proprio lavoro da parte di ciascun magistrato;
- in campo processuale, potrà cercarsi di definire criteri per quanto possibile condivisi per l'esercizio del **potere d'impugnazione** conferito al pubblico ministero, così da perseguire il duplice obiettivo che l'istituto può esplicare, come dianzi ho accennato, rispetto al caso singolo e, in generale, in funzione della uniformità nell'applicazione della legge: un ruolo importante, nel quale immagino la Procura generale e le Procure della Repubblica operare fianco a fianco e con coerenza.

## LE PRINCIPALI MANIFESTAZIONI CRIMINOSE

Prima di scendere nel dettaglio dell'esame di alcune tipologie specifiche di condotte penalmente rilevanti, mi pare corretto rivolgere un apprezzamento all'impegno che gli uffici requirenti – qui rappresentati dai sette procuratori della Repubblica del distretto – hanno riposto nello svolgimento delle attività istituzionali.

Si è, infatti, segnalato un indice di smaltimento mediamente superiore ad uno, con la conseguente riduzione dell'arretrato: quindi, un significativo segnale di maggiore tempestività dell'azione requirente. Ciò rappresenta un dato non solo oggettivamente apprezzabile di per sé, ma suscettibile anche di infondere fiducia nella collettività.

Vorremmo progressivamente relegare l'amara constatazione di Corrado Alvaro, secondo la quale «... *La disperazione più grave che possa impadronirsi di una società è il dubbio che vivere onestamente sia inutile...*» alla mera – sia pure profonda – riflessione di un grande intellettuale.

Dalle relazioni dei Procuratori emerge la costante attenzione ai **reati c.d. “spia”** di fenomeni criminosi che indichino la presenza di criminalità organizzata sul territorio. Occorre scongiurare il rischio che infiltrazioni non tempestivamente percepite e contrastate possano inquinare un tessuto sociale ed economico sostanzialmente sano, com'è quello della regione. È mia intenzione promuovere allo scopo un protocollo operativo tra gli uffici requirenti.

Né va sottovalutata la tempestività con la quale la Procura distrettuale è stata in grado di intervenire per reprimere un episodio incipiente di **criminalità terroristica**.

Viene in linea generale segnalata una persistenza dei **traffici di sostanze stupefacenti**, che continuano a rappresentare una fonte di approvvigionamento di danaro relativamente agevole e, come tale, difficilmente eliminabile.

Appare costante la consumazione di **reati in tema di pubblica amministrazione**. Anche grazie all'affinamento delle tecniche investigative, essi costituiscono una sempre più significativa quota delle fattispecie criminosi che impegnano gli uffici requirenti.

Il danno che quegli illeciti provocano alla collettività è profondo, anche perché spesso all'ipotesi di corruzione, *lato sensu* intesa, consegue una minore qualità di quanto realizzato con il danaro pubblico, e ciò implica poi l'impiego di ulteriori risorse per ripristinare adeguatamente quanto realizzato con scarsa qualità.

Pare opportuno segnalare che, per una più esaustiva e complessiva risposta da parte dell'istituzione, è stato anche stipulato un **protocollo d'intesa con la Procura regionale della Corte dei conti**. L'iniziativa – nell'alveo di una oramai ineludibile azione sinergica tra istituzioni – mira a rendere più efficace la complessiva azione di controllo di legalità, attraverso la disciplina di uno scambio di notizie, anche in corso di indagine: così da andare al di là dei doveri d'informazione che l'art. 129 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. connette all'esercizio dell'azione penale, pur ovviamente sempre nel rispetto del principio di segretezza sancito nell'art. 329 del codice di rito.

Una forma sempre inquietante di criminalità è costituita dalle **condotte persecutorie** che si articolano in comportamenti di tipo vessatorio, minaccioso, lesivo

della incolumità e della serenità altrui, in larga parte riconducibili alla diffusa scarsa capacità di accettare la fine di un rapporto ad iniziativa del *partner*.

È evidente che non è questa la sede per approfondite riflessioni di carattere sociologico, ma non può sottacersi l'amara constatazione dell'incapacità di molti uomini di accettare l'idea che la libertà – anche nella prosecuzione di un rapporto affettivo – è propria di entrambi i protagonisti del rapporto stesso, in posizione di assoluta parità. Certo è illusorio pensare che con la pur indispensabile azione repressiva (o preventivo/repressiva) si possa svellere una postura mentale così radicata; e va da sé che è necessario un profondo mutamento di costume, agevolato da una rinnovata educazione sin dalla fase scolastica, oltre che familiare.

È stata cura particolare degli uffici requirenti, debitamente richiesti da questa Procura generale, di assicurare circa l'esistenza di linee-guida – all'interno di ogni ufficio – tali da scongiurare il rischio che l'atomizzazione delle denunce di reato potesse sfuggire a una lettura coordinata delle stesse: ciò per evitare che venga a mancare la percezione che specifici episodi, di per sé soli poco allarmanti, possano essere ricondotti alla più grave fattispecie degli atti persecutori, di cui all'art. 612-*bis* c.p., con tutte le conseguenze giuridiche; ciò sempre – ovviamente – nel pieno rispetto della presunzione di non colpevolezza e delle garanzie difensive.

Per quanto attiene alle **violazioni di carattere ambientale** – oggetto di recenti modifiche normative – va evidenziato come costante sia l'attenzione degli uffici requirenti del distretto, anche su *input* di questa Procura generale, in merito all'eventualità di possibili infiltrazioni della criminalità organizzata. Essa, notoriamente, anche nel c.d. “*business* dei rifiuti” articola alcune delle sue più temibili espressioni delinquenziali.

Come da indicazioni della Procura generale presso la Corte di cassazione, è stato attivato il monitoraggio costante, contrassegnato da periodica interlocuzione con le procure della Repubblica e finalizzato alla creazione dell'auspicata “banca-dati” in materia ambientale. In proposito, è stata predisposta una scheda per le comunicazioni relative ai reati ambientali da parte delle procure del distretto: comunicazioni da inoltrare, unitamente ad altre segnalazioni ritenute rilevanti in tema di tutela dell'ambiente, utilizzando la casella di posta elettronica dedicata.

Doverosa menzione va fatta della clamorosa vicenda che ha interessato uno dei territori a più elevata vocazione imprenditoriale, determinando estremo allarme nell'opinione pubblica; si fa riferimento alla situazione di sostanziale *default* della **Banca Popolare di Vicenza**, accompagnata da condotte che, per quanto potuto allo stato accertare, hanno contribuito a cagionare una situazione di crisi economico-sociale di dimensioni rilevanti.

Lasciando ad altri campi e ad altre esperienze professionali l'esame delle problematiche tecniche, occorre qui prendere atto dello sforzo della Procura interessata, che ha concluso le indagini preliminari e rimesso gli atti al giudice terzo, il quale dovrà ora operare le valutazioni di competenza: giudice che va lasciato lavorare serenamente e al riparo da pressioni di sorta.

Particolare cenno merita la problematica dei **reati stradali**, profondamente novellati dal legislatore con precipuo riferimento alle ipotesi in cui si determinino conseguenze gravi o addirittura letali per i soggetti coinvolti. Si tratta di una normativa suscettibile di destare perplessità per l'apparente sproporzione sanzionatoria rispetto ad ipotesi dolose rientranti in altre tipologie di reato: non è un mistero che, sin dal suo varo, essa sia apparsa come una disciplina non esente da un tasso di emotività, seppure da altro punto di vista giustificata dalla volontà di contrastare con rigore quelle condotte che pongono in pericolo la vita umana con atteggiamenti "al limite del dolo" (come il guidare in stato di intossicazione da stupefacenti o da alcool).

Comunque, nel rigoroso rispetto dell'obbligo del magistrato di applicare le norme a prescindere dalla condivisione totale o parziale delle stesse, sono stati concordati protocolli relativi alle modalità coattive di accertamento del tasso di ebbrezza o di alterazione da stupefacenti.

Il tema ora menzionato offre lo spunto anche per affrontare problematiche ulteriori, meritevoli di attenzione, come quella delle esigenze delle **vittime dei reati**.

Nonostante a livello nazionale le statistiche segnalino una diminuzione del numero dei reati ed in particolare di alcuni tra i più allarmanti, è sempre più diffusa la percezione di insicurezza da parte del cittadino. Tale impressione riposa in parte su di una certa enfattizzazione che alcuni organi di informazione operano in merito a singole vicende e in parte sulla sensazione di sconcerto che consegue, non di rado, alla rapida scarcerazione di persone ritenute responsabili di reati anche gravi. Quando si parla di

custodia cautelare, è però evidente che occorre misurare le parole perché sono coinvolti aspetti cruciali dei diritti di libertà; tuttavia non si può non riconoscere come fatti costituiti, ad esempio, dal veder transitare davanti al proprio esercizio commerciale, poco tempo dopo i fatti, i soggetti responsabili di un furto ivi consumato possano determinare profondo senso d'insicurezza; e ciò è negativo.

L'intrinseca provvisorietà della custodia cautelare – correttamente concepita come *extrema ratio* – deve evidentemente compensarsi, dunque, con un più tempestivo intervento della sentenza definitiva, che renda giustizia anche nel dare – così al cittadino come a chi è coinvolto nel processo – la consapevolezza che la risposta dell'ordinamento è efficace e tempestiva.

La realtà è che la probabilità di una condanna giusta e rapida può fungere da disincentivo a delinquere ben più dell'entità della sanzione edittale.

## LA SITUAZIONE CARCERARIA

Non risultano segnalate alla Procura generale di Venezia problematiche particolari relative alla **situazione degli istituti di reclusione del distretto**.

Un'eccezione si è presentata a Verona, dove è stata oggetto d'investigazione l'ipotesi di detenzione di telefoni cellulari da parte di reclusi. L'azione intrapresa ha consentito, da un lato, di reprimere tempestivamente alcune condotte devianti e, dell'altro, di ridimensionare altre ipotesi che avevano allertato l'opinione pubblica tanto da attivare alcune interrogazioni parlamentari.

Il problema del sovraffollamento carcerario – che si confida essere ormai avviato a soluzione duratura, almeno a livello complessivo nazionale, per la significativa riduzione del numero delle presenze all'interno delle strutture carcerarie – offre lo spunto per qualche riflessione sulla sempre più rilevante centralità del **ruolo del procedimento di sorveglianza**, attuazione del principio sancito dall'art. 27 della Costituzione, con riferimento alle finalità rieducativa del trattamento sanzionatorio.

I dati forniti dal Ministero della giustizia, nell'ambito della recente iniziativa nazionale denominata “Stati generali dell'esecuzione penale”, delineano un quadro assai diverso rispetto al diffuso convincimento, anche degli operatori del settore, secondo cui l'Italia sarebbe un paese in cui le misure alternative alla detenzione in qualche modo

vanificherebbero l'azione repressivo/preventiva dello Stato: non di rado si sente affermare che sarebbero applicate in maniera eccessiva rispetto ad altri paesi europei.

In realtà la percentuale di esecuzione in regime di *probation* in Italia è più o meno della metà percentuale rispetto a paesi come la Francia e l'Inghilterra, pur tuttavia talora additati come esempi di sistemi giudiziari più efficaci di quello nazionale. Ma va anche doverosamente segnalato che le statistiche di cui è cenno non sono esenti da contestazioni.

Quel che appare indiscutibile è la sensibilità del legislatore riguardo a questa materia, coerentemente con le potenzialità del procedimento di sorveglianza, che persegue valori costituzionali primari, oltre a poter determinare un risparmio di costi (non solo sociali) per il paese.

Si colloca in tale prospettiva la modifica, sulla base della delega contenuta nel decreto legislativo n. 103 del 2017, di alcune fondamentali regole di questo settore dell'ordinamento: basti pensare alla prospettata elevazione (a quattro anni di pena da eseguire) della soglia entro la quale il pubblico ministero ha in generale l'obbligo di sospendere l'ordine di carcerazione contestualmente alla sua emissione, coerentemente con l'elevazione del limite per l'accesso alle misure alternative. Una tale opzione, da leggersi in combinato disposto con il novellato art. 599-*bis* c.p.p. (di cui si è fatto più sopra cenno), apre anche spazi di rilievo per la difesa tecnica. Consente, infatti, al difensore di iniziare a costruire, in sede di giudizio di merito, un'esecuzione della pena meno gravosa possibile per il proprio assistito e, soprattutto, un'esecuzione nell'ottica del reinserimento sociale: una finalità che non può che essere condivisa da tutti gli operatori del diritto.

Non pare revocabile in dubbio che una risposta efficace alle manifestazioni criminose che attentano al vivere civile necessita, ad un tempo, di rigore nell'applicazione delle sanzioni, ma anche di "giustizia" nella loro determinazione e di intelligenza nel perseguimento dei fini individuali e sociali della pena.

Sul piano delle complessive strategie d'azione nei confronti della delinquenza, è ormai acquisita la dimostrazione che solo l'effettivo concorso dell'azione repressiva e di una adeguata prevenzione può far sperare in risultati concreti. È illuminante l'esempio della più grande metropoli statunitense, rispetto alla quale in questi giorni si leggono i dati dell'abbattimento della criminalità: il che può ragionevolmente ipotizzarsi sia il frutto della combinazione tra l'effettività dell'intervento repressivo (si ricorderà

l'impegno del sindaco di origine italiana) e il recente dispiegarsi di iniziative di prevenzione di grande incidenza concreta. Questa ipotesi è in linea, del resto, con la riscontrata appetibilità – in quel paese – del patteggiamento con ammissione della colpevolezza (il *plea bargaining*), concepibile solo con la pre-condizione della elevata probabilità di una condanna in tempi brevi col rito processuale ordinario.

Del pari, soltanto una considerazione d'insieme consente di affrontare in maniera adeguata il tema cruciale del **sovraffollamento carcerario**. Vanno condivise senz'altro quelle iniziative che hanno fatto da corredo ai principali interventi legislativi, ad esempio nel senso dell'incremento – nel quale pure le procure generali presso le corti d'appello sono impegnate – del trasferimento dei detenuti stranieri nei paesi d'origine: una linea d'azione che può contribuire a ridurre la popolazione detenuta in Italia, nel contempo consentendo alla pena di perseguire meglio le proprie finalità rieducative (grazie al riavvicinamento dei soggetti al proprio contesto familiare e sociale) e di prevenire, per quanto possibile, fenomeni di radicalizzazione in carcere.

La questione degli spazi individuali di restrizione – direttamente connessa al problema del sovraffollamento – è stata ripetutamente sottoposta, in epoca recente, alla cognizione della giurisdizione ad ogni livello: dalla magistratura di sorveglianza alla Corte di cassazione, sino alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima si è doverosamente data carico del problema (non solo italiano, ma di dimensione continentale), attesa la potenziale compromissione della possibilità di un trattamento penitenziario adeguato ovvero la determinazione di una pena inumana e degradante, quando comportante la disponibilità di uno spazio personale esiguo per il detenuto.

Da ciò il dibattito sull'esatta individuazione dei criteri posti dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo.

Constatato che non si rinvenivano “norme universali” in materia di spazio del quale deve godere un soggetto recluso e considerate anche le fonti sovranazionali (quali le indicazioni fornite dal Comitato internazionale della Croce Rossa), la Corte europea ha enucleato una serie di criteri (cristallizzati nella decisione resa il 20 ottobre 2016 dalla Grande Camera nel caso *Muršić c. Croazia*) così sintetizzabili: il giudizio sulla compatibilità con l'art. 3 CEDU delle condizioni detentive «non può essere ridotto ad un calcolo del numero di metri quadrati assegnati al detenuto», dovendo tenersi conto delle complessive condizioni trattamentali mediante una valutazione unitaria; nel

contesto di tale apprezzamento riveste, comunque, carattere preminente il fattore “spazio”, il quale determina, nel caso in cui il recluso in una cella collettiva abbia a disposizione meno di tre mq, una «forte presunzione» di violazione dell’art. 3; ma la presunzione qualificata è superabile in presenza di fattori specifici che possano adeguatamente compensare la mancanza di spazio personale (quali un’adeguata attività trattamentale da svolgersi fuori dalla cella e le generali condizioni igieniche delle strutture penitenziarie).

Su queste linee, la situazione delle carceri italiane può dirsi oggi correttamente orientata in un senso rispettoso dei diritti fondamentali della persona.

Del resto, proprio in un territorio come quello che ci ospita nessuno dovrebbe avere perplessità sulla necessità di un trattamento che sia rispettoso dei canoni maturati dalle convenzioni sovranazionali, se è vero che già nel 1564 si registra un provvedimento organico del Consiglio dei Dieci, particolarmente incisivo nelle prescrizioni igieniche e sanitarie per le carceri. Con provvedimento ancora più risalente, del 25 novembre 1428, si disponeva a proposito delle garanzie per i detenuti che *ogni mese i capi della Quarantia visitino i carcerati, ne ricevano le querele e le riferiscano alla magistratura*, tanto da spingere il viaggiatore tedesco fra Felix Faber da Ulma ad osservare come le celle della Serenissima fossero in condizioni più che buone e non avessero niente a che fare con la crudeltà delle prigioni tedesche.

## CONCLUSIONI

Guardando nell’insieme a questa complessa realtà contemporanea sulla quale abbiamo oggi concentrato l’attenzione – giurisdizione, fenomeni criminali, situazione carceraria – è evidente (tanto più in un periodo di crisi, alla quale si accompagnano grandi mutamenti etici, sociali ed economici) l’esigenza di una forte sinergia d’azione tra i cittadini.

In tale contesto, ciascun soggetto che partecipa alla gestione della cosa pubblica è chiamato ad operare come previsto dalla nostra Carta costituzionale: l’art. 54, secondo comma, stabilisce che *i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore*.



Mi piace sperare che chi veste la toga sappia e voglia, nell'anno giudiziario che oggi si apre, ispirare il proprio agire a questo precetto, dando un'alta interpretazione ai valori che ne sono fondamento.

Davanti a quello scettro, deposto in quest'aula di giustizia a rappresentare – anche visivamente e tangibilmente – il “potere” giudiziario, viene alla mente l'ideale classico, per il quale *la sola autorità stabile è quella che costringe con l'esempio e che si fonda sulla stima e l'ammirazione.*

Nessuna norma lo prevede. Eppure lo si potrebbe incidere in ogni aula, forse in ogni luogo in cui si gestisce il potere pubblico.

Venezia, 27 gennaio 2018

*Antonio Mura*  
Procuratore generale

Nota: *il testo dei protocolli menzionati nell'intervento del Procuratore generale e le tabelle ricavate dai dati delle Procure della Repubblica sono a disposizione degli interessati.*