

FRANCESCO FAVARA

Procuratore Generale della Repubblica
presso la Corte Suprema di Cassazione

INTERVENTO DEL PROCURATORE GENERALE
ALL'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2006

Roma, 27 gennaio 2006

Intervengo in questa solenne cerimonia quale rappresentante della magistratura requirente, per esporre alcune considerazioni sulle funzioni e le attività della Procura generale presso la Corte di cassazione e delle varie procure della Repubblica. Ciò anche a seguito della recente riforma dell'ordinamento giudiziario, che in questi giorni sta assumendo i suoi contorni definitivi con l'approvazione dei decreti delegati, e che diverrà applicabile tra alcuni mesi.

E' di questi giorni poi l'approvazione da parte del Parlamento di una legge che incide profondamente sul giudizio di Cassazione in materia penale e sul potere di impugnazione del pubblico ministero, privato della legittimazione ad appellare le sentenze di proscioglimento. Dopo il rinvio alle camere di tale legge da parte del Capo dello Stato, doverosamente mi astengo da ogni commento e valutazione.

Questi mutamenti normativi rendono certamente più difficile il compito di valutarli e commentarli dall'angolo visuale della magistratura inquirente e requirente.

Data la ristrettezza del tempo a mia disposizione mi limiterò ad alcuni brevi cenni sugli aspetti essenziali delle riforme concernenti la riorganizzazione degli uffici di procura e il settore disciplinare.

La Procura generale svolge dinanzi alla Corte di cassazione la sua funzione istituzionale, formulando richieste in ogni procedimento, sia civile che penale, nell'interesse della legge. Partecipa in tal modo alla funzione nomofilattica affidata alla Corte suprema: a quel compito cioè di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, che è vitale per l'ordinamento giuridico. Un mutamento del ruolo della Corte di cassazione, che in determinate ipotesi divenisse una sorta di terza istanza di merito, comprometterebbe quella funzione, privando sostanzialmente l'ordinamento italiano di una corte suprema di legittimità qual è presente in tutti i moderni sistemi giudiziari del continente.

La legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario non ha inciso sulla descritta funzione della Procura generale, ma ha previsto nuovi compiti di grande delicatezza. Al Procuratore generale della Cassazione fino ad oggi spettava solo di risolvere i contrasti di competenza tra organi del pubblico ministero appartenenti a distretti diversi e di decidere sui reclami in materia di avocazione delle indagini preliminari. Per effetto della riforma egli, oltre ad essere componente del comitato direttivo della nuova Scuola superiore della magistratura, è destinatario di dati e notizie:

sul corretto e uniforme esercizio dell'azione penale;

sull'esercizio dei poteri di controllo, direzione e organizzazione attribuiti ai capi delle procure;

sui provvedimenti di revoca delle deleghe conferite ad altri magistrati dai suddetti capi delle procure.

Sarà necessario affrontare i nuovi impegni con una riorganizzazione dell'ufficio adeguata alla mutata posizione del Procuratore generale, non più soltanto titolare dell'azione disciplinare, ma anche principale referente funzionale – non vertice gerarchico – di tutta la magistratura requirente.

La riforma dell'ordinamento giudiziario prevede, inoltre, regole di riorganizzazione delle procure della Repubblica, che si caratterizzano per l'attribuzione in esclusiva al capo dell'ufficio della titolarità dell'azione penale e di ogni altro potere a questa connesso. Procuratori aggiunti e sostituti svolgono soltanto le funzioni loro delegate dal titolare, il quale è anche legittimato a revocare le deleghe.

Sui magistrati dirigenti ricade anche l'obbligo di predisporre, informandone il Consiglio Superiore della Magistratura, i criteri organizzativi degli uffici, nonché di curare una serie di comunicazioni al procuratore generale presso la corte di appello finalizzate al controllo disciplinare.

E' da tenere presente però che spetta all'organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura, designare i capi delle singole procure, la cui nomina ha durata quadriennale. Spetta allo stesso Consiglio di valutarne la professionalità ai fini di un eventuale rinnovo dell'incarico.

E' lecito auspicare che i capi degli uffici – nominati sulla base di comprovate capacità tecnico-professionali e organizzative – non accentuino la burocratizzazione delle procure, che ne comprometterebbe l'azione e la funzionalità, e lederebbe la stessa immagine della giustizia. Questo non significa rinunciare a una organizzazione efficiente, che certamente implica controlli e coordinamento in ordine alle attività svolte dai magistrati delegati. E' da loro, principalmente, che dipende il buon esito delle indagini nel rispetto dei diritti del cittadino.

L'obiettivo di una migliore efficienza e funzionalità degli uffici non si raggiunge con un'interpretazione della riforma in senso rigidamente gerarchico e burocratico.

Non può essere sottaciuto il rischio che in taluni uffici sia eccessivamente limitata l'autonomia dei singoli magistrati e si creino le premesse per un dannoso contenzioso interno.

Occorre il massimo impegno dei procuratori della Repubblica – proprio in ragione della sovraordinazione che viene loro oggi riconosciuta nell'ambito dei rispettivi uffici – per promuovere un circolo virtuoso che realizzi la partecipazione di tutti i magistrati del pubblico ministero agli obiettivi di corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale, come del resto avevo auspicato nella mia relazione dello scorso anno.

In questa prospettiva si possono porre le basi perché il maggior potere conferito ai capi delle procure produca un recupero di efficacia dell'azione del pubblico ministero, tenuto a muoversi nel tradizionale solco dell'assoluta imparzialità.

Solo da alcuni decenni si è riconosciuta la natura giurisdizionale della funzione del pubblico ministero. Sarebbe antistorico un ritorno al passato.

In Italia ognuno sa di potere sempre fare affidamento sui magistrati del pubblico ministero, oltre che in materia di criminalità (ordinaria e comune) e di terrorismo, anche per denunciare illegalità e abusi pur, se riferibili a centri di interessi forti. Ciò grazie all'indipendenza e all'autonomia di cui gode la magistratura, secondo i principi posti dalla Carta costituzionale. Episodi recenti e meno recenti, che hanno dato luogo a iniziative giudiziarie intraprese nell'interesse generale, talvolta in assenza di controlli e di interventi amministrativi preventivi, hanno confermato la essenzialità del ruolo che svolge il pubblico ministero.

Si è parlato talora di "supplenza" da parte della magistratura come di indebita interferenza nell'azione amministrativa. Se ciò avvenisse, certamente si tratterebbe di attività illegittima: non è tale, invece, l'attività di indagine diretta all'accertamento di reati con le garanzie del giusto processo.

La collettività deve avere fiducia nell'operato della magistratura inquirente, che vaglia l'attendibilità delle accuse con imparzialità, dirige la polizia giudiziaria e svolge il suo compito di tutela della legalità, promovendo l'intervento giurisdizionale: un ruolo di assoluta delicatezza, in quanto si pone al crocevia di funzioni complesse.

Sarebbe rischiosa l'accentuazione esasperata del ruolo di parte processuale del pubblico ministero; non vanno ignorate le distorsioni cui conduce la versione agonistica di un processo di parti. La parità sancita dall'art. 111 comma 2 della Costituzione va rigorosamente rispettata, ma non esaltata o alterata a favore dell'una o dell'altra parte.

C'è chi sostiene che il pubblico ministero in Italia rappresenti un'anomalia rispetto agli altri Paesi occidentali. Si tratterebbe, comunque, di un'anomalia felice; ma non è affatto un'anomalia.

Basti ricordare la Raccomandazione adottata il 6 ottobre 2000 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale, con la quale si vuole assicurare che la sua azione sia subordinata solo alla legge e che, anche nel caso in cui sia dipendente dal governo, il pubblico ministero non subisca ingerenze ingiustificate da parte del potere ministeriale (che, se ritiene di dare istruzioni, deve darle in forma scritta, motivata e pubblica, in modo da assicurare trasparenza e controllo).

Ad onta delle critiche mosse in sede europea, per altri aspetti, al sistema di giustizia italiano, la figura del nostro pubblico ministero realizza proprio quel modello che la Raccomandazione citata intende prefigurare. Ecco perchè è necessario sottolineare i punti di straordinaria modernità della nostra Costituzione sul ruolo del pubblico ministero. Ricomprendendolo nell'ordine giudiziario assieme al giudice e fissando il principio della obbligatorietà dell'azione penale, si è voluto delineare un sistema di giustizia nel quale il pubblico ministero e il giudice hanno funzioni nettamente distinte, ma condividono – ciascuno in piena autonomia – gli stessi fini: la giustizia del caso singolo e, a un tempo, la stabilità delle interpretazioni normative.

In sostanza, il processo come attuazione del principio di eguaglianza. E, conformemente alla Costituzione, il processo "giusto". Dunque, anche di durata ragionevole: un valore essenziale del quale il pubblico ministero per primo è chiamato a farsi carico.

L'attività svolta dalla magistratura inquirente nello scorso anno è stata di grande impegno e qualità. Occorre tuttavia rinnovare la sollecitazione a ridurre i tempi delle indagini preliminari. La media nazionale della loro durata è stata, nell'anno decorso, pari a 365 giorni (18 in più dell'anno precedente). Se si escludono le indagini nei confronti di ignoti, la media sale a 485 giorni. Troppi!

La giustizia è tale soltanto se è tempestiva.

L'eccessiva durata dei processi è, notoriamente, il punto di crisi del sistema italiano, particolarmente alla luce delle sentenze emesse dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo. Confidiamo che le iniziative e la volontà di riforma consentano il salto di qualità che si attende dall'Italia.

Sarebbe però ingeneroso – ed errato – limitare l'attenzione alle emergenze negative. Grazie alla partecipazione attiva e ormai stabile della Procura generale della Corte di cassazione alle principali sedi di confronto dei Procuratori generali europei ed extra-europei, posso fondatamente affermare che è sempre riservata grande considerazione al nostro Paese, ad esempio per la qualità della risposta giudiziaria alle sfide della criminalità organizzata.

Vanno registrati con soddisfazione gli apprezzamenti che di recente, in sede appunto di conferenza internazionale, i vertici degli uffici di procura di Spagna e Regno Unito hanno espresso con riguardo all'efficace e tempestiva definizione, da parte della giustizia italiana, dei procedimenti di consegna di persone coinvolte nelle indagini sui fatti terroristici che hanno colpito le capitali di quei due Stati.

Altre riforme, rilevanti ed incisive, sono state apportate nel settore disciplinare sia per quanto riguarda il quadro complessivo di riferimento, sia per quanto concerne il ruolo del Procuratore generale della Cassazione.

Sotto il primo profilo, è stata introdotta la tipizzazione degli illeciti disciplinari, sollecitata da tempo quale applicazione del principio di legalità. Sono previste nel decreto delegato complessivamente 41 fattispecie di illeciti disciplinari, distinti a seconda che siano commessi nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, o fuori dell'esercizio delle stesse, ovvero conseguenti a reato. Si tratta di un complesso di ipotesi – opportunamente più severo rispetto a quello previsto per altre categorie – che dimostra la particolare importanza attribuita al comportamento corretto dei magistrati. Si deve tuttavia osservare che il legislatore ha in larga misura recepito principi giurisprudenziali della suprema Corte e della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, nonché talune prescrizioni del codice deontologico della magistratura.

L'introduzione del principio di obbligatorietà dell'azione disciplinare ha poi modificato le attribuzioni del Procuratore generale, mentre l'azione rimane facoltativa per l'altro titolare, il Ministro della giustizia.

Anche nel previgente sistema di discrezionalità dell'azione disciplinare, peraltro, il controllo sulla deontologia dei magistrati è sempre stato attento e rigoroso, come attestato dai dati statistici in materia: nell'ultimo anno, sono stati iniziati 164 procedimenti disciplinari (di cui 56 promossi dal Ministro); circa il 50% di tali procedimenti hanno tratto origine da ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

La introduzione di nuove ipotesi di illecito disciplinare – soprattutto quelle derivanti dalle segnalazioni che i capi degli uffici sono obbligati ad effettuare, con loro diretta responsabilità – produrrà inevitabilmente un incremento del numero dei procedimenti. Al conseguente aggravio di lavoro per la Procura generale dovrebbe

corrispondere, come già segnalato al Ministro della giustizia, l'adeguamento degli organici di questo ufficio.

La nuova disciplina procedimentale estende il complesso sistema del vigente codice di procedura penale, in quanto compatibile con la peculiarità del procedimento disciplinare, all'attività di indagine di competenza della Procura generale, nonché al giudizio innanzi alla Sezione disciplinare. L'efficacia di tale disciplina dovrà trovare conferma in sede di applicazione pratica, che potrebbe rendere necessari alcuni correttivi e modifiche.

E' auspicabile, comunque, che l'insieme delle norme deontologiche sopra ricordate valga a mantenere alto il prestigio della magistratura e che anche la vigilanza, correttamente intesa, sull'operato dei magistrati nei vari uffici giudiziari contribuisca a migliorare la tempestività delle decisioni e l'efficienza del sistema di giustizia.

E' con questo spirito che, a conclusione del mio intervento, ho piacere di esprimere – signor Presidente della Repubblica – la ferma convinzione che i magistrati del pubblico ministero sapranno proseguire, con l'autonomia e l'indipendenza di cui hanno dato sempre prova, la loro opera a difesa della legalità.