

Procura generale presso la Corte di Cassazione e qualità del servizio giustizia: attualità e prospettive¹

Pasquale Fimiani, sostituto Procuratore generale, Corte di Cassazione

(23 novembre 2016)

SOMMARIO: 1. La pluralità di funzioni della Procura generale presso la Corte di Cassazione e la qualità del servizio giustizia: rapporti - 2. Il concorso della Procura generale presso la Corte di Cassazione nell'attività nomofilattica: la necessaria modulazione degli interventi e l'espansione del ricorso nell'interesse della legge - 3. Il controllo disciplinare: il superamento della c.d. "tipizzazione imperfetta" e l'estensione del sistema ai magistrati amministrativi e contabili quali precondizioni per l'eventuale modifica dell'assetto del giudice disciplinare - 4. Segue: controllo disciplinare della Procura generale presso la Corte di Cassazione e valutazioni di professionalità - 5. L'uniforme esercizio dell'azione penale: verso un sistema "a rete" degli uffici di Procura promosso dalla Procura generale della Cassazione ed incentrato sulla "nomofilachia delle prassi" - 6. Natura "anfibia" della Procura generale presso la Cassazione, "accountability" dell'organizzazione giudiziaria e possibile revisione dei flussi informativi istituzionali in tema di giustizia

1. La pluralità di funzioni della Procura generale presso la Corte di Cassazione e la qualità del servizio giustizia: rapporti

L'analisi del ruolo che la Procura generale presso la Corte di Cassazione può rivestire in una proposta di miglioramento della qualità del servizio giustizia inclusiva di forme di più intensa interazione tra le giurisdizioni superiori va svolta tenendo presente la pluralità di funzioni svolte dall'ufficio e precisamente:

1. il contributo alla nomofilachia ed all'evoluzione giurisprudenziale, mediante l'intervento, nell'interesse della legge, nel processo civile e penale;
2. l'esercizio delle competenze in materia disciplinare;

¹ Testo del contributo per la Conferenza per la giustizia organizzata dall'associazione *Italiadecide* con la Presidenza della Camera dei deputati.

3. le funzioni di coordinamento previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in sinergia con le Procure generali dei distretti territoriali, al fine di favorire l'uniforme e corretto esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme del giusto processo da parte degli uffici requirenti;
4. i rapporti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la quale, come noto, è istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di Cassazione, cui fa capo la funzione di sorveglianza su di essa;
5. il ruolo svolto nel dibattito istituzionale europeo, mediante la costante presenza in organismi sovranazionali e l'attivazione di punti di contatto della Rete giudiziaria europea in materia civile e penale.

Tale pluralità di funzioni comporta una duplice prospettiva di esame del tema oggetto del presente contributo.

In primo luogo, separatamente considerate, dette funzioni riguardano settori che, pur presentando specifiche e distinte problematiche, sono tutti "*sensibili*" ai fini del rilevamento della qualità del sistema giudiziario e, quindi, del livello di rispondenza alla domanda di giustizia della collettività del "*servizio pubblico*" giustizia.

Detta qualifica, come diffusamente illustrato in altri contributi del gruppo di lavoro, rappresenta infatti la conseguenza della mutata impostazione dell'esame dell'organizzazione giudiziaria, che non è più limitato all'analisi del suo funzionamento, ma si incentra piuttosto sulla sua capacità di soddisfare le richieste della collettività di affermazione del diritto nella regolazione dei conflitti e nella valutazione delle condotte illecite ed in questa prospettiva è ormai riconosciuta la rilevanza di temi quali:

1. l'efficienza del sistema, comprensiva della organizzazione amministrativa e territoriale, nonché della rimodulazione delle procedure;
2. la coerenza e prevedibilità delle decisioni, inclusiva, per quanto riguarda il settore giudicante, della resistenza della decisione del primo giudice nei successivi gradi di impugnazione, nonché del ruolo nomofilattico esercitato dalla Corte di Cassazione e, per quanto riguarda il pubblico ministero, della percentuale di accoglimento delle richieste da parte del giudice, della uniformità delle prassi nella conduzione delle indagini e del coordinamento tra gli uffici di procura;
3. la professionalità dei magistrati, inclusiva della loro formazione;

4. la scelta dei dirigenti degli uffici;
5. la deontologia professionale.

Tematiche queste suscettibili di plurime interferenze con l'attività della Procura generale presso la Corte di Cassazione, in particolare nella materia degli illeciti disciplinari nei quali, non a caso, il passaggio del bene protetto dal "prestigio dell'ordine giudiziario" alla "immagine del magistrato" avutosi con la riforma del 2006, è stato coerente con la progressiva emersione della qualifica del sistema giustizia come servizio pubblico, esprimendo l'evoluzione da un concetto sintomatico dall'istituzione magistratuale come "autorità" ad uno espressivo dei valori (imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio e rispetto della dignità della persona) che concorrono nell'insieme a delineare il modello di magistrato in linea con le aspettative di tutela e di garanzia della società.

Sotto altro profilo, esaminata in una visione unitaria, la pluralità degli ambiti di intervento della Procura generale presso la Corte di Cassazione disegna per l'ufficio un ruolo del tutto peculiare, di natura per così dire "anfibia", in quanto opera sia nel contesto nomofilattico, sia in quello esterno, ruolo che potrebbe essere utilmente implementato per far meglio dialogare due "mondi" tra loro distanti, quali la giurisdizione e la realtà istituzionale esterna (tema questo che sarà esaminato nell'ultimo paragrafo).

2. Il concorso della Procura generale presso la Corte di Cassazione nell'attività nomofilattica: la necessaria modulazione degli interventi e l'espansione del ricorso nell'interesse della legge

È stato più volte evidenziato come l'efficace partecipazione della Procura generale presso la Corte di Cassazione all'attività nomofilattica nei giudizi civili e penali richieda, per l'enorme numero degli affari trattati dalla Corte, la possibilità di modulare l'intervento a seconda della rilevanza delle questioni.

Tale impostazione è stata già avviata nel settore penale.

A seguito della sentenza delle Sezioni Unite n. 51207/2015, che ha esteso il rito camerale non partecipato al procedimento in camera di consiglio innanzi alla Corte avente ad oggetto i ricorsi ex art. 325 c.p.p. in materia di sequestri ribadendo quanto già

era stato affermato in precedenza (Sez. I, n. 4355/1991) circa la natura facoltativa della requisitoria scritta del Procuratore generale, soluzione del resto in linea con il rito camerale partecipato di cui all'art. 127 c.p.p., nel quale il pubblico ministero e le parti private sono sentiti se compaiono, il provvedimento del Procuratore generale dell'8 marzo 2016 ha previsto la redazione di richieste scritte con motivazione "ordinaria" nelle materie oggetto dei gruppi "*Misure di prevenzione e sicurezza*", "*Esecuzione*", "*Ordinamento penitenziario*, e "*Misure cautelari reali, sequestri e confische*", e con motivazione "semplificata" nelle altre materie.

La selezione delle questioni di interesse nomofilattico meritevoli di approfondimento dovrebbe peraltro costituire, ai fini della effettiva utilità del contributo del P.G. alla decisione, una regola di riferimento anche per la requisitoria orale nella udienza pubblica o in quella camerale partecipata.

Al riguardo, per il miglior contributo all'approfondimento dei profili di reale rilevanza nomofilattica, può essere opportuno il deposito del testo scritto della requisitoria, nelle forme della memoria di udienza ex art. 121 c.p.p..

In ogni caso lo scritto, piuttosto che "*appesantire la lettura*" con la diffusa e tralaticia riproduzione della giurisprudenza della Corte, dovrebbe limitarsi ad *individuare la questione ed illustrare la soluzione proposta, secondo uno stile essenziale, ma efficace*, con un richiamo sintetico ai precedenti e, se possibile e necessario, con citazioni di dottrina nei casi in cui si tratti di questione di diritto inedita o controversa.

L'evoluzione del ruolo del Procuratore generale nel processo di cassazione verso il progressivo ampliamento dei settori in cui gli è riconosciuta la facoltà di selezionare le questioni di interesse nomofilattico meritevoli di approfondimento si riscontra anche nella recente riforma del rito civile di cassazione (d.l. 31 agosto 2016, n. 168, conv. con modificazioni nella legge 25 ottobre 2016, n. 197), con l'introduzione dell'art. 380-bis.1 c.p.c. che, nel procedimento per la decisione in camera di consiglio dinanzi alla sezione semplice, prevede la facoltà per il pubblico ministero di depositare in cancelleria le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio.

Tale soluzione completa il disegno avviato con il d.l. n. 69/2013, conv. con mod., dalla legge n. 98/2013, che esclude la partecipazione del Procuratore generale alle udienze in camera di consiglio avanti alla sezione sesta, per la declaratoria delle cause di inammissibilità, di manifesta infondatezza o di manifesta fondatezza del ricorso, ai sensi

del modificato art. 380-*bis* c.p.c., al dichiarato scopo di permettere un “impiego maggiormente selettivo dei magistrati della Procura generale nelle udienze civili” (Relazione al disegno di legge d.l. n. 1248/C/XVII presentato il 21 giugno 2013, di conversione del citato decreto).

Le due novelle del 2013 e del 2016 non hanno toccato la possibilità per il Procuratore generale di proporre ricorso nell’interesse della legge quando il provvedimento non è ricorribile in cassazione e non è altrimenti impugnabile, ai sensi dell’art. 363 c.p.c., e ciò conferma la fondamentale importanza dell’istituto sotto il profilo sistematico, in quanto “*serve a mostrare isolatamente in azione quell’interesse collettivo all’esatta interpretazione del diritto obiettivo che di solito ... si manifesta nel processo soltanto quando sia accoppiato con un interesse individuale e trova soddisfacimento soltanto per impulso e in conseguenza di questo*” [CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, II, Torino, 1920, 118; sulle origini storiche e sulla evoluzione dell’istituto si rinvia a REALI, *Commento all’art. 363 c.p.c.*, in CIPRIANI (a cura di), *La riforma del giudizio di cassazione*, Padova, 2009, 164 ed ivi rif.].

Nonostante l’importanza sotto il profilo teorico, è innegabile che, mentre da un lato è stato sempre più diffuso il ricorso da parte della Corte, sia a sezioni unite, che a sezioni semplici, all’esercizio della facoltà di pronunciare di ufficio il principio di diritto ritenendo la questione di particolare importanza, dall’altro l’iniziativa del Procuratore Generale, come in passato, ha continuato ad avere carattere eccezionale, tanto che non poche sono le voci critiche sollevatesi in dottrina.

Viene stigmatizzata la sostanziale “assenza” del P.G., nonostante il rilievo che potrebbe assumere il ruolo assegnatogli dall’art. 363, specialmente in presenza di decisioni di merito su questioni nuove o comunque rispetto alle quali mancano pronunce di legittimità.

In realtà, la ragione del limitato ricorso alla richiesta di pronuncia del principio di diritto nell’interesse della legge va individuata non già nel disinteresse del P.G., ma essenzialmente nel fatto che non esiste un canale informativo istituzionale espressamente deputato dalla legge ad informare la Procura generale di provvedimenti di merito in relazione ai quali la richiesta è ammissibile e giustificata per l’inerenza a questioni di diritto di interesse nomofilattico [come riconosce CARRATA, *Commento all’art. 363 c.p.c.*, in CHIARLONI (a cura di), *Le recenti riforme del processo civile*,

Torino, 2007, I, 361], con la conseguenza che il suo intervento dipende, inevitabilmente, dalla segnalazione delle parti interessate.

In presenza di tali istanze, la Procura Generale, quando non ha ritenuto di procedere alla richiesta al primo Presidente, ha dichiarato non luogo a provvedere sulle stesse, emettendo motivati provvedimenti comunicati agli istanti; e ciò, pur in mancanza di un obbligo in tal senso, secondo una valutazione di opportunità emersa nella prassi dell'ufficio per ragioni di trasparenza.

In ogni caso, la possibilità per le parti di sollecitare l'iniziativa del P.G., oltre che di proporre – come già avvenuto – ricorsi consapevolmente inammissibili al solo fine di richiedere alla Corte la pronuncia di ufficio del principio di diritto, costituisce, comunque, la garanzia della possibilità, su più versanti, di attivazione dei meccanismi nomofilattici offerti dall'art. 363 c.p.c..

È peraltro auspicabile che sia la stessa Procura Generale a promuovere la creazione di un sistema informativo da cui acquisire notizia dei provvedimenti di merito in relazione ai quali è ammissibile e giustificata per l'inerenza a questioni di diritto di interesse nomofilattico (come auspicato da VERDE, *Il difficile rapporto tra giudice e legge*, Napoli, 2012, 167).

Già sono stati fatti primi passi in tal senso, con l'individuazione, tramite la ricerca su riviste e siti giuridici, di una serie di questioni emerse nella giurisprudenza di merito; al fine di valutare caso per caso l'opportunità della richiesta ex art. 363 a tale iniziativa occorre dare seguito mediante l'acquisizione presso i vari uffici dei provvedimenti e degli atti dei relativi procedimenti, ma trattasi di ricerca non agevole, stante l'incompletezza degli estremi riportati dalle predette fonti informative.

È stata altresì creata una griglia, sulla base della giurisprudenza della Corte, dei provvedimenti che, non essendo ricorribili ex art. 111, comma 7, Cost. e non essendo altrimenti impugnabili, possono costituire idoneo presupposto della iniziativa del P.G. In tal modo sono stati creati i presupposti per una più facile ricerca dei provvedimenti di merito, indirizzata secondo tipologie predeterminate.

Si potrebbe, poi, pensare, per implementare e rendere costante il flusso informativo, a forme di collaborazione con le attività formative per i Magistrati (centrali e decentrate) o con il Consiglio Nazionale Forense ed il mondo accademico e primi contatti con quest'ultimo sono stati già avviati.

Pur trattandosi di un salto in avanti, che vedrebbe impegnata la Procura Generale in un ruolo nuovo per il settore civile, in qualche modo parallelo a quello avviato per il versante penale nell'ambito delle iniziative attuative dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, tale possibilità va considerata con estrema prudenza, essendo necessario il concorso di alcune condizioni.

La prima è che nell'Ufficio di Procura, sia presente una adeguata struttura di supporto per la gestione dei flussi informativi, sia nel numero degli addetti, che nelle procedure operative.

Al riguardo si potrebbe pensare ad una struttura di studio a supporto dei magistrati della Procura generale delegati alla cura del servizio, da creare utilizzando i laureati ammessi al tirocinio presso gli uffici giudiziari sulla base delle convenzioni che possono stipularsi con le facoltà universitarie di giurisprudenza e le scuole di specializzazione per le professioni legali, ai sensi dell'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 e/o dell'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. In tale contesto, i tirocinanti potrebbero essere coinvolti nella gestione dei flussi informativi provenienti dal merito, nella ricerca e primo esame dei provvedimenti suscettibili di attivare la richiesta del P.G., nella creazione ed aggiornamento di banche dati – giurisprudenziali e di dottrina - sulle relative tematiche, da aggiornare periodicamente secondo le direttive dell'Ufficio.

La seconda condizione è data dalla predeterminazione di criteri di selezione delle questioni, sia in sede di segnalazione proveniente dal merito, sia in sede di trattazione (andrebbe data priorità alle questioni relative a diritti fondamentali o a questioni attinenti ad interessi di natura generale).

La recente riforma del processo civile di cassazione con la definitiva attribuzione al P.G. della possibilità di selezionare i casi sui quali ritiene di intervenire, potrebbe finalmente liberare risorse da dedicare alla cura ed alla implementazione del settore dei ricorsi nell'interesse della legge.

In questa prospettiva sono immaginabili ulteriori linee evolutive.

La prima riguarda l'introduzione di meccanismi di coinvolgimento preventivo per la enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge sulla falsariga dell'art. 420-*bis* c.p.c. (il quale prevede la possibilità di un accertamento pregiudiziale

sull'efficacia, validità ed interpretazione dei contratti e accordi collettivi da parte del giudice di merito con provvedimento unicamente ricorribile per cassazione).

Ipotesi, questa, già discussa in dottrina con l'emersione di due contrapposte linee di pensiero, una favorevole, sul rilievo che, in presenza di contrasti giurisprudenziali, tale procedimento, *“oltre ad avere il vantaggio di risultare affidato ai concreti interessi delle parti litiganti, potrebbe contribuire a costruire una cultura davvero assimilabile a quella dei sistemi a Corte suprema, conservando per di più alla decisione della Corte gli ordinari connotati delle decisioni giudiziarie, destinate alla risoluzione di una controversia”* (NAPPI, *Il sindacato di legittimità nei giudizi civili e penali*, I Ed., Torino, 2006, 285 e II Ed., 337; conforme IANNIRUBERTO, *Il nuovo volto dell'art. 363 c.p.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 1081) e l'altra contraria, fondata sul timore del notevole impulso al potere di rimessione da parte dei giudici di merito e degli inconvenienti che ne deriverebbero per l'esercizio della funzione nomofilattica (CRISCUOLO, *I provvedimenti ricorribili. Il ricorso nell'interesse della legge*, in IANNIRUBERTO - MORCAVALLO (a cura di), *Il nuovo giudizio di Cassazione*, I Ed., Milano, 2007, 172).

Timore che però potrebbe essere fugato, con indubbi benefici per la nomofilachia e la certezza del diritto, qualora fossero introdotte forme di filtro presso il giudice *“a quo”*, ad esempio prevedendo che la rimessione della questione preventiva di diritto da parte del giudice monocratico debba essere confermata dal collegio.

La seconda linea evolutiva riguarda la possibilità di estendere la facoltà di proporre ricorso nell'interesse della legge anche ad altri settori.

Viene in primo luogo in evidenza il sistema processuale penale, nel quale l'applicabilità dell'art. 363 c.p.c. è stata espressamente esclusa dalle sezioni unite penali (sentenza n. 6624/2012).

In effetti, non sembrano esservi ragioni ostative all'estensione di tale istituto alla materia penale, anche considerando che lo stesso era già previsto - e per giunta con effetto di annullamento in caso di accoglimento - dall'art. 509 del codice approvato con R.D. 27 febbraio 1913, n. 127 (secondo cui *“il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione può in ogni tempo ricorrere nell'interesse della legge contro qualunque sentenza o ordinanza che sia divenuta irrevocabile per non essere stato proposto ricorso, o per esservi stata rinunzia al medesimo, o perché il ricorso proposto sia stato dichiarato inammissibile”*).

È altresì auspicabile l'estensione anche nel processo avanti al Consiglio di Stato.

L'art. 99, comma 5, C.P.A. (il quale prevede la possibilità per l'adunanza plenaria di enunciare il principio di diritto nell'interesse della legge se ritiene che la questione è di particolare importanza anche quando dichiara il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l'estinzione del giudizio, con una pronuncia priva di effetto sul provvedimento impugnato) riproduce l'impostazione dell'art. 363 c.p.c. nella parte in cui concede analogo facoltà alla Cassazione e sembra coerente con il proposito di una più intensa interazione tra le giurisdizioni superiori immaginare per il P.G. analogo potere di impulso nel processo avanti all'adunanza plenaria, quantomeno nelle materie di giurisdizione esclusiva, caratterizzate dalla presenza di situazioni di diritto soggettivo, sia pur "*intrecciate*" con posizioni di interesse legittimo.

L'ampliamento trasversale della proponibilità del ricorso nell'interesse della legge sarebbe, del resto, coerente con il fondamento stesso della presenza del Procuratore generale nel processo avanti alla Corte Suprema, consistente nell'affermazione dello "*ius constitutionis*", inteso come corretto, coerente ed efficace esercizio della funzione nomofilattica, anche sganciata dallo "*ius litigatoris*", come appunto avviene nell'ipotesi disciplinata dall'art. 363 c.p.c. (si rinvia alle considerazioni di CALAMANDREI sulla valenza sistematica del ricorso nell'interesse della legge di cui si è dato conto in precedenza).

L'espansione dell'istituto potrebbe riguardare anche i meccanismi di coinvolgimento preventivo per la enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, auspicabili, sempre garantiti da adeguati sistemi di filtro, oltre a processo civile, anche in quello penale di cassazione (con ampliamento dello spazio di utilizzabilità dell'art. 618 c.p.p. che attualmente prevede soltanto la rimessione alle sezioni unite da parte di una sezione della Corte di una questione di diritto sottoposta al suo esame che ha dato luogo o può dar luogo ad un contrasto giurisprudenziale) ed in quello avanti al Consiglio di Stato (nelle stesse materie in cui si ammetta la possibilità di ricorso da parte del Procuratore generale).

3. Il controllo disciplinare: il superamento della c.d. “tipizzazione imperfetta” e l’estensione del sistema ai magistrati amministrativi e contabili quali precondizioni per l’eventuale modifica dell’assetto del giudice disciplinare

Uno dei settori oggetto dei lavori del gruppo di studio è stato quello disciplinare, per il quale nel corso dei lavori sono stati prospettati due interventi: l’estensione del sistema introdotto dal d.lgs. n. 109/2006 ai magistrati amministrativi e contabili (esclusi dall’ambito di applicazione ai sensi dell’art. 30) e la modifica dell’assetto del giudice disciplinare di tutte le magistrature, attraverso la istituzione della c.d. “Alta Corte” in sostituzione della Sezione disciplinare del C.S.M. o, in alternativa, in aggiunta quale giudice speciale delle impugnazioni disciplinari.

La posizione dell’ufficio è stata quella di astenersi dal partecipare, al di fuori delle sedi istituzionali, alla formulazione di proposte di riforma dell’assetto ordinamentale della giurisdizione ordinaria, specie se comportanti modifiche di rango costituzionale.

Sembra comunque che ogni discussione sull’assetto del giudice disciplinare debba partire dal riconoscere che il sistema introdotto nel 2006 per i magistrati ordinari ha dato prova di buon funzionamento.

Nell’intervento scritto del Procuratore generale Ciccolo per l’Assemblea generale della Corte sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2015, si afferma come siano “*i numeri a dimostrare che la giustizia disciplinare è tutt’altro che compiacente*” e si sottolinea come il suo intervento debba “*essere riservato alla sanzione di condotte patologiche rilevanti e non è strumento che possa essere impropriamente utilizzato per più generiche finalità di maggiore efficienza e di politica della giurisdizione*”.

Va ribadito, anche in questa sede, che «*il sistema disciplinare può intervenire solo su casi singoli, quando la lesione degli interessi rilevanti si è già determinata: è impossibile piegarlo al raggiungimento di altri, più generali obiettivi che sta forse nella confusione tra i due diversi piani, quello della “sanzione” giurisdizionale e quello della “prevenzione” che deve assicurare il C.S.M. in via amministrativa, la radice della contraddizione per la quale, a fronte di un sistema disciplinare il cui bilancio è certamente in attivo, se ne chiede da più parti la riforma*».

Considerazioni, queste, che consentono di rispondere a chi, facendo leva sulla insoddisfazione per il funzionamento della giustizia, «*ha favorito l’idea che un diverso sistema, sottratto ad una Sezione disciplinare espressione esclusiva del Consiglio*

superiore, sarebbe in grado di esercitare un maggior controllo sulla magistratura e di migliorarne il funzionamento».

Tale impostazione – rilevava il Procuratore generale – finisce con il *“chiedere così al sistema disciplinare di assolvere una funzione che non gli è propria, deresponsabilizzando chi, sul piano normativo, regolamentare, organizzativo, dirigenziale, operativo, dovrebbe intervenire, ciascuno secondo il proprio ruolo, le proprie responsabilità, la propria consapevolezza professionale”.*

Tale precisazione non esclude però la necessità di interventi correttivi.

Il primo riguarda la miglior definizione degli illeciti.

Infatti, l'originario sistema previsto dal d.lgs. n. 109/2006 è stato fortemente inciso dalla doppia abrogazione, da parte della legge n. 269 del 2006, dell'art. 1, comma 2 (secondo cui *“il magistrato, anche fuori dall'esercizio delle proprie funzioni, non deve tenere comportamenti, ancorché legittimi, che compromettano la credibilità personale, il prestigio e il decoro del magistrato o il prestigio dell'istituzione giudiziaria”*) e dell'art. 3, lett. l, che prevedeva come illecito extrafunzionale *“ogni altro comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell'apparenza”*. L'effetto è stato quello di eliminare il catalogo generale dei doveri del magistrato al di fuori delle funzioni, ora ristretti a quelli desumibili dalle singole figure di illecito previste dall'art. 3 e di restringere a quelli espressamente previsti i comportamenti illeciti extrafunzionali.

Tale soluzione, pur condivisibile nella parte in cui predetermina in modo specifico i comportamenti vietati al magistrato, evitando spazi di ambiguità e di incertezza, ha però comportato un arretramento della tutela in presenza di condotte extrafunzionali *“atipiche”* che appaiono stridere con l'immagine di imparzialità ed indipendenza del magistrato. Un'ipotesi, questa, inevitabile, in mancanza di una norma di chiusura, in considerazione della dinamicità e pluralità delle forme di relazione nella sfera privata, dell'evoluzione dei costumi e degli stessi parametri etici di riferimento, delle nuove modalità di comunicazione, delle variegate forme di aggregazione dei gruppi e di emersione dei centri di imputazione degli interessi, tutti elementi che, nel complesso, determinano la difficoltà di predeterminare un quadro esaustivo dei comportamenti extrafunzionali rilevanti sotto il profilo disciplinare (sul tema della c.d. *“tipizzazione imperfetta”*, ripetutamente affrontato negli interventi del Procuratore generale della

Cassazione negli incontri degli ultimi anni di presentazione delle relazioni sull'amministrazione della giustizia da parte del primo Presidente della Corte di Cassazione, sia consentito rinviare a FIMIANI – FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, 2013, 439).

I lavori della *Commissione Vietti* recentemente licenziati, con la rimodulazione di gran parte degli illeciti funzionali (distinti in relazione alla violazione dei doveri di imparzialità, di correttezza, di diligenza, di laboriosità e di riserbo) ed extrafunzionali (con la miglior definizione di alcune fattispecie e l'introduzione dell'illecito di chiusura per "ogni altro comportamento tenuto in luogo pubblico o aperto al pubblico idoneo a compromettere in modo grave il prestigio della funzione giudiziaria") sembra andare nella duplice direzione:

- di chiarire la *natura plurioffensiva* degli illeciti funzionali, in quanto lesivi non più soltanto dell'immagine del magistrato, come costantemente affermato, ma anche dello specifico bene sotteso al dovere la cui violazione è sanzionata;
- di introdurre per l'illecito extrafunzionale una *tipizzazione non esaustiva*, in modo da ridurre il rischio di condotte non punibili, ancorché stridenti con l'immagine di imparzialità ed indipendenza del magistrato.

La modifica del sistema disciplinare introdotto dal d.lgs. n. 109/2006 potrebbe essere l'occasione per estenderne l'applicazione, eventualmente con l'introduzione di una clausola generale di salvezza della compatibilità, ai magistrati amministrativi e contabili, con il superamento della esclusione per essi prevista dall'art. 30 del d.lgs. citato.

Tale estensione dovrebbe riguardare anche la netta distinzione tra organo competente per i sommari accertamenti predisciplinari e per le indagini disciplinari e giudice disciplinare, ed al riguardo si potrebbe pensare ad un allargamento delle competenze della Procura generale presso la Corte di Cassazione, stante l'ampia esperienza maturata in materia, eventualmente integrata da magistrati amministrativi e contabili appositamente designati.

Questi due passaggi - estensione del sistema di illeciti tipizzati alle altre magistrature e contestuale affidamento delle indagini ad essi relativi ad un organo distinto ed autonomo da quello giudicante – nonché un successivo congruo periodo di sperimentazione dell'applicazione di tale sistema ai magistrati amministrativi e

contabili, sembrano costituire la preconditione necessaria per discutere della utilità di un giudice disciplinare unico per tutte le magistrature, quale la c.d. “Alta Corte”, la cui istituzione, comportando una modifica costituzionale, richiede un approccio di estrema prudenza e quindi l’opportunità di una valutazione fondata su specifiche e comprovate esigenze.

4. Segue: controllo disciplinare della Procura generale presso la Corte di Cassazione e valutazioni di professionalità

Come evidenziato nel paragrafo che precede, prima dell’intervento disciplinare è necessario un adeguato intervento sulle verifiche della professionalità di ogni magistrato, comparative e individuali.

L’esperienza – ricorda il Procuratore generale nel citato intervento – insegna che “*molte delle condotte non ritenute meritevoli nemmeno di inizio di azione disciplinare ben potrebbero o dovrebbero essere tenute in considerazione dal C.S.M. per i diversi profili attinenti alle valutazioni di professionalità*”, tanto che “*da diverso tempo, taluni sostengono l’opportunità che i decreti di archiviazione siano trasmessi per conoscenza al C.S.M., onde porre l’organo di governo autonomo in grado di conoscere condotte delle quali non è in alcun modo informato, visto che, dopo la riforma del 2006, gli sono state sottratte competenze anche in tema di trasferimento d’ufficio per incompatibilità ambientale ex art. 2 R.D.lgs. n. 511 del 1946. Se infatti l’esposto del privato viene trasmesso ai soli titolari dell’azione disciplinare e non al C.S.M., l’organo di governo autonomo può venire a conoscenza di quei fatti e di quelle condotte, oggetto di doglianza, solo nell’ipotesi in cui l’azione disciplinare venga esercitata*”.

La questione si pone “*poiché il filtro della Procura generale fa sì che più del 90% delle notizie di illecito disciplinare venga ogni anno ritenuto privo di rilievo, nell’ipotesi largamente prevalente della archiviazione il C.S.M. non viene informato di fatti di possibile rilievo nell’ambito delle sue attribuzioni*”.

Sembra al riguardo utile ricordare la triplice alternativa per il Procuratore generale posta nel citato intervento:

- trasmettere al C.S.M. ogni decreto di archiviazione in base al principio generale dell’ordinamento giudiziario secondo il quale l’organo del governo autonomo della

magistratura deve essere informato di ogni fatto concernente la vita professionale del magistrato;

- non trasmettere al C.S.M. alcun decreto di archiviazione, in base alla considerazione che manca una norma primaria che lo preveda;

- valutare caso per caso la trasmissione del decreto di archiviazione, a seconda del rilievo che quei fatti, atti o comportamenti del magistrato abbiano o possano avere.

L'intervento non ha preso posizione a favore dell'una o dell'altra soluzione, ma ha auspicato indicazioni del C.S.M., in quanto competente sulle valutazioni di professionalità. In particolare ha osservato il Procuratore generale:

«La prima alternativa potrebbe essere quella preferibile sul piano sostanziale, perché porrebbe il C.S.M. nella condizione di procedere, nella collegialità propria dell'organo, alla valutazione di ciò che può essere rilevante ai fini del percorso professionale del magistrato. Essa però si scontra con l'aspetto pratico, di non secondaria importanza, di dare spazio ad un relevantissimo – e non di rado inutile – “carteggio” tra la Procura generale ed il C.S.M., che potrebbe raggiungere una cifra tra i 1.200 ed i 1.400 decreti di archiviazione all'anno.

La seconda ipotesi, quella di non trasmettere al C.S.M. alcun decreto di archiviazione, potrebbe essere la soluzione più semplice, ma anche quella più burocratica, che priverebbe al contempo l'organo di governo autonomo di una serie di notizie utili.

La terza ipotesi, astrattamente la più razionale, comporterebbe il rischio di spostare la valutazione relativa al possibile rilievo della condotta oggetto di archiviazione dall'organo collegiale preposto al Procuratore generale, che è solo uno dei ventisette componenti del Consiglio superiore.

La scelta dell'alternativa più opportuna dovrebbe essere demandata proprio al C.S.M. mediante una regolamentazione ad hoc di fonte secondaria e sarebbe idonea ad evitare defatiganti discussioni plenarie circa l'inserimento o meno nel fascicolo personale del magistrato di questo o quel decreto di archiviazione, con la conseguenza di affidare la valutabilità o meno della condotta del magistrato alla soluzione casistica».

5. L'uniforme esercizio dell'azione penale: verso un sistema "a rete" degli uffici di Procura promosso dalla Procura generale della Cassazione ed incentrato sulla "nomofilachia delle prassi"

L'attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in tema di uniforme esercizio dell'azione penale, vede da tempo l'ufficio al centro di una costante interlocuzione con le Procure generali presso le Corti di Appello, sia nel richiedere l'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari per avviare il monitoraggio propedeutico alla realizzazione della predetta uniformità, sia, sul fronte opposto, nel ricevere, sempre più frequentemente, richieste di approfondimenti o segnalazioni di questioni controverse meritevoli di intervento (per l'avvio delle prime attività di attuazione dell'articolo 6, si rinvia alle relazioni di MURA, RIELLO e SALVI, nell'ambito dell'incontro con i Presidenti delle Corti di Appello e i Procuratori Generali sul tema "*Le buone prassi organizzative: gli uffici giudicanti e requirenti – Rispettive specificità applicative*" tenutosi in data 17 giugno 2010 presso il C.S.M.).

Analoghe richieste di intervento sono state talvolta rivolte all'ufficio dal Ministro della Giustizia, a conferma della crescente esigenza di una "*nomofilachia delle prassi*" investigative sia quale garanzia di uguaglianza nell'applicazione della norma procedimentale, sia quale preconditione imprescindibile dell'accertamento della verità nel processo (esigenza confermata da recenti iniziative del Consiglio superiore in tema di studi sulla responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile e di ricognizione di buone prassi in materia di intercettazione di conversazioni).

Si è quindi attivata la positiva circolarità delle informazioni circa la diversa impostazione seguita dai vari uffici requirenti (a livello distrettuale e nazionale) sulle varie questioni relative alla gestione delle indagini, e ciò ha favorito in diversi casi il superamento di ingiustificate disomogeneità, con abbandono di quelle prassi rivelatesi irrazionali o scarsamente efficaci a favore di modelli operativi più efficienti.

L'importanza dell'istituto è stata riconosciuta dalla Risoluzione del 16 marzo 2016 del Consiglio superiore della magistratura in materia di organizzazione degli uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità antiterrorismo, secondo cui vanno riconosciuti ai Procuratori generali presso le Corti di Appello "*poteri di impulso, anche per la conclusione di idonei protocolli ... nell'ambito della migliore interpretazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, che ha visto nel tempo stratificarsi,*

per effetto dell'azione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, e con l'osservazione attenta della settima commissione consiliare, più che una interpretazione del contenuto di una norma apparsa inizialmente come una sorta di cuneo nelle maglie dell'autonomia degli uffici di primo grado, un vero e proprio metodo di lavoro, fatto della paziente e diffusa attività di armonizzazione, prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale, delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente". Con tale atto è stata definita "prassi virtuosa dell'applicazione dell'art. 6 e dei poteri di impulso e di vigilanza" quella che "affida all'autorevolezza del lavoro di coordinamento organizzativo il metodo per puntare all'uniformità dell'azione penale nel rispetto dell'autonomia dell'ufficio del pubblico ministero di primo grado".

Come osservato dal Procuratore generale Ciccolo nel già citato intervento scritto per l'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, i positivi risultati conseguiti hanno fatto sì che la norma in questione – da taluni accolta con scetticismo poiché ritenuta *"il portato di una cultura verticistica e piramidale dell'ufficio del pubblico ministero"* – sia oggi *"salvo voci del tutto isolate attestate su posizioni di pura conservazione ... generalmente riconosciuta quale l'utile strumento che ha consentito di salvaguardare lo storico assetto della magistratura inquirente italiana, fondato sull'autonomia dei singoli uffici del pubblico ministero, coniugandolo con le esigenze imposte da un mondo connotato da dinamiche sociali estremamente articolate e da una realtà fenomenica criminale in rapida evoluzione"*, puntando *"sul coordinamento e non sulla gerarchia"*.

La raccolta da parte della Procura generale della Cassazione di dati e informazioni organizzative provenienti dai diversi uffici consente, quindi, "uno sguardo d'insieme sulle diverse realtà territoriali nonché l'individuazione dei settori in cui è necessario o utile un coordinamento; permette, infine, la diffusione delle buone prassi organizzative a livello nazionale, innescando, attraverso le stesse, un incrementale processo di miglioramento della risposta alla criminalità" (VIOLA, relazione introduttiva tenuta nel corso dell'incontro con i Procuratori generali presso le Corti di Appello sull'attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106/2006, promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione, nei giorni 14 e 15 aprile 2016, alla quale si rinvia per ulteriori spunti di riflessione sulla possibile evoluzione dell'istituto ai fini del miglior contrasto,

anche in sede di cooperazione internazionale, alle varie forme di criminalità; per l'approfondimento delle prassi investigative nella materia dei reati ambientali, sia consentito rinviare alla NOSTRA relazione tenuta nel corso dello stesso incontro).

Può dirsi ormai acquisita a vari livelli, come efficacemente affermato nel comunicato stampa relativo al predetto incontro del 14 e 15 aprile 2016, *«l'esigenza di organizzare la magistratura requirente, nel suo complesso, secondo un sistema "a rete" in cui la Procura generale della Cassazione sia garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni»*.

Il sistema del modello "a rete" rappresenta, infatti, il punto di equilibrio in quelle organizzazioni complesse, quale è quella giudiziaria requirente, cui appartengono soggetti con diverse competenze e livelli di responsabilità, ma tutti dotati di autonomia, chiamati a dover necessariamente dialogare e coordinarsi tra loro per il miglior funzionamento del sistema di cui fanno parte.

In tale prospettiva utile è il riferimento alla recente legge n. 132/2016 che si propone di superare le note difformità applicative della normativa ambientale da parte delle varie Agenzie regionali attraverso la creazione del *"Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente"*, attribuendo all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) un ruolo di coordinamento e di garante dell'attuazione delle soluzioni condivise nel confronto con le Agenzie stesse, evitando soluzioni verticistiche e direttive gerarchicamente imposte dall'alto.

In qualche modo anticipando lo spirito di tale riforma, il Procuratore generale Ciccolo, considerate le diverse problematiche emerse in tema di uniforme esercizio dell'azione penale in tema di reati ambientali nel corso del predetto incontro del 14 e 15 aprile 2016, ha organizzato il settore di attuazione dell'art. 6 nella materia ambientale in modo da attivare un monitoraggio permanente, conferendo a tal fine una specifica delega ad un magistrato già addetto al settore; è significativa l'impostazione interdisciplinare di tale monitoraggio, esteso alle problematiche interpretative che si pongono nella materia civile, anche al fine di acquisire elementi di conoscenza per la proposizione di ricorsi nell'interesse della legge ai sensi dell'art. 363 c.p.c., per quanto riguarda i settori in cui viene in evidenza la materia ambientale, quali, a titolo esemplificativo, i regolamenti di

giurisdizione, le opposizioni a sanzioni amministrative, il risarcimento del danno ambientale ed i tributi ambientali.

Trattasi di un nuovo approccio alla “*gestione integrata*” dei servizi di valenza nomofilattica in senso ampio (giuridica e delle prassi) che, se utilmente sperimentato, potrebbe essere riprodotto per altre materie di natura trasversale al pari di quella ambientale.

Tali prospettive di evoluzione dell’istituto potranno, poi, essere utilmente supportate dalla eventuale approvazione della proposta di modifica dell’art. 6 formulata dalla commissione Vietti, la quale prevede il rafforzamento del ruolo di coordinamento e vigilanza del Procuratore generale della Corte di Cassazione, chiamato a coordinare, al fine di favorire l’adozione di criteri organizzativi omogenei e funzionali da parte dei procuratori della Repubblica e la diffusione di buone prassi negli uffici requirenti, riunioni periodiche tra i Procuratori generali presso le Corti di Appello all’esito delle quali vengono formulate linee guida organizzative da trasmettere al Consiglio superiore della magistratura per l’approvazione (trasmissione funzionale a prevenire il rischio di sovrapposizione tra le iniziative consiliari di ricognizione delle buone prassi ed attività della Procura generale attuative dell’art. 6 del d.lgs. n. 106/2006).

6. Natura “anfibia” della Procura generale presso la Cassazione, “accountability” dell’organizzazione giudiziaria e possibile revisione dei flussi informativi istituzionali in tema di giustizia

Come già anticipato, la pluralità delle funzioni svolte dalla Procura generale presso la Cassazione, unitariamente esaminata, attribuisce all’ufficio caratteristiche di peculiarità, dato il suo operare sul duplice versante della nomofilachia e del contesto ad essa esterno.

Peculiarità che, peraltro, caratterizza lo stesso contributo nomofilattico, stante la presenza di elementi di specificità che non lo qualificano come del tutto speculare rispetto a quello della Corte di Cassazione.

Al riguardo va innanzitutto tenuto presente che l’organizzazione dell’ufficio è modulata in modo da prevedere, ferma restando la distinzione tra il settore civile e quello penale, la partecipazione all’attività giurisdizionale di più sezioni, impostazione che può

consentire al Procuratore generale una interpretazione del ruolo tale da individuare e rappresentare alla Corte, anche in modo critico, le linee evolutive della giurisprudenza trasversali alle varie sezioni, nonché quelle che in parallelo si evidenziano nei settori civile e penale e ciò sia nelle materie interdisciplinari (si pensi, oltre a quella ambientale, alla materia tributaria, al settore degli appalti e dei servizi pubblici, al diritto eurounitario), sia nelle questioni fondamentali di carattere processuale (si pensi al valore del giudicato, od alle conseguenze del mutamento di giurisprudenza, oggetto negli ultimi anni di plurimi interventi della giurisprudenza in entrambi i settori, anche in conseguenza degli arresti delle Corti sovranazionali).

La possibilità di arricchire l'intervento nel processo è inoltre assicurata dalle varie occasioni di confronto con la realtà fattuale della giurisdizione che vengono in evidenza nell'ambito disciplinare, considerato l'elevato numero di esposti per presunti errori di diritto da parte del giudice.

Anche il confronto internazionale, infine, pone il Procuratore generale nella condizione di osservatore privilegiato delle dinamiche normative ed interpretative a livello sovranazionale e di destinatario di apporti informativi utilizzabili, attraverso una sapiente rielaborazione, nella partecipazione dinamica al processo innanzi tratteggiata.

In questi due settori, poi, si realizza un vero e proprio rapporto "*osmotico*", in quanto la partecipazione all'attività nomofilattica da un lato, si nutre delle esperienze elaborate in quelle sedi, ma, dall'altro, costituisce la base conoscitiva che coadiuva il Procuratore generale nell'esercizio delle funzioni disciplinari in tema di corretto esercizio della giurisdizione ed integra il bagaglio conoscitivo di cui dispone nel confronto sovranazionale.

Già queste prime considerazioni consentono di individuare la caratteristica propria dell'attività della Procura generale presso la Corte di Cassazione, che è quella di avere al suo interno elementi di matrice multipla, provenienti sia dal versante della nomofilachia, sia da quello delle esperienze della realtà ordinamentale ed istituzionale esterna.

Tale caratteristica è confermata dalle caratteristiche dell'intervento in altri settori.

Da un lato, infatti, l'attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 in tema di uniforme esercizio dell'azione penale, vede l'ufficio al centro di una costante interlocuzione con le Procure generali presso le Corti di Appello di cui si è detto.

In sede di attuazione del citato articolo 6 è poi in via di espansione la prassi di sottoporre alle Procure della Repubblica, per la eventuale adesione (peraltro generalmente avvenuta), schemi di protocollo preventivamente concordati con interlocutori istituzionali quali l’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo in materia di inchieste di sicurezza relative ad incidenti che interessino l’aviazione civile (ai fini dell’attuazione del Regolamento UE 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell’aviazione civile) e l’Autorità nazionale anticorruzione [al fine di assicurare all’ANAC “tempestiva e (tendenzialmente) completa notizia dei fatti emersi nell’ambito della indagine penale, secondo la disposizione di cui all’art. 129, c. 3, ultima parte, disp. att. c.p.p., in vista dell’importante azione di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità” affidate all’indicata autorità]. Tali iniziative, oltre a rappresentare un modello operativo di sviluppo delle attività di attuazione del citato art. 6 suscettibile di ulteriore applicazione (si pensi ad esempio alla materia ambientale oggetto della specifica delega in precedenza illustrata), confermano la vocazione dell’ufficio al confronto con interlocutori istituzionali esterni al mondo della giurisdizione.

La stessa facoltà di proposizione di ricorsi nell’interesse della legge ai sensi dell’articolo 363 c.p.c., al di là della scarsa utilizzazione dell’istituto per le ragioni illustrate, si colloca in questa prospettiva, in quanto la sua attribuzione al Procuratore generale ne riconosce (implicitamente) la legittimazione a ricercare le fattispecie in cui si pongono questioni meritevoli di affermazione di un principio di diritto chiarificatore e, quindi, ad instaurare forme di interlocuzione con soggetti esterni al contesto nomofilattico, siano essi cittadini, operatori del diritto, od uffici di merito presenti sul territorio.

Tale caratteristica di organo giurisdizionale “*anfibia*”, che opera sia nel contesto nomofilattico sia in quello esterno e che quindi, proprio per questa specificità, è in grado di far dialogare due “*mondi*” tra loro distanti, va incrociata con il corollario fondamentale del concetto di sistema giudiziario come servizio pubblico, consistente nella possibilità di misurazione del suo livello di rispondenza alla domanda di giustizia della collettività.

Un livello per la cui definizione si è progressivamente assistito all’importazione ed adattamento di parametri propri della scienza dell’amministrazione, tanto che ormai si ragiona diffusamente su concetti quali la responsabilità sociale dell’amministrazione

giudiziaria, la sua rendicontazione e la sua “*accountability*”, quest'ultima intesa come “capacità della organizzazione giudiziaria di comprendere i rapporti con l'ambiente e sapere individuare le performance di sistema più significative” (INGRASSIA, *Accountability, organizzazione e rendicontazione sociale nelle amministrazioni giudiziarie italiane: alcune evidenze empiriche*, in *Studi organizzativi*, 2014, II).

Si impone, allora, una riflessione sulla idoneità dell'attuale sistema di comunicazione istituzionale previsto dall'art. 86 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), rispetto alle più intense richieste di rendicontazione delle performance dell'organizzazione giudiziaria e sulla adeguatezza della collocazione al suo interno della partecipazione del Procuratore generale presso la Cassazione rispetto alla pluralità di funzioni attribuitegli ed alla conseguente specificità del suo ruolo precedentemente illustrata.

Un sistema che, come noto, si caratterizza dal 2005 per la sostituzione di quello tradizionale precedente, basato sulla relazione annuale del Procuratore generale presso la Cassazione e dei Procuratori generali presso le Corti di Appello, con quello attuale incentrato sulla comunicazione annuale del Ministro della giustizia alle Camere sull'amministrazione della giustizia nel precedente anno nonché sugli interventi da adottare ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione e sugli orientamenti e i programmi legislativi del Governo in materia di giustizia per l'anno in corso e sulla relazione annuale da parte del primo Presidente della Corte di Cassazione e dei Presidenti di Corte di Appello sull'amministrazione della giustizia, con facoltà di intervento dei rappresentanti degli organi istituzionali, del Procuratore generale e dei rappresentanti dell'avvocatura.

La scelta del legislatore del 2005, storicamente collocabile in un periodo di forti tensioni tra politica e magistratura, nel quale era diffusamente predicata l'idea del ridimensionamento del ruolo istituzionale del pubblico ministero, va ripensata a seguito della definitiva affermazione della domanda di piena rendicontazione delle performance del sistema giustizia e dei fattori su di esse incidenti.

La risposta a tale domanda postula, infatti, per la sua adeguatezza, la copertura dei seguenti ambiti:

1. il profilo organizzativo e la capacità del sistema di definizione degli affari in tempi ragionevoli;

2. la coerenza delle decisioni e la tenuta della nomofilachia, quale elemento qualificante il giusto processo;
3. gli aspetti deontologici e professionali dei magistrati, cioè dei principali attori del sistema;
4. l'incidenza dei fattori ambientali (inclusivi di quelli istituzionali, economici e mediatici) sul funzionamento del sistema stesso.

Orbene non sembra che le attribuzioni del Ministro ex art. 110 Cost., in tema di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, e la posizione di vertice della magistratura giudicante del primo Presidente della Cassazione, assegnino competenze tali da coprire pienamente i predetti versanti significativi per l'adeguato rilevamento delle performance del sistema giustizia in precedenza indicati.

Copertura invece pienamente assicurata, oltre che dal concorso nel circuito informativo degli apporti dei pareri del C.S.M. (al riguardo si rinvia a ZANON – BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV Ed., Bologna, 2014, 57) e, per quanto riguarda gli aspetti formativi dei magistrati, della Scuola Superiore della magistratura (si rinvia alla Relazione del Presidente del Comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura Gaetano Silvestri in occasione della inaugurazione dell'anno formativo 2016, in <http://www.scuolamagistratura.it/images/2016/Inaugurazione>), dalla specificità del ruolo del Procuratore generale presso la Cassazione innanzi tratteggiata, inclusiva della diretta e piena conoscenza degli aspetti deontologici e disciplinari, nonché di una prospettiva di valutazione d'insieme del funzionamento del servizio giustizia e della incidenza su di esso dei fattori ambientali ed istituzionali esterni.

L'ampio spettro delle funzioni di competenza del Procuratore generale presso la Cassazione e la natura di istituzione "ponte" tra nomofilachia e realtà esterna, presente nel suo DNA, rischiano allora di essere comprese all'interno del solo intervento nel corso della presentazione della relazione annuale del primo Presidente.

La pluralità dei momenti di confronto istituzionale in tema di giustizia cui il Procuratore generale ormai è chiamato a partecipare ed il riconoscimento in tali sedi della specificità del ruolo innanzi descritta rendono invece necessarie forme più ampie di comunicazione istituzionale, inclusive anche:

- della possibilità per il Procuratore generale di segnalare al Parlamento difficoltà interpretative ed operative dipendenti dal tenore del testo di legge o da vuoti

- normativi, in tal modo supportando l'attività di *drafting* legislativo (in tema si rinvia all'ampia trattazione nel sito <http://www.tecnichenormative.it>);
- dell'inoltro al Ministro della Giustizia da parte del Procuratore generale, di una specifica relazione ricognitiva dello stato della reciproca interlocuzione nei vari settori, delle problematiche emerse e delle possibili soluzioni;
 - di una interlocuzione sistematica con il C.S.M. allo scopo di risolvere le problematiche relative alla gestione del settore disciplinare (specie se sia risolta dal Consiglio con normazione secondaria la questione del rapporto con le valutazioni di professionalità) ed evitare sovrapposizioni le attività del Consiglio di ricognizione delle buone prassi organizzative e quelle della Procura generale di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006.

Tale ampliamento, oltre a completare lo spettro delle comunicazioni istituzionali relative al servizio giustizia, incidendo positivamente sul suo livello di “*accountability*”, avrebbe anche l'effetto di migliorare il “*dialogo*” della giurisdizione con la realtà istituzionale esterna [su tale rapporto, *ex plurimis*, cfr., da ultimo, GUARNIERI - INSOLERA – ZILLETTI (a cura di), *Anatomia del potere giudiziario*, Carocci editore, 2016, *passim* e GIUPPONI, *Il conflitto tra giustizia e politica. Verso una “democrazia giudiziaria”?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 9 maggio 2016].