

Discorso del Vice Presidente, Giovanni Legnini alla Conferenza internazionale “*Lo statuto organizzativo del pubblico ministero in Europa ed i rapporti con le strutture investigative*”, organizzata dalla VI Commissione del CSM, in occasione della riunione plenaria del Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE).

Illustri Procuratori Generali,
Presidente Mura,
Relatori,
Colleghi,

vi rivolgo innanzitutto il più cordiale saluto di benvenuto ed esprimo il mio apprezzamento per l’organizzazione di questo evento che si deve al lavoro della Sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, e in particolare al suo Presidente Morosini, al Professor Balduzzi che coordina i lavori, ai componenti e alla struttura di Segreteria, che ringrazio tutti sentitamente.

A me spetta l’onore di aprire i lavori di questa Conferenza nel quadro della nona riunione plenaria del Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei. Un’occasione – intendo premetterlo subito – che va al di là del fertile scambio di vedute tra autorevoli esponenti degli organismi requirenti dei Paesi che aderiscono al CCPE e si presenta, invece, come un momento di straordinario interesse proprio in ragione dello specifico tema su cui vertono gli interventi che seguiranno e anche perché giunge sul finire del semestre italiano di Presidenza dell’Unione Europea. Peraltro, in

esito alla nona riunione plenaria, sarà adottata una risoluzione di particolare rilievo che costituirà il documento di riferimento per le norme europee e i principi concernenti ruolo e funzioni dei procuratori. Si tratta di una vera e propria Carta per l'azione, la cooperazione e le regole europee delle Procure che giunge quasi a quindici anni di distanza dalla cruciale Raccomandazione numero 19, sul ruolo del Pubblico Ministero nel sistema di giustizia penale.

Questi ambiziosi obiettivi ci inducono dunque ad una riflessione su alcune questioni determinanti che riguardano lo statuto del pubblico ministero secondo le differenti tradizioni degli ordinamenti europei e il rapporto delle procure con ciascuna struttura organizzativa deputata alla conduzione delle indagini.

Anche solo ad uno sguardo di insieme a livello comparatistico, si comprende di essere in presenza di alternative sistematiche che hanno rappresentato altrettanti snodi di cruciale importanza nel dibattito che ha già riguardato *Eurojust*. E al riguardo, nel corso del Semestre di presidenza italiano che volge al termine è stato condotto uno sforzo particolare per rafforzare la cooperazione e il dialogo tra la stessa *Eurojust* e i Ministri della Giustizia. Inoltre, il recente esame, da parte dei Parlamenti nazionali dei Paesi membri dell'Unione, della proposta di Regolamento volta ad istituire la Procura Europea ha evidenziato la ricchezza delle questioni giuridiche che ci si pongono innanzi; in proposito, occorre accelerare perché, nel panorama delle autorità requirenti continentali, la Procura Europea divenga attore determinante e in tempi brevi.

Come noto, la base legale originaria si rinviene nell'articolo 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed essa si configura, almeno al principio, come un'Autorità deputata a “combattere i reati che ledano gli interessi finanziari dell'Unione”. La proposta di Regolamento istitutivo ne delinea la figura e le prerogative, così che all'orizzonte prende forma un rilevante sviluppo dell'integrazione europea nel sistema di Giustizia e Affari Interni, un istituto chiave nell'ambito della cooperazione giudiziaria continentale e – aggiungo io – non solo per i paesi membri dell'Unione.

Come dicevo, la disciplina organizzativa della Procura Europea ha riportato al centro dello spazio pubblico e del dibattito giuridico, il ventaglio di opzioni normative da adottare per definirne prerogative, responsabilità, modalità di azione e poteri investigativi. Tutte questioni, del resto, che verranno affrontate nel corso dei lavori odierni.

Infatti, pur senza voler entrare nel merito di profili che verranno approfonditi dalle relazioni che si succederanno nel corso della giornata, mi limito ad osservare che il rapporto tra le Procure e il complesso delle strutture investigative è assai variegato, se è vero che anche la scelta adottata dalla Costituzione italiana risenti dell'esigenza di comporre modelli differenti. Questi, peraltro, si sovrappongono e convivono, in variabile misura, quasi in ogni ordinamento giuridico. Ma si tratta pur sempre, come evidente e a tutti noto, di impianti differenti la cui ibridazione implica un'inesausta conciliazione nel quotidiano della vita degli uffici giudiziari e delle procedure di indagine.

L'articolo 107 della Costituzione italiana, nel suo ultimo comma, dispone che: “Il Pubblico Ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario”, mentre l'articolo 109 della stessa Carta fondamentale chiarisce che “L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria”.

Dunque la preposizione del Pubblico Ministero alla direzione della polizia giudiziaria nasce nel nostro ordinamento, al fine di garantire la tecnicità, la legalità garantista e l'efficacia dell'attività investigativa. Del resto, l'inquadramento del pubblico ministero nella qualifica di autorità giudiziaria ne collega la funzione anche alle garanzie di esercizio dei diritti di libertà e quindi alla protezione dei diritti fondamentali.

Da ultimo, l'interpretazione del nostro sistema non può prescindere dalla lapidaria e cruciale formulazione dell'articolo 112 della Costituzione, secondo il quale “Il Pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale”.

A riprova di una particolare elasticità del quadro costituzionale italiano circa la definizione del ruolo delle Procure e, in particolare, riguardo a modi e limiti del potere di disporre dell'autorità giudiziaria, vi è che il dettato costituzionale ha costituito lo sfondo per due codici di procedura penale: quello inquisitorio di origine prerепubblicana, e quello accusatorio varato nel 1988, sul quale poi si sono andate stratificando modifiche di ordine sistematico e sul cui sfondo si è innestata, appunto, la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che ha introdotto i principi del giusto processo.

Dunque, il tessuto costituzionale italiano, arricchito anche dal principio della formazione della prova nel contraddittorio tra le parti, porta alla luce

un legame nitido, ma che richiede un costante sforzo di conciliazione nella pratica dell'attività investigativa, tra la Procura, parte del processo in condizioni di parità con la difesa, e la sua citata funzione di coordinamento, controllo e responsabilità nella conduzione delle indagini. Ora, le radici storiche di queste ambivalenze che contraddistinguono il nostro sistema – ma, ritengo, secondo moduli e casi in parte diversi, anche quelli di molti altri Paesi – risalgono alla diffusione del modello misto di derivazione napoleonica, in cui alla Procura è demandata in parte l'attività istruttoria, in parte la funzione di rappresentare l'accusa in posizione di parità con la difesa, ma comunque curando l'interesse pubblico. Questa natura bifronte, peraltro, viene oggi in parte risolta con la suddivisione, formale o meno che poi si riveli, del processo in fasi.

Occorre poi prendere atto che le attività e le esigenze investigative, e per conseguenza la natura e le tecniche di gestione delle risorse degli uffici requirenti, stanno mutando anch'esse, ed anche piuttosto rapidamente. La nuova criminalità transnazionale, le condotte illecite che migrano a seconda degli ordinamenti, incuneandosi nei loro spazi di debolezza, sono fattori amplificati e non certo attenuati dalla prolungata crisi economica che affligge il continente europeo. Ebbene, al dilagare di nuove forme e attività criminali, sempre più in grado di valicare le frontiere avvalendosi di tecnologie avanzate, non di rado dotandosi di inedite capacità e intraprendenze in ambito finanziario, è indispensabile opporre la diffusione delle buone prassi investigative, lo scambio efficace e tempestivo delle informazioni, la sinergia e l'integrazione delle risorse investigative e della cooperazione nell'attività di indagine.

Il sistema giuridico italiano sta muovendo, in questi mesi, consistenti passi in avanti. Proprio in questi giorni il sistema di repressione penale si è dotato, dopo molti anni di incertezze e dubbi, di una nuova norma incriminatrice, volta a punire le condotte di autoriciclaggio. Come noto, si tratta di un reato che lede gli interessi economici e che determina danni ingenti ben oltre le frontiere nazionali ed è tra le condotte delittuose consumate con maggiore frequenza dalle nuove associazioni criminali. Non a caso, nella recente audizione del Ministro della Giustizia italiano avanti la Commissione “Libertà civili” del Parlamento Europeo, è stata richiamata l'attenzione proprio sulla lotta alla criminalità organizzata e al riciclaggio di denaro.

Inoltre, l'Italia ha provveduto a punire in modo più efficace il delitto di scambio elettorale politico mafioso e il Parlamento si appresta, per mano di un'iniziativa governativa che vede la luce proprio in queste ore, ad esaminare un complesso di norme contro i reati di corruzione che destano, ormai, un crescente allarme sociale e paiono assumere portata e diffusione preoccupanti. All'inasprimento delle pene si accompagna la ridefinizione dei tempi di prescrizione e un rafforzamento complessivo della tutela penale per i reati contro la pubblica amministrazione. Auspico che le Camere sappiano approvare quanto prima ulteriori disposizioni volte a dotare il sistema di strumenti investigativi di grande rilievo; cito, tra l'altro, l'esigenza di provvedere alla ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1999 sulla lotta alla corruzione, il varo di più efficaci misure per spezzare le connivenze tra corrotti e corruttori, e soprattutto la necessità di rafforzare le misure premiali per chi collabora a far emergere i

circuiti e i fenomeni di corruzione nonché, infine, l'urgenza di introdurre efficaci test di integrità a largo spettro.

Ma è chiaro che una sfida di tal genere non può essere affrontata con le sole risposte normative, cioè con gli strumenti legislativi e regolatori. Si tratta anche di favorire la sinergia tra i poteri requirenti, la collaborazione internazionale in ambito giudiziario e il mutuo riconoscimento dei provvedimenti adottati nell'ambito di ciascun ordinamento nazionale. Non dobbiamo dimenticare che la certezza del diritto, l'efficacia dell'esercizio dell'azione penale, nonché l'effettività delle misure di prevenzione contro le associazioni criminali, contribuiscono a conferire stabilità alle economie interne, rendendole più attrattive per gli investimenti esteri. E a ben vedere, le regole di funzionamento degli uffici delle Procure vanno prese in considerazione in modo consapevole proprio per i loro riflessi sulla certezza dell'applicazione e sui tempi della repressione degli illeciti, sulla portata dissuasiva che queste attività determinano verso la propensione a delinquere. Non a caso, nel quadro di valutazione UE della Giustizia per l'anno 2014, si afferma, ancora una volta, che: "*Giustizia tardiva equivale a giustizia negata*"; un principio, questo, che merita di essere declinato attentamente anche nell'ambito penale e con particolare riferimento all'efficacia e alla durata delle indagini nonché dell'intera attività investigativa cui consegue quella processuale in senso stretto.

Concludo soffermandomi brevemente su un elemento di metodo che auspico possa informare il seguito dei lavori della Conferenza.

Le soluzioni normative che conferiscono un volto ben delineato ai rapporti tra Procura e strutture investigative in ciascuno Stato membro dell'Unione, così come in ognuno dei Paesi che fanno parte del Consiglio d'Europa, può costituire un elemento di ricchezza culturale e un patrimonio di modelli sui quali meditare attentamente, ma non al fine di eleggere una soluzione migliore rispetto alle altre, giacchè essa – ne sono convinto – non esiste in assoluto; piuttosto, si tratta di comprendere a fondo le implicazioni di ciascun sistema, sia al fine di consentire ai diversi ordinamenti il massimo livello di cooperazione nell'espletamento delle attività investigative e giudiziarie, sia tenendo conto che l'una o l'altra opzione che presiede al funzionamento e al ruolo delle Procure, consegue effetti sul rapporto con il potere Esecutivo, sull'organizzazione in chiave gerarchica o diffusa degli uffici della Pubblica accusa; sui contorni delle prerogative dei pubblici ministeri in chiave magistratuale, di alta amministrazione, gestione della fasi delle indagini, o anche di sintesi tra le varie figure.

Deve essere chiaro, tuttavia, che ognuna di queste direttrici porta con sé un carico di conseguenze ancora maggiore su ulteriori e decisive tematiche, in parte già affrontate da precedenti Conferenze *a latere* delle riunioni del Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei. Cito, senza nessuna pretesa di esaustività, il rapporto delle strutture investigative e delle Procure con i mezzi di comunicazione; lo sviluppo delle garanzie della persona nel processo di formazione della prova; i diritti della persona offesa e della parte civile nel procedimento penale; la gestione delle risorse per adempiere ai compiti estranei alla sfera penale che pure molti ordinamenti prevedono in capo agli uffici del pubblico ministero; infine, l'efficacia

della cooperazione tra le strutture investigative in chiave sovranazionale, con riguardo alle relazioni tra giudici e procuratori. Un tema quest'ultimo, oggetto della dichiarazione di Bordeaux adottata nel 2009 da questo Consiglio e dall'omologo Consiglio Consultivo dei Giudici Europei.

Alla luce di queste limitate considerazioni introduttive, consapevole dell'assoluto rilievo dei temi trattati e certo del sicuro profitto che si trarrà da un confronto aperto tra le diverse soluzioni offerte da ciascun sistema, scusandomi sin da ora perché dovrò allontanarmi a causa di inderogabili impegni istituzionali, vi rinnovo i miei più fervidi auguri di buon lavoro.

Roma, 15 dicembre 2014, Palazzo dei Marescialli.