



CORTE di APPELLO di CATANIA



INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

Assemblea generale della Corte del 27 gennaio 2018

Intervento del Procuratore Generale

Roberto Saieva



Signor Presidente, illustri rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Onorevole Ministro della Giustizia, Autorità civili, militari e religiose, rappresentanti del libero Foro e degli organi di informazione, Signore e Signori

L'andamento della giurisdizione nel distretto, nel periodo al quale è relativo il presente intervento, quello che va dal 1° luglio 2016 al 30 giugno 2017, è stato ampiamente illustrato nella relazione svolta dal Presidente della Corte. Ritengo opportuno tuttavia soffermarmi brevemente sull'attività della Procura Generale e delle Procure della Repubblica, per sottolineare gli apprezzabili risultati conseguiti da tali Uffici, in un contesto che evidenzia le (purtroppo) consuete carenze di risorse personali e materiali, di poco alleviate, da ultimo, dalla assunzione – espletata in tempi, bisogna riconoscerlo, assai rapidi dal Ministero – di 1.400 assistenti giudiziari, 47 dei quali destinati a questo distretto.

Quanto alla Procura Generale, nonostante la scopertura di un posto di Sostituto, le ridotte possibilità di impiego di un altro, l'utilizzazione costante del Magistrato distrettuale presso gli uffici di primo grado, le significative vacanze nell'organico amministrativo, soprattutto nei livelli funzionali più elevati, il lavoro dell'Ufficio, nel periodo di riferimento, è stato ragguardevole, con apposizione di 40.789 visti e pareri in materia

penale e 1.550 in materia civile, con la partecipazione a 762 udienze davanti alla Corte di Assise di Appello ed alla Corte di Appello, a 42 udienze davanti al Tribunale di Sorveglianza, a 36 udienze davanti al G.I.P. o al tribunale nei procedimenti avvocati ed a 49 udienze civili, con la formulazione di 150 atti di impugnazione, di cui 61 ricorsi per cassazione, con l'adozione di 5.110 provvedimenti di esecuzione, di cui 367 cumuli.

L'Ufficio ha inoltre rafforzato la propria organizzazione nel settore delle demolizioni di immobili abusivi e della cooperazione giudiziaria internazionale e non ha mancato, ove necessario, di emettere provvedimenti di avocazione di procedimenti.

Quanto agli Uffici requirenti di primo grado, significative scoperture dell'organico giudiziario hanno dovuto lamentare le Procure di Catania, Siracusa e Caltagirone. Per quasi tutto il periodo di riferimento sono rimasti vacanti alla Procura di Catania, che ha peraltro un organico non adeguato alle esigenze che la sua realtà territoriale richiederebbe, un posto di Procuratore aggiunto e sei posti di Sostituto procuratore. Una scopertura del 53% nell'organico dei sostituti lamenta la Procura di Siracusa e del 50% quella di Caltagirone.

Ancora più grave è la scopertura degli uffici nei ruoli del personale amministrativo; così: alla Procura di Catania, all'atto del

rilevamento, mancavano ben 47 delle 184 unità previste e le carenze maggiori erano relative alle qualifiche professionali più elevate; analoga situazione alla Procura di Siracusa.

Nonostante le difficoltà evidenziate, come anticipavo, considerevoli sono i risultati raggiunti dagli uffici del pubblico ministero.

Presso la Procura di Catania, a fronte di 20.135 procedimenti penali iscritti nei confronti di noti (modello 21) nel periodo di riferimento, ne sono stati definiti 19.577, sicché il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo è solo leggermente aumentato, da 16.623 a 17.181; un aumento contenuto e peraltro prevalentemente ascrivibile alla riduzione del numero delle richieste di decreto penale di condanna.

Anche l'attività della Procura di Siracusa ha fatto registrare dati nettamente favorevoli. A fronte di 9.479 procedimenti iscritti nei confronti di noti (modello 21), l'Ufficio ne ha definiti 12.145, riducendo la pendenza da 15.829 procedimenti a 13.163. E' stata poi ulteriormente confermata la tendenza positiva, quanto alle iscrizioni nel registro modello 45, che in passato avevano presentato picchi numerici tali da collocare la Procura di Siracusa, con riguardo al profilo considerato, tra gli uffici del

pubblico ministero meno virtuosi del Paese. Anche i dati comunicati dalla Procura di Catania evidenziano peraltro una diminuzione del numero degli atti iscritti nel modello 45, tanto che i pendenti alla fine del periodo sono passati da 2.033 a 1.581.

Anche la Procura di Caltagirone ha conseguito risultati ragguardevoli sul piano dei dati numerici. E' stata minima la flessione nella definizione dei procedimenti iscritti nei confronti di noti: 2.970 a fronte dei 3.016 dell'anno precedente e la pendenza dei procedimenti nei confronti di noti è passata da 4.611 a 4.373.

I risultati riferiti sono stati conseguiti dagli Uffici grazie alle soluzioni organizzative adottate, tese al recupero di risorse umane attraverso la razionalizzazione di alcuni servizi, alle innovazioni tecnologiche introdotte, in particolare su piano informatico, ma soprattutto all'impegno personale dei magistrati, oltre che del personale amministrativo.

Un impegno che si è tradotto non soltanto nel miglioramento o nel sostanziale mantenimento dei livelli di definizione dei procedimenti, ma anche nel raggiungimento di importanti risultati investigativi e processuali.

Nell'anno di riferimento è stata imponente l'attività della Procura di Catania sul fronte della criminalità organizzata di tipo

mafioso e comune, la cui pericolosità in quest'area geografica è sempre elevatissima, sia nella fase delle investigazioni che in quella del giudizio, come sul piano delle iniziative di prevenzione, tanto personali, quanto patrimoniali.

Le indagini esperite e quelle iniziate nel periodo in questione dimostrano, invero, come segnalato dall'Ufficio citato, che le organizzazioni mafiose catanesi, prima fra tutte Cosa Nostra – e la precisazione è doverosa, posto che il territorio mostra la peculiarità della presenza di associazioni di tipo mafioso “storiche”, distinte da quest'ultima –, continuano a reinvestire i cospicui profitti derivanti dai traffici criminali, ed in particolare dal traffico della droga, in attività economiche apparentemente lecite ma esercitate con metodo mafioso, così determinando una vasta infiltrazione del tessuto produttivo, con grave danno per l'iniziativa imprenditoriale sana e il libero mercato.

Mantengono inoltre le suddette associazioni, come sempre il citato Ufficio segnala, la propensione alla costituzione di perversi connubi con esponenti della politica e delle amministrazioni locali, anche mediante la stipula di patti di scambio in occasione di competizioni elettorali, al precipuo scopo della intercettazione delle risorse pubbliche erogate nel territorio.

Non minore è stato poi l'impegno della Procura di Catania sul fronte del contrasto della immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani, dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, dei reati fallimentari, societari e tributari.

Quanto alla Procura di Siracusa, diverse importanti investigazioni sono state condotte, in vari settori criminali, in un contesto, per più aspetti, particolarmente difficile. L'Ufficio ha mantenuto viva l'attenzione sui reati ambientali, attesa la complessità dei problemi che in tale settore presenta la Provincia, nel cui territorio sono installati importanti poli petrolchimici (a Priolo, Melilli, Augusta) e notevole è stata l'attività svolta nel settore del contrasto al fenomeno della immigrazione clandestina.

Meritevoli di attenzione sono state pure le attività condotte dalle Procure di Ragusa e Caltagirone.

Non è possibile omettere un accenno all'attività della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. L'Ufficio, composto da quattro Sostituti, oltre che dal Procuratore, è a pieno organico, ma è costretto ad operare in condizioni di grande affanno, per l'insufficienza di talune risorse materiali e per l'imponente afflusso di affari da fronteggiare. Gli spazi a disposizione degli

Uffici minorili, analiticamente descritti dal Procuratore nella sua relazione al Presidente della Corte, sono veramente angusti, tanto da determinare incresciosi disservizi nell'espletamento delle ordinarie attività d'ufficio e, addirittura, da mettere a repentaglio la sicurezza degli operatori, a cominciare dai magistrati, costretti a svolgere il loro lavoro in una situazione di quasi promiscuità con una utenza spesso turbolenta.

Nelle descritte condizioni, la Procura minorile è stata investita nel periodo di riferimento da una sopravvenienza di 9.483 affari civili – affari che ormai rappresentano la parte più impegnativa del carico che grava sugli uffici minorili, a Catania come negli altri distretti – in parte da riconnettere al massiccio afflusso di minori stranieri non accompagnati, per ciascuno dei quali va incardinato un procedimento a tutela (dal 1° gennaio al 13 ottobre 2017 ne sono stati segnalati alla Procura 4.800).

L'attività nel settore civile, nel campo minorile, è essenziale, anche perché assolve ad una funzione preventiva delle devianze giovanili di rilievo criminale. Ma anche nel settore penale la sopravvenienza della Procura minorile di Catania non è stata trascurabile: nel periodo considerato sono stati iscritti 1.458 procedimenti e ne sono stati definiti 1.376.

A conclusione di questi riferimenti all'attività degli Uffici requirenti del distretto, che hanno comportato anche il richiamo ad alcuni essenziali dati statistici, ritengo doveroso fare una puntualizzazione. I numeri hanno la loro importanza, perché non è possibile, come accadeva un tempo, considerare indici di definizione e durata dei procedimenti fattori irrilevanti nell'economia dell'amministrazione della giustizia; l'efficienza va stimata come un valore essenziale sul piano della adeguatezza del servizio che deve essere reso ai cittadini e della credibilità della funzione giudiziaria, a patto però di non perseguire ossessivamente l'obiettivo dello smaltimento degli affari, anche a prezzo dello scadimento del livello qualitativo dei provvedimenti.

Può forse essere negato che tanti dirigenti di uffici giudiziari, nelle più diverse realtà territoriali, dai magistrati pretendono innanzitutto il rispetto dei programmi di gestione, spesso modulati secondo una costante tendenza al rialzo, e che la qualità dei provvedimenti emessi non sembra costituire una priorità? Può essere forse negato che nei Consigli giudiziari, nella formulazione dei pareri ai fini delle valutazioni di professionalità, si ha riguardo particolarmente al numero dei provvedimenti resi ed ai tempi di deposito e si presta assai minore attenzione al loro contenuto?

Occorre operare una riflessione: rassegnarsi, sotto la costante pressione di osservatori critici spesso scarsamente informati e talora prevenuti, a valutare il lavoro giudiziario soltanto in termini di produttività, senza tenere conto della sua singolarissima specificità, può significare, per una sorta di eterogenesi dei fini, rendere ai cittadini un servizio giustizia pessimo.

Detto questo sull'andamento delle attività degli uffici del pubblico ministero del distretto e aderendo all'invito che ai Capi delle Corti aveva rivolto il Presidente della Corte di Cassazione, formulerò brevi considerazioni sulla realizzazione e sugli effetti di alcune delle riforme più recenti, soprattutto in materia processuale, ma non solo.

E' ormai un dato acquisito che sull'andamento della giurisdizione non abbiano inciso in modo veramente significativo le leggi di abrogazione e depenalizzazione di reati, l'introduzione della speciale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto e dell'istituto della messa alla prova.

Assai ridotto è stato l'impatto sul carico penale, anche perché non vi è stato esercizio pieno della delega che era stata conferita, del decreto legislativo n. 7 del 2016, recante disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni

pecuniarie civili. Le abrogazioni più significative hanno riguardato, quanto ai reati di competenza del tribunale, la falsità in scrittura privata e, quanto ai reati di competenza del giudice di pace, il danneggiamento semplice e l'ingiuria: ben poca cosa. Dei reati depenalizzati, trasformati in illeciti amministrativi, in forza del decreto legislativo n. 8 del 2016, la guida senza patente (in assenza di recidiva) e l'omesso versamento delle ritenute previdenziali, sanzionato ai sensi dell'art. 2, comma 1-bis, del D. L.vo 463/1983, sono quelli veramente rilevanti sul piano statistico.

Quanto alla speciale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, avuto riguardo ai ristretti limiti nei quali è confinata – definiti autorevolmente nelle due sentenze della Cassazione rese a sezioni unite il 25 febbraio 2016, la n. 13681 e la n.13682, con le quali si è tra l'altro affermato che il nuovo istituto deve rimanere sostanzialmente ancorato ad un principio di *extrema ratio*, con lo scopo primario di espungere dal circuito penale fatti marginali, che non mostrano bisogno di pena e, dunque, neppure la necessità di impegnare i complicati meccanismi del processo e che può dunque riguardare esclusivamente illeciti che presentino un ridottissimo grado di offensività –, non stupisce che i suoi effetti siano stati piuttosto contenuti.

Anche l'istituto della messa alla prova ha avuto un impatto complessivamente modesto. Il fatto è che la messa alla prova (che dovrebbe essere ordinariamente riservata a soggetti che presentano un *curriculum* penale poco nutrito) presuppone condotte riparatorie, comporta l'affidamento dell'imputato al servizio sociale ed è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità; e l'ordinamento penale consente all'autore del reato (incensurato, o con precedenti non rilevanti) di pervenire alla definizione del procedimento senza sottostare a tali onerose condizioni, soprattutto accedendo a riti alternativi: alla applicazione della pena su richiesta, in primo luogo.

In ogni caso, l'effetto dell'alleggerimento del lavoro giudiziario, che era sicuramente tra gli scopi dell'istituto, non pare essersi realizzato: la procedura prevista per la sua applicazione richiede al giudice, in termini di tempo, un impegno non trascurabile e spesso, per le difficoltà di definizione ed attuazione del programma di trattamento, più gravoso di quello che potrebbe richiedere la definizione del procedimento, con rito alternativo o anche ordinario.

Tutto ciò, per tacere del carattere meramente utopico dell'ulteriore funzione che l'istituto dovrebbe avere, quella cioè educativa e sociale – attraverso l'assunzione di responsabilità da

parte dell'imputato in ordine al reato commesso e l'esecuzione di condotte riparatorie – ove si consideri che l'effettività di tali condotte (diverse da quella del risarcimento patrimoniale cagionato alla persona offesa) dovrebbe essere verificata dagli uffici per la esecuzione penale esterna, che normalmente, per insufficienza di risorse, non sono in grado neppure di effettuare controlli efficaci sulla esecuzione delle misure alternative alla detenzione concesse ai condannati.

Passando alle nuove norme contenute nella legge 23 giugno 2017 n. 103, meglio nota come “riforma Orlando”, va detto che molte sono le innovazioni sicuramente positive.

Innanzitutto le nuove norme in materia di sospensione del corso della prescrizione, contenute nel comma 11 dell'art. 1 della legge n. 103. Da molti si è giudicato l'intervento eccessivamente timido, ma probabilmente, avuto riguardo alla necessità di coniugarlo con il rispetto del principio della ragionevole durata del processo, per il legislatore non era possibile spingersi oltre.

Positive talune norme in materia di impugnazioni; così:

- ✓ la nuova disciplina dei rimedi avverso decreti e ordinanze di archiviazione con la previsione di un reclamo innanzi al

tribunale in composizione monocratica in luogo del ricorso per cassazione;

- ✓ la modifica del testo dell'art. 428 c. p. p. che ha reintrodotto l'appellabilità della sentenza di non luogo a procedere, che la legge 20 febbraio 2006 n. 46 aveva reso ricorribile per cassazione;
- ✓ la limitazione della ricorribilità per cassazione avverso la sentenza di applicazione di pena su richiesta delle parti, ora prevista solo per motivi attinenti all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e all'illegalità della pena o della misura di sicurezza;
- ✓ la previsione per la medesima sentenza di applicazione di pena dello strumento della correzione dell'errore materiale, a cura, anche d'ufficio, del giudice che ha emesso il provvedimento, ai sensi dell'art. 130 c. p. p., quando si devono rettificare solo la specie e la quantità della pena per errore di denominazione o di computo;
- ✓ la nuova disciplina della forma dell'impugnazione prevista dall'art. 581 c. p. p., con introduzione dell'obbligo, a pena di inammissibilità, della specifica indicazione degli elementi del compendio probatorio, reale o virtuale, che si vogliono sottoporre a critica (a quali inesistenti prove ha fatto riferimento in sentenza il giudice, quali prove ha ommesso di

assumere, quali prove ha ommesso di valutare, quali prove ha erroneamente valutato) e della formulazione, già con l'atto di impugnazione, delle richieste istruttorie.

Si tratta di modifiche il cui comune denominatore è la ricerca della semplificazione dei meccanismi processuali e della riduzione dei tempi dei processi.

Questioni più complesse pone la reintroduzione del c. d. patteggiamento in appello, istituto deflattivo e non premiale, che era stato abrogato nell'anno 2008, in ragione dell'abuso che se ne era fatto, soprattutto in importanti processi per reati di criminalità organizzata. E' da ritenere che, proprio a causa delle critiche che l'istituto aveva sollevato, le nuove norme escludono dal concordato talune più gravi tipologie di reati (ed in primo luogo i reati di criminalità organizzata di tipo mafioso) e di rei e attribuiscono al Procuratore generale il compito di fissare criteri di orientamento nella sua applicazione ai magistrati del pubblico ministero, sentiti i magistrati dell'ufficio e i procuratori della Repubblica del distretto.

Questo Ufficio, in persona dell'Avvocato generale, con atto del 22 settembre 2017, ha stabilito di ancorare i criteri alla gravità dei reati, considerata sia in astratto che in concreto, alla complessità, oggettiva e soggettiva del processo, stimata anche con

riguardo alla articolazione degli atti di appello; ha inoltre fissato in un terzo il limite massimo di riduzione della pena a seguito del concordato, salvi casi particolari, ed evidenziato l'opportunità, in caso di processo con pluralità di imputati, dell'accesso da parte di tutti all'istituto; ha valorizzato l'esigenza di salvaguardare nella adesione ai concordati l'uniforme applicazione della legge penale nell'ambito del distretto.

E' ovvio però che i criteri di orientamento, quale ne sia il contenuto (e, a seguito della ricognizione operata dal Procuratore Generale della Cassazione, è emerso che i criteri varati nei diversi distretti hanno contenuto abbastanza vario) non possono, proprio perché orientativi, fornire ai pubblici ministeri parametri rigidi nell'applicazione dell'istituto, il cui avvenire dipenderà quindi dall'equilibrio con cui sarà adoperato; se usato con misura potrebbe essere un utile strumento per ridurre il carico degli uffici giudiziari di secondo grado, soprattutto se, come è auspicabile, le richieste siano avanzate nelle forme di cui all'art. 589 del codice di rito, cioè nella fase predibattimentale.

Questioni non semplici potrebbe porre inoltre l'introduzione, dopo il comma 3 dell'articolo 603 del codice di rito, di un comma 3-bis, nel quale è previsto che, "nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi

attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale". L'estrema genericità dell'espressione usata dal legislatore – nella quale non è specificato quale natura debbano avere le doglianze mosse alla valutazione delle prove dichiarative, non è specificato se le prove di cui si tratta debbano avere valore decisivo, non è precisato se la rinnovazione, una volta disposta, debba essere limitata alle prove dichiarative, ovvero se debba essere rinnovata tutta l'attività istruttoria – potrebbe condurre infatti a prassi applicative tali da trasformare il giudizio di appello, nel caso considerato, in un nuovo giudizio di merito, con effetti negativi sulla durata dei giudizi di secondo grado.

Ma non è possibile non gettare uno sguardo sul testo dell'emanando decreto legislativo che modifica il regime delle impugnazioni; per ragioni di tempo mi limiterò a citare una sola norma, il nuovo art. 593-bis del codice di rito, che attribuisce al procuratore generale presso la corte di appello la facoltà di appellare, nei casi consentiti, contro le sentenze del giudice per le indagini preliminari, della corte di assise e del tribunale, soltanto nei casi di avocazione o qualora il procuratore della Repubblica abbia prestato acquiescenza; norma alla quale fa da corollario quella inserita in un nuovo art. 166-bis delle disposizioni di attuazione del codice, ove si stabilisce che, al fine di acquisire

tempestiva notizia in ordine alle determinazioni relative all'impugnazione delle sentenze di primo grado, il procuratore generale presso la corte di appello promuove intese o altre forme di coordinamento con i procuratori della Repubblica del distretto.

Forse non si è tenuto conto del fatto che, secondo l'indirizzo assolutamente prevalente della giurisprudenza di legittimità, la cosiddetta rinuncia preventiva all'impugnazione, quale manifestazione espressa di acquiescenza ad un determinato provvedimento, è estranea alla previsione dell'art. 589 del codice di procedura penale, che non è stato riformato, di tal che non costituisce valida rinuncia al diritto di impugnazione quella avvenuta prima che tale diritto sia stato concretamente esercitato; l'art. 589 del codice di procedura penale non contiene riferimento alcuno all'acquiescenza e prevede soltanto la facoltà di rinuncia all'impugnazione proposta.

Nell'ipotesi, molto frequente nella pratica, di decorrenza simultanea o assai ravvicinata dei termini di impugnazione a disposizione del Procuratore della Repubblica e del Procuratore generale, dovendosi attendere la vana scadenza del termine assegnato al primo, per verificarne l'acquiescenza al provvedimento da impugnare, potrebbe quindi verificarsi anche la scadenza del termine assegnato al secondo. Ad un primo esame

della norma e salve più approfondite valutazioni, più che intese tra il Procuratore generale e i procuratori della Repubblica del distretto, l'unico rimedio che si intravede, per evitare una paralisi della facoltà di impugnazione del pubblico ministero, è quello, invero singolare, di un deliberato, artificioso differimento della comunicazione delle sentenze di primo grado al Procuratore generale da parte delle cancellerie.

Sorvolando per ragioni di tempo sulle innovazioni che hanno interessato il giudizio di legittimità, qualche notazione ritengo di dover fare, in ultimo, sulle modifiche all'istituto della avocazione, che investono in modo diretto l'attività dei Procuratori generali presso le Corti di appello e i loro rapporti con i Procuratori della Repubblica.

L'istituto della avocazione c. d. obbligatoria previsto nel codice Vassalli, in forza del quale il Procuratore generale presso la Corte di appello avrebbe dovuto avocare tutti i procedimenti penali iscritti nei confronti di noti per i quali il pubblico ministero non avesse esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione nel termine stabilito dalla legge o prorogato dal giudice per la conclusione delle indagini preliminari (i due termini, quello per lo svolgimento di indagini utilizzabili e quello per assumere le determinazioni conclusive del procedimento, coincidevano) è

sostanzialmente fallito, perché gli Uffici di Procura Generale non hanno mai potuto, non dico pianificare, ma neppure immaginare di procedere a massive avocazioni dei procedimenti penali non definiti nei termini, essendo enorme il numero di tali procedimenti, non gestibile da uffici aventi un organico giudiziario ed amministrativo di gran lunga più ridotto rispetto agli uffici requirenti di primo grado.

La legge 103 ha modificato il presupposto della avocazione, che non è più la mancata assunzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale entro il termine delle indagini preliminari, bensì la stasi che – oltre un intervallo di tempo normativamente predeterminato (3 mesi, in generale, 15 mesi con riferimento a talune tipologie di procedimenti) – segua ingiustificatamente al periodo durante il quale possono essere compiuti atti di indagine, ovvero alla scadenza dei termini di cui all'articolo 415-bis del codice di rito.

E' lecito ritenere che la novella legislativa – pur non stabilendo la formale, effettiva obbligatorietà della avocazione, al verificarsi dei presupposti normativamente previsti – abbia voluto costruire un sistema in cui il controllo sostitutivo del Procuratore generale nei casi di inerzia del pubblico ministero, prima episodico e dal punto di vista statistico irrilevante, assuma caratteri di

effettività e concretezza, siccome riconnesso a più limitati casi di ingiustificato, arbitrario stallo nella assunzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

Ma, sorvolando sulle illogicità di talune previsioni letterali, che dovranno essere superate con uno sforzo interpretativo – mi riferisco in particolare alla questione se debba essere considerato in astratto o in concreto il termine massimo di durata delle indagini, dalla scadenza del quale decorre il termine assegnato al pubblico ministero per assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale – pur se, per effetto della modifica dei presupposti, dovesse risultare ridotto il numero dei procedimenti avocabili, tale numero sarebbe comunque rilevantissimo e le Procure Generali, per organico giudiziario, per numero e profili professionali dei dipendenti amministrativi, per assenza di proprie sezioni di polizia giudiziaria, non potrebbero comunque farvi fronte.

E' questo il limite della novella, a mio giudizio, e non quello, come è stato scritto in un documento di alcuni magistrati requirenti, di mirare a rafforzare il ruolo di controllo e di gerarchia degli uffici di procura generale e a disegnare un modello verticistico e

gerarchizzato degli uffici del pubblico ministero, il cui controllo dovrebbe essere affidato esclusivamente al giudice.

Con lo strumento della fissazione, in sede di elaborazione del progetto organizzativo delle Procure Generali, di criteri specifici ai quali attenersi nell'esercizio della potestà di avocazione, previsto dall'art. 21 della Circolare del CSM sulla organizzazione degli uffici del pubblico ministero, il rischio di abusi si deve ragionevolmente escludere. E, d'altra parte, il controllo del giudice, che può intervenire solo a seguito – e non in assenza – di iniziative del pubblico ministero di primo grado, non è da solo sufficiente ad evitare stasi immotivate dei procedimenti che non infrequentemente determinano, già nella fase delle indagini preliminari, la prescrizione di reati tempestivamente denunciati.

E' auspicabile pertanto che nella materia delle avocazioni si sviluppi tra Procure Generali e Uffici requirenti di primo grado un clima di collaborazione nel quale, senza eccessive rigidità da una parte ed ingiustificate diffidenze dall'altra, possa essere fatto del novellato istituto l'uso più adeguato per il raggiungimento dei fini, per quanto eccessivamente ambiziosi rispetto ai mezzi messi in campo, che il legislatore ha indicato.