

## EDITORIALE

---

**CARLO FIORIO**

### **Uno sguardo altrove: il pubblico ministero in un Convegno palestinese**

La recente conferenza annuale sul ruolo del pubblico ministero evidenzia soluzioni di specializzazione, *ratione materiae*, degli uffici di procura, che potrebbero ispirare il sistema italiano.

*The Eight Annual Conference of the Public Prosecution 2018 emphasizes a particular specialization, ratione materiae, of the Public Prosecution Office, which could inspire the Italian system.*

**SOMMARIO:** 1. La *Public Prosecution Strategy* per il quinquennio 2017-2022. - 2. Il dibattito interno.

1. In una Palestina occupata, alla vigilia delle violenze che continuano a perpetrarsi proprio in questi giorni in occasione della c.d. “Marcia del Ritorno”, protesta pacifica convocata da Hamas lungo la frontiera, che si protrarrà sino al 15 maggio (l'anniversario dell'esproprio delle terre arabe per creare lo Stato di Israele nel 1948), si è celebrato, tra il 22 e il 24 marzo 2018, l'*Eight Annual Conference of the Public Prosecution*, dal titolo “*The Public Prosecution ... Guardian of Justice*”, simposio internazionale che ha ribadito la vocazione verso la legalità dello Stato di Palestina, da sempre martoriato e mai riconosciuto dalle forze (vuolsi) di occupazione.

Di grande attualità, anche alla luce del dibattito caratterizzante la nostra esperienza giuridica, sono stati i *topics* caratterizzanti le tre giornate congressuali: oltre ai “tradizionali” temi concernenti i modelli internazionali di unità ed indipendenza del pubblico ministero, hanno ricevuto particolare attenzione le esperienze mediorientali - e palestinesi in specie - di organizzazione e specializzazione degli uffici di procura.

Ci si riferisce, in modo particolare, ad un moderno ed efficiente *restyling* del *Public Prosecution Office*, ad opera *dall'Attorney General* dello Stato di Palestina, Dr. Ahmad Barak, articolato secondo una *compliance* tipica delle più efficienti organizzazioni aziendali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'organigramma degli uffici declina, oltre ad un'articolazione gerarchica (*Cassation Prosecution; Appeals Prosecution; Constitutional & Supreme Court Prosecution e Government Cases Prosecution*) ed una territoriale (orizzontale), un'espressa specializzazione *ratione materiae*: *Juvenile Prosecution; Electronic Crimes Prosecution; Prosecution on Protecting Family from Violence; Prosecution on International Crimes; Judicial Cooperation & Penal Sentences Enforcement; Economic and Environmental Crimes Prosecution; Traffic Prosecution; Acting Prosecution in the Anti-Corruption Commission*.

La calendarizzazione della *Public Prosecution Strategy* per il lustro 2017-2022 caldeggia, infatti, il conseguimento di due obiettivi prioritari: il primo - tutto interno al sistema processuale - volto all'implementazione di un sistema giudiziario idoneo a garantire un processo giusto, efficiente e ricettivo delle domande di giustizia; il secondo, invece, extraprocessuale, finalizzato ad integrare la funzione giurisdizionale nella complessiva struttura istituzionale.

Con riferimento al primo obiettivo, le priorità sono quelle di: a) assicurare l'effettività del sistema giudiziario e delle decisioni giurisdizionali; b) garantire l'integrità e l'indipendenza del *Palestinian Public Prosecutor* quale organo del potere giudiziario; c) potenziare, infine, la legislazione interna in materia di diritti umani.

Con riferimento alla prima priorità, i risultati concreti da perseguire riguardano: a) l'armonizzazione della funzione di accusa con il settore della sicurezza pubblica; b) il rafforzamento dei meccanismi di accesso alla giustizia, con particolare riferimento alle popolazioni marginalizzate residenti nella West Bank, nella Striscia di Gaza e a Gerusalemme Est; c) la creazione, infine, di procedure effettive, giuste, trasparenti e chiare.

Quali i settori di intervento?

Le linee-guida elaborate dall'*Attorney General* postulano:

- 1) la specializzazione, *ratione materiae*, degli uffici di procura e la necessità di erogare ai magistrati inquirenti una formazione continua in ordine alle tecniche ed alle procedure di indagine richieste per lo specifico settore investigativo;
- 2) una conferenza annuale sulla funzione d'accusa, avente per oggetto l'esame e la discussione di casi pratici, con la partecipazione di esperti nazionali ed internazionali;
- 3) il potenziamento del sistema informatico "Mezan", grazie al quale i vari settori della giustizia penale (pubblica sicurezza, polizia giudiziaria, uffici di procura, ministeri) risulteranno costantemente connessi;
- 4) il rafforzamento della cooperazione internazionale anche attraverso la sottoscrizione di protocolli tra il *Palestinian Public Prosecution* ed altre istituzioni internazionali (procure, università<sup>3</sup>), in conformità agli *standard* internazionali sui diritti umani;
- 5) il potenziamento della *partnership* tra il *Palestinian Public Prosecution Office* e le organizzazioni operanti nella società civile, al fine di garantire ai citta-

---

<sup>3</sup> In questa prospettiva si colloca l'Accordo di Cooperazione siglato tra il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia ed il *Palestinian Public Prosecution's Office*, volto alla realizzazione di un comune programma di collaborazione scientifica, didattica e sviluppo, nonché ad incoraggiare attività di scambio tra accademici e Pubblici Ministeri.

dini maggior informazione e trasparenza - anche attraverso i mezzi di comunicazione di massa - in ordine alle attività, le funzioni, i poteri ed il ruolo del pubblico ministero;

6) l'attivazione di una *Criminal Studies Association in the Public Prosecution*, con la partecipazione di esponenti della società civile;

7) il consolidamento, infine, dell'integrazione e dei meccanismi di intercomunicazione tra il *Palestinian Public Prosecution Office* e la polizia giudiziaria, sia sotto il profilo formativo (*meetings*, conferenze e protocolli di intesa), sia sotto il profilo operativo (*training*).

Con riferimento, invece (priorità *b*), all'esigenza di garantire integrità ed indipendenza al *Palestinian Public Prosecution Office* quale organo del potere giudiziario, le linee-guida impongono, da un lato, uno sviluppo della legislazione che iscriva le funzioni inquirenti e requirenti all'interno del potere giudiziario, "smarcandole" dagli inevitabili condizionamenti dell'esecutivo (art. 107 ss. *Palestinian Basic Law 2003*), e ne chiarisca ruoli e responsabilità e, dall'altro lato, l'implementazione di un sistema-qualità, fondato su ispezioni e controlli periodici sull'attività del *Prosecutor*, al fine di valutare le *performances* della funzione d'accusa.

Quanto, infine, all'esigenza di potenziamento della legislazione relativa ai diritti umani (priorità *c*), le linee-guida impongono di:

1) modificare il codice di procedura penale, al fine di garantire un "giusto processo";

2) modificare il codice penale, attraverso l'inserimento di nuove fattispecie criminose;

3) documentare i crimini legati all'occupazione dei Territori e predisporre relazioni da presentare alle competenti Corti internazionali. In prospettiva generale, peraltro, si contemplan *training* di specializzazione, per i membri del *Public Prosecutor Office*, soprattutto con riferimento alla preparazione dei *reports*;

4) istituire una *Human Rights Unit* in seno all'Ufficio dell'*Attorney General*, composta da personale specializzato e costantemente formato sul ruolo del *Public Prosecutor* nell'esecuzione dei trattati internazionali in materia di diritti umani, ratificati dallo Stato di Palestina;

5) potenziare il ruolo del p.m. *post rem iudicatam*, al fine di garantire il giusto processo a tutte le persone *in vinculis* (detenuti, internati, donne e minori), anche attraverso la predisposizione di documenti rispettosi degli standard internazionali in materia di diritti umani;

6) sviluppare meccanismi di consultazione e comunicazione tra il *Palestinian Public Prosecution Office* ed il potere legislativo, al fine di contribuire al varo

di nuove norme in materia di protezione familiare, criminalità economica, diritto penale e diritto di accesso alle informazioni ed alla modifica delle norme in materia di diritto commerciale, diritto processuale civile, diritto dei consumi, diritto degli idrocarburi, diritto della proprietà industriale e diritto tributario.

Il raggiungimento del secondo obiettivo, finalizzato ad integrare la funzione giurisdizionale all'interno della complessiva struttura istituzionale, si dipana, invece, lungo due priorità: la prima, quella di garantire effettività alle domande di giustizia provenienti soprattutto da donne e minori, impone la creazione di servizi di giustizia pubblica, anche su base mediatrice, in linea con gli *standard* internazionali. La seconda priorità consiste, invece, nel rafforzare l'organizzazione e la struttura istituzionale del comparto giustizia: in tale prospettiva si pone rilievo all'esigenza di definire con chiarezza ruoli e poteri di tutti gli attori; standardizzazione e trasparenza del procedimento legislativo, attraverso la previsione espressa di interventi esterni; investimento nelle competenze e specializzazione delle risorse umane; previsione di effettivi ed efficaci sistemi di controllo delle responsabilità.

In aderenza a tali premesse, la prima giornata della Conferenza svoltasi a Betlemme ha affrontato, sia in una prospettiva di diritto comparato, sia con riferimento alle singole esperienze nazionali (Palestina, Egitto, Giordania, Italia, U.S.A.), i temi dell'indipendenza e dell'imparzialità del pubblico ministero, mentre i Lavori delle due giornate successive sono stati articolati per Tavoli tematici, dedicati ai temi maggiormente significativi della *Public Prosecution Strategy*, cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo<sup>3</sup>.

2. La varietà delle posizioni espresse e la ricchezza del confronto mediorientale spostano indietro le lancette del tempo dell'osservatore italiano, evocando la vivacità caratterizzante il periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del codice di rito del 1988, quando lo *slogan* del rilancio delle *maxindagini* come reazione ai *maxiprocessi* pareva evocare una stagione nuova, rispetto alla tradizionale *background* inquisitorio.

---

<sup>3</sup> *E-Prosecution, Interpol and International Criminal Cooperation; the Public Prosecution's Role in protecting Human Rights; Economic Courts and Prosecution Offices; the Juvenile Prosecution Office's Law Faculties; the Role of non-formal (tribal) judiciary reformers in supporting the Public Prosecution; the Future Strategy of the Public Prosecution.*

Ci si riferisce, in modo particolare, all'esigenza di "alleggerire" l'accertamento processuale, insistendo sulla fase investigativa potenziata in chiave strategica<sup>4</sup>, al fine di concretizzare, in sede procedimentale, le linee di politica criminale e lasciando al processo la primaria funzione di accertamento delle responsabilità.

Allo scadere del trentennio trascorso dal varo del c.p.p. - e nonostante le sperimentazioni rappresentate dalla c.d. "superprocura", dalla "procura 231" per i *corporate crimes* e della riforma degli uffici inquirenti operata attraverso il d.lgs. n. 106 del 2006 - l'entusiasmo dell'accademia e degli operatori pare tuttavia sopito: salvo rare eccezioni<sup>5</sup>, le pubblicazioni scientifiche, i convegni e le occasioni di confronto sembrano maggiormente inseguire le "prime letture" legislative, che non soffermarsi sulla cultura di fondo del modello di organizzazione degli uffici investigativi<sup>6</sup>.

La necessità di costruire modelli organizzativi efficienti e funzionali ad affrontare, con approccio specialistico, le recenti sfide poste dalla criminalità organizzata viene così lasciata all'iniziativa del singolo procuratore (artt. 1 comma 4 e 4 comma 2 d.lgs. n. 106 del 2006): l'efficacia del coordinamento tra uffici, al di là delle ipotesi codificate nel 1988, risente, in altri termini, delle sole scelte operate all'interno dell'ufficio interessato, in ragione delle contingenze di organico e delle necessità operative.

Anche l'impronta inequivocabilmente verticistica confermata dal legislatore del 2006 per l'organizzazione delle procure e sostanzialmente metabolizzata dal *Plenum* del C.S.M. nella Delibera del 16 novembre 2017 (Circolare sulla

<sup>4</sup> V., specialmente, A. GAITO, *Politica criminale e strategie processuali*, in *Riv. dir. proc.*, 1989, abcd.; *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero. Atti del Convegno (Perugia, 20-21 aprile 1990)*, a cura di Gaito, Napoli, 1991.

<sup>5</sup> V., senza pretesa di completezza, F. CALLARI, *L'assetto organizzativo dell'ufficio della procura della repubblica: verso nuovi equilibri sistemici*, in *Cass. pen.*, 2017, 422 ss.; S. PESCI, *Organizzazione delle Procure e criteri di priorità: scelta di trasparenza o stato di necessità?*, in *Questione Giustizia*, 2014, n. 4, 98 ss.; G. SALVI, *L'effettività della giurisdizione attraverso le scelte e le responsabilità del procuratore: il progetto organizzativo*, *ibidem*, 49 ss.; S. SOTTANI, *I profili di accountability e di responsabilità sociale del sistema giudiziario*, *ibidem*, 111 ss.; M. BRANCACCIO, *CSM e organizzazione degli uffici di procura dopo le modifiche ordinamentali del 2006*, *ivi*, 2011, n. 5, 165 ss.; G. AMATO, *Il nuovo assetto ordinamentale del p.m.: il ruolo del procuratore e i rapporti con i sostituti*, in *Dir. pen. e proc.*, 2010, 86 ss.

<sup>6</sup> Sottolinea incisivamente R. ORLANDI, *La riforma del processo penale fra correzioni strutturali e tutela "progressiva" dei diritti fondamentali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, 1133, che «[a] dispetto della sua crescente importanza, il tema [dell'adeguata organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero] è oggetto di scarsa attenzione nella dottrina, incline a trascurare le concrete modalità attuative della burocrazia accusatoria, anche quando queste si rivelano capaci di incidere sui contenuti dell'attività giudiziaria, alla stessa maniera (se non più) delle norme processuali *stricto sensu* intese. A questa trascuratezza nella riflessione teorica corrisponde un'assenza di elaborazione concettuale e di proposte del tutto ingiustificata per chi ha a cuore i problemi di funzionamento degli uffici giudiziari».

organizzazione degli Uffici di Procura), pone in secondo piano l'esigenza di una specializzazione "per materie", oggi ancor più necessaria, alla luce dei continui e repentini mutamenti della società.

Le esperienze "spontanee", coltivate con successo da alcune procure, le quali hanno costituito al loro interno "divisioni" specializzate per tipologia di reato, potrebbero, tuttavia, condurre a soluzioni per il momento inedite, quali, ad esempio, l'attribuzione, ad alcune Procure della Repubblica, del potere investigativo in ordine a specifiche materie<sup>7</sup>.

In controtendenza, però, un legislatore "pigro", costantemente condizionato dalla "pancia" dell'opinione pubblica e perennemente suggestionato dai sondaggi pre-elettorali, continua a "farcire" i contenitori dell'emergenza (artt. 51 commi 3-*bis*, 3-*quater*, 3-*quinqüies*; 190-*bis*; 275 comma 3, 407 comma 2 lett. *a* c.p.p.; 4-*bis* e 41-*bis* comma 2 ord. penit.), onerando il momento dell'accertamento processuale di soddisfare quelle esigenze di efficienza investigativa che potrebbero e dovrebbero essere meglio gestite attraverso un modello organizzativo per li uffici di procura<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> V., ancora, R. ORLANDI, *op. cit.*, 1133, secondo il quale, « l'istituzione di gruppi di lavoro negli uffici d'accusa persegue lo scopo di adeguare l'organizzazione del pubblico ministero all'attività di polizia, la quale tende a sua volta a organizzarsi secondo criteri di specializzazione. Ciò che contribuirebbe ad accrescere, in termini di effettività, la dipendenza della polizia dall'autorità giudiziaria (art. 109 cost.)».

<sup>8</sup> Cfr., in prospettiva generale, A. CONSOLI, *Giurisdizione penale ed efficienza: procure della Repubblica tra vincoli e produttività*, Torino, 2012.