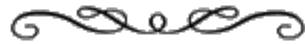




**PROCURA GENERALE della REPUBBLICA  
presso la CORTE D'APPELLO  
C A G L I A R I**



**Assemblea generale della Corte  
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019**

*Intervento di Francesca Nanni*

*Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello*



*“Prudenza e Giustizia sopra sei savî antichi” - Pietro Perugino  
Sala delle Udienze del Collegio del Cambio - Perugia*

Cagliari, 1° febbraio 2020

Signor Presidente, illustre rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Onorevole Ministro della Giustizia, Autorità civili, militari e religiose, Magistrati, Avvocati, Dirigenti e Componenti del personale amministrativo, Signore e Signori.

Andamento della giurisdizione penale ordinaria e della giurisdizione penale e civile minorile; situazione degli uffici

Con riguardo all'andamento della giurisdizione nel periodo al quale si riferisce il presente intervento, quello che va dal 1° luglio 2018 al 30 giugno 2019 rilevo innanzitutto una situazione rassicurante per le Procure del distretto, a parte la condizione di Tempio Pausania della quale si dirà specificamente. Quanto alla **Procura di Cagliari**, per buona parte del periodo in sovrannumero di una unità quanto ai magistrati in servizio – complessivamente 22 magistrati oltre al Procuratore – l'ufficio ha definito un numero di procedimenti noti modello 21 lievemente superiore a quelli sopravvenuti, il che ha permesso conseguentemente di ridurre le pendenze finali rispetto a quelle iniziali di circa 300 unità. Si osserva però che le definizioni, pur con la favorevole situazione dell'organico sopra citata, sono diminuite di circa 2000 unità rispetto all'anno precedente e addirittura di circa 2800 unità rispetto all'analogo periodo 2016/2017. Il Procuratore della Repubblica riferisce che il dato è in parte condizionato dai ritardi nella fissazione delle udienze da parte del locale Tribunale, circostanza che dovrebbe essere attentamente analizzata per evitare che i ritardi diventino eccessivi e creino problemi di estinzione dei reati per prescrizione.

Altra importante considerazione che si trae da questi dati è la diminuzione nei procedimenti iscritti negli ultimi anni dai 13.458 di due anni fa, a 11.153 dell'anno scorso, a 11.542 – quindi in lievissima ripresa – del periodo in considerazione; il dato non si riferisce ovviamente ai procedimenti di competenza dei Giudici di Pace dove la diminuzione continua ad essere molto rilevante probabilmente ancora per gli effetti della depenalizzazione; i sopravvenuti in questo settore infatti sono passati da 2.040 di due anni fa, a 1.705 dello scorso periodo, ai soli 782 del periodo attuale. Anche nel caso di procedimenti di competenza del Giudice di Pace i procedimenti definiti a Cagliari - pur se inferiori di oltre la metà rispetto a quelli definiti nei due

periodi precedenti - sono stati superiori di circa 130 unità ai sopravvenuti con conseguente riduzione delle pendenze finali.

Sostanzialmente invariato il numero di procedimenti di competenza delle Direzione distrettuale antimafia e in materia di terrorismo.

Quanto alle statistiche in fase di esecuzione, il Procuratore della Repubblica segnala l'esponentiale aumento delle pratiche di conversione delle pene pecuniarie, conseguente all'introduzione dell'articolo 238 *bis* nel testo unico delle spese di giustizia operato dalla legge di bilancio del 2018, che ha novellato la procedura di conversione delle pene pecuniarie non pagate imponendo l'attivazione entro precisi e ristretti termini della procedura dinanzi al magistrato di sorveglianza. Lo stesso Procuratore segnala l'aggravio dei carichi di lavoro per l'ufficio esecuzione ma tale considerazione va ripetuta anche e soprattutto per quanto riguarda la magistratura di sorveglianza sulla quale, secondo l'interpretazione ormai generalmente accolta, ricade l'onere maggiore dell'attività medesima.

Più regolare la situazione del movimento dei procedimenti presso la **Procura di Sassari**, ufficio che attualmente presenta un sovrannumero di una unità nell'organico dei magistrati – attualmente 10 magistrati in servizio oltre al Procuratore. Nel caso di Sassari le sopravvenienze dei fascicoli noti modello 21 sono abbastanza stabili, solo lievemente in diminuzione negli ultimi tre periodi considerati e la netta diminuzione delle pendenze - da 4275 a 3231 nel periodo attualmente in considerazione - dipende da un andamento costante e incrementale delle definizioni. Dopo una netta diminuzione registrata lo scorso anno rispetto al precedente, i fascicoli di competenza del Giudice di Pace sono in diminuzione moderata.

Regolare la situazione anche presso la **Procura di Nuoro**, dove sono attualmente in servizio 7 magistrati compreso il Procuratore ed è vacante il posto di un sostituto, con diminuzione delle pendenze – da 1061 a 846 nel periodo preso in considerazione – dovuto ad un aumento delle definizioni – 3.231 nel 2016/2017, 3142 nel 2017/2018, 3329 nel 2018/2019. Non si registra nell'iscrizione dei fascicoli modello 21 alcuna flessione, anzi un aumento essendo passate nell'ultimo periodo da 2776 a 3114. La flessione riguarda invece, ed è fisiologica, le iscrizioni dei fascicoli di competenza dei Giudici di Pace; le pendenze finali indicano sole 51 unità.

Si registra un numero in percentuale più elevato di fascicoli a modello 45 rispetto alle Procure del distretto di maggiori dimensioni, fascicoli quasi tutti definiti nel periodo; sarà compito del procuratore generale controllare che i criteri di iscrizione delle pratiche non costituenti reato siano uniformi a quelli adottati dagli altri uffici.

Situazione regolare anche alla **Procura di Oristano**, a pieno organico dal maggio 2018 con 7 magistrati compreso il Procuratore; si registra una lieve flessione nelle definizioni, mentre non si registra una significativa diminuzione delle sopravvenienze che si sono mantenute all'incirca invariate – 2747 nel 2016/2017, 2589 nel 2017/2018, 2641 nell'ultimo periodo. In lieve ma costante diminuzione le iscrizioni dei fascicoli di competenza del Giudice di Pace. Anche ad Oristano si registra una elevata percentuale di fascicoli iscritti a modello 45.

Presso la **Procura di Lanusei** sono sostanzialmente stabili le iscrizioni - 916 nell'ultimo periodo - nel corso del quale, oltre al Procuratore e ad un sostituto, l'ufficio ha potuto contare sull'apporto costante del magistrato requirente distrettuale; in lieve diminuzione le definizioni. Anche a Lanusei sono percentualmente elevate le iscrizioni a registro modello 45 di fatti non costituenti reato; in quest'ultimo caso, essendo state le definizioni inferiori alle sopravvenienze, si è creata una pendenza finale di 307 unità, elevata rispetto alle dimensioni dell'ufficio.

Se negli uffici fino ad ora esaminati la situazione del movimento fascicoli appare piuttosto regolare - a parte il problema della fissazione delle udienze monocratiche e del recupero delle pene pecuniarie a Cagliari, nonché l'eccessivo ricorso alle iscrizioni a modello 45 per le Procure di Nuoro, Oristano e Lanusei - alcune considerazioni a parte merita la situazione assai difficile della **Procura di Tempio Pausania** dove sono in servizio 4 magistrati compreso il Procuratore oltre ad un collega in applicazione extradistrettuale ormai prossima alla scadenza. I dati sono da soli molto significativi. Nell'ultimo periodo le sopravvenienze sono state di 3599 unità – 3604 nel 2016/2017 e 4469 nel 2017/2018 – superiori di quasi mille unità rispetto a quelle della Procura di Oristano nello stesso periodo. Ricordo che Oristano ha un organico di 7 magistrati compreso il Procuratore mentre Tempio ha un organico di 5 magistrati, sempre compreso il Procuratore, di

cui uno è vacante e risulta solo parzialmente coperto dall'attività dell'applicato extradistrettuale e dalle varie applicazioni infradistrettuali disposte dalla sottoscritta. Allo stato, il magistrato distrettuale requirente, impegnato alla Procura di Lanusei, non può essere applicato alla Procura di Tempio Pausania. Anche rispetto alla Procura di Nuoro il confronto è impietoso; le sopravvenienze di Tempio sono superiori di circa 500 unità a quelle di Nuoro dove è previsto un organico di 8 magistrati compreso il Procuratore, organico attualmente ridotto a causa di una vacanza. Anche la qualità del lavoro a Tempio è impegnativa sia per la pesante eredità degli ultimi anni - la recente ispezione ha ad esempio segnalato plurime, risalenti irregolarità nelle iscrizioni e nella tenuta dei registri e dei fascicoli - sia perché, soprattutto in periodo estivo, a causa del notevolissimo afflusso di turisti, si intensificano i reati in materia di stupefacenti, le aggressioni alle fasce deboli, i reati contro il patrimonio anche di notevole gravità<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Una precisa conferma della situazione appena descritta è contenuta nella bozza di rideterminazione degli organici dei magistrati presentata recentemente dal Ministro della giustizia al Consiglio superiore della magistratura; si legge in tale documento che «nel **distretto di Cagliari** l'indice IOC si attesta su valori medi, raggiungendo l'apice a Nuoro e Sassari con il valore di 46; il numero di imprese attive su popolazione raggiunge il massimo nel circondario di Tempio Pausania con un valore di 84,03.

L'incidenza del distretto sul totale nazionale, avuto riguardo alle iscrizioni, è pari al 2,6% per quanto riguarda gli uffici giudicanti di primo grado e al 2,2% per quanto concerne la Corte di Appello; quanto agli uffici requirenti di primo grado, il peso del distretto è pari al 2,7% sul totale delle iscrizioni a livello nazionale. [...] Quanto alle iscrizioni *pro capite*, si registra una netta differenza tra i Tribunali di Cagliari, Sassari e Tempio Pausania, che hanno un numero di procedimenti iscritti *pro capite* sensibilmente superiore alla media nazionale con oltre 700 iscrizioni per magistrato, e i Tribunali di Lanusei, Nuoro e Oristano che hanno un numero di iscritti *pro capite* molto inferiore alla media nazionale. Nei Tribunali di Cagliari, Sassari e Tempio Pausania anche il numero delle pendenze *pro capite* è sensibilmente superiore alla media nazionale, dovendosi segnalare l'altissimo numero di pendenze *pro capite* che si registra negli uffici di Cagliari (1.017), Tempio Pausania (1.879) e Sassari (820).

Particolarmente critica si profila la situazione del **Tribunale di Tempio Pausania** dove, sia in ragione di un aumento delle iscrizioni in materia penale (come evidenziato sopra, +34% nel quinquennio 2014-2018) sia in ragione di un tasso di **clearance rate penale molto basso (pari a 0,65)** si registra **un corrispondente e significativo aumento delle pendenze penali (+ 44%)**.

Per quanto concerne gli uffici requirenti di primo grado, si registra ovunque un calo delle iscrizioni, ad eccezione della Procura di Tempio Pausania che ha registrato un aumento del 16%; in tale ufficio inoltre, le iscrizioni *pro capite* ammontano a 922 e sono quindi superiori alla media nazionale (pari a 623)».

Ndr: la differenza fra il calcolo di sopravvenienze pro capite alla Procura di Tempio di origine ministeriale - 922 - e quello effettuato da questo procuratore - 719 - deriva dal fatto che ho tenuto conto, nel calcolo del numero dei magistrati in servizio, del Procuratore e

L'intensità delle iscrizioni inoltre non risulta dovuta ad un fenomeno estemporaneo, quale il massiccio ricorso alla regolarizzazione, visto che tale fenomeno risulta essersi già verificato negli anni passati. ***Clearance rate in Procura nell'ultimo periodo - quello di riferimento - 1,13, fattore positivo come negli altri uffici requirenti del distretto.***

A fronte della indicata sopravvenienza di 3599 fascicoli modello 21 nell'ultimo periodo sono state definiti a Tempio ben 4076 procedimenti con una significativa riduzione delle pendenze finali; tale significativo sorpasso delle definizioni rispetto alle iscrizioni si registra anche nei fascicoli di competenza del Giudice di Pace. Troppo alta anche a Tempio la percentuale di iscrizioni a modello 45.

Infine, per rendere anche una chiara indicazione di quanto osservato, si è provveduto a calcolare per ciascun ufficio le sopravvenienze a modello 21 *pro capite* dell'ultimo periodo in capo ai magistrati effettivamente in servizio, escluso solo il Procuratore distrettuale – solo a Cagliari infatti allo stato è prevista la presenza di due Procuratori aggiunti. Si tratta di un dato approssimativo perché non tiene conto dei periodi di effettiva presenza in ufficio ma soltanto della situazione attuale, né dell'apporto dei vari applicati infradistrettuali all'ufficio di Tempio, ma solo della presenza costante dell'applicato extradistrettuale a Tempio e del magistrato requirente distrettuale a Lanusei.

Cagliari	11544 : 22 = 525
Sassari	5818 : 11 = 528
Nuoro	3114 : 7 = 444
Oristano	2641 : 7 = 377
Lanusei	916 : 3 = 305
Tempio Pausania	3599 : 5 = 719

Sono stati comunque raggiunti anche a Tempio risultati incoraggianti che ci spingono a continuare con le diverse iniziative di collaborazione intraprese; in base ai dati di fonte ministeriale sinora disponibili, se il confronto fra le pendenze finali nel distretto – esclusa la DDA – nel periodo 2016/2017 e lo stesso dato nel successivo periodo 2017/2018 presenta una

---

dell'applicato extradistrettuale per tutto il periodo di riferimento. Rimane comunque confermata l'assoluta anomalia di Tempio rispetto agli altri uffici requirenti del distretto.

riduzione media dei fascicoli noti iscritti a modello 21 del 17,5%, a Tempio tale riduzione sale al 26,5%; analogamente se il numero delle definizioni dei fascicoli noti modello 21, nel confronto fra gli stessi periodi, nel distretto è salito dello 0,9%, a Tempio tale dato risulta in positivo del 44,7%, segno che l'ufficio ha ricominciato a funzionare dopo un periodo di stallo e disorganizzazione. I dati sopra commentati relativi all'ultimo periodo, quello oggetto di analisi, ci fanno sperare che la tendenza positiva possa consolidarsi.

Come si è già detto, anche in occasione del discorso inaugurale dello scorso anno, a Tempio Pausania si registra una forte pressione lavorativa sul singolo, pressione che in alcuni casi è inconciliabile con una sana e corretta gestione dei ruoli. In attesa che si provveda ad una necessaria ridefinizione delle piante organiche, o comunque che si adottino misure che abbiano analogo effetto, le situazioni di sofferenza appena descritte continueranno ad essere al centro della nostra attenzione; altrettanto saranno assai positivamente valutate le offerte di concreta collaborazione dagli altri uffici requirenti in condizioni lavorative migliori.

Ribadisco la particolare attenzione di questo procuratore generale a monitorare l'organizzazione delle sedi in temporanea difficoltà e ribadisco che ogni concreto e serio impegno collaborativo sarà adeguatamente apprezzato e valorizzato; come segno tangibile di tale attenzione, oltre alle periodiche applicazioni dagli altri uffici di Procura, è stata disposta a Tempio anche l'applicazione di sostituti procuratori generali per ivi svolgere il lavoro ordinario di primo grado e aiutare i colleghi in difficoltà, soprattutto quelli più giovani; tutti i colleghi della sezione distaccata di Sassari e quasi tutti quelli di Cagliari hanno manifestato la loro disponibilità e di questo pubblicamente li ringrazio.

Quanto alle Procure presso i Tribunali per i minorenni del distretto, l'andamento del movimento fascicoli nel settore penale è regolare e positivo; a Cagliari sono stati esauriti nel periodo un numero di fascicoli quasi equivalente a quelli sopravvenuti con sostanziale stabilità delle pendenze; a Sassari la situazione è analoga e le sopravvenienze sono pressoché identiche a quelle dell'anno precedente. Attualmente l'organico dei magistrati in entrambi gli uffici è al completo anche se la Procura dei minorenni di Sassari

ha operato con due soli magistrati dal febbraio 2018 all'aprile 2019. Ad organico completo la sperequazione nel settore penale fra i due uffici è rilevante visto che Cagliari ha una sopravvenienza annua di 570 fascicoli noti nell'ultimo periodo mentre Sassari ha registrato un numero di analoghe iscrizioni di 356 unità.

L'attività svolta dalle due Procure presso i Tribunali per i minorenni del distretto si è svolta nel rispetto dei termini di legge e del principio di ragionevole durata del processo, pur con le difficoltà relative alle scarse risorse destinate alla seria ricostruzione delle condizioni di vita del minore e all'organizzazione degli interventi di aiuto.

Quanto alla settore civile, il Procuratore per i minorenni di Cagliari indica un lieve aumento del numero di procedimenti iscritti e sottolinea un significativo numero di procedimenti per l'applicazione di misure rieducative, manifestazione di un importante disagio comportamentale mentre, con riferimento all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, si rileva un numero assai limitato di procedimenti iscritti per la ratifica dell'accoglienza in linea con quello registrato lo scorso anno. Nel settore civile si distingue un'intensa attività pre-processuale in grado di fornire una risposta a molte situazioni di pregiudizio con interventi che, anche grazie al consenso dei destinatari, si svolgono senza necessità di rivolgersi al giudice. Infine da ricordare l'impegnativa attività di controllo dei minori inseriti nelle strutture comunitarie, precisamente 66 sparse nel territorio.

Quanto alla Procura presso il Tribunale per i minorenni di Sassari si segnala nel periodo in considerazione un incremento degli affari civili sopravvenuti passati da 697 a 837 da imputare alla presenza di maggiori situazioni di disagio e alla necessità di interventi di sostegno educativo. Il settore penale a Sassari ha registrato un lieve incremento di fascicoli dal momento che le nuove iscrizioni sono passate da 352 a 356; sostanzialmente invariate le pendenze, circostanza che conferma un regolare smaltimento di fascicoli. L'ufficio riserva da tempo particolare attenzione alla mediazione penale e alla giustizia riparativa così come particolare attenzione viene rivolta anche ai minori vittime di violenza endofamiliare. Il Procuratore per i minorenni di Sassari rileva che nel circondario di competenza non esiste un



istituto di pena per minorenni dal momento che l'unico presente sull'isola è situato a Quartucciu distante centinaia di chilometri dalla propria sede; non esiste in Sardegna un istituto di pena per le minorenni. Lo stesso Procuratore segnala inoltre la critica situazione del centro di prima accoglienza per i minori in stato di arresto o fermo dal momento che tale centro opera con l'ausilio di personale di polizia penitenziaria della casa circondariale per adulti di Sassari - Bancali in applicazione saltuaria.

Quanto al personale amministrativo in forza ai due uffici di Procura ora menzionati, oltre ad una sua sostanziale inadeguatezza, vengono sottolineate delle difficoltà dovute all'età avanzata dei dipendenti in servizio spesso gravati da compiti di assistenza familiare e quindi destinatari di congedi ex legge 104/92.

Infine, quanto all'attività giudiziaria svolta dall'ufficio di Procura Generale, la stessa viene definita nella bozza ministeriale sopra citata in nota, perfettamente in linea con la media nazionale; nel periodo di riferimento va segnalata l'attività svolta per assicurare, in accordo con la Regione Sardegna, tirocini formativi di giovani laureati nelle segreterie di tutti gli uffici requirenti del distretto, così estendendo una buona prassi introdotta inizialmente solo negli uffici di Cagliari e Tempio Pausania. Va ricordato anche il lavoro svolto nel settore dell'esecuzione penale sia all'interno dell'ufficio di Cagliari e della sede distaccata di Sassari, sia come attività di indirizzo del lavoro svolto nello stesso settore dagli altri uffici requirenti. È in corso anche un approfondimento delle problematiche nel settore delle demolizioni con predisposizione di elenchi di professionisti e di imprese nonché con redazione di specifici protocolli; anche tale attività viene svolta per provvedere agli incombeni dell'ufficio nonché per coordinare e agevolare l'attività delle altre Procure per le demolizioni di loro competenza.

#### Effetti delle recenti riforme nel settore penale

Recentemente è stato raggiunto il trentennale dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale; l'evento è stato ricordato in tono minore anche perché le grandi aspettative che avevano accompagnato il suo esordio si sono progressivamente esaurite. Le varie categorie degli operatori del settore sono spesso afflitte da un senso di insoddisfazione, inadeguatezza, a volte addirittura frustrazione di fronte alle impegnative sfide del mondo del diritto. L'opinione pubblica dal canto suo, spesso non correttamente informata e sollecitata, mostra una particolare sfiducia, sentimento che conduce a forme improprie di autodifesa e comunque ostacola il regolare svolgimento dei procedimenti. Anche a causa delle note carenze di mezzi e di organici, soprattutto amministrativi, sicuramente a causa della non più adeguata distribuzione della suddette risorse, il sistema si manifesta a volte incapace di rendere quello che è un servizio, oltre che una funzione fondamentale dello Stato.

Gli operatori coinvolti a vario titolo nello svolgimento dell'attività giudiziaria si sono spesso trincerati nella difesa dei loro specifici interessi – di categoria se non addirittura personali – piuttosto che nella difesa della efficienza e funzionalità del sistema ed il legislatore, anche se inizialmente animato da buone idee, costretto ad un'opera di continua mediazione, ha finito per produrre interventi frammentari e settoriali, magari presentati come riforme epocali, che hanno appesantito un sistema di diritto penale sostanziale e di diritto processuale quasi elefantico, per certi versi ingestibile e quindi affidato talvolta alla peggiore delle scelte possibili, il caso.

A mio parere è mancata e continua a mancare una presa di coscienza effettiva e fondamentale da parte dei soggetti interessati; è mancata e continua a mancare una visione unitaria e duratura, un'opera di **semplificazione** che è legittimo e doveroso chiedere ad un legislatore attento e lungimirante.

Confermo pertanto che le recenti riforme nel settore penale non hanno inciso in modo veramente significativo sull'andamento della giurisdizione.

Non possiedo dati specifici sulle conseguenze della riforma delle impugnazioni ma sicuramente non sono state registrate differenze significative nel numero delle impugnazioni.

Quanto alla modifica legislativa relativa alla c.d. avocazione obbligatoria, alcuni Procuratori, come ad esempio quello di Sassari parlano, come effetto indiretto, di una maggiore attenzione nel controllo delle scadenze con conseguente relativo abbattimento delle pendenze fino a portarle a un livello fisiologico. Tutti sottolineano che il termine per lo svolgimento delle indagini è breve soprattutto in relazione allo svolgimento di deleghe particolarmente complesse da parte della polizia giudiziaria e che sono conseguentemente aumentate in modo rilevante le richieste di proroga dei termini al GIP con inevitabile aggravamento dei compiti di quest'ultimo ufficio.

Se l'obiettivo principale anche dell'ufficio di Procura Generale deve essere quello di operare per la **ragionevole durata del processo**, obiettivo fondamentale del giusto processo senza il quale tutti gli altri valori come ad esempio il rispetto delle norme, il ruolo delle parti e la terzietà del giudice perdono significato, e se anche per la Procura Generale appare fondamentale il disposto dell'art. 6 d.lgs.106/2006, sempre in collaborazione con gli altri uffici del distretto, particolare attenzione va posta ai ritardi a volte rilevanti, che si possono verificare non solo nella fase delle indagini, ma anche nel passaggio dei fascicoli dal primo al secondo grado o dai giudizi di merito a quello di legittimità. Si tratta in genere di disfunzioni dovute a carenze di organico del personale amministrativo, disfunzioni che, se si manifestano in procedimenti delicati e complessi come ad esempio quelli in materia di criminalità organizzata o quelli ai danni delle c.d. fasce deboli, incidono negativamente sull'efficacia dell'azione repressiva e alimentano sentimenti anche motivati di sfiducia nel sistema.

Analoga attenzione va riservata alla comunicazione del passaggio in giudicato delle sentenze che deve avvenire con tempestività per permettere il veloce passaggio alla fase esecutiva; un ritardo in questo momento può avere effetti pregiudizievoli sulle indagini – si pensi alla contestazione della recidiva, sulla fase dell'esecuzione – si pensi alle delicate valutazioni della magistratura di sorveglianza, sul rispetto dei diritti fondamentali dei singoli nel caso la sentenza passata in giudicato sia di assoluzione.

Tornando agli effetti delle recenti riforme, tutti gli uffici requirenti del

distretto hanno emanato direttive in materia di assegnazione dei procedimenti e degli affari civili e modalità di interlocuzione con la Procura per i minorenni sia in materia civile che penale; tale collaborazione è particolarmente curata quando vi è la necessità di esplorare misure di protezione delle vittime di violenza familiare ulteriori rispetto alle misure cautelari, volte specificamente a prevenire la reiterazione di condotte violente da parte dell'agente con un approccio integrato.

Nessuna criticità attuativa viene segnalata dalla Procura distrettuale di Cagliari con riferimento ai nuovi compiti previsti dalla legge istitutiva dell'ordine europeo di indagine e dalla modifica integrale del titolo XI del codice di procedura penale nonché in materia di misure di prevenzione; entrambe le riforme sono ormai a regime così come la riforma della magistratura onoraria per la quale permangono le forti perplessità legate alla limitazione nel possibile utilizzo dei vice Procuratori Onorari. Si ricorda che gli effetti negativi di tale riforma saranno evidenti solo a partire dal 15 agosto 2021 quando i limiti di utilizzo verranno applicati anche ai magistrati onorari già in servizio alla data di entrata in vigore della riforma.

Continua a destare preoccupazioni la riforma delle intercettazioni, a pieno regime solo da pochi giorni e quindi non nel periodo di riferimento, che, pur perseguendo il fine nobile della tutela della riservatezza delle comunicazioni intercettate, persegue tale obiettivo a costi elevatissimi e con notevolissimo impiego di risorse. Anche se la valutazione definitiva sarà riservata al prossimo anno, l'impressione è quella di un sistema macchinoso che sottrae tempo ed energie alle indagini e per alcuni aspetti limita i diritti processuali delle parti.

Un cenno a parte, fra le modifiche al diritto sostanziale, merita quanto previsto dall'art. 23 della L. 132/18 c.d. decreto sicurezza che, nell'andare a modificare l'art. 1 d.lgs. 66/1948, ha dato rilevanza penale al blocco su strada ordinaria; tale norma, in occasione delle manifestazioni collegate alle proteste dei pastori per la vertenza del prezzo del latte ha comportato l'iscrizione di diversi procedimenti, inizialmente a carico di ignoti con successivo passaggio a mod. 21 a seguito dell'identificazione dei soggetti coinvolti. Le Procure interessate dai fenomeni, in particolare Sassari, Nuoro, Oristano e, in misura minore, Lanusei hanno sino ad ora operato con

fermezza ed equilibrio.

### Analisi delle linee di tendenza dei fenomeni criminali

A livello generale la criminalità in Sardegna, secondo le relazioni dei Procuratori e le analisi delle Forze dell'Ordine, continua a concentrare i propri interessi verso manifestazioni criminali redditizie quali il commercio di stupefacenti e le rapine, che presentano un rapporto "costi-benefici" vantaggioso ossia richiedono una gestione non laboriosa ed implicano, in astratto, rischi contenuti. Il business delle sostanze stupefacenti è ancora al centro di questi rapporti favoriti sia dalla posizione geografica dell'isola che dalla costante richiesta di consumo interno. La Procura distrettuale segnala a questo proposito nel periodo di riferimento due procedimenti ex articolo 74 d.p.r. 309/1990, contestati a soggetti in parte sardi e in parte campani, con profili di collegamento con altre Procure in diverse parti del territorio nazionale.

Si conferma la mancanza di condizioni di diffusa intimidazione e correlativo assoggettamento presenti in altre zone del territorio nazionale; tuttavia, esistono segnalazioni sulla presenza di soggetti collegati alle mafie tradizionali che hanno effettuato investimenti correlati al riciclaggio dei proventi accumulati in altre regioni. Nell'ambito di una operazione della Procura di Bari, coordinata con attività delle Procure di Reggio Calabria e Catania, è stato accertato un interesse della famiglia barese Capriati Parisi per la creazione di nuove sale giochi e centri di scommesse on-line anche nella regione sarda. La forte vocazione turistica della regione costituisce inoltre una possibilità di interessanti reinvestimenti che, in alcune aree di particolare pregio, possono raggiungere valori particolarmente elevati.

Il fenomeno delle coltivazioni illegali di marijuana sta assumendo dimensioni preoccupanti, soprattutto nei circondari di Nuoro, Oristano, Tempio Pausania – in quest'ultimo caso si è trattato di un unico rinvenimento di circa 4000 piante nel comune di Golfo Aranci. In alcuni casi si è proceduto al sequestro di ingente quantità dello stupefacente, sicuramente di recente raccolta, senza poter individuare la localizzazione della piantagione; l'estensione ed il carattere del territorio agevolano l'occultamento dei siti.

Nel periodo di riferimento sono stati commessi in Sardegna 53<sup>2</sup> fra omicidi consumati e tentati di cui 13 ai danni di donne; se la percentuale di questi ultimi, ammontante a circa il 25% del totale, può non sembrare così allarmante, va ricordato che gli omicidi ai danni delle donne avvengono quasi esclusivamente per motivi personali o familiari, quasi mai derivano da interessi o dinamiche criminali di diversa natura. Il dato pertanto andrebbe raffrontato con quello degli omicidi ai danni di soggetti di sesso maschile determinati da analoghi motivi personali o familiari.

Nella regione si registra anche la presenza di sodalizi stranieri, principalmente dediti al traffico e allo spaccio di droga e allo sfruttamento della prostituzione. In tale ambito va evidenziata l'attività del crimine organizzato nigeriano, che dispone di canali di rifornimento di stupefacenti dall'Africa attraverso una consolidata rete di corrieri.

Ancora presenti gli atti intimidatori nei confronti di pubblici amministratori e rappresentanti delle istituzioni, o all'indirizzo di imprenditori e titolari di esercizi commerciali. Anche se gli atti di danneggiamento sono solitamente compiuti con modalità non tipicamente "professionali", utilizzando ordigni rudimentali o con esplosione di colpi d'arma da fuoco verso beni di proprietà della vittima - generalmente autovetture od immobili - le relative indagini sono difficili e coinvolgono strumenti sofisticati quali l'analisi delle telecamere di sorveglianza, gli accertamenti biologici e dattiloscopici.

Secondo il Procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Cagliari deve essere ribadita la forte incidenza dei reati relativi alla detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, quasi sempre commessi da minori anche consumatori delle stesse sostanze. Anche il gravissimo fatto di sangue – omicidio del giovane Manuel Careddu – commesso da due minori e due maggiorenni, è maturato nel mondo della droga. Per detto fatto, commesso nel mese di settembre del 2018, la risposta dei due uffici di Procura interessati – minorenni Cagliari e Oristano – è stata pronta ed efficace.

Oltre alla stabilità numerica dei reati contro il patrimonio, in particolare furti e rapine, e dei reati contro la persona, in particolare reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi, devono essere segnalati, sempre secondo il citato Procuratore per i minorenni, in termini di rilevanza, i reati di violenza commessi per motivi futili e abietti, aggravati dalla diffusione

---

<sup>2</sup> Numero sostanzialmente stabile visto che negli ultimi anni si sono registrate oscillazioni fra i 50 e 60 omicidi consumati e tentati ogni anno.

dell'evento illecito nel web. Anche per tali fatti deve essere segnalato il nesso tra fragilità personali e uso di sostanze, spesso anche della sola cannabis, alla base dei comportamenti illeciti. Il Procuratore per i minorenni di Sassari, dal canto suo, segnala la rilevata necessità di porre particolare attenzione ai delitti contro la libertà individuale ( 609 *bis-ter-quater*) con riguardo ai quali si è rafforzata la linea della “tolleranza zero” procedendosi con estrema sollecitudine, con richieste di applicazione di misura cautelare.

Dal punto di vista del terrorismo internazionale si segnala il procedimento a carico di un soggetto palestinese residente a Macomer il quale, dopo un percorso di radicalizzazione e affiliazione all'Isis, avrebbe organizzato un piano per l'avvelenamento delle acque pubbliche. Tale soggetto nel novembre 2018 è stato raggiunto da misura cautelare detentiva confermata dal Tribunale del riesame.

### Stato dell'informatizzazione

Non mi dilungo sulla crescente importanza degli strumenti informatici e sulle sfide che attendono il settore penale a cominciare dal pieno utilizzo di TIAP e del relativo portale per la comunicazione delle notizie di reato come progetto di gestione documentale dei fascicoli, che è qualcosa di più e di diverso rispetto ad una mera scannerizzazione degli atti. Non mi dilungo neppure sulla già segnalata e ancora insufficiente assistenza tecnica, soprattutto nelle sedi periferiche, e sulla scarsa formazione riservata al personale amministrativo. Anche se le confermo, non intendo indugiare sulle lacune e incongruenze che spesso i programmi a noi destinati presentano e non ci permettono di adattarli alle molteplici, complicate vicende processuali<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Si pensi al fenomeno delle c.d. false pendenze che si generano in SICIP quando il sistema non è in grado di registrare una vicenda processuale anomala; è auspicabile una costante e concreta interlocuzione con i magistrati e i dipendenti amministrativi coinvolti nel quotidiano lavoro giudiziario anche nella fase di ideazione e preparazione di nuovi strumenti.

Mi piace invece condividere l'esito di un interessante convegno organizzato dalla rete europea di formazione e scambio di esperienze fra Autorità Giudiziarie, a sua volta collegata alle principali scuole nazionali di formazione per magistrati, convegno al quale ho avuto l'onore di partecipare nello scorso novembre. Da quel breve incontro, svolto con modalità interattive, riservato ai dirigenti degli uffici e avente come oggetto le strategie per affrontare le resistenze al cambiamento, soprattutto tecnologico, sono emersi due dati fondamentali, per certi versi rassicuranti:

- innanzitutto in tutti i paesi europei rappresentati, fra gli altri Germania, Svezia, Spagna, Polonia, Estonia, Grecia, sono in atto profondi mutamenti nell'organizzazione anche territoriale delle sedi giudiziarie, modifiche determinate da programmati tagli di spesa anche in vista dell'auspicato passaggio ad una gestione digitale dei procedimenti;
- in tutti i paesi si manifestano resistenze, in parte motivate da disservizi del tutto simili a quelli da noi registrati, in parte dovute ad una reazione psicologica normale nel momento in cui si prospettano cambiamenti che incideranno in modo radicale sul modo di lavorare e di vivere nel nostro ambiente lavorativo nel prossimo futuro.

Fermo restando il dovere dei dirigenti di segnalare alle Autorità preposte, principalmente al Ministro della Giustizia, le disfunzioni e suggerire i possibili rimedi, spetta a noi il compito di organizzare il necessario supporto per assicurare l'effettiva, convinta accettazione dei cambiamenti, condizione per nulla semplice ma indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi programmati. In ogni caso si tratta di affinare un compito per i dirigenti non limitato alla semplice denuncia delle difficoltà, ma propositivo quanto a rimedi e soluzioni, nella consapevolezza che la maggior parte dei paesi europei sta affrontando analoghe sfide.

\*\*\*

Collegato in parte al tema appena trattato è quello relativo alla situazione degli organici amministrativi. In ragione della elevata età media del personale, si susseguono a ritmo incalzante i collocamenti a riposo, soltanto in parte compensati dalle immissioni negli uffici - in quelli giudicanti, come in quelli requirenti - di nuovi assistenti giudiziari.



Ancora sottolineo che in questo quadro generale si è riversato sugli uffici giudiziari l'onere della gestione delle spese obbligatorie per i locali e, più in generale, per il funzionamento degli uffici, trasferite, come è noto, con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, dai Comuni al Ministero della Giustizia a partire dal 1° settembre 2015.

È auspicabile che i segnali incoraggianti che provengono dal Ministero negli ultimi tempi vengano coraggiosamente difesi e intensificati: mi riferisco in particolare alle nuove assunzioni di giovani assistenti e, anche se purtroppo non riguardano il nostro distretto, di nuovi operatori giudiziari nonché al concorso per funzionari giudiziari che si spera venga svolto e concluso in tempi brevi. Mi riferisco, quanto ai magistrati, alla bozza di revisione elaborata dal Ministero in queste ultime settimane che prevede un aumento di 11 unità nel nostro distretto in base a criteri chiari quale il carico di lavoro, il bacino di utenza, la presenza di imprese commerciali o fenomeni sociali in grado di influenzare il lavoro giudiziario.

La predisposizione di risorse adeguate è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il recupero di efficienza e affidabilità del sistema.

Ritengo infine utile svolgere una riflessione su quello che a mio avviso costituisce il fulcro del concetto di **benessere organizzativo** applicato alla realtà attuale delle strutture giudiziarie. È certamente opportuno che il Consiglio Superiore prosegua nella verifica dei progressi raggiunti in questo campo negli uffici giudiziari, ciò sia al fine di raccogliere buone prassi suscettibili di successiva diffusione, sia al fine di rilevare eventuali criticità ed elaborare gli interventi opportuni.

Tuttavia se per benessere organizzativo, come è generalmente riconosciuto, si intende «la capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione»<sup>4</sup>, si tratta del primo elemento che determina efficacia, efficienza e produttività di una struttura e si riferisce al

---

<sup>4</sup> (Avallone e Bonaretti, Benessere Organizzativo, 2003).

modo in cui le persone che le appartengono vivono la relazione con l'organizzazione in cui lavorano: tanto più una persona sarà consapevole di appartenere ad una organizzazione efficiente nonché di sapere che le sue possibilità sono pienamente e correttamente riconosciute e apprezzate in quella organizzazione, tanto maggiore sarà il suo benessere e di conseguenza più convinto e valido sarà il suo contributo.

Oltre alle necessarie misure a tutela del singolo soprattutto nei periodi di maggiore vulnerabilità come in occasione di particolari eventi familiari, malattie, drastici mutamenti delle abitudini di vita e di lavoro, anche a tutela del benessere dei singoli appartenenti vanno assicurate e mantenute quelle misure che migliorano la funzionalità e l'efficienza dell'organizzazione, che la rendono concretamente adeguata alle richieste di intervento, in breve che la caratterizzano come efficiente organizzazione al servizio della collettività. Sono assolutamente convinta che «il bene che assicuriamo a noi stessi è precario e incerto fino a quando non viene assicurato a noi tutti e incorporato nella nostra vita comune»<sup>5</sup>.

Con questi sentimenti, Sig. Presidente, Le chiedo di voler, al termine dei successivi interventi, dichiarare aperto l'anno giudiziario 2020 per il Distretto della Sardegna.

---

<sup>5</sup> Laura Jane Addams, 1860-1935.