



Procura generale della Corte suprema di cassazione

**INTERVENTO**  
**DEL PROCURATORE GENERALE**  
**GIOVANNI SALVI**

*nell'Assemblea generale della Corte  
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021*

Roma, 21 gennaio 2022



# SOMMARIO

## PARTE I

### LE LINEE DI INTERVENTO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2022

**Introduzione** *pag. 7*

**1. Il settore civile** *pag. 41*

- 1) *L'attività della Procura generale nell'ambito civile*
- 2) *L'intervento della Procura generale nel processo civile di legittimità tra prospettive di riforma e l'emergenza sanitaria*
- 3) *Il processo di autoriforma della Procura generale*
- 4) *L'emergenza sanitaria*
- 5) *Le misure organizzative a sostegno del giudizio di legittimità*
- 6) *Le Sezioni Unite*
- 7) *Diritti delle persone e della famiglia*
- 8) *La protezione internazionale*
- 9) *Il diritto civile classico (successioni e donazioni, diritti reali e condominio, compravendita e appalto, responsabilità civile), le opposizioni a sanzioni amministrative e la responsabilità disciplinare dei professionisti*
- 10) *Il diritto del lavoro*
- 11) *La materia tributaria*

**2. Il settore penale** *pag. 77*

- 1) *Efficienza fondata sulla responsabilità*
  - 1.2) *Le modifiche in tema di durata e di proroga delle indagini preliminari. I criteri di priorità*
  - 1.3) *Il giudizio monocratico. L'iscrizione della notizia di reato*
  - 1.4) *Le incentivazioni dei riti alternativi. Le impugnazioni*

- 1.5) *L'improcedibilità dell'azione penale*
- 1.6) *Il sistema delle pene*
- 2) *Aree di particolare impegno degli uffici del pubblico ministero*
  - 2.1) *La protezione delle vittime di violenza di genere e domestica.  
Lo stato di attuazione del c.d. "codice rosso"*
  - 2.2) *Criminalità organizzata e PNAT*
  - 2.3) *L'eversione interna e il radicalismo violento*
  - 2.4) *Il terrorismo internazionale*
  - 2.5) *La tratta di esseri umani*
  - 2.6) *Il traffico di migranti*
  - 2.7) *Misure di prevenzione patrimoniale*
  - 2.8) *I reati ostativi*
  - 2.9) *Il contrasto ai flussi di comunicazioni illegali - il regime previsto dall'art. 41 bis O.P.*
- 3) *La risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri*
- 4) *La istituzione di Eppo*
  - 4.1) *I rapporti tra Procura generale e Procuratore europeo*

### **3. La Funzione di vigilanza e impulso**

*pag. 155*

- 1) *L'espansione della funzione di vigilanza prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006 e le correlate esigenze strutturali: aspetti problematici*
- 2) *L'avvio della Procura europea*
- 3) *La comunicazione istituzionale sui procedimenti penali (art. 3 d.lgs. n. 188 del 2021)*
- 4) *Pubblico ministero e pandemia*
- 5) *L'informatizzazione dei registri e delle attività procedimentali. I rilievi statistici*
- 6) *I settori di intervento*
  - 6.1) *Il pubblico ministero nella crisi di impresa*
  - 6.2) *I reati in materia di violenza di genere*
  - 6.3) *Il monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. n. 231 del 2001*
  - 6.4) *L'acquisizione di dati relativi alle comunicazioni tra persone*
  - 6.5) *La verifica dello stato di attuazione della legge n. 68 del 2015 in collaborazione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti*

- 6.6) *La gestione dei sequestri delle imbarcazioni usate per l'immigrazione illegale*
- 6.7) *Il supporto scientifico nelle indagini per decessi a seguito di vaccinazione*
- 6.8) *Il nuovo protocollo con l'Anac*

**4. Il settore disciplinare** *pag. 179*

- 1) *Considerazioni preliminari: presupposti e finalità della responsabilità disciplinare; prospettive di possibili riforme*
- 2) *L'organizzazione del servizio disciplinare*
- 3) *L'attività della Procura generale*
  - 3.1) *La fase predisciplinare*
  - 3.2) *La fase disciplinare*

**5. L'Ufficio per gli Affari Internazionali - UAI** *pag. 219*

**6. L'analisi statistica dell'attività della Procura generale** *pag. 225*

**PARTE II**

**ALLEGATI**

*Statistiche relative all'attività della Procura generale:*

- a) *settore civile* *pag. 231*
- b) *settore penale* *pag. 239*
- c) *settore disciplinare* *pag. 247*

***Allegato***

**LA GIURISPRUDENZA 'SOVRANAZIONALE'**

- a) *La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo* *pag. 283*
- b) *La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea* *pag. 289*



## INTRODUZIONE

Il 2022 è il trentennale delle stragi di Capaci e di via D'Amelio. Il sacrificio dei nostri magistrati, prima giudici e poi pubblici ministeri, e degli uomini e delle donne della Polizia di Stato che li proteggevano, ha portato a uno straordinario impegno dello Stato, in tutte le sue articolazioni.

Si deve allo Stato e agli uomini che ne sono l'anima se i capi di Cosa Nostra e delle principali organizzazioni criminali sono stati arrestati e condannati e scontano ora la loro pena.

Si sono rivelati efficaci gli strumenti, immaginati da uomini che per questo hanno dato la vita come Cesare Terranova e Pio La Torre e lo stesso Giovanni Falcone, oltre a molti altri che la vita hanno messo in gioco con coraggio e determinazione, tra i quali voglio anche questa volta ricordare Loris D'Ambrosio.

Vi sono state deviazioni gravissime nelle indagini sulla strage di via D'Amelio, che hanno causato detenzioni ingiuste e difficoltà che hanno messo a rischio gli accertamenti. Al termine dei processi in corso sarà possibile una valutazione complessiva anche in questa sede, che deve ora essere doverosamente in attesa, visto il ruolo della Procura generale. È però certo che lo stesso sistema giudiziario ha saputo correggere i propri errori.

Ricorderemo il sacrificio di Falcone e Borsellino nella cerimonia di apertura della Conferenza dei quarantasette Paesi del Consiglio d'Europa che si terrà a Palermo il 5 maggio, in quell'Aula *bunker* dove si celebrò il processo a Cosa Nostra, la cui conclusione costò tante vite, tra cui quella del sostituto procuratore generale Antonino Scopelliti.

La **pandemia** ha avuto sulle nostre vite **gravi effetti**. Migliaia di morti ci hanno posto dinanzi a scelte tragiche, come quelle sulle priorità di utilizzazione delle risorse disponibili per curare e contrastare la diffusione del virus. La necessità dell'isolamento ha reso evidenti le differenze sociali, che ne sono state acuite. Interi settori sociali e dell'economia si sono trovati dinanzi alla impossibilità di proseguire nella strada nota. La crisi di liquidità che ne è seguita ha reso prevedibile il collasso di molte attività produttive.

La giustizia non si è potuta sottrarre alle conseguenze dirette e indirette dell'emergenza. Le aule vuote sono state l'immagine più evidente di una possibile resa.

Il nostro Paese si è però rivelato ancora una volta migliore di quanto noi stessi lo pensassimo. Alla crisi esso ha reagito con uno slancio di solidarietà e con l'assunzione anche individuale di responsabilità.

**La giurisdizione ha retto la sfida** e presenta oggi un saldo positivo, di cui ha ben reso conto il Primo Presidente.

Non sono mancate reazioni violente alle misure per fronteggiare l'emergenza. La più grave, per il carattere simbolico, per la memoria che evoca e per il coinvolgimento di organizzazioni di estrema destra, è stata la devastazione della sede della CGIL. Fatto di estrema gravità, al quale il Paese ha reagito con determinazione, non solo nella sede penale. La strumentalizzazione della preoccupazione diffusa, oltre ad essere odiosa, fa riflettere sulle dimensioni in parte nuove che assume la minaccia eversiva e di conseguenza sulla necessità di adeguare ad essa gli strumenti interpretativi, così da rendere più efficace la prevenzione e la repressione. Le esperienze del passato ci dicono infine che il linguaggio pesa e che la ricerca del consenso può portare a un punto da cui è difficile il ritorno.

L'Italia ha saputo affrontare una crisi così grave, ponendo le basi per uscirne migliorata. Le risorse finanziarie mobilitate, anche grazie alla credibilità spesa nell'Unione, sono utilizzate per un grande progetto di trasformazione delle infrastrutture strategiche del Paese.

La Giustizia è al centro di questo impegno. Le riforme sin qui avviate sono una opportunità che non possiamo lasciarci sfuggire.

La **profonda novità del Piano Nazionale di Rinascita e Resilienza** (PNRR) e delle riforme che vi danno attuazione, sta nell'approccio non settoriale ma unitario alla giustizia, come servizio da rendere ai cittadini e al Paese.

Per la prima volta, riforme ordinamentali, processuali e sostanziali sono accompagnate da importanti interventi strutturali e dall'impegno finanziario che questi richiedono. Sembra finito, dunque, il tempo delle riforme a costo zero, che assommavano adempimenti procedurali, sempre più complessi, senza porsi la domanda su chi e come vi avrebbe potuto dar corso. Metodo, quello, che è stato causa non secondaria dell'aumento dei tempi del processo.

Importante quanto la previsione delle risorse necessarie, è però la volontà di una visione sistematica delle riforme avviate. Il progetto unitario della Ministra e dall'intero Ministero della giustizia vede al centro la **riduzione dei tempi del processo attraverso il miglioramento della sua qualità** e

dunque della qualità della decisione.

Si deve dare atto alla Ministra Cartabia di aver saputo, in tempi davvero brevi, esser garante di questa **ispirazione unitaria**.

Sentiamo, quindi, una grande responsabilità. Il Paese si attende da noi che la magistratura riesca a dare **piena esecuzione al Piano, raggiungendone ogni obiettivo**. Si tratta di obiettivi ambiziosi.

Il primo di essi è l'eliminazione di una quota davvero consistente dell'arretrato. Poi, la riduzione dei tempi del processo, in termini quantificati rigidamente per le varie fasi, attraverso meccanismi non emergenziali, ma strutturali. Ciò significa che la riduzione dei tempi deve essere collegata a un miglioramento qualitativo del processo e del suo complessivo esito finale.

Sono tre obiettivi, tra loro strettamente collegati.

Già nell'anno passato la Corte ha reso un impegno eccezionale, cui hanno corrisposto risultati eccezionali, mai raggiunti in precedenza. Ad essi ha contribuito in maniera decisiva la Procura generale, ad esempio non ricorrendo mai, se non in casi eccezionali, alla richiesta di trattazione orale, oppure organizzando il proprio lavoro per consentire un migliore esito delle attività di spoglio, come appresso si dirà.

Questi risultati lasciano ben sperare ma non devono illudere. Gli obiettivi sono ardui e richiedono che l'impegno sia accompagnato dalla disponibilità a fornire tutti gli strumenti che via via si rivelassero necessari e ad operare gli interventi correttivi utili.

La legge 29 dicembre 2021, n. 233, di conversione del decreto legge del 6 novembre 2021, n. 152, prevede il monitoraggio dell'attuazione delle riforme e dei loro effetti. Senza questo monitoraggio, è difficile immaginare che gli obiettivi possano essere effettivamente raggiunti. Saranno infatti necessari **correttivi in corso d'opera**, interventi anche organizzativi straordinari in grado di porre rimedio ad eventuali deficienze o inadeguatezze.

Questo approccio, reso necessario dalla straordinarietà degli obiettivi prefissi, è destinato a restare come lascito positivo dell'emergenza. Sin dall'Intervento inaugurale per l'anno 2020, la Procura generale ha rilevato le deficienze della base dati per la raccolta e l'analisi della informazione statistica e gli effetti negativi che ne derivavano, sia sull'organizzazione degli uffici che sulle scelte del decisore pubblico.

Si conclude allora che era urgente proseguire nello sforzo che la Dire-

zione generale di statistica e analisi organizzativa (DGStat) e le altre strutture ministeriali avevano avviato per migliorare la conoscenza del dato statistico, superando il sospetto con cui essa era a volte guardata, perché ritenuta parte di un approccio ai temi della giurisdizione aziendalista, produttivistico<sup>1</sup>. Questo passo è oggi compiuto.

Un aspetto molto delicato per la costruzione di una base dati completa e attendibile resta l'accesso ai registri delle notizie di reato, nella fase in cui essi contengono informazioni segrete o riservate. Occorrerà che si trovi un bilanciamento tra la creazione di un *Data Warehouse* quanto più possibile ampio, così come nel settore civile, e la necessità di tutelare il permanere del segreto, che è nella responsabilità del Procuratore della Repubblica<sup>2</sup>. Non mancano le risorse per operare questo bilanciamento.

Questo farà sì che l'attuazione del Piano sia accompagnata, sin dai primi passi, dalla **conoscenza degli effetti dei diversi interventi**, così consentendo i correttivi necessari.

Alla Corte è richiesta una parte davvero significativa dell'**impegno per la riduzione dei tempi e il miglioramento della qualità delle decisioni**. Su questo è ampia ed esaustiva la Relazione del Primo Presidente. Qui ci si limita agli aspetti che più direttamente riguardano il ruolo della Procura generale.

Le riforme processuali sono accompagnate da un poderoso **piano di**

---

<sup>1</sup> "Il decisore pubblico, Legislatore, Governo, Consiglio superiore della magistratura e insieme anche i dirigenti degli uffici giudiziari, quando operano attraverso gli strumenti organizzativi loro attribuiti, devono disporre di informazioni accurate e corrette. ... La comprensione dell'utilità della conoscenza approfondita del proprio lavoro e del flusso procedimentale, del loro inserirsi nel contesto istituzionale e sociale del territorio, è ormai patrimonio acquisito, anche grazie allo sforzo del Consiglio superiore della magistratura in questa direzione, attraverso il ruolo attribuito alla commissione flussi ed ai programmi di gestione, solo di recente estesi anche al settore penale. È, dunque, urgente il completamento del riordino tra la DG-Stat e la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (da qui in avanti indicata con l'acronimo DGSIA) volto ad adeguare i registri informatici e a far sì che essi diano effettivamente conto, in maniera certa, di tutte le informazioni per le quali non vi siano ragioni di riservatezza procedimentale".

<sup>2</sup> In questo senso, credo, dovrà essere interpretata la previsione, contenuta nell'art. 35, comma 3°, del decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021, convertito con legge n. 233 del 29 dicembre 2021, che autorizza il Ministero della giustizia ad effettuare l'accesso diretto ai dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, anche se raccolti dagli uffici giudiziari; il regolamento che dovrà essere emanato ai sensi dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, non potrà disciplinare l'accesso e l'estrazione del dato senza considerare tale profilo di tutela delle attività di indagine.

**investimenti**, che non si limita alle assunzioni, ma riguarda l'intero spettro del supporto all'attività del giudice (e si spera presto anche del pubblico ministero).

Muta, con la costituzione dell'**Ufficio del processo**, l'idea stessa del ruolo del giudice, finalmente assistito da figure professionali nuove, in grado di far sì che una risorsa scarsa e preziosa possa davvero essere dedicata allo *ius dicere*, al termine di un iter di formazione del giudizio e dunque di preparazione della decisione.

Questo mutamento di prospettiva dovrebbe portare innanzitutto a un miglioramento in termini di quantità delle decisioni. L'Ufficio supporta ogni aspetto, non strettamente di cancelleria, del flusso procedimentale, così da accelerarlo e da introdurre il concetto della strutturazione delle diverse attività al fine di raggiungere specifici obiettivi, ad esempio il controllo della correttezza delle notificazioni e della completezza di ogni adempimento strumentale alla fase. Supporto non meramente materiale, ma consapevole e basato sullo svolgimento, professionalmente attrezzato, di uno specifico ruolo.

Se correttamente inteso e attuato, inoltre, esso porterebbe a un profondo mutamento qualitativo, in quanto consentirebbe al giudice di utilizzare le risorse per la preparazione della decisione, al fine di concorrere all'obiettivo fondamentale della tendenziale uniformità delle decisioni, alla loro prevedibilità.

È in questa direzione che vanno le scelte *in fieri* della Corte di cassazione, che beneficia subito delle prime assunzioni temporanee, proprio al duplice fine di contribuire alla definizione dell'arretrato e alla contrazione dei tempi del processo e al tempo stesso di prevenire i contrasti di giurisprudenza, spesso persino inconsapevoli a causa della **enorme mole di ricorsi**, caso unico nel panorama europeo.

L'Ufficio per il processo dovrebbe quindi contribuire a rendere ancora più efficace lo sforzo che da anni la Corte va facendo per far fronte, attraverso le misure organizzative interne di filtro, il Massimario e l'attento ruolo della dirigenza, all'insostenibile gravosità di quasi centomila ricorsi.

Da queste provvidenze è rimasta fuori la Procura generale, forse a causa di una incomprensione del **ruolo** che questo Ufficio svolge nel sistema ordinamentale italiano, volto proprio alla **uniforme applicazione della legge** e dunque, nel processo di legittimità, non *parte* in senso proprio ma soggetto del processo assai vicino alla funzione che dinanzi alla Corte del Lussembur-

go svolge l'Avvocato generale. Ruolo, dunque, di grande importanza per la stessa Corte.

Grazie alla sensibilità della Ministra Cartabia e della presidenza della Corte, *in primis* del suo Primo Presidente, Piero Curzio, questa mancanza potrà almeno in parte essere sanata attraverso un buon coordinamento tra Uffici, in attesa che entri in funzione l'Ufficio per il processo della Procura generale, previsto dalla legge delega e che sarà attuato nel 2023.

Restano poi da assumere analoghe decisioni di supporto del pubblico ministero, sia pure nei diversi termini imposti dal ruolo di parte propria del processo, negli altri gradi di giudizio. Come è stato giustamente rilevato dai Procuratori generali delle Corti di appello, solo la visione unitaria del processo, nelle sue varie componenti, consentirà di raggiungere gli obiettivi del Piano.

L'Ufficio del processo, dunque, è espressione di quel più generale mutamento di prospettiva, **dalla visione ordinamentale degli uffici a quella della loro organizzazione**<sup>3</sup>. Tema che riguarda anche l'approccio del governo autonomo, troppo spesso concentrato sulle tutele del singolo magistrato, invece che sulla funzionalità dell'Ufficio; ciò ha avuto conseguenze serie, ad esempio, nel far tendere l'attuazione del principio del giudice naturale verso un apparato di protezione delle esigenze individuali che ha finito per trasformare le "Tabelle" degli uffici giudicanti in pastoie inestricabili.

Le riforme processuali si comprendono bene se inserite in questa prospettiva di supporto organizzativo e di chiara individuazione delle scelte.

Perché gli obiettivi del Piano possano essere effettivamente raggiunti, è necessario che venga finalmente data attuazione al **processo civile e penale telematico** in cassazione.

Il processo civile telematico è ormai una realtà da tempo acquisita.

Si va recuperando il *gap* che si era creato nelle fasi di iniziale progettazione, quando non si era tenuto conto che anche il pubblico ministero è soggetto, a volte necessario, del processo di legittimità. Ora, grazie anche all'impegno della Procura generale, a questa deficienza è stato posto rimedio e - con qualche difficoltà tecnica che sarà rapidamente superata - il PCT andrà

---

<sup>3</sup> Come da icastica definizione di Alessandro Pajno nell'apertura dell'Anno accademico della Scuola del Centro Calamandrei.

finalmente a regime e concorrerà con le altre misure al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

È invece indietro il processo penale telematico, che risente di un più generale ritardo. Nell'ultimo anno, tuttavia, sono stati fatti passi avanti davvero significativi. L'obiettivo è far sì che la disponibilità telematica degli atti, sin dalla fase di merito, semplifichi i passaggi burocratici e consenta la riduzione dei tempi di invio e ricezione degli stessi. Al momento, i tempi sono tali da incidere gravemente su quelli assegnati alla Corte per la decisione; **vi è il rischio che maturi, senza sua colpa, la prescrizione processuale.**

A tale proposito, si segnala l'orientamento delle prime decisioni in tema di rapporto tra il maturare di tale istituto e l'inammissibilità del ricorso; esso si inserisce nel solco già consolidato in tema di ordinaria prescrizione.

Di grande importanza, ai fini della riduzione di tempi morti, sono le modifiche processuali in tema di notificazioni nei giudizi di impugnazione. In questa direzione va anche la prima attuazione già realizzata del PPT, in fase sperimentale proprio nell'imminenza dell'Inaugurazione del nuovo Anno, costituita dalla eliminazione delle comunicazioni cartacee tra la Corte e la Procura generale, che le renderà più rapide, certe e complete, eliminando inutili montagne di carta.

La Procura generale è pronta a confrontarsi con queste innovazioni e anzi in qualche caso, insieme alla Corte, le ha anticipate.

Anche la Procura generale deve rapportarsi alla necessità di scegliere. Imposta dal numero dei ricorsi e dalla loro molto disomogenea qualità, non contrastata da adeguati filtri in accesso, la scelta opera secondo criteri derivati dalla funzione principale della Procura generale.

Essa, infatti, ha l'onere di **operare per la nomofilachia** attraverso il proprio intervento, sempre ai fini dell'interesse pubblico alla corretta attuazione dell'ordinamento e mai come parte in senso proprio.

La diversificazione delle modalità dell'intervento, nel penale come nel civile, consente alla Procura generale di **modulare la presenza nel processo**, intervenendo nelle udienze e nelle adunanze, rapportandosi al valore nomofilattico del ricorso e, quindi, nel civile, a meditare sulla circostanza che la conclusione non dovrebbe essere resa sul ricorso, ma soltanto sulle questioni di rilevanza nomofilattica che uno o più dei motivi pongono.

Queste innovazioni sono radicate nelle esperienze che già da tempo la

Procura generale aveva avviato, insistendo per il riconoscimento della facoltà di presentare memorie scritte anche nelle udienze a trattazione orale. Il contributo scritto, oltre ad essere connaturato al giudizio di legittimità, consente di meglio render stabili le conclusioni del pubblico ministero e di condividerle con le parti private e con il collegio.

Durante la fase emergenziale è però - al contempo - emerso il rischio che la trattazione scritta di una mole enorme di processi potesse oscurare i valori fondanti della giurisdizione, nella fase di legittimità: la collegialità della decisione, nel contraddittorio effettivo tra le parti private e quella pubblica, così da imporre, nei casi ove le esigenze nomofilattiche si rivelasero più intense, che alla scrittura si accompagnasse la piena condivisione della oralità.

La Procura generale opererà, nei limiti del suo ruolo, per **stimolare la collegialità** e la piena condivisione nel collegio e tra le parti delle sue conclusioni.

Analogo impegno la Procura generale riserverà nel contribuire alle scelte della Corte circa le diverse modalità di trattazione della controversia, a seconda della sua rilevanza nomofilattica.

A tal fine contribuiscono innanzitutto i gruppi di lavoro, formati in settori dove più forte è l'esigenza di affermare l'uniformità nella interpretazione delle norme. Nel settore della protezione internazionale - con questa espressione riassumendosi le controversie che concernono le varie forme di protezione dello straniero - l'esigenza di uniformità è emersa con forza. Esso è stato il primo nel quale la Procura generale ha investito le sue energie per far emergere le molte questioni che, irrisolte o addirittura affrontate con decisioni tra loro in contrasto, contribuivano alla diffusione del contenzioso sin dal merito e a tempi inaccettabili di definizione dello *status* del richiedente.

Analogo impegno è stato rivolto nel settore tributario, essendo emerso anche qui che una parte non modesta del problema è costituito dalla permanenza di questioni interpretative irrisolte.

Nell'un caso e nell'altro, obiettivo primario è quello di presentare alla Corte **conclusioni uniformi** e tali perché **previamente discusse e condivise** nell'ambito del gruppo di lavoro. La chiarezza delle conclusioni della Procura generale contribuisce a selezionare le questioni che meritano particolare attenzione e - a volte - l'intervento dirimente delle Sezioni Unite.

Queste modalità di lavoro sono certamente più dispendiose per la Procura generale. Esse comportano che le risorse, già scarse, siano investite consapevolmente; maggiore è l'impegno nel redigere conclusioni scritte, in tempi a volte davvero troppo stretti, in un numero assai ampio di procedure.

Siamo tuttavia convinti che questa sia la direzione verso la quale la Procura generale deve continuare a muoversi, per attuare il suo ruolo non di parte, ma di essenziale fattore di affermazione della nomofilachia.

In questa direzione è andata l'esperienza di questi anni nell'attuazione dell'art. 363 cod.proc.civ., che prevede la risoluzione anticipata, pur in assenza di una controversia in atto dinanzi alla Corte, di una questione di diritto che possa avere funzione di nomofilachia. Nell'interpretazione che la Procura generale ne ha dato, si tratta di un raccordo con il merito, dal quale si raccolgono le indicazioni per la possibile nascita di contenziosi seriali, che vengono così prevenuti.

Analoga previsione è oggi estesa ai giudici di merito, sviluppandosi e generalizzandosi l'idea sottesa a un istituto già previsto per casi particolari dall'art. 420 *bis*, cod.proc.civ., finora poco o mai utilizzato. L'effetto nomofilattico è reso possibile dalla 'anticipata' stabilizzazione degli orientamenti, consentita dal tempestivo intervento della Corte di legittimità.

La finalità del rinvio pregiudiziale imporrebbe anche in questo caso l'intervento necessario della Procura generale, prevedendo cioè che il **decreto di inammissibilità** del Primo Presidente sia pronunciato **sentito il Procuratore generale**.

Se la Procura generale, costituita presso la Corte Suprema di cassazione, vede nella rappresentanza dinanzi alla Corte dell'interesse alla corretta applicazione della legge il suo centro d'azione, il suo *core business*, essa guarda però al contempo anche al merito.

Lo fa per cogliere i segnali di contenziosi nascenti, come si è innanzi detto. Ma lo fa soprattutto perché tra le sue attribuzioni vi è l'operare verso l'uniformità dell'agire del pubblico ministero, in tutti i campi del suo intervento.

La **prevedibilità** non è confinata nella nomofilachia affermata nel giudizio di legittimità. Essa si estende **dalle prime fasi delle investigazioni fino all'esecuzione della decisione definitiva**, facendo emergere l'esigenza anche della nomofilachia delle prassi, in cui spetta alla Procura generale un compito fondamentale. Come è stato detto da un eminente studioso, «il principio

potrebbe dunque essere riformulato come “prevedibilità delle decisioni delle agenzie di *law enforcement* rispetto all’applicazione della legge penale”, comprendosi con questo concetto l’intero spettro di eventi che vanno dal primo atto di indagine (o dall’eventuale applicazione di misure precautelari ad opera della polizia) sino all’effettiva esecuzione della pena inflitta dal giudice della cognizione. Un arco temporale, dunque, che inizia molto prima del processo, e che può concludersi anche molti anni dopo».

La Procura generale ha raccolto gravi preoccupazioni circa gli effetti che l’**illegalità** potrebbe determinare sulla **realizzazione degli obiettivi del PNRR**. Questa preoccupazione viene innanzitutto dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e dal circuito delle Direzioni distrettuali antimafia, a causa dei rischi che derivano dalle opportunità che il Piano offre alla criminalità organizzata, soprattutto di stampo mafioso. Le organizzazioni mafiose si concentrano oggi sull’acquisizione di attività produttive, insinuandosi nelle fasi di crisi di impresa e nella predazione sistematica delle risorse pubbliche, attraverso un complesso legame tra controllo del territorio e delle amministrazioni.

La criminalità organizzata si giova della illegalità diffusa. Questo è tema centrale per evitare la predazione delle risorse pubbliche, come la distrazione dei flussi di finanziamento attraverso mutui di scopo, garantiti dallo Stato, senza che sia al momento risolta la possibilità di applicare a queste condotte la punizione prevista dall’art. 316 *bis* cod.pen.. Sin dal 2020 questo Ufficio aveva segnalato l’opportunità, ad evitare contrasti interpretativi, di una semplice modifica alla norma, che ne parificasse la formulazione all’art. 316 *ter* cod.pen.. Nell’inerzia del legislatore, la questione si pone oggi in tutta la sua gravità. Analoghe preoccupazioni determinano gli abusi nei crediti di imposta, derivanti dai benefici previsti per la ristrutturazione degli immobili e per il miglioramento ambientale, la cui “cartolarizzazione” rischia di non essere fondata in tutto o in parte su attività economiche reali.

Non deve esserci disattenzione per le fasi di attuazione del Piano. Al contrario, solo l’attento monitoraggio e l’intervento correttivo che da esso deriva può garantire che il Piano raggiunga effettivamente i suoi obiettivi.

**Il ruolo del pubblico ministero in questa direzione è fondamentale.** Come si vedrà a proposito dell’insolvenza, in particolare nell’emergenza sa-

nitaria, e della crisi di impresa, il pubblico ministero ha dimostrato di essere ormai consapevole dell'importanza ma anche dei limiti del suo ruolo: esso deve operare nel rispetto dei principi e con la prudenza necessaria ad evitare che la sua azione venga avvertita come un ostacolo e non un'opportunità.

Certamente il pubblico ministero non sarà ostacolo alla piena attuazione dei punti fondamentali della riforma nel penale.

Il primo, che informa l'intero progetto, è quello che punta sulla **radicale trasformazione del sistema delle pene**, che non vede più il carcere al centro e le altre sanzioni quali mere "alternative". La giustizia riparativa ne è parte essenziale. Perché la giustizia riparativa possa radicarsi nel nostro ambiente istituzionale e sociale, è necessario che essa sia attuata tenendo ben conto delle esperienze compiute, anche in altri Paesi, e della specificità del nostro e delle forme di illegalità che vi sono diffuse.

Su tali temi gli uffici del pubblico ministero avevano già dimostrato la più ampia sensibilità, sia in tema di tutela della salute che di deflazione attraverso le misure necessarie per scarcerare i detenuti ristretti a causa della loro marginalità sociale.

L'opzione della riforma per criteri più ristretti per aprire la fase del giudizio è condivisibile. Essa ha un duplice obiettivo: innalzare l'attuazione del principio di **stretta necessità del processo**, esso stesso pena; incidere sui tempi del processo e sulla sua qualità, evitando i **processi inutili**.

In questo campo, tuttavia, è assolutamente necessario che il monitoraggio sia incisivo e rapide le misure di adattamento eventualmente necessarie.

L'opzione per la riduzione dei tempi delle indagini preliminari e per l'udienza filtro nel monocratico a citazione diretta dovrà essere verificata sulla base di un'attenta analisi statistica.

Essa si basa infatti su due assunzioni.

La prima è che nel dibattito le assoluzioni siano in percentuale molto elevata e che ciò avvenga soprattutto nel monocratico a citazione diretta, senza cioè l'udienza filtro. In realtà, tale assunzione non trova riscontro nell'analisi statistica approfondita, in quanto - depurate da prescrizione, remissione di querela, oblazione, messa alla prova ed altro, tutte ipotesi che non escludono affatto la responsabilità e in alcuni casi la presuppongono - i processi che si definiscono con le **assoluzioni reali** negli ultimi tre anni

sono poco oltre il **21%** delle sentenze<sup>4</sup>. Tali risultati medi non mutano neppure nelle ipotesi di citazione diretta.

## Appresso la tabella allegata alla relazione di DGStat

**Tab. 1 Procedimenti penali definiti\* dalle sezioni dibattimentali monocratiche e collegiali dei tribunali ordinari primo grado per dispositivo**

| Dispositivo                                    | Periodo definizione |                |                |                |                  |                |
|--|---------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|
|  | Anno 2019           |                | Anno 2020      |                | 1° semestre 2021 |                |
|  | %                   | v.a.           | %              | v.a.           | %                | v.a.           |
| Condanna**                                     | 49,56%              | 157.342        | 48,83%         | 107.979        | 45,31%           | 80.104         |
| Assoluzione                                    | 20,69%              | 65.678         | 21,04%         | 46.520         | 21,22%           | 37.513         |
| Prescrizione                                   | 11,11%              | 35.265         | 11,79%         | 26.065         | 13,50%           | 23.865         |
| Remissione querela                             | 6,31%               | 20.044         | 5,99%          | 13.254         | 7,15%            | 12.642         |
| Estinzione reato                               | 6,10%               | 19.377         | 6,57%          | 14.532         | 6,69%            | 11.832         |
| NDP  | 2,42%               | 7.692          | 2,13%          | 4.716          | 2,26%            | 3.996          |
| Altro***                                       | 1,14%               | 3.618          | 1,00%          | 2.221          | 1,01%            | 1.781          |
| Incompetenza                                   | 0,36%               | 1.129          | 0,32%          | 714            | 0,37%            | 655            |
| combinazione di vari esiti diversi da condanna | 2,31%               | 7.339          | 2,33%          | 5.145          | 2,50%            | 4.418          |
| <b>TOTALE</b>                                  | <b>100,00%</b>      | <b>317.484</b> | <b>100,00%</b> | <b>221.146</b> | <b>100,00%</b>   | <b>176.806</b> |

\* Le elaborazioni si riferiscono al 98% in media del totale definiti.

\*\* Vi sono comprese tutte le sentenze con almeno una condanna. Le sentenze con condanna ed altri esiti rappresentano il 6% del totale definito.

\*\*\* Tale voce è compresa nell'elenco delle opzioni di scelta per la registrazione informatica dei dispositivi e pertanto non disaggregabile ulteriormente

Fonte: Ministero della giustizia - DOG - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

## Distinte tra monocratico e collegiale:

**Tab. 2 Procedimenti penali definiti dalle sezioni dibattimentali dei tribunali ordinari primo grado per sezione e dispositivo**

| Sezione     | Periodo definizione | Dispositivo |             |              |                    |                  |       |       |              |  | Totale  |         |
|-------------|---------------------|-------------|-------------|--------------|--------------------|------------------|-------|-------|--------------|--|---------|---------|
|             |                     | Condanna    | Assoluzione | Prescrizione | Remissione querela | Estinzione reato | NDP   | Altro | Incompetenza | combinazione di vari esiti diversi da condanna | %       | v.a.    |
| Monocratica | Anno 2019           | 48,95%      | 20,58%      | 11,34%       | 6,57%              | 6,26%            | 2,49% | 1,18% | 0,35%        | 2,28%  | 100,00% | 304.805 |
|             | Anno 2020           | 48,12%      | 20,95%      | 12,06%       | 6,27%              | 6,76%            | 2,19% | 1,04% | 0,31%        | 2,30%  | 100,00% | 211.222 |
|             | 1° semestre 2021    | 44,53%      | 21,11%      | 13,84%       | 7,47%              | 6,89%            | 2,31% | 1,04% | 0,36%        | 2,45%  | 100,00% | 168.656 |
| Collegiale  | Anno 2019           | 64,30%      | 23,10%      | 5,41%        | 0,25%              | 2,29%            | 0,77% | 0,25% | 0,56%        | 3,08%  | 100,00% | 12.573  |
|             | Anno 2020           | 63,97%      | 22,71%      | 5,85%        | 0,19%              | 2,54%            | 0,98% | 0,28% | 0,49%        | 2,98%  | 100,00% | 9.858   |
|             | 1° semestre 2021    | 61,55%      | 23,31%      | 6,34%        | 0,47%              | 2,61%            | 1,26% | 0,27% | 0,64%        | 3,53%  | 100,00% | 8.070   |

Fonte: Ministero della giustizia - DOG - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

<sup>4</sup> Relazione in data 31 dicembre 2021, redatta da DGStat sulla base della richiesta di questo Ufficio. L'esito dell'indagine statistica indica che sono all'incirca e stabilmente il 20% i processi nel giudizio di primo grado per i quali vi è almeno una condanna. A questo dato andrebbero poi aggiunti gli esiti dei giudizi abbreviati e dei patteggiamenti, nei quali le assoluzioni sono statisticamente non rilevanti; nel monocratico, rispetto al collegiale, maggiore è il peso delle dichiarazioni di non doversi procedere, che certamente non sono indicative di un cattivo esercizio del potere di azione (remissione di querela, morte del reo, ecc.) quando non confermate dall'azione (oblazione, esito positivo della prova ecc.) Infine, il sistema di rilevazione non consente ancora analisi più sofisticate, quali quelle dei flussi reali tra pubblico ministero e tribunale, ivi compreso il giudice per le indagini preliminari.

## E tra i vari tipi di giudizio:

Tab. 3 Procedimenti penali definiti dalle sezioni dibattimentali **monocratiche** dei tribunali ordinari primo grado per tipo giudizio e dispositivo

| Tipo giudizio  | Periodo definizione | Dispositivo |             |              |                    |                  |       |       |              |  | Totale  |         |
|--|---------------------|-------------|-------------|--------------|--------------------|------------------|-------|-------|--------------|--|---------|---------|
|  |                     | Condanna    | Absoluzione | Prescrizione | Remissione querela | Estinzione reato | NDP   | Altro | Incompetenza | combinazione di vari esiti diversi (da condanna) | %       | v.s.    |
| Citazione diretta a giudizio                               | Anno 2019           | 40,51%      | 22,23%      | 12,07%       | 9,30%              | 8,32%            | 2,90% | 1,48% | 0,48%        | 2,70%  | 100,00% | 177.134 |
|  | Anno 2020           | 38,17%      | 22,89%      | 13,48%       | 8,84%              | 9,37%            | 2,70% | 1,43% | 0,42%        | 2,70%  | 100,00% | 121.054 |
|  | 1° semestre 2021    | 35,24%      | 22,22%      | 15,36%       | 10,17%             | 9,42%            | 2,90% | 1,37% | 0,49%        | 2,84%  | 100,00% | 98.748  |
| Riti alternativi (Applicazione pena e giudizio abbreviato) | Anno 2019           | 90,22%      | 8,29%       | 0,10%        | 0,20%              | 0,15%            | 0,62% | 0,13% | 0,00%        | 0,28%  | 100,00% | 52.251  |
|  | Anno 2020           | 89,44%      | 9,00%       | 0,13%        | 0,20%              | 0,20%            | 0,63% | 0,09% | 0,00%        | 0,30%  | 100,00% | 37.408  |
|  | 1° semestre 2021    | 88,88%      | 9,31%       | 0,16%        | 0,19%              | 0,19%            | 0,73% | 0,13% | 0,00%        | 0,39%  | 100,00% | 26.873  |
| Giudizio ordinario per rinvio dal GUP                      | Anno 2019           | 48,21%      | 25,02%      | 15,48%       | 3,69%              | 2,31%            | 1,21% | 0,39% | 0,28%        | 3,49%  | 100,00% | 34.039  |
|  | Anno 2020           | 48,06%      | 24,71%      | 15,83%       | 3,58%              | 2,51%            | 1,24% | 0,32% | 0,24%        | 3,51%  | 100,00% | 24.889  |
|  | 1° semestre 2021    | 44,04%      | 25,17%      | 17,60%       | 4,49%              | 3,05%            | 1,29% | 0,35% | 0,26%        | 3,76%  | 100,00% | 20.742  |
| Giudizio direttissimo                                      | Anno 2019           | 57,00%      | 17,48%      | 2,17%        | 1,20%              | 15,60%           | 1,80% | 3,41% | 0,49%        | 0,84%  | 100,00% | 5.555   |
|  | Anno 2020           | 58,86%      | 15,46%      | 2,54%        | 0,88%              | 16,14%           | 1,57% | 2,45% | 1,04%        | 1,07%  | 100,00% | 4.212   |
|  | 1° semestre 2021    | 56,46%      | 16,77%      | 2,58%        | 0,63%              | 17,48%           | 1,31% | 3,32% | 0,63%        | 0,82%  | 100,00% | 2.678   |
| Giudizio a seguito di opposizione a decreto penale         | Anno 2019           | 23,97%      | 28,38%      | 24,29%       | 6,23%              | 8,06%            | 5,06% | 1,75% | 0,23%        | 2,02%  | 100,00% | 31.328  |
|  | Anno 2020           | 24,25%      | 29,34%      | 25,23%       | 6,59%              | 7,54%            | 3,61% | 1,18% | 0,20%        | 2,05%  | 100,00% | 19.617  |
|  | 1° semestre 2021    | 23,12%      | 30,12%      | 25,74%       | 8,18%              | 6,55%            | 2,95% | 1,16% | 0,25%        | 1,92%  | 100,00% | 16.837  |
| Giudizio immediato   | Anno 2019           | 71,90%      | 14,33%      | 3,19%        | 4,30%              | 1,83%            | 0,58% | 0,36% | 0,16%        | 3,36%  | 100,00% | 4.488   |
|  | Anno 2020           | 68,95%      | 15,59%      | 3,04%        | 5,86%              | 1,76%            | 0,77% | 0,30% | 0,20%        | 3,54%  | 100,00% | 4.042   |
|  | 1° semestre 2021    | 67,39%      | 15,23%      | 2,84%        | 6,66%              | 2,23%            | 1,22% | 0,36% | 0,36%        | 3,71%  | 100,00% | 2.778   |
| Totale sezioni monocratiche                                | Anno 2019           | 48,95%      | 20,58%      | 11,34%       | 6,57%              | 6,26%            | 2,49% | 1,18% | 0,35%        | 2,28%  | 100,00% | 304.805 |
|  | Anno 2020           | 48,12%      | 20,95%      | 12,06%       | 6,27%              | 6,76%            | 2,19% | 1,04% | 0,31%        | 2,30%  | 100,00% | 211.222 |
|  | 1° semestre 2021    | 44,33%      | 21,11%      | 13,84%       | 7,47%              | 6,89%            | 2,31% | 1,04% | 0,36%        | 2,45%  | 100,00% | 168.656 |

Fonte: Ministero della giustizia - DOG - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Alle condanne e alle decisioni a queste equiparabili, nel dibattimento, devono poi aggiungersi gli esiti dei riti alternativi, ovviamente in larghissima maggioranza di condanna.

Il dato generale potrà essere ulteriormente scomposto, specificando gli esiti misti, di condanna ed assoluzione per i diversi capi. Il peso delle sentenze miste è comunque indicato nelle tabelle e non modifica sostanzialmente le conclusioni che si sono tratte. Questa analisi più approfondita può tuttavia fornire ulteriori elementi di valutazione, anche su base circondariale. Essa potrà così individuare i casi che necessitano interventi, che certo non mancano, per rilevanti discostamenti dalla media.

Già in precedenti interventi inaugurali e in altre sedi la Procura generale ha sottolineato l'importanza di rilevamenti che abbiano accesso a un dato di base certo e trattato secondo procedure univoche e ben descritte.

I diversi sistemi di conservazione, raccolta ed estrazione del dato causano, infatti, difficoltà interpretative e persino esiti diversi, anche significativamente. Ciò rischia di tradursi in inutili polemiche. È dunque assolutamente necessario che si completi al più presto l'unificazione del sistema statistico, che è parte del progetto di riforma.

La necessità di rivalutare la prospettiva nell'esame delle statistiche si verifica nell'individuazione del luogo procedimentale in cui matura la **prescrizione**. Il fatto che il pubblico ministero richieda l'archiviazione per prescrizione al

giudice per le indagini preliminari mentre pende la fase delle indagini preliminari **non dipende da inerzia del pubblico ministero** ma da due fattori concorrenti.

Il primo è che la richiesta di udienza al tribunale monocratico non costituisce esercizio dell'azione; l'azione è esercitata solo quando il tribunale indica la data e il pubblico ministero può emettere il decreto. Poiché molti tribunali non sono in grado di individuare date utili, cioè antecedenti al maturare della prescrizione, restituiscono inevasa la richiesta. È questa situazione che ha portato alla necessità di concordare criteri di priorità: se, ad esempio, il tribunale di Roma è in grado di ricevere 5.000 processi all'anno e la procura ne definisce molte volte questo numero, dov'è l'imbutto?

Analoga vicenda si verifica per le richieste inevase di decreto penale di condanna, spesso restituite al pubblico ministero perché il giudice non è in grado di emettere il decreto prima che maturi la prescrizione.

Questi dati non risultano nel sistema statistico, perché non registrati.

La conclusione è che la prescrizione non matura durante le indagini per l'inerzia del pubblico ministero ma perché il giudice non è in grado di riceverne gli atti.

Occorre quindi che il monitoraggio sia immediato, al fine di evitare che la situazione si aggravi per via della riduzione dei termini delle indagini e della previsione di un'ulteriore udienza del tribunale monocratico.

Come già si rilevò in passato, la carenza dei dati può avere effetti gravi. Essa non dipende da inadeguatezza del personale di DGStat, che opera con dedizione, ma alla strutturale inadeguatezza del sistema di rilevazione statistica, cui finalmente ora si pone rimedio.

Tema centrale è, poi, la riforma della prescrizione. Essa si collega anche agli interventi sulle impugnazioni; solo il buon funzionamento di tale ultimo aspetto, infatti, eviterà riflessi negativi sull'**effettività della prescrizione processuale**.

Ci si limita qui a segnalare il rischio della erosione dei tempi di fase, per i tempi morti procedurali. Su questo l'impegno riformatore è grande, attraverso l'Ufficio per il processo e le misure processuali (notifiche e altro) e organizzative volte alla semplificazione e alla riduzione degli adempimenti.

Il panorama è quindi positivo e non dovrebbero verificarsi effetti negativi, da taluno paventati. Sempre che le misure vengano rapidamente poste in atto.

Di grande rilievo potrebbe essere il **concordato sui motivi**. Esso è stato

mal accettato, ma forse perché non sempre ben governato. Vi sono invece esperienze positive, che hanno disciplinato l'organizzazione del concordato sin dalla individuazione da parte delle Procure generali dei casi utili, evitando così la disorganizzazione delle udienze e l'indecoso mercato che a volte vi si verifica.

Queste considerazioni riportano all'importanza che riveste per l'attuazione del PNRR un **ufficio di Procura ben funzionante**, che possa disporre di un Ufficio per il processo.

L'originario ambito dell'intervento previsto dall'**art. 6 del d.lgs n.106 del 2006**, si è esteso progressivamente ai più diversi aspetti dell'attività del pubblico ministero. Da ultimo, il Legislatore è intervenuto assegnando al circuito dei Procuratori generali il ruolo di vigilanza sull'attuazione dei principi della presunzione di innocenza nell'informazione della opinione pubblica.

Sono in atto, al momento, iniziative *ex art. 6 cit.* su tale aspetto, nonché sulla nuova disciplina in materia di iscrizione delle notizie di reato; proseguono le iniziative, già avviate da tempo, che riguardano il ruolo del pubblico ministero nella riforma della crisi di impresa, l'attuazione delle misure del c.d. Codice Rosso, quelle rese necessarie dalla sentenza della Corte del Lussemburgo sul ruolo del pubblico ministero nell'acquisizione dei metadati.

La Procura generale ha avviato un lavoro ricognitivo in materia di reati commessi con l'utilizzazione di tecnologie informatiche avanzate. Nell'ampio campo della Intelligenza Artificiale, su cui molte sono le iniziative anche in tema di giustizia, soprattutto nel campo del suo impiego a fini predittivi, l'interesse si concentra su di un aspetto poco esplorato e che ha invece gravi potenzialità sull'effettività dell'azione di contrasto ai reati gravi.

L'utilizzo di tecniche informatiche e di comunicazione avanzate (ICT), con enormi capacità di calcolo e con diretti effetti sulla possibilità di localizzare i luoghi in cui si verificano le condotte, mutanti in rapidissima progressione in più territori nazionali, pone infatti una sfida alla effettività delle giurisdizioni nazionali. Essa è ben presente a coloro che hanno predisposto il Secondo Protocollo aggiuntivo della Convenzione di Budapest, o che lavorano sulla definizione della prova digitale, ma la risposta in termini di cooperazione è ancora strutturalmente inadeguata. Il tema si collega alla definizione dello Spazio Virtuale, anche in relazione alla Legge Umanitaria Internazionale (HIL), che riguarda i limiti e le modalità di reazione degli Stati ad attacchi provenienti dal *Cyberspace* e prima ancora la definizione condivisa di tale

concetto. Su questi terreni si è dunque avviata una proficua collaborazione con i Ministeri dell’Estero e della Difesa, oltre che della Giustizia.

In tempo di pandemia, l’attività di orientamento della Procura generale si è indirizzata verso aspetti che più apparivano necessitare di uniformità di approccio. Attraverso la preliminare consultazione delle Procure generali delle Corti di appello e attraverso esse delle Procure della Repubblica nonché attraverso il coinvolgimento dei principali attori dei diversi campi, si è così giunti alla emanazione di *‘orientamenti’* che hanno molto contribuito a rendere uniforme e consapevole l’azione del pubblico ministero.

Si è già illustrato, nella Relazione della Procura generale dello scorso anno, alla quale quindi si rimanda, l’impegno delle Procure della Repubblica e delle Procure generali per rendere possibile **nell’istituzione penitenziaria** un corretto bilanciamento tra le esigenze della tutela della **salute individuale** e pubblica con quelle di tutela della collettività.

Dalle informazioni provenienti dagli uffici di merito risulta che quegli orientamenti, frutto di condivisione, hanno contribuito significativamente a supportare l’azione già in atto del pubblico ministero.

Da quell’impegno nell’emergenza sono però emersi dati molto significativi sul piano dei possibili interventi strutturali.

L’Italia ha da tempo scelto la strada del carcere come *ultima ratio*. Il nostro Paese è all’avanguardia nell’utilizzo di misure alternative e ulteriori passi avanti deriveranno ora dalle riforme della Ministra Cartabia.

Il sovraffollamento è cosa diversa dal ricorso massiccio al carcere. Esso è causato dalle carenze delle strutture ed è dunque su queste carenze che occorre innanzitutto intervenire. Anche su questo è avviato un piano che prevede l’adeguamento delle strutture esistenti a standard più elevati; si spera che ciò porti anche a spazi in più e a un numero di posti correlato alle esigenze effettive.

L’Italia è al **149° posto al mondo**, uno degli ultimi dunque, nel rapporto tra detenuti e popolazione. Anche rispetto agli altri Paesi dell’Europa, l’Italia ha tra i più bassi indici, dopo la Gran Bretagna, la Francia, la Spagna e molti altri Paesi, nonostante il tasso di illegalità, non certamente minore in Italia rispetto ai Paesi europei appena citati.

La mancata edificazione di nuove strutture carcerarie, in grado di offrire standard accettabili per un numero di persone corrispondenti alla prevedibile dimensione del ricorso al carcere, sia pure con tutti i limiti che si sono detti,

costituisce un grave *vulnus* per i detenuti, costretti al sovraffollamento e alle sue conseguenze, tra le quali l'impossibilità di avviare stabili percorsi trattamentali e di essere avviati al lavoro.

Nella stessa direzione va la necessità, segnalata con forza dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, della realizzazione di strutture dedicate, ove sia possibile che le misure di interdizione dei rapporti con l'esterno e con altri detenuti delle medesime aree di pericolosità, siano effettive perché rispettose delle caratteristiche che la normativa imporrebbe, e al tempo tali da non generare inutili sofferenze aggiuntive al detenuto sottoposto alle limitazioni del 41*bis*. Occorre sempre ricordare, infatti, che il 41*bis* **non è carcere duro**, finalizzato ad aggravare la pena, ma è strumento di prevenzione rispetto alla realtà, tante volte documentata, dell'azione direttiva svolta dagli esponenti apicali della criminalità organizzata, anche dall'interno del carcere.

La scelta della riforma per un sistema delle pene che non abbia al suo centro la detenzione contribuirà indubbiamente alla strutturale riduzione delle presenze in carcere.

Vi sono tuttavia interventi che devono essere già attuati, perché essi mirano a ridurre la popolazione carceraria, consentendo al tempo stesso a **soggetti marginali** di godere dei benefici dai quali sono attualmente di fatto esclusi, a causa del fatto che essi non dispongono di un domicilio idoneo. Oggi scontano così due volte la loro pena, a causa della loro marginalità sociale.

La Procura generale si è fatta interprete della necessità di dare effettiva attuazione a questa prospettiva, resa impraticabile di fatto da due ordini di ragioni. Innanzitutto, la indisponibilità di alloggi idonei, sia per l'ospitalità che per l'assistenza (che richiedono uno specifico programma); poi la complessità delle procedure volte alla valutazione dell'istanza<sup>5</sup>, per i molti passaggi attribuiti a diverse autorità e culminanti nella deliberazione del Tribunale di Sorveglianza.

Il primo aspetto è stato affrontato efficacemente dalla Cassa per le Ammende, che ha avviato convenzioni con le Regioni, così mettendo a disposi-

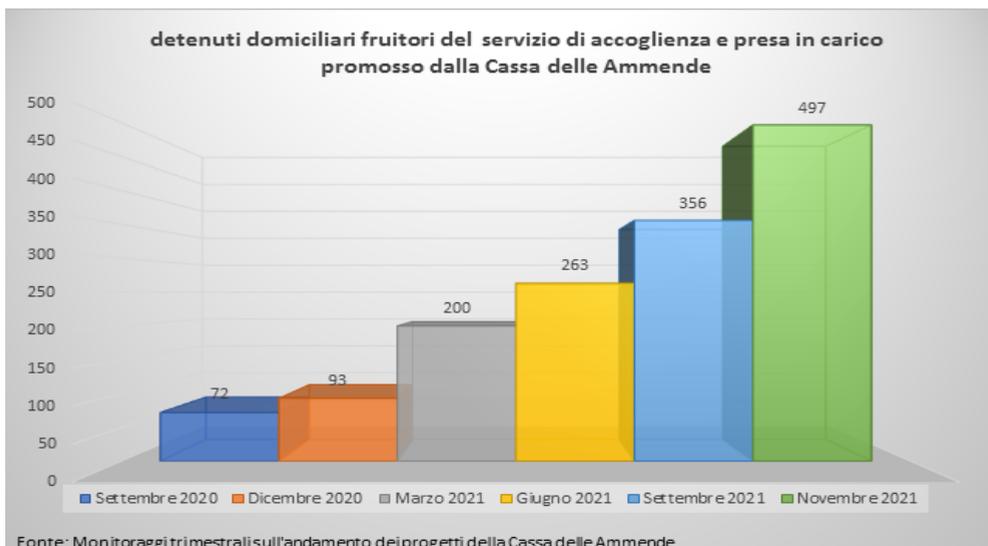
---

<sup>5</sup> La Cassa delle Ammende ha stipulato un Accordo con le Regioni il 26 luglio 2018, rinnovato il 2 dicembre scorso, per la programmazione condivisa degli interventi per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, in partenariato con i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, gli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, i Centri per la Giustizia minorile.

zione sia gli alloggi che i programmi di supporto indispensabili per l'assistenza e la risocializzazione.

Il secondo, ha comportato un accordo - patrocinato dalla Procura generale unitamente al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Dipartimento dell'esecuzione esterna con la nota che può leggersi nel sito - che ha visto parteciparvi tutti i soggetti interessati, ivi compresi i magistrati di sorveglianza, investiti tramite il Consiglio superiore della magistratura.

I positivi risultati sono illustrati nel diagramma che segue:



Restano tuttavia da risolvere molti problemi, in parte legati alla difficoltà di raccordo con le strutture territoriali, in parte da preclusioni che tuttora permangono sul piano normativo, in parte anche dalle carenze di personale, che determina tempi lunghi di esame delle procedure.

La preoccupazione per i rischi di diffusione della pandemia nel chiuso ambiente dei penitenziari e - al contempo - l'effetto delle misure adottate dal Dipartimento per prevenire i rischi di contagio, in particolare la interruzione dei rapporti con l'esterno e con le famiglie, determinò in alcuni penitenziari gravi rivolte, che causarono la morte di 13 detenuti (9 a Modena, 3 a Rieti e 1 a Bologna). Queste rivolte causarono anche danni gravissimi alle strutture e portarono al sequestro di persona di addetti penitenziari.

Gli accertamenti sin qui condotti dall'autorità giudiziaria hanno escluso

che le morti siano state conseguenza di azioni violente nel corso della repressione delle rivolte. Sono tuttora in corso, in alcune sedi, procedimenti di ulteriore accertamento o di opposizione alle richieste di archiviazione.

Fatti di **assoluta gravità** ebbero invece certamente luogo nella Casa Circondariale di Santa Maria Capua Vetere. La reazione alle azioni violente di alcuni detenuti, che distrussero il carcere, causando danni che lo resero inagibile a lungo, furono indegne di un Paese civile. Su tali fatti e sulle responsabilità individuali e amministrative sono in corso indagini. Va qui sottolineato che la reazione dell'autorità giudiziaria e delle forze di polizia che svolsero le investigazioni è stata pronta ed efficace e ha posto un primo punto fermo.

Gli accertamenti in sede penale andranno dunque avanti e verificheranno le singole responsabilità.

Analogo impegno è certamente posto dal Ministero, in tutte le sue articolazioni, perché da tali fatti, di assoluta gravità, sia possibile ricavare insegnamenti che vadano al di là delle responsabilità penali o disciplinari e che impediscano che analoghe reazioni, di carattere organizzato, possano in futuro ripetersi.

Nel periodo iniziale della crisi pandemica, il rischio che essa determinasse una generalizzata **crisi di insolvenza** fu affrontato, per la parte di competenza delle Procure della Repubblica, con gli *Orientamenti* in data 15 giugno 2020.

Si è ora ripresa l'ordinaria interlocuzione con le Procure generali, finalizzata alla piena attuazione del Codice della crisi di impresa, al momento in cui esso entrerà in vigore.

È infatti indispensabile che il pubblico ministero adegui la propria azione allo spirito della riforma. La liquidazione dell'impresa dovrà essere ultima *ratio*, quando le misure di allerta e di composizione non dovessero andare a buon fine.

Questa prospettiva impone al pubblico ministero un impegno particolarmente qualificato e la **chiara distinzione tra gli approcci civile e penale alla crisi**.

L'insolvenza non è questione negoziale tra debitore e creditore, il pubblico ministero resta portatore **dell'interesse pubblico** al corretto funzionamento del sistema produttivo. Va, tuttavia, evitato che tale necessario ruolo finisca per scoraggiare il ricorso del debitore ai meccanismi di emersione anticipata.

La Procura generale intende contribuire da un lato alla individuazione di tale punto di equilibrio e dall'altra all'uniforme approccio del pubblico ministero al suo ruolo nella crisi di impresa.

Si prosegue dunque nella discussione interna al circuito delle Procure della Repubblica, aperta però ai contributi di tutti gli attori della crisi di impresa e della sua soluzione, che ha già portato agli *orientamenti* di carattere generale. È ora in corso un'interlocuzione finalizzata a recepire gli orientamenti della riforma, anche in dialogo con le Commissioni ministeriali presiedute dal dr. Renato Bricchetti e dalla prof.ssa Ilaria Pagni.

L'attuazione piena del **Codice Rosso**, la tutela della vita e della incolumità delle donne, sono una priorità dell'Ufficio del pubblico ministero e della Procura generale.

È confermata la tendenza contraddittoria nell'andamento degli omicidi, che già rilevammo nelle precedenti relazioni. Il numero degli omicidi è drammaticamente calato, dai 1916 del 1991, con un tasso percentuale rispetto alla popolazione del 3,38 su 100.00, quindi assai elevato rispetto alle medie mondiali e ancor più europee, ai 285 del 2020, con tasso inferiore allo 0,60. Questo dato ci pone tra i paesi più virtuosi al mondo. Anche quest'anno il numero complessivo degli omicidi è pressoché costante, 295.

Purtroppo, invece, restano stabili gli omicidi contro le donne. Al 31 dicembre, essi erano 118, uno in più della stessa data del 2020. Un *trend* stabile dal punto di vista statistico, con differenze nel tempo non significative, dopo la discesa verificatasi nel 2019. Questo determina però che il **rapporto percentuale** vede gli omicidi in cui sono vittime le donne **aumentare** sempre di più, essendo ormai superiore al 30%. Al di là dell'arida indicazione statistica, ciò vuol dire che l'efficace azione di contrasto del crimine, che si deve al costante impegno delle istituzioni, non si è riverberato negli omicidi di genere.

Il sistema statistico della Giustizia non è in grado di dare informazioni precise sul genere delle vittime e sulle motivazioni delle violenze, al fine di distinguere quelle consumate in ambito familiare o di relazioni affettive. Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno e dalle informazioni assunte presso le Procure, tuttavia, la percentuale di tal genere di movente è di gran lunga prevalente. Il "femminicidio", dunque, costituisce oggi una causa di morte violenta preponderante.

Analoghe considerazioni valgono per i reati contro le donne, diversi dall'uccisione, e per i reati spia.

Evidentemente le misure, pur significative, assunte dal legislatore con il Codice Rosso e con altri interventi nella medesima direzione, e quelle attuative che ne sono seguite da parte delle istituzioni coinvolte, non sono state sufficienti o non hanno ancora dato tutti i frutti attesi.

L'interpello delle Procure della Repubblica restituisce il quadro di un impegno diffuso sul territorio, con modalità che tengono necessariamente conto delle differenze tra gli uffici, soprattutto dimensionali. Non sempre, dunque, la specializzazione è possibile, negli uffici più piccoli. Tuttavia, sono molte le Procure generali e quelle di primo grado che hanno avviato progetti di attuazione, coordinati con le altre istituzioni. Va infatti considerato che, in questo settore, fondamentale è la percezione dei segnali di allarme, che provengono da fonti diverse, innanzitutto dalla Sanità e dai Servizi sociali, ma anche dalla Scuola. La percezione va immediatamente trasformata in azione, volta ad approfondire e consolidare la raccolta delle prove e ad adottare di conseguenza le adeguate misure di cautela. Particolare attenzione va, poi, posta al circuito informativo interno allo stesso sistema giudiziario, tra il settore civile, della famiglia e dei minori, e quello penale.

Si tratta di un impegno non facile, che implica che gli uffici siano specificamente organizzati per ricevere e trattare con la necessaria professionalità e tempestività ogni segnale che possa essere indizio di condotte prodromiche dell'uso della violenza e alla fine dell'omicidio.

Molti fattori rendono la percezione e la trattazione dei segnali precoci non facile, a partire dallo stesso contesto affettivo in cui tali fatti spesso maturano e fino alla preoccupazione di coloro, ad esempio nel Pronto Soccorso, che sono esposti a loro volta alle minacce e alla violenza in caso di denuncia.

Molto è stato fatto, ma molto ancora deve essere fatto. Se ne dà conto nella parte specialistica. Qui basti sottolineare che sono benvenute le iniziative legislative che pongano riparo ad alcune difficoltà riscontrate (come ad esempio alla previsione dell'arresto in flagranza di chi viola le prescrizioni, ma della impossibilità di adottare poi severe misure detentive, non previste dalla legge, con una contraddizione vistosa) e che approfondiscano l'approccio complesso a un problema dai molti risvolti.

Non sempre questo impegno continuativo e consapevole della magistratura e in particolare delle Procure della Repubblica è correttamente valutato, preferendosi a volte la polemica strumentale che trae spunto da frasi estrapo-

late da provvedimenti giudiziari, cui seguono ingenerose generalizzazioni.

A questo approccio, la Procura generale oppone l'impegno quotidiano, consapevole delle impossibilità di ridurre un fenomeno così complesso alla mera sanzione penale, che costituisce solo una parte di un problema che investe l'intera società e i suoi costumi profondi.

Particolare attenzione è rivolta all'attuazione del rispetto della **presunzione di innocenza**, quale disciplinato dal decreto legislativo n.188 del 2021, per ciò che concerne i rapporti del pubblico ministero con la stampa. Il tema è oggetto di analisi nell'ambito delle attribuzioni della Procura generale perché alla nuova disciplina sia data piena e reale attuazione.

Ai Procuratori generali di appello, infatti, è ora attribuito anche il ruolo di vigilanza sulla corretta attuazione della nuova disciplina della comunicazione del pubblico ministero. È necessario che le Procure generali operino secondo criteri omogenei, rispettosi dell'autonomia del Procuratore della Repubblica e soprattutto dei tempi e delle modalità delle comunicazioni, assicurandosi però al contempo della efficacia delle misure organizzative adottate.

Quello che la legge oggi chiede al pubblico ministero è un bilanciamento non facile, mutevole a seconda delle situazioni, tra interessi diversi, meritevoli di tutela.

Va ribadito, in accordo con gli orientamenti consolidati del Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei, che l'informazione della pubblica opinione in una società aperta è un primario interesse della collettività. Tale onere incombe anche sul pubblico ministero. Informare l'opinione pubblica non è un diritto di libertà del magistrato del pubblico ministero o del giudice ma è un dovere preciso dell'Ufficio.

L'informazione deve certamente essere corretta e imparziale; essa deve essere rispettosa della dignità della persona, come indicato dal Consiglio superiore della magistratura sin dalla delibera in data 11 luglio 2018.

L'informazione deve essere anche **completa ed efficace**.

Essa non può essere limitata se non dai principi sopra menzionati, oltre che dal dovere di riserbo per gli atti e le notizie che devono restare segrete o riservate, in quest'ultimo caso quando non vi è un interesse pubblico alla loro conoscenza.

Ma al di là di questi limiti, imposti ora anche dalla legge, il pubblico ministero ha il **dovere di comunicare**. Ciò riguarda innanzitutto l'attività dell'Ufficio in generale, per ragioni connesse alla sua responsabilità.

Il dovere di comunicare è esteso anche alle specifiche attività, quando esse riguardano fatti di rilievo pubblico.

La comunicazione sarà diversa nei due casi, molto più attenta nel secondo per il rischio che essa impatti con la tutela costituzionale della dignità delle persone, imputati e vittime; in entrambi, però, dovrà essere completa ed efficace; dunque, anche rapida e continuativa. A quest'ultimo proposito, va rilevato che la presunzione di innocenza non deve comportare che la comunicazione sia interamente abbandonata nella disponibilità delle parti private, nel corso del procedimento; parti per le quali non è invece posto alcun obbligo di rispetto di canoni seppur minimi di correttezza nella informazione.

Il rischio altrimenti è che il processo si svolga non nelle aule di giustizia, ma in quelle dei mezzi di comunicazione di massa.

La scarsa efficacia degli strumenti di contrasto del disinvolto utilizzo dei mezzi di comunicazione è certamente stata una delle ragioni che hanno spinto verso la nuova disciplina.

Infatti, la non completa tipizzazione delle condotte e la non coerente formulazione della norma ha reso difficile che si potessero **punire in sede disciplinare** i casi più significativi di violazione delle regole della comunicazione.

L'attuale formulazione dell'art. 2, comma 1, lettera v), richiede il dolo specifico dell'essere, le dichiarazioni, "dirette" a recar danno.

La proposta sostitutiva, ancora attuale con riferimento alla normativa appena introdotta, ed anzi in sua attuazione, potrebbe prevedere: «v) pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino i soggetti coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria, quando sono *idonee* a ledere indebitamente diritti altrui o a *compromettere i valori della dignità della persona e l'immagine di imparzialità del magistrato*, nonché la violazione del divieto e del precetto di cui all'articolo 5, commi 2 e 5, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106».

Un altro settore nel quale la tipizzazione è apparsa inadeguata è quello dell'**impegno del magistrato in politica**, laddove il riferimento al partito politico non consente di estendere il precetto non tanto ai "movimenti", quando abbiano la sostanza del partito, quanto alle estemporanee coalizioni di sostegno al candidato, soprattutto nelle elezioni locali.

Si è quindi suggerito di introdurre nell'art. 3, comma 1, lettera *h*), le seguenti modifiche: «*h*) l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero *a movimenti organizzati in vista della candidatura a competizioni elettorali, se anteriore alla data di richiesta del collocamento in aspettativa, oppure il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato*».

Affrontando un insieme di questioni emerse in quello che il Capo dello Stato ha definito un anno difficile per la magistratura, a fronte di “gravi distorsioni” e della crisi di credibilità che ne è seguita, l'Ufficio ha operato con fermezza e rigore, senza indulgere ad alcun lassismo ma senza decampare dai capisaldi delle regole fondamentali dell'ordinamento disciplinare, retto dal principio di legalità. L'iniziativa disciplinare della Procura generale, quale espressa nelle singole procedure, ha trovato riscontro nelle decisioni del giudice disciplinare e delle Sezioni Unite civili, sia quanto alla configurazione degli illeciti sia quanto alla determinazione delle sanzioni irrogate; ma non minore coerenza complessiva hanno avuto anche le parallele determinazioni di archiviazione, in relazione alle quali la Ministra della giustizia non ha esercitato, nel corso del 2021, l'azione mediante il meccanismo delineato dall'art. 16, comma *5-bis*, del D.Lgs. n. 109 del 2006.

Non sempre presso l'opinione pubblica o i commentatori vi è consapevolezza che l'azione disciplinare è regolata dalla legge e da questa secondo il principio di tipicità, con esclusione della possibilità di applicare l'analogia e con il divieto di estenderne il precetto per finalità etiche, per volontà di moralizzazione. Al legislatore spetta prevedere le fattispecie sanzionabili e a noi applicarle.

In altra parte della relazione questi aspetti sono discussi approfonditamente.

Dalle relazioni degli uffici di merito risulta un'attività complessa e ormai organizzata secondo scelte di distribuzione delle risorse che tengano conto delle **tematiche emergenti** in ogni distretto e circondario. Molte sono le iniziative di coordinamento, sia orizzontale con altri uffici ed organismi, sia verticali all'interno del circuito del pubblico ministero.

L'azione delle Procure della Repubblica si è rivelata particolarmente efficace nel contrasto delle organizzazioni che **trafficano in esseri umani**,

per destinarli alla prostituzione o allo sfruttamento, anche lavorativo.

L'Italia è così eccellenza nelle misure, sia repressive che di sostegno alle vittime, attraverso un'azione coordinata e che ha visto l'adozione di metodologie nuove, quali la costituzione di gruppi specializzati e la più ampia cooperazione internazionale, anche con il supporto di Eurojust e grazie al nostro Membro nazionale. Da menzionare l'innovativa applicazione di un magistrato di collegamento nigeriano, che continua ad esercitare le funzioni di pubblico ministero nel suo Paese.

La tratta di esseri umani sfrutta a volte la rotta delle migrazioni ma è sostanzialmente diversa dal **traffico di migranti**. Su questo terreno, dalle relazioni delle Procure della Repubblica e da quella della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, che coordina entrambi i settori, risultano nuove difficoltà, sia per i continui mutamenti nelle rotte e nelle modalità del traffico, sia per le cautele imposte dalla pandemia, che ritardano l'acquisizione delle informazioni; sempre grave è l'assenza di cooperazione internazionale.

La Procura nazionale antimafia e antiterrorismo segue la strada di collegamenti anche informativi che consentano l'acquisizione delle notizie di base, almeno quali notizie di reato.

È ben chiaro a chiunque operi per la repressione di queste condotte che esse non potranno essere veramente contrastate senza una politica delle migrazioni, che preveda interventi nei paesi di origine e che sappia garantire la protezione a chi ne ha diritto, perché fugge da guerre e da altre situazioni riconosciute come legittimanti dalla Comunità internazionale. La non sempre chiara applicazione, spesso per ragioni umanitarie causate dalla lunghezza delle procedure, delle diverse tipologie di protezione, determina una minore efficacia proprio per coloro che ne avrebbero più bisogno, perché effettivamente in fuga da pericoli reali.

Solo in questi giorni si prende finalmente atto della necessità di una **politica delle migrazioni** correlata con quella del **lavoro** e si aprono, finalmente, gli ingressi legali, anche per via della pressione degli imprenditori. A questo ha portato la nuova disciplina sul caporalato e sullo sfruttamento del lavoro illegale. Ormai è chiaro a ogni imprenditore che per rimediare alla carenza di personale, anche per il lavoro stagionale, non si può più fare ricorso a scorciatoie.

La lunga esperienza maturata da questo Ufficio, dalle Direzioni distret-

tuali antimafia e dal pubblico ministero nella funzione civile, ci legittima ad affermare che solo una azione coordinata dell'intero apparato statale, priva di ideologismi e basata sulla conoscenza della realtà, potrà avviare una politica in grado di rendere il contrasto efficace e - infine - anche accettabile dall'opinione pubblica in un Paese aperto e democratico.

L'assenza di **politiche del lavoro** che considerassero l'indispensabile contributo dei lavoratori stranieri ha portato alla disastrosa situazione attuale, ove decine di migliaia di persone che intendono vivere nella legalità e sostenersi con il loro lavoro, sono costrette a vivere in condizioni indegne di un paese civile e ad alimentare l'illegalità in ogni settore, a partire da quello dello sfruttamento del lavoro.

La nuova disciplina penale del lavoro, ivi compresa la responsabilità delle imprese, ha portato le associazioni degli imprenditori a una nuova consapevolezza. Esse comprendono che la concorrenza con le imprese che mantengono bassi i costi attraverso lo sfruttamento intensivo del lavoro non è più sostenibile, se non attraverso la corretta applicazione delle misure legali sul lavoro. Il costo delle possibili sanzioni penali e parapenali è troppo alto, sia in termini personali che economici.

Esse premono quindi per un approccio non più ideologico al lavoro stagionale e stabile dello straniero, in condizioni di piena legalità.

Uno dei vantaggi fondamentali della legalizzazione del lavoro sarà anche una **maggiore sicurezza dei luoghi di lavoro**.

Una parte consistente degli infortuni è infatti legata al lavoro sfruttato, che consente condizioni meno tutelate e impedisce l'azione sindacale di controllo e reazione.

L'impegno delle Procure della Repubblica su questo terreno è molto forte, assistito anche dalla disponibilità di forze di polizia specializzate. Caso unico al mondo, infatti, il nostro Paese ha costituito presso l'Arma dei Carabinieri una struttura che comprende ogni campo del settore della tutela del lavoro, della produzione agroalimentare, della tutela dell'ambiente ed è in grado di collegare questa specializzazione alle risorse di strutture centralizzate contro il crimine organizzato.

Dalle molte indagini riferite dalle Direzioni distrettuali antimafia e dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo risulta infatti un collegamento tra la **tutela dell'ambiente**, per il traffico dei rifiuti, **l'infiltrazione nel mer-**

**cato agroalimentare e il caporalato**, nei quali si inserisce la **criminalità organizzata**

Quest'ultimo aspetto è stato sottolineato con riferimento alla **mafia foggiana**, cui è dedicata una parte significativa della relazione, nella parte specifica, e che costituisce oggi una vera emergenza. Mafia *in fieri* e dunque violenta e rapace. Essa opera con modalità adattate al territorio e trae forza, oltre che dal traffico internazionale di stupefacenti, anche dal controllo diffuso delle amministrazioni e del mercato del lavoro illegale.

Si conferma il dato di fatto della radicale **diminuzione dei crimini violenti** di matrice mafiosa, in particolare degli omicidi volontari.

Come è analiticamente descritto in altra parte di questa relazione, sulla base di quanto riferito dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo e dalle Direzioni distrettuali antimafia, le organizzazioni mafiose operano secondo moduli diversificati, frutto della storia di ciascuna di esse o dell'ambiente in cui operano, che in qualche caso quella storia porta ad oscurare. Tutte, senza eccezione, trovano nell'**appropriazione delle risorse pubbliche**, nazionali ed europee, una fonte di finanziamento, ritenuta seconda solo al traffico di stupefacenti. La predazione si avvale del controllo di settori della politica locale e sua volta rende possibile il controllo. Le risorse sono poi utilizzate per infiltrare attività economiche di ogni genere o per impadronirsene.

Sia i traffici che gli investimenti rendono continue le relazioni internazionali con Paesi produttori ed esportatori di droga o dove siano possibili lucrosi e poco pericolosi investimenti.

Sta finalmente crescendo nei Paesi europei la consapevolezza della vastità della rete e del fatto che la criminalità organizzata non sia tratto caratteristico, quasi folcloristico dell'Italia. La cooperazione giudiziaria e gli scambi di esperienze si moltiplicano proficuamente, come con l'Olanda, dove recenti, gravi crimini hanno messo a nudo l'esistenza di una tale rete nei principali porti dei Paesi Bassi e il ruolo che in essa svolge la 'ndrangheta.

Il fatto che le organizzazioni mafiose, con poche eccezioni, non ricorrono alla violenza ostentata, rende possibile che non se ne percepisca la pericolosità.

Il **pericolo non è cessato**; è mutato e solo in parte.

Va sottolineato che questa non è una *scelta* delle organizzazioni criminali, ma una *necessità* loro imposta dalla efficacia dell'azione di contrasto. Se

le mafie si vanno nascondendo, non è per un'abile strategia ma perché **hanno funzionato le politiche di contrasto penale e di prevenzione**, anche sul piano delle misure patrimoniali.

Non comprenderlo, oltre a restituire una immagine, falsa, di onnipotenza delle mafie, svaluta la faticosa azione di contrasto e rende possibili politiche di attenuazione delle misure personali e patrimoniali di repressione e prevenzione.

Riconoscere che esse hanno funzionato, che lo Stato ha vinto non una, ma molte battaglie, fa valutare per quello che sono anche quelle misure, tra cui le previsioni di ordinamento penitenziario, volte ad impedire i contatti dei detenuti più pericolosi con le organizzazioni di appartenenza e il ritorno strumentale dei capi delle organizzazioni mafiose ai loro territori e ai loro affari mortali.

La Corte costituzionale ha ben delineato i limiti entro cui può darsi rilievo a indicatori di recisione dei vincoli associativi, diversi dalla **collaborazione processuale**, che resta - anche per il Giudice delle Leggi - la **via prioritaria**. Certo non basta il buon comportamento in carcere o la partecipazione ad attività di risocializzazione. Occorre che siano allegati elementi certi, che possano costituire oggetto di accertamento, che provino la recisione e la impossibilità di ripristino dei legami che la storia e le acquisizioni processuali ci dicono cessare solo con la morte, almeno nelle organizzazioni storiche.

Queste indicazioni della Corte implicano che la disciplina sui crimini mafiosi non può coincidere con quella relativa a delitti, anche assai gravi, ma che non comportano la permanenza di stabili legami associativi. Non si tratta infatti di aggravare le condizioni di detenzione, di infliggere il *carcere duro*, ma di impedire che i capi mafiosi riprendano a decidere dal carcere gli omicidi, come fu per Cesare Terranova, e a brindare per gli assassinii andati a buon fine, come per Falcone e Borsellino.

Chi dimentica la propria storia è destinato a riviverla.

La disciplina dell'ordinamento penitenziario, poi, non può non coordinarsi, anche in questo campo, con la scelta per la differenziazione del sistema delle pene e in esso per la giustizia riparativa. Condotte di mera dissociazione o di buon comportamento, che non siano anche di reale riparazione del male fatto, anche attraverso la narrazione, preconditione della pacificazione, rischiano di essere strumentali.

Nel settore della **eversione**, va colto a fondo il possibile mutamento di segno delle politiche radicali antagoniste. Esse non fondano più la ricerca del consenso su ideologie di carattere complessivo e totalizzante, come in passato, ma mutuano dal radicalismo di origine soprattutto statunitense l'antistatalismo, in nome dell'affermazione di valori individualistici. Il riferimento alle antiche radici di estrema destra costituisce un collante e un riferimento costante, così come l'antisemitismo e il razzismo, ma l'elemento di novità è costituito dalla individuazione di un'area di opinione pubblica sensibile al tema della primazia dell'individuo e delle sue scelte rispetto a quelle imposte dallo Stato.

Questa impostazione non richiede strutture organizzative particolarmente rigide e anzi si basa sulla possibilità di organizzare il consenso e anche le iniziative attraverso l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie, anche questo sulla base dell'esperienza già da tempo maturata nella destra radicale statunitense.

Le nuove modalità di azione sono preoccupanti e richiedono l'adeguamento, tanto degli strumenti interpretativi che di quelli di sussunzione giuridica delle condotte, così come avvenuto per l'area delle organizzazioni del terrorismo internazionale, la cui natura fluida è stata ormai accertata anche nelle decisioni della Suprema Corte.

A tal proposito, si segnala il recepimento da parte della giurisprudenza della Corte di cassazione di un principio propugnato da questo Ufficio circa gli *standard* della condotta partecipativa all'ISIS o ad analoghe associazioni internazionali, rispondenti ad un modello "polverizzato" di articolazione.

Preoccupazione desta anche il permanere di modalità violente di protesta nell'area dell'antagonismo di sinistra e dell'anarco-insurrezionalismo. Vi sono state anche azioni con mezzi esplosivi, fortunatamente dimostrative.

Nei campi diversi dell'eversione interna e del terrorismo internazionale sono risultate molto efficaci le politiche di prevenzione, ormai basate anche su strumenti efficaci a disposizione delle forze di polizia.

Altrettanto importante l'attenzione ai fenomeni di radicalizzazione dei detenuti e le conseguenti politiche di de-radicalizzazione.

Un ruolo significativo nel coordinamento delle attività in questi settori è stato svolto dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo. Le questioni sorte a seguito della disciplina sulle Segnalazioni di Operazioni Sospette

(SOS) e in materia di accesso ai registri e agli archivi delle intercettazioni, hanno avuto soluzione non conflittuale grazie alla disponibilità al dialogo, che ha coinvolto anche il principale attore della gestione delle SOS, la Guardia di Finanza.

Resta tuttavia irrisolto il tema dell'accesso agli **archivi delle intercettazioni**, che richiede una soluzione normativa, per il persistente conflitto di norme, non superabile in via interpretativa.

Costante è stata la collaborazione, in particolare sui temi della cooperazione internazionale. Delle acquisizioni della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo e del circuito delle Direzioni distrettuali antimafia si darà atto nella parte specialistica della relazione.

L'istituzione del **Procuratore europeo** (*European Public Prosecutor Office* - EPPO) è per il nostro Paese una svolta di grande importanza. Forse non se ne sono ancora valutate appieno le implicazioni anche ordinamentali. È il primo esperimento di un organo sovranazionale che opera autonomamente nel contesto nazionale. Esso deve necessariamente rapportarsi alla complessità degli ordinamenti dei Paesi europei, che vedono profonde diversità nel ruolo del pubblico ministero, delle forme della sua indipendenza da altri poteri o articolazioni della stessa giurisdizione, della sua caratterizzazione quale autorità giudiziaria, cui è connesso il diretto esercizio di poteri anche incidenti su interessi costituzionalmente o convenzionalmente tutelati.

La Procura generale è stata tra i maggiori propulsori per una piena attuazione di EPPO e perché esso fosse subito messo in condizioni di operare.

La Procura generale ha innanzitutto operato perché gli strumenti attuativi di EPPO fossero coerenti con l'ordinamento nazionale, sì da prevenire contrasti. In questa direzione si è svolta l'interlocuzione con tutti i soggetti interessati, dal Ministero della giustizia, al Consiglio superiore della magistratura e allo stesso Procuratore EPPO. Di particolare importanza è stata l'individuazione del tema della rappresentanza di EPPO nel giudizio di legittimità, che ha trovato una corretta soluzione nella previsione del Procuratore europeo delegato (PED) di legittimità, separati dal merito al fine di garantire il rispetto dell'ordinamento nazionale in materia, e nell'individuazione delle modalità con le quali la Procura generale potrà assicurare, anche nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, uniformità di orientamenti.

Un secondo campo di intervento è stato quello della formazione. Ad ini-

ziativa della Procura generale, infatti, è stato avviato un percorso formativo comune tra il nostro ufficio, la SSM e la Guardia di Finanza, principale attore dalla parte della polizia giudiziaria.

La formazione, peraltro, si è unita all'impegno per raccordare nei fatti e in via strutturale i PED con i procuratori della Repubblica, anche in considerazione del ruolo che la Procura generale svolge nella risoluzione dei contrasti e nella deliberazione del consenso dell'autorità nazionale. Un esito importante di tale attività è costituito dalla emanazione di linee guida da parte del Comando generale della Guardia di Finanza.

In altra parte della relazione si discute dei problemi attuativi di EPPO e delle sue prospettive. Qui basti ricordare che la Procura generale ha avviato un gruppo di lavoro per la risoluzione dei contrasti e la prestazione dei consensi, i cui provvedimenti possono essere conosciuti da tutti i membri del pubblico ministero. Inoltre, è stato costituito un gruppo specializzato che segue i ricorsi relativi a reati che incidono sugli interessi finanziari dell'Unione europea (PIF), concordando con EPPO le soluzioni interpretative.

Questo approccio ha portato all'ottimo stato dei rapporti con il PED e con il suo ufficio.

Il **settore disciplinare** ha molto impegnato, anche quest'anno, la Procura generale. In altra parte della relazione se ne dà dettagliatamente conto. In linea generale e salve le eccezioni di cui s'è detto, la tipizzazione degli illeciti ha ben retto alla sfida di condotte nuove, che è stato possibile sussumere senza violazione del principio di legalità nelle fattispecie previste dal d.lgs 109/2006. La giurisprudenza, prima della Sezione disciplinare, poi delle Sezioni Unite, ha consentito di sanzionare sia le condotte più gravi, consistenti nella partecipazione ad accordi tra consiglieri e soggetti esterni al Consiglio superiore della magistratura sottoposti a procedimento penale, proprio negli uffici di cui si trattava la copertura, sia le condotte di grave scorrettezza emerse dagli accertamenti.

I molti procedimenti avviati hanno sin qui portato al rinvio a giudizio di 19 magistrati, con 10 condanne della Sezione disciplinare (una alla rimozione, cinque alla sospensione dalle funzioni, due alla perdita di anzianità e due alla censura). Le ulteriori procedure sono in attesa di decisione.

La fase del giudizio si è rivelata molto complessa, anche a causa della sistematica e continuativa ricusazione dei collegi e poi dei collegi che valu-

tavano la ricusazione e così senza interruzione; altro aspetto che ha portato a complesse discussioni in sede dibattimentale ha riguardato la legittimità e l'utilizzabilità delle captazioni, questione infine risolta - al momento per alcune posizioni - positivamente dalle Sezioni Unite.

La giustizia disciplinare ha quindi funzionato efficacemente, nelle sue diverse fasi. Certamente la normativa, dopo quindici anni di esperienza, richiede una manutenzione, ad esempio meglio prefigurando alcune ipotesi tipiche, introducendo miglioramenti procedurali e bilanciando la necessità di riservatezza di una procedura giudiziaria, quale è ormai pienamente riconosciuta quella pre-disciplinare, con l'esigenza di comunicazione al Consiglio superiore della magistratura dei suoi esiti, senza che ciò ne snaturi le finalità.

Spesso le statistiche vengono - anche in questo campo, come in altri di cui si è detto - lette con superficialità quando non con strumentalità. Ad esempio, solo inserendo tra le "assoluzioni" la conclusione di non doversi procedere per dimissioni del magistrato può portare a ritenere lassista la nostra disciplina. Le dimissioni e il pensionamento anticipato sono invece spesso indice della preoccupazione della gravità della sanzione imminente. Nel solo 2021, tra le 17 sentenze della sezione che hanno deliberato in tal senso, 5 derivano dalla già inflitta rimozione in altra procedura, una per raggiunti limiti di età e le restanti 11 per pensionamento anticipato. Ben 32 sono poi i casi in cui l'assoluzione deriva dall'applicazione dell'art. 3 *bis*, non privo di conseguenze sulla vita professionale.

Possiamo affermare, ancora una volta e ancora una volta senza potere essere smentiti, che quella dei giudici ordinari è la giustizia disciplinare più efficace e severa.

Al termine di questa introduzione alla relazione delle diverse attività del nostro Ufficio, emerge con chiarezza che la Procura generale ha profondamente mutato il suo volto. Le modifiche normative indicano la rete delle Procure generali, con al vertice la Procura generale della Corte di cassazione, quale strumento primario per il perseguimento degli obiettivi dell'esercizio uniforme dell'azione penale, nel rispetto della dignità delle persone e della correttezza delle procedure, in tempi ragionevolmente correlati alla completezza degli accertamenti, anche a favore degli indagati e nel miglior utilizzo delle risorse umane e materiali, anche della polizia giudiziaria. Questo circuito si raccorda con quello del Governo autonomo, prima negli uffici, poi nei

Consigli giudiziari e infine nel Consiglio superiore della magistratura.

La Procura generale costituita presso la Corte di cassazione e orgogliosamente rivendica il suo ruolo non di parte, ma di ausilio all'affermazione della legge, come principio di eguaglianza di tutti i cittadini e di tutte le persone.

Al contempo, gli stessi valori essa afferma nel suo ruolo di vigilanza e di impulso organizzativo verso gli uffici di merito, a partire dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo. Essa, dunque, non è vertice della magistratura requirente, se non in senso ordinamentale, e rifiuta qualunque caratterizzazione gerarchica verso l'attività di esercizio dell'azione.

La Procura generale si è ormai venuta configurando, nel corso di un lungo processo, punto di riferimento per le Procure e per gli organismi internazionali, espressione di unità non gerarchica di un potere diffuso.



## 1. IL SETTORE CIVILE

### 1. *L'attività della Procura generale nell'ambito civile*

Nell'illustrare, in sintesi, l'attività svolta nell'ambito civile, occorre ricordare che la transizione dallo stato moderno (dominato dall'ideale illuministico del «diritto chiaro e preciso», nel quale il diritto si identificava completamente nella legge) all'epoca post-moderna (caratterizzata dalla moltiplicazione delle fonti seguita alla detipizzazione delle stesse, all'affermarsi degli ordinamenti sovranazionali e alla nuova dimensione della globalizzazione) ha esaltato la funzione dell'interpretazione giurisprudenziale. Tale funzione, hanno ribadito le Sezioni Unite in una sentenza pronunciata nello scorso anno (sentenza del 9 settembre 2021, n. 24413), resta comunque «di natura “dichiarativa”, giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione di qualunque efficacia direttamente creativa». Nel nostro ordinamento non si dà quindi un “diritto libero”, poiché il giudice è soggetto soltanto alla legge, ma certo a questa è soggetto (art. 101, secondo comma, Cost.).

Incontrovertita detta soggezione alla legge, costituisce altresì approdo pacificamente ricevuto che l'operazione del giudicare non si riduce ad una tecnica combinatoria di regole legali. Risale ad oltre mezzo secolo fa il monito del congresso tenuto dall'Associazione nazionale magistrati a Gardone, in cui si metteva in guardia dal concepire l'interpretazione della legge come un'attività puramente formalistica “indifferente al contenuto e all'incidenza concreta della norma nella vita del paese”.

L'affermarsi della giurisdizione per principi o per clausole generali e quale attività di promozione e realizzazione dei valori costituzionali hanno, peraltro, fatto profilare il rischio della perdita della certezza del diritto, valore fondamentale. Una delle ragioni del diritto è infatti di dare sicurezza, di ottenere che, mediante l'enunciazione di regole chiare e predeterminate, da valere per tutti, l'uomo sia sottratto al dominio incontrollato del sovrano o delle aristocrazie, prima, all'incontrollato potere delle *élites*, poi, e possa fare affidamento sulla prevedibilità dei comportamenti. La certezza del diritto, ammoniva Piero Calamandrei, attiene alla storia, anche a quella con la “s” minuscola e, coinvolgendo la vita quotidiana di ciascuno, «ci tocca da vicino

nella sicurezza dei focolari, nella dignità di uomini, nella libertà individuale».

L'evoluzione dell'ordinamento ha rafforzato il bisogno di nomofilachia, in quanto garanzia della sintesi imprescindibile a scongiurare disarmonie lesive del principio di eguaglianza, anche nella nuova dimensione della prevedibilità. Conserva, quindi, immutata attualità l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario (secondo cui «La Corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni»). Il compito della Corte di cassazione è fondamentale in uno Stato di diritto ed è considerato un presupposto implicito dalla Costituzione, che ne regola l'estensione (nell'art. 111, settimo e ottavo comma, Cost.), prefigurandolo quale garanzia dell'esatta ed uniforme interpretazione della legge.

Il complesso delle modifiche che, a partire dal 2006, hanno interessato le norme che disciplinano il processo civile di legittimità esprime la consapevolezza del legislatore in ordine alla rilevanza della funzione nomofilattica. Di tale consapevolezza è espressione la recente legge delega del 26 novembre 2021, n. 206 che, in coerenza con le misure approntate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha evidenziato come la riforma della giustizia esiga «un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale», occorrendo muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili e complementari: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale, ha infatti previsto al riguardo importanti interventi. Sono gli stessi la cui improrogabilità era stata sottolineata nella Relazione della Procura generale dello scorso anno, quando si rimarcava che «la crisi può essere vittoriosamente aggredita soltanto mediante interventi anche di carattere organizzativo e riforme strutturali in grado di incidere sulle ragioni [...] della proliferazione della litigiosità civile».

Tra gli interventi di tale natura rivestono pregnante importanza l'Ufficio per il processo presso la Corte di cassazione e l'Ufficio spoglio e documentazione presso la Procura generale della Corte di cassazione.

Tra gli interventi di carattere processuale vanno ricordate le disposizioni secondo cui: andranno uniformati «i riti camerale disciplinati dall'articolo 380 *bis* e dall'articolo 380 *bis*.1 del cod. proc. civ.» (art. 1, comma 9, lettera b, di detto disegno di legge); dovrà essere introdotto un procedimento accelerato, rispetto all'ordinaria sede camerale, per la definizione dei ricorsi inam-

missibili, improcedibili o manifestamente infondati» (art. 1, comma 9, lettera e); andrà introdotta la facoltà del giudice del merito di sottoporre direttamente alla Corte di cassazione una questione di diritto « non ancora affrontata dalla Corte di cassazione e di particolare importanza», che «presenta gravi difficoltà interpretative» e «susceptibile di porsi in numerose controversie» (art. 1, comma 9, lettera g, del richiamato disegno di legge).

## ***2. L'intervento della Procura generale nel processo civile di legittimità tra prospettive di riforma e l'emergenza sanitaria***

La legge-delega prefigura una razionalizzazione della disciplina processuale che potrà consentire il recupero dell'efficienza del sistema giustizia nell'ambito civile.

L'attività svolta dal servizio civile della Procura generale, al pari di quella degli altri servizi e del complesso degli uffici giudiziari, è stata condizionata dalla emergenza sanitaria.

Le innovazioni emergenziali sono intervenute su un quadro che già aveva segnato, quanto all'attività della Procura generale, rilevanti trasformazioni. Il riferimento è alla riforma del rito civile di legittimità (in particolare, introdotte dal decreto legge n. 168 del 2016, convertito dalla legge n. 197 del 2016), ma anche alle modifiche organizzative realizzate dalla Procura generale, per rafforzare l'essenziale contributo alla funzione "costituzionale" della Corte di legittimità, di garantire l'uniforme applicazione delle norme di diritto.

Le cause che rendono difficile conseguire tale obiettivo hanno radice nell'enorme numero dei ricorsi, particolarmente elevato nelle materie tributaria e della protezione internazionale. Nel 2019, a seguito dell'abolizione dell'impugnabilità in appello, prevista dal decreto legge n. 13 del 2017, i ricorsi in materia di protezione internazionale sono repentinamente aumentati dalle 4072 unità nel 2018 alle 11608 nel 2019, 7214 nel 2020 e nell'anno trascorso sono stati 5847. Il numero dei ricorsi segue, ovviamente, quello delle richieste di protezione e dunque degli ingressi nel territorio dello Stato; è dunque prevedibile un nuovo incremento nei prossimi anni.

Nella relazione dello scorso anno sono state approfondite le misure organizzative approntate dalla Procura generale e dalla Corte per fronteggiare tale incremento dei ricorsi. È, quindi, opportuno ripercorrerle ed illustrare

quelle ulteriori realizzate nel 2021, procedendo ad evidenziarle, unitamente a quelle indotte dalla richiamata normativa emergenziale.

### ***3. Il processo di autoriforma della Procura generale***

Il tema della riforma della giustizia (anche civile) è centrale nel PNRR, in quanto imprescindibile per il perseguimento delle finalità del piano di ripresa economica e sociale del Paese.

Le analisi comparative e le classifiche internazionali dei sistemi giudiziari evidenziano che nel mercato globale gli investimenti sono condizionati in modo determinante dai tempi della giustizia, dalle modalità di accesso al sistema giudiziario, dal grado di prevedibilità delle decisioni dei giudici. In particolare, a quest'ultimo profilo si dimostrano attenti i provvedimenti di delega compresi nella c.d. *riforma Cartabia*, improntati anche al recupero dalla affidabilità (intesa come prevedibilità) del sistema giudiziario, in quanto fattore essenziale della crescita economica. Il recupero del valore della certezza del diritto, nella dimensione della prevedibilità delle decisioni, ha rilievo "costituzionale", al fine di garantire il principio di uguaglianza e lo sviluppo economico, quindi anche le risorse essenziali per la tutela dei diritti fondamentali, nella parte in cui anche questa è condizionata da evidenti costi. D'altronde, costituisce affermazione costante della giurisprudenza delle Corti sovranazionali quella secondo cui la prevedibilità delle decisioni dei giudici costituisce un corollario del principio di legalità.

Tra le questioni più dibattute, con specifico riguardo al giudizio di legittimità, vi è dunque quella di assicurare l'adeguato svolgimento della funzione nomofilattica, che rischia di essere messa in crisi da un numero esorbitante di ricorsi e, comunque, impone altresì di interrogarsi sulla modalità dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio di legittimità, in quanto strumentale allo *ius constitutionis*. In coerenza con tale finalità, la Procura generale è imprescindibilmente chiamata a cooperare con la Corte prevalentemente nell'esercizio delle funzioni nella pubblica udienza, e cioè in relazione ai ricorsi da decidere con il rito deputato a dare soluzione alle questioni di diritto di «particolare rilevanza». Appunto per questo, l'art. 380 *bis* 1 cod.proc.civ. (inserito nel codice di rito dalla riforma del 2016) ha reso facoltativo l'intervento della Procura generale nei giudizi trattati in camera di consiglio, perché privi di

rilevanza nomofilattica, non essendo quindi necessario, di regola, l'intervento nei giudizi in cui rilievo pregnante ha esclusivamente lo *ius litigatoris*.

Con l'ordine di servizio n. 38 del 2018 venne dunque istituito l'Ufficio per lo spoglio e la selezione preventiva dei ricorsi in adunanza camerale, proprio allo scopo di identificare, anche in base ad una visione unitaria, i ricorsi che, per la «particolare rilevanza» nomofilattica delle questioni poste, ma anche in considerazione del rilievo-economico-sociale delle controversie, richiedono l'intervento del pubblico ministero, secondo linee-guida flessibili, prevedendosi altresì per alcune aree tematiche la costituzione di gruppi di lavoro dedicati.

La metodica di lavoro del gruppo è caratterizzata da una preventiva fase di ricognizione delle questioni rilevanti e di quelle nelle quali si evidenziano contrasti; in una seconda fase sono approfondite e discusse all'interno del gruppo le questioni, al fine di elaborare un orientamento comune e condiviso all'interno dell'Ufficio, per poi articolare le conclusioni scritte. Il lavoro collettivo può condurre altresì alla predisposizione di documenti, comunicati a tutti i magistrati dell'Ufficio, per rendere omogenee le conclusioni rese nelle udienze pubbliche e nelle camere di consiglio in relazione alle principali questioni. Tale modalità di lavoro ha permesso di fornire un rilevante e significativo contributo alla decisione, da parte della Corte di cassazione, di importanti questioni oggetto di contrasti.

A causa della rinnovata emergenza sanitaria l'attività di spoglio è stata temporaneamente sospesa e sostituita dall'individuazione dei ricorsi meritevoli di requisitoria scritta da parte dei singoli magistrati, che riferiscono all'Avvocato generale le ragioni della scelta.

#### ***4. L'emergenza sanitaria***

Sulle modalità di organizzazione del lavoro ha inciso la disciplina emergenziale che - limitatamente ad alcuni più salienti profili - ha previsto l'ammissibilità del deposito degli atti e dei documenti con modalità telematica, non avendo invece avuto attuazione nei procedimenti dinanzi alla Corte l'udienza telematica. Con atti dell'Ufficio è stato disposto che le requisitorie scritte redatte dai sostituti procuratori e destinate alle udienze camerale fossero inviate alla segreteria civile della Procura generale per via telematica

e, previa sottoscrizione da parte dell'Avvocato generale, trasmesse via PEC dalla stessa segreteria alle sezioni della Corte. Si è previsto l'invio telematico, da parte della segreteria, ai sostituti procuratori dei fascicoli relativi alle udienze camerale. Questo complesso di attività, anche di tipo amministrativo, ha rappresentato un primo contatto con le più complesse attività richieste dalla prossima introduzione del processo civile telematico anche per il rito in cassazione. La fase sperimentale prenderà avvio per la Procura generale nei primi mesi del 2022 e tale innovazione costituirà forse il principale banco di prova della funzionalità dell'Ufficio nel prossimo anno.

### ***5. Le misure organizzative a sostegno del giudizio di legittimità***

L'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, lungi dal cadere nella «agonia» adombrata da alcuni, ha visto accresciuta la sua finalità di promotore della finalità nomofilattica. Il Procuratore generale è infatti un organo che “esercita una alta funzione di giustizia” ed il suo ruolo giustifica ed impone la considerazione unitaria di Corte di cassazione e Procura generale, quali componenti coessenziali della funzione di legittimità. L'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità è la modalità con cui l'ordinamento soddisfa l'immanente necessità di attribuire ad una parte pubblica il compito di fornire, al di là degli interessi dei litiganti, ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, garantendo una formazione dialettica del giudizio che, in considerazione della funzione della Corte di cassazione, deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi. È dunque pregnante l'ausilio che il Procuratore generale è chiamato ad offrire, prospettando un quadro di riferimento terzo e depurato delle mere prospettazioni delle parti, in grado di favorire il tempestivo adeguamento giurisprudenziale alle mutate condizioni giuridiche di riferimento.

Per tali considerazioni, è opportuno prospettare quale tema di riflessione l'esigenza di approfondire alcuni profili delle riforme in corso che potrebbero essere realizzate garantendo al meglio lo svolgimento delle funzioni del Procuratore generale nel giudizio civile di legittimità.

Relativamente al profilo organizzativo, è grande l'importanza della «istituzione, presso la Procura generale della Corte di cassazione, di una o più strutture

organizzative denominate Ufficio spoglio, analisi e documentazione». Questa struttura, prevista dalla legge delega per il 2023, avrà compiti di assistenza per l'analisi preliminare dei ricorsi e la formulazione delle conclusioni, nonché di supporto per le attività preparatorie, di ricerca e analisi su precedenti. Rilevante è la previsione della raccolta di orientamenti e prassi degli uffici giudiziari di merito che formano oggetto dei ricorsi e di individuazione delle questioni che possono formare oggetto del procedimento per l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge previsto dall'articolo 363 del cod.proc.civ.».

La nuova scelta organizzativa accomuna, pur nell'autonomia dei ruoli ordinamentali, l'ufficio giudicante e quello requirente di legittimità. Si tratta di una scelta coerente con i caratteri propri dei compiti attribuiti al pubblico ministero di legittimità, che lo distacca profondamente - in particolare, nella materia civile - rispetto agli uffici requirenti di merito.

Desta perplessità il fatto che le misure di anticipazione, previste dall'art. 11 del decreto legge del 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge del 6 agosto 2021, n. 113, non siano state estese alla Procura generale. Nelle more, in attuazione del principio di leale collaborazione che ha sempre caratterizzato i rapporti dei due Uffici di legittimità, è stata avviata un'interlocuzione, al fine di porre rimedio, almeno in parte, al *gap* negativo determinatosi per quello requirente.

Sotto il profilo processuale, tra i punti qualificanti della riforma vi è, come detto, l'introduzione del c.d. rinvio pregiudiziale, oggetto di ampio dibattito. Per quanto qui rileva, è sufficiente osservare, in primo luogo, che il meccanismo risponde ad una logica nuova con riguardo alla Corte di cassazione, ma che saldamente riposa sulla funzione nomofilattica e sulla riserva alla stessa della "ultima parola" sulle questioni di diritto. In secondo luogo, che, costituendo il potere del Primo Presidente di dichiarare l'inammissibilità, opportuno e adeguato filtro, andrebbe previsto che detto decreto sia pronunciato sentito il Procuratore generale, tenuto conto della funzione del pubblico ministero nel giudizio di legittimità e della spettanza allo stesso del potere di proporre ricorso nell'interesse della legge (art. 363 cod.proc.civ.). In terzo luogo, sarebbe preferibile prevedere l'assegnazione esclusivamente alle prime, in coerenza con la *ratio* del nuovo istituto e in quanto soltanto la pronuncia di queste ultime è vincolante per le Sezioni semplici, entro i limiti stabiliti dall'art. 374, terzo comma, cod.proc.civ.

## 6. *Le Sezioni Unite*

La rilevanza dei compiti affidati alle Sezioni Unite civili emerge con evidenza. Ad esse spetta: assicurare la prevenzione e il superamento dei contrasti, rafforzando in tal modo la garanzia dell'uniforme interpretazione e applicazione del diritto oggettivo; assicurare, attraverso l'iniziativa del Procuratore generale *ex art. 363 cod.proc.civ.*, le esigenze di prevedibilità e stabilità dell'interpretazione, mediante un intervento in grado di comporre tempestivamente contrasti emersi nella giurisprudenza di merito; decidere le questioni di giurisdizione, sottoposte attraverso i rimedi del regolamento preventivo, ovvero del ricorso *ex art. 360, primo comma n. 1, 362 cod.proc.civ. e 111, ottavo comma, Cost.*

Le funzioni delle Sezioni Unite erano state già esaltate dalla novellazione (da parte del d.lgs. del 2 febbraio 2006, n. 40) dell'art. 374 cod.proc. civ., con l'introduzione della previsione secondo cui, «se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso».

A seguito dell'entrata in vigore (a far data dal 26 ottobre 2021) dei nuovi criteri organizzativi della Procura generale della Corte di cassazione sono state emanate (con ordine di servizio del 15 novembre 2021) le direttive attuative che regolamentano l'assegnazione e la trattazione degli affari assegnati alle Sezioni Unite.

Esse sono state rese necessarie dal numero dei ricorsi e dalla oggettiva complessità della gran parte di essi, che hanno ad oggetto l'ampia gamma del diritto civile, nonché le questioni relative al riparto di giurisdizione e ai ricorsi avverso le sentenze dei giudici speciali per motivi inerenti alla giurisdizione.

Le esigenze da garantire sono, quindi, quelle della professionalità dei magistrati delegati a rappresentare l'Ufficio nella specifica materia oggetto del processo, garantendo al contempo il confronto all'interno, soprattutto sulle questioni di maggiore rilevanza, in modo da assicurare conclusioni espressive di un orientamento frutto di elaborazione collettiva e condivisa, salva l'autonomia che spetta a ciascun magistrato delegato alla trattazione dell'affare.

In considerazione della necessità di consentire, come conseguenza di questa scelta, la rappresentanza del pubblico ministero secondo le specializzazioni, è stato previsto che possono essere designati per le udienze e le

adunanze più magistrati, tenendo conto delle professionalità specifiche di ciascuno, salvo l'esistenza di ragioni che consiglino una diversa assegnazione. Per i ricorsi camerale, tenuto conto del carattere facoltativo dell'intervento del pubblico ministero, si è previsto che il sostituto procuratore generale delegato dia conto, in apposita scheda, delle ragioni per le quali ha ritenuto non necessario l'intervento. In considerazione della *ratio* dell'intervento del pubblico ministero, questo deve avvenire tenendo anche conto dell'eventuale, particolare, rilievo economico o sociale della questione.

Nel merito degli interventi, la previsione di tre differenti modalità di decisione del ricorso in materia civile, ha indotto l'Ufficio della Procura generale a ritenere che compito del pubblico ministero di legittimità sia anche di contribuire all'esattezza della scelta del rito, tenuto conto della pacifica ammissibilità del mutamento del rito (da camerale a pubblica udienza), che può essere chiesta anche dal pubblico ministero.

Se è vero che il rito camerale garantisce appieno il diritto di difesa, è pur vero che l'udienza pubblica resta il "luogo" della decisione «di diritto di particolare rilevanza» che, anche per la forma del provvedimento e per l'obbligatorio intervento del pubblico ministero, dà vita al precedente *pro-futuro*.

L'efficacia dell'intervento del pubblico ministero nell'udienza pubblica è stata rafforzata grazie all'affermazione da parte delle Sezioni Unite civili del principio, sollecitato dalla Procura generale, dell'ammissibilità di conclusioni scritte (modalità normativamente prevista nel procedimento per la decisione sulle istanze di regolamento di giurisdizione e sui regolamenti di competenza e nel rito camerale *ex art. 380 bis.1 cod.proc.civ.*) anche nei procedimenti non trattati in udienza pubblica con il rito dell'emergenza. Il principio è saldamente fondato su un'interpretazione costituzionalmente orientata e dovrebbe, a breve, essere codificato, in virtù delle disposizioni dettate dal richiamato disegno di legge-delega.

Una delle questioni di carattere generale che spesso si pone concerne l'ambito della decisione delle Sezioni Unite. L'art. 142 disp. att. cod.proc.civ. attribuisce infatti alle Sezioni Unite ampia discrezionalità nella scelta di decidere l'intero ricorso, ovvero di rimettere alla Sezione semplice la decisione dei motivi non di sua competenza, se lo ritengano opportuno. Anche la considerazione della controvertibilità dell'identificazione dell'ambito applicativo del vincolo *ex art. 374, terzo comma, cod.proc.civ.* ha, indotto l'Ufficio, in

alcuni casi, a ritenere preferibile (e sollecitare) la trattazione dei soli motivi di competenza delle Sezioni Unite; resta, tuttavia, immutata l'esigenza, già evidenziata lo scorso anno, di approfondire i criteri della scelta.

La requisitoria scritta del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, come in ogni altro processo, costituisce un fattore di cooperazione trasparente e rende compiutamente edotta la Corte, ma anche le parti e l'intera collettività dei giuristi, della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto al principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite. La congruenza di tale modalità è dimostrata, in particolare, dalle decisioni rese su questioni particolarmente complesse e rilevanti, nelle quali il contributo offerto è stato particolarmente significativo, essendo appena il caso di osservare che la relativa rilevanza non può certo essere apprezzata sulla scorta del parametro della conformità/difformità, bensì tenendo conto del contributo offerto all'elaborazione del percorso argomentativo svolto per pervenire ad una determinata decisione.

La rilevanza dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, con riguardo ai giudizi definiti all'udienza pubblica, emerge con evidenza dal contributo che essa ha dato in alcune controversie di particolare rilievo, tra cui le seguenti:

- sul riconoscimento del provvedimento giudiziale straniero di adozione (nella specie: statunitense) emesso in favore di una coppia omosessuale di sesso maschile, prospettando una soluzione fondata su una tutela avanzata dei diritti del minore e della donna e ispirata ad evitare il recepimento di adozioni straniere su base esclusivamente consensuale e senza alcun previo accertamento sulla adottabilità del minore e a prevenire la pratica della maternità surrogata (lesiva della dignità femminile), non accolta dalle Sezioni Unite (sentenza n. 9006 del 2021), avendo tuttavia la requisitoria costituito oggetto di pubblicazioni scientifiche e di convegni tematici;

- concernente la fusione delle società, con riguardo alla questione della sopravvivenza della società incorporata e dei conseguenti rapporti processuali (sentenza n. 21970 del 2021);

- sulla sorte giuridica dei contratti di fideiussione riproducenti il modello anticoncorrenziale (modello ABI del 2003) sottoposto al vaglio della Banca d'Italia, avendo la requisitoria sollecitato una riflessione sulla diffi-

coltà di ipotizzare una sorta di automatismo della nullità dei contratti a valle conseguente alla nullità dell'intesa e sull'esigenza di apprezzare al giusto che il meccanismo di tutela antitrust non è finalizzato a garantire l'astratta correttezza dei contratti, bensì che la violazione della disciplina della concorrenza non produca effetti economicamente pregiudizievoli ai consumatori (oggetto del processo RG 20438 del 2016);

- sulla disciplina della successione transazionale (sentenza n. 2867 del 2021);

- sulla riconducibilità della «libertà e attività sindacale» alla fattispecie delle «convinzioni personali», che la normativa antidiscriminatoria laburistica include tra i fattori di discriminazione (sentenza n. 20819 del 2021);

- sul rapporto tra l'istituto della sospensione necessaria del giudizio civile, disposta ai sensi dell'articolo 295 cod.proc.civ., e la sua durata in relazione alla definizione del processo pregiudicante con sentenza non ancora passata in giudicato, nonché quello del rapporto tra tale istituto e quello della c.d. sospensione facoltativa del giudizio, di cui all'articolo 337, secondo comma, cod.proc.civ. (sentenza n. 21763 del 2021);

- sulla nullità della sentenza emessa prima della scadenza dei concessi termini *ex art.* 190 cod.proc.civ. (se formale, ovvero condizionata alla prova del pregiudizio del diritto di difesa, oggetto del processo RG n. 20640 del 2016);

- sulla validità della CTU basata su documenti tardivamente prodotti ovvero che abbia ecceduto i limiti del mandato conferito, affrontando la questione della configurabilità in detta ipotesi di un vizio rilevabile d'ufficio, non disciplinato dall'art. 157 cod.proc.civ., trattandosi non di nullità relativa ma di inammissibilità/inutilizzabilità (oggetto del processo RG 1277 e 2259 del 2017);

- sul termine per la riassunzione o prosecuzione del processo civile interrotto a seguito della dichiarazione di fallimento di una parte, ritenuto decorrente (come poi affermato dalle S.U.) dal momento in cui la dichiarazione giudiziale dell'interruzione stessa sia portata a conoscenza di ciascuna parte (sentenza n. 12154 del 2021);

- sulla sufficienza, ai fini dell'ammissibilità della domanda d'insinuazione di un credito tributario al passivo del fallimento proposta dall'agente della riscossione, della produzione dell'estratto di ruolo, non essendo neces-

sario che l'avviso di accertamento o quello di addebito siano notificati (sentenza n. 33408 del 2021);

- sull'obbligo delle associazioni di volontariato senza scopo di lucro e delle Onlus di pagare il contributo unificato per le attività giurisdizionali connesse allo svolgimento di quelle statutarie, in quanto le norme che prevedono agevolazioni o esenzioni tributarie (e non lo contemplano in detta ipotesi) sono soggette a stretta interpretazione e non ammettono un'interpretazione estensiva o analogica (sentenza n. 10013 del 2021);

- sui presupposti imprescindibili perché la Sezione semplice possa decidere un motivo attinente alla giurisdizione, dichiarandone l'inammissibilità (oggetto del processo RG 29979 del 2018);

- sull'insussistenza della violazione di norme costituzionali da parte della previsione secondo cui il termine c.d. lungo per l'impugnazione del lodo arbitrale decorre dalla data dell'ultima sottoscrizione e non dalla comunicazione del lodo alle parti o dal suo deposito (sentenza n. 8761 del 2021);

- in tema di riparto di giurisdizione delle controversie aventi ad oggetto la scelta (e l'esecuzione) delle modalità di vendita di quote di una società a responsabilità limitata da parte del socio che sia un ente pubblico. Nelle conclusioni (rese nel processo R.G. n. 27289 del 2020, fissato per l'udienza pubblica del 23 novembre 2021) si è evidenziata la necessità, una volta che sussistono fattispecie oggetto del c.d. "diritto misto" (e cioè del diritto pubblico e del diritto civile), di superare il criterio fondato sulla distinzione tra atti a monte e a valle della scelta di costituire la società, con quello focalizzato sull'identificazione della disciplina coinvolta dall'atto (se cioè pubblicistica o privatistica);

- sull'ammissibilità del condono di cui alla legge n. 136 del 2018 in relazione alle controversie che scaturiscono dalla impugnazione per ragioni di merito della cartella esattoriale emessa ai sensi dell'art. 36 *bis* d.P.R. n. 600 del 1973 (sentenza n. 18298 del 2021);

- sull'ammissibilità del ricorso *ex art.* 362 cod.proc.civ. avverso la declaratoria di inammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato nelle materie riservate alla competenza esclusiva del TAR ai sensi dell'art. 120 c.p.a. (questione inizialmente fissata per la trattazione *ex art.* 380-*bis*.1 cod. proc.civ., poi rimessa all'udienza pubblica, per la particolare rilevanza delle questioni da decidere, disponendo l'acquisizione di relazione del Massimario

ed infine decisa dalla sentenza n. 18491 del 2021);

- sull'inammissibilità del giudizio di ottemperanza relativo a giudicato amministrativo nei confronti di uno Stato estero, dovendosi interpretare il riferimento contenuto nell'art. 112 c.p.a. alla "pubblica amministrazione" nel senso di pubblica amministrazione nazionale (sentenza n. 8502 del 2021);

- sulla legittimità, alla luce del quadro costituzionale e sovranazionale che concerne i diritti fondamentali di libertà religiosa e di coscienza, di un provvedimento dell'amministrazione scolastica che prescriva, in forza della volontà espressa dagli studenti, l'apposizione del simbolo religioso crocifisso nell'aula, e, in connessione, sulla legittimità di tale provvedimento sia in relazione al diritto - sovranazionale (Direttiva 2000/78/CE) e nazionale (D.lgs. n. 109 del 2006) - "antidiscriminatorio", sia con riguardo all'applicazione della sanzione disciplinare a un docente per la violazione di quel provvedimento (sentenza n. 24414 del 2021); questione affrontata, in assenza di precedenti specifici di riferimento, relativamente alla posizione del personale docente, anziché degli utenti del servizio di istruzione;

- sul rapporto tra l'ordinamento settoriale dello sport e l'ordinamento giuridico statale, con riguardo alla giustiziabilità di situazioni soggettive riferibili ai diritti di associazione e partecipazione organizzativa (elezioni negli organismi federati) (oggetto del processo R.G. n. 31421 del 2020, fissato per l'udienza pubblica del 7 dicembre 2021);

- sulla disciplina processuale (artt. 739 e 720-*bis* cod.proc.civ.) relativa alla competenza - se del collegio del Tribunale o invece della Corte d'appello - a decidere i reclami proposti avverso le determinazioni prese dal Tribunale in composizione monocratica nell'ambito dell'adozione e dello svolgimento dell'amministrazione di sostegno, e sulle eventuali suddivisioni a tale fine in rapporto al contenuto decisorio dei provvedimenti adottati (sentenza n. 21985 del 2021, che, in contrario avviso rispetto alle conclusioni dell'Ufficio, ha affermato la competenza generale della Corte d'appello, in tal modo operando un *revirement* rispetto al precedente indirizzo);

- sulla esperibilità o meno del rimedio penalistico del conflitto di competenza di cui all'art. 28 cod.proc.pen., nella sua formulazione residuale sui "casi analoghi" di cui al comma 2, nelle situazioni di declinatoria di competenza, in ordine a una istanza di restituzione conseguente allo svolgimento di un processo penale, sia da parte del collegio civile che da parte del colle-

gio penale nell'ambito del medesimo Tribunale (oggetto del processo R.G. n. 37318 del 2019, fissato per l'udienza pubblica del 23 novembre 2021).

Nella giurisprudenza delle Sezioni Unite civili è stato confermato il principio secondo cui anche i ricorsi di competenza delle stesse possono essere decisi con il rito camerale dell'art. 380-*bis*.1 cod.proc.civ. Nella gran parte dei casi, sono decisi nell'osservanza dello stesso i ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte di conti, proponibili esclusivamente per "motivi inerenti alla giurisdizione".

La scelta è frutto del consolidarsi, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018, dell'orientamento che ha ritenuto superato l'indirizzo favorevole alla nozione c.d. "dinamica" (o "funzionale" o "evolutiva") della giurisdizione. Nella giurisprudenza di legittimità è divenuto infatti pacifico il principio secondo cui il ricorso *ex art.* 111, ottavo comma, Cost. (e 362 cod. proc.civ., ovvero *ex art.* 110 c.p.a., oppure ai sensi dell'art. 207 c.g.c.) deve ritenersi ammesso nel solo caso in cui la sentenza del Consiglio di Stato o della Corte dei conti abbiano violato l'ambito della giurisdizione in generale, in quanto questa sia stata esercitata nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario, sia stata negata sull'erroneo presupposto che la domanda non potesse formare oggetto in modo assoluto di funzione giurisdizionale. Conseguentemente, il sindacato delle Sezioni Unite non concerne eventuali violazioni di legge, sostanziale o processuale, inerenti al modo di esercizio della giurisdizione speciale; ciò neanche in relazione a sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero nel caso di uno "stravolgimento" radicale delle "norme di riferimento", poiché la nozione di eccesso di potere giurisdizionale non tollera letture estensive, neppure in dette ipotesi (nella sterminata giurisprudenza che ha affermato detto principio, *ex plurimis*, S.U. n. 27967, n. 27892, n. 27545, n. 18492, n. 15573 e n. 2605 del 2021).

Il consolidarsi di detto principio ha condotto ad un numero elevato di pronunce di inammissibilità; cionondimeno, resta ancora elevato il numero di detti ricorsi, espressivo dell'esigenza delle parti (che sarebbe qui un fuor d'opera affrontare) di sottoporre al vaglio delle Sezioni Unite civili le sentenze dei giudici speciali oltre i limitati confini sopra indicati.

Restano tuttavia fattispecie non prive di complessità, in relazione alle quali l'Ufficio della Procura generale ha ritenuto opportuno spiegare il suo intervento.

Tra queste vanno ricordate quelle in cui è denunciato il vizio di invasione della sfera del legislatore. L'Ufficio ha depositato conclusioni scritte in alcuni giudizi, per porre in rilievo che, costituendo l'interpretazione il *proprium* della funzione giurisdizionale, il suo esercizio, anche se erroneo, non integra detto vizio. Tuttavia, la nuova, ampia, dimensione (e concezione) dell'attività interpretativa rischia di rendere tale violazione evenienza estrema e al contempo marginale nell'esperienza del diritto e finanche meramente teorica. Sono stati, quindi, indicati nel rinnovato richiamo del valore vincolante della chiara ed univoca lettera della legge (efficacemente sottolineato dalla sentenza delle Sezioni Unite civili del 9 settembre 2021, n. 24413) e negli altri criteri ermeneutici fissati dal legislatore i confini entro i quali può (ma anche deve) dipanarsi la funzione interpretativa, i parametri in grado di scongiurare la connotazione esclusivamente teorica del vizio in esame, il cui accertamento ne implica la verifica dell'osservanza, da svolgere avendo riguardo alla motivazione del provvedimento impugnato (esemplificativamente, cfr. le conclusioni nei procedimenti decisi dalle ordinanze n. 15569, n. 17730 del 2021).

Un'importante precisazione è stata offerta dalle Sezioni Unite, accogliendo la tesi dell'Ufficio della Procura generale, secondo cui il vizio di invasione della sfera del merito della P.A., nel caso di rigetto dell'impugnazione del provvedimento amministrativo (che, di regola, secondo la giurisprudenza di legittimità, ne esclude la configurabilità), può sussistere qualora il giudice amministrativo adotti un nuovo provvedimento attraverso un'operazione di costruzione di un apparato motivazionale non riscontrabile nell'atto impugnato, con operazione novativa della motivazione (S.U. n. 12155 del 2021).

Numerose anche le requisitorie aventi ad oggetto la questione dei presupposti del rapporto di servizio, ai fini della responsabilità erariale, con le quali è stata sostenuta ed ulteriormente precisata la tesi della sufficienza, a detto scopo, che il privato, esterno all'amministrazione, sia incaricato di svolgere un'attività o un servizio pubblico in sua vece, essendo irrilevante il titolo in base al quale la stessa è espletata, purché tale da inserirlo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici, anche eventualmente svolgendo una funzione di garanzia del corretto svolgimento della stessa (cfr. l'ordinanza n. 19027 del 2021). Particolarmente complessa è stata poi la definizione del rapporto di servizio con riguardo alle figure del direttore dei lavori e del progettista (con riguardo al caso del contestuale svolgimento di dette attività e della

distinzione della stessa in varie fasi, oggetto di specifico approfondimento nel giudizio deciso dall'ordinanza n. 34350 del 2021).

Non poche sono state altresì le requisitorie concernenti la questione del sindacato del giudice amministrativo sugli atti delle Autorità indipendenti con riguardo: al contenuto e ai limiti dello stesso, da ritenersi "pieno" e non limitato ai soli profili giuridico-formali dell'atto amministrativo, fermo che, essendo il rifiuto di giurisdizione denunciabile con il ricorso *ex art.* 111, ottavo comma, Cost. soltanto quello "in astratto", non "in concreto", è sottratta al controllo la valutazione e l'accertamento dei fatti sottoposti alla cognizione del giudice amministrativo che, se in tesi inesatta, integra esclusivamente un *error in iudicando* inerente ai limiti interni della giurisdizione di quest'ultimo (v., tra le molte, le requisitorie nei processi decisi dalle ordinanze n. 32685, n. 32674, n. 32673, 31311 e n. 8572 del 2021); in relazione alla fonte dei poteri delle Autorità ed alla sindacabilità della discrezionalità tecnica (v. le requisitorie relative al procedimento R.G. n. 25570 del 2020, fissato per la Camera di consiglio del 23 novembre 2021 e procedimento R.G. n. 915 del 2020, fissato per la Camera di consiglio del 14 dicembre 2021).

Tra le questioni più spesso sollevate con il ricorso *ex art.* 111, ottavo comma, Cost. va ricordata, infine, quella della compatibilità (in estrema, necessariamente incompleta, sintesi) con le norme eurounitarie della disciplina di tale ricorso, sopra indicata ed assunta quale "diritto vivente", in quanto ne esclude l'utilizzabilità per impugnare sentenze del Consiglio di Stato che facciano applicazione di prassi interpretative elaborate in sede nazionale confliggenti con sentenze della Corte di giustizia, in settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea, ovvero omettano immotivatamente di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. La questione ha costituito oggetto del rinvio pregiudiziale disposto dalle Sezioni Unite, con l'ordinanza del 18 settembre 2020, n. 19598. Nel relativo giudizio dinanzi alla Corte di Lussemburgo (C-497 del 2020), l'Avvocato generale Gerard Hogan, in data 9 settembre 2021, ha depositato conclusioni con cui ha chiesto che sia dichiarato che le norme eurounitarie non ostano «a una norma quale l'articolo 111, ottavo comma, della Costituzione italiana, come interpretato nella sentenza n. 6 del 2018, secondo la quale un ricorso in cassazione per motivi di "difetto di potere giurisdizionale" non può essere utilizzato per impugnare sentenze di secondo grado che facciano applicazione di prassi interpretative elaborate

in sede nazionale confliggenti con sentenze della Corte di giustizia, in settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea» e neppure per denunciare l'immotivato omesso rinvio pregiudiziale. La Corte di giustizia, riunita in grande Sezione, con sentenza depositata il 21 dicembre 2021, ha quindi sciolto il nodo interpretativo, affermando che «L'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, produce l'effetto che i singoli, quali gli offerenti che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, non possono contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro». Peraltro, deve darsi atto che le Sezioni Unite civili anche dopo il rinvio pregiudiziale, si erano comunque orientate nel delimitare i casi di denunciabilità del vizio conseguente al mancato rinvio pregiudiziale e/o alla violazione di norme eurounitarie da parte del giudice speciale, escludendo, in armonia con la decisione della Corte Costituzionale n. 6 del 2018, che dette violazioni configurino una questione riconducibile a motivi inerenti alla giurisdizione. In un giudizio la Procura generale ha inoltre eccepito la manifesta infondatezza e inammissibilità dell'eccezione di legittimità costituzionale degli artt. 362 cod.proc.civ. e 110 c.p.a. (sollevata in riferimento agli artt. 24, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU e 111, ottavo comma, Cost.) sulla scorta di argomenti accolti dalle Sezioni Unite (con l'ordinanza n. 32673 del 2021).

L'applicazione dell'art. 363, primo comma, cod.proc.civ. ha risentito dell'emergenza sanitaria.

Le sollecitazioni e segnalazioni pervenute nel corso del 2021, in numero di tredici, non hanno offerto particolari spunti di approfondimento.

Esse hanno infatti, il più delle volte, avuto a oggetto richieste di rivi-

situazione *ab externo* di decisioni giudiziali del caso concreto, senza cioè una implicazione di sistema o una emersione di contrasti di orientamento presso gli uffici del territorio. Per tale ragione, è stata disposta una motivata archiviazione, che, secondo la specificità del singolo caso, dà conto di volta in volta della insussistenza dei presupposti giuridici necessari alla proposizione della richiesta *ex art. 363 cod.proc.civ.*

Tali istanze e le relative determinazioni sono in corso di pubblicazione nella sezione dedicata del sito *web*, sia per una esigenza di trasparenza sia per fornire una più chiara comprensione di quali siano le condizioni necessarie per potere fare applicazione di questo istituto, senza trasformarlo in una pura e semplice modalità di ripensamento su decisioni prese dalla giurisdizione.

La funzione dello strumento processuale non è quella di correggere singoli deliberati giudiziali - compito questo cui attendono i mezzi di impugnazione - ma neppure quella di sanare *ex post*, astrattamente, a giudicato formatosi, una affermazione giuridica impropria, discutibile o anche errata; essa è invece volta a fornire un indirizzo di uniforme interpretazione del diritto da parte della Corte di cassazione, là dove si registrino oscillazioni di orientamento o dove un tema particolarmente sensibile o nuovo non trovi risposta in linee interpretative maturate o consolidate.

Su questa base, è in corso di esame e valutazione il tema suggerito da una istanza esterna, concernente i rapporti processuali di autonomia ovvero di potenziale pregiudizialità - tali, di conseguenza, da legittimare il ricorso agli strumenti di sospensione del giudizio - tra il giudizio di disconoscimento della paternità “legale” e quello rivolto all’accertamento e alla dichiarazione di paternità naturale. Tema sul quale vi è peraltro un contrasto di indirizzi interno al giudice di legittimità, con una significativa saldatura, quindi, della sollecitazione proveniente dall’esterno e della composizione di una dissonanza di orientamenti presso la stessa Corte regolatrice.

Merita una segnalazione il positivo riscontro che lo scorso anno ha avuto l’istanza (promossa dalla Procura generale nel corso del 2020) rivolta a comporre un evidente contrasto di indirizzi tra diversi uffici del territorio, concernente la possibilità per gli avvocati di procedere con lo strumento dell’ingiunzione *ex art. 636 cod.proc.civ.*, sulla base della parcella vistata dal competente Consiglio dell’Ordine, anche a seguito della abrogazione del sistema delle tariffe professionali con il decreto legge n. 1 del 2012, convertito

dalla legge n. 27 del 2012. La Corte, dando seguito alle conclusioni dell'Ufficio (delle quali si è fatto cenno già nella relazione dello scorso anno), ha stabilito in conformità (Cass., S.U., n. 19427 del 2021), affermando che l'abrogazione del sistema delle tariffe non ha determinato a sua volta l'abrogazione dell'art. 636 cod.proc.civ.. È, questo, un esempio di positiva soluzione di una tematica di carattere "seriale" vicina agli interessi di professionisti e cittadini, che vedeva però soluzioni del tutto opposte in ambiti diversi.

Ancora all'applicazione dell'istituto dell'art. 363 cod.proc.civ. sono poi da ricondurre le istanze che vengono formulate non già autonomamente e su impulso di singoli o istituzioni esterne, ma che trovano occasione all'interno dei giudizi pervenuti alla fase di ultima istanza e che, in presenza di impugnazioni che risultino a vario titolo inammissibili, consentono tuttavia - per la questione sottesa - di essere occasione per una affermazione appunto di principio che, secondo le stesse condizioni presupposte di cui si è detto (contrasti di orientamento; questioni mai pervenute alla sede di legittimità), merita di essere affrontata.

A questa area di applicazione per così dire interna dell'art. 363 cod.proc.civ., nel suo terzo comma, che postula una questione di "particolare importanza", si riconducono alcune richieste tra cui meritano qui una menzione:

- quella (formulata nel giudizio R.G. n. 4173 del 2017, trattato all'udienza del 10 novembre 2021) con cui si è chiesto affermarsi il principio di diritto secondo cui agli arbitri non può essere riconosciuto il rimborso forfetario, che si riferisce al compenso dell'avvocato chiamato a difendere davanti agli arbitri ma non a questi ultimi, non essendo equiparabile l'attività arbitrale a quella dell'esercente la professione forense;

- quella (formulata nel giudizio R.G. n. 81191 del 2018, trattato all'udienza del 27 aprile 2021) in materia fallimentare con cui si è chiesto di affermare che l'organismo di composizione della crisi non è litisconsorte necessario nel giudizio di omologa dell'accordo di composizione della crisi né assume la veste di parte necessaria nel giudizio di reclamo o in quello innanzi alla Corte di cassazione avverso i provvedimenti emessi all'esito del procedimento di reclamo oppure negli ulteriori giudizi che vertano sulla legittimità originaria o sopravvenuta dell'accordo (in particolare nei procedimenti per la risoluzione o l'annullamento dell'accordo); la decisione della Corte (sentenza n. 21828 del 2021) è di adesione all'enunciazione di tale principio.

Resta infine elevato il numero dei regolamenti di giurisdizione, segno tangibile della permanente esistenza di casi di dubbia risoluzione (anche dopo il codice del processo amministrativo e del codice della giustizia contabile) e del perdurare di profili di incertezza nell'individuazione degli ambiti riservati a ciascuna giurisdizione che è, invece, preconditione ineludibile per l'efficacia ed efficienza dei sistemi di tutela di diritti soggettivi e interessi legittimi.

## ***7. Diritti delle persone e della famiglia***

La finalità dell'intervento della Procura generale nel giudizio civile di legittimità ha richiesto, nell'ambito del diritto delle persone e della famiglia, specifica attenzione, tenuto conto della crescente complessità delle situazioni familiari e del non facile equilibrio dei rapporti tra l'ordinamento interno e le legislazioni straniere.

Ancora una volta nel corso del 2021 è stato ribadito il ruolo della c.d. "adozione mite" (art. 44, lett. d, legge 184 del 1983), da valutare, caso per caso, anche in considerazione dell'affetto dimostrato dal genitore naturale verso la prole. L'Ufficio di Procura, nell'esame dei ricorsi in materia, ha sempre attribuito un ruolo primario all'interesse del minore a conservare il legame con i suoi genitori biologici, pur se deficitari nelle loro capacità genitoriali (così anche Cass. ord. n. 1476 del 2021). Il tema dell'affidamento dei figli e le numerose questioni ancora aperte (figli maggiorenni non economicamente autosufficienti, contribuzione diretta, spese straordinarie, assegnazione della casa familiare) hanno impegnato la Procura generale nella elaborazione di contributi ispirati alla ponderata valutazione delle ricadute sugli assetti patrimoniali ed economici tra i coniugi ed all'esigenza di assicurare ai figli la permanenza nell'ambiente domestico in cui sono cresciuti e dove si incentrano interessi ed abitudini della famiglia.

In particolare, vanno ricordati gli interventi in materia di azione di riconoscimento della paternità (art. 269 cod.civ.), con cui è stato ribadito dall'Ufficio il principio di diritto secondo il quale, a fini probatori, sono utilizzabili anche significativi elementi presuntivi ed è stato chiesto alla Corte, sul solco di decisioni pregresse (cfr. sentenza n. 1279 del 22 gennaio 2014), di ribadire il peso decisivo, tra le circostanze indiziarie, del comportamento del preteso genitore che abbia trattato come figlio la persona a cui favore si chiede la dichiarazione

di paternità (c.d. “tractatus”), della manifestazione esterna di tale rapporto nelle relazioni sociali (c.d. “fama”) e delle risultanze di una consulenza immuno-ematologica eseguita su campioni biologici di stretti parenti del preteso genitore.

In tema di azioni di stato e di riconoscimento del figlio da parte del genitore di intenzione la Procura generale ha chiesto fosse ribadito il principio che il figlio procreato da donna legata da unione civile omosessuale non potesse essere iscritto nei registri dello Stato civile come figlio anche dell’altra donna, quale *genitore d’intenzione*, ritenendo ostativo l’art. 269, comma 3, cod.civ., da cui si evince che il concetto di maternità è indissolubilmente legato a quello di parto, e dall’art. 4, della legge n. 40 del 2004, relativa alla procreazione medicalmente assistita (p.m.a.), da cui si ricava che il ricorso a tale tecnica è consentito solo a coppie eterosessuali. La Corte di cassazione (sentenze nn. 23320 e 23321 del 2021), su conclusioni conformi della Procura generale, ha ricordato che tale riconoscimento da parte di una donna legata in unione civile con quella che lo ha partorito, ma non avente alcun legame biologico con il figlio, è in contrasto con la legge n.40 del 2004 e con l’esclusione del ricorso alle predette tecniche da parte delle coppie omosessuali, le quali hanno il solo scopo di porre rimedio alla sterilità o infertilità umana avente una causa patologica e non altrimenti rimuovibile.

In materia di adozione l’Ufficio ha svolto un lavoro di studio e di approfondimento della tematica, sempre più frequente, relativa alla richiesta di adozione proveniente da coppie dello stesso sesso. Degna di menzione è la questione giuridica trattata dinanzi alle Sezioni Unite (udienza pubblica del 12 gennaio 2021) riguardante il riconoscimento in Italia, ai sensi degli artt. 41, 64, 65 e 66 della legge n. 218 del 1995, di un provvedimento giudiziale straniero di adozione (nella specie: statunitense) emesso in favore di una coppia omosessuale di sesso maschile.

L’Ufficio della Procura generale, nel ribadire la correttezza del censurato rifiuto - da parte del sindaco - di procedere alla trascrizione nei registri di stato civile del provvedimento giurisdizionale straniero, ha articolato una serie di considerazioni giuridiche sulla nozione di ordine pubblico, ritenendo indispensabile il raffronto della normativa sulle adozioni con l’ordinamento positivo e con i principi costituzionali, trattandosi di legge (quella sulle adozioni) ad alto grado di specialità che non tollera ampliamenti indiscriminati, pena la coerenza dell’intero sistema giuridico. Infatti, dare ingresso al principio contenuto nella

decisione statunitense comporta una contrapposizione con l'intero sistema delle adozioni attualmente vigente in Italia e un ineliminabile contrasto con il complesso dei principi fondamentali della Costituzione italiana quali recepiti dalla normativa sulle adozioni e quali interpretati dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze Corte costituzionale n. 237 del 2019 e n. 230 del 2020).

La soluzione proposta dalla Procura generale ha valorizzato la tutela avanzata dei diritti del minore e della donna, anche per evitare il recepimento di adozioni straniere su base esclusivamente consensuale e senza alcun previo accertamento sulla adottabilità del minore, con l'intento di prevenire la triste pratica della maternità surrogata (vietata in modo esplicito con sanzione penale) - pratica lesiva della dignità femminile perché il corpo della donna e il bambino (partorito per altri) sono equiparati al rango di prestazioni nell'ambito di contratti sinallagmatici a prestazioni corrispettive molto dettagliati e molto spesso privi di gratuità. L'Ufficio ha concluso per l'impossibilità di una impropria utilizzazione della casistica giudiziaria così da favorire la sostanziale modifica dell'intero *corpus* normativo in materia di adozione "piena" (segnatamente degli artt. 6 e 7 della legge n.184 del 1983, dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2006 e, non ultimo, degli artt. 35 e 36 della legge n. 184 del 1983 regolanti le adozioni internazionali) attraverso l'inammissibile recepimento di una sentenza straniera riguardante istituti comunque non previsti dal nostro ordinamento giuridico (adozione omogenitoriale su base esclusivamente consensuale). La requisitoria è stata oggetto di pubblicazioni scientifiche e di convegni tematici anche perché la questione giuridica è ancora oggetto di forti contrasti giurisprudenziali.

Anche alcuni principi codicistici in materia di decadenza dalle azioni di stato risentono delle mutate condizioni sociali ed economiche e del più agevole accertamento, tramite indagini genetiche impensabili al momento dell'entrata in vigore del codice civile. La Prima sezione civile, sempre più sovente, quale conseguenza del mutato costume sociale, è chiamata ad occuparsi di vicende relative alla disciplina delle famiglie "non tradizionali", e, della paternità biologica, in particolare, ai diritti dei figli accolti in una famiglia *same sex*, nella quale, come ovvio, il genitore biologico non può che essere uno.

La maggiore "volatilità" dei matrimoni rispetto al passato e il diffondersi di unioni contratte fra persone residenti in Italia e in paesi stranieri, unita alla più ampia facilità di spostamento, ha posto problemi delicati relativi ai

diritti di visita del figlio minore, nel caso in cui il genitore collocatario voglia tornare nello Stato di origine o, comunque, spostarsi in altro Stato.

In riferimento ai profili processuali relativi a separazione e divorzio, nell'ambito di un regolamento di competenza, avente ad oggetto un provvedimento di sospensione del giudizio di divorzio a causa della pendenza di un giudizio di separazione ritenuto pregiudiziale, la Procura generale ha chiesto che venisse affermato il principio secondo il quale fra il giudizio di separazione, rimasto in vita solo per la dichiarazione di addebito e la regolamentazione degli aspetti economici, e il giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio, non vi è alcun rapporto di pregiudizialità ai fini della determinazione dell'assegno di divorzio.

In materia di assegno divorzile è stato ribadito che l'assegno ha una funzione composita: assistenziale e compensativa. Il principio è stato confermato, da ultimo, anche dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite (sentenza del 5 novembre 2021 n. 32198, secondo cui l'instaurazione di una nuova convivenza non comporta l'automatica perdita del diritto all'assegno). La questione al vaglio delle Sezioni Unite era se la convivenza *more uxorio*, iniziata dal beneficiario di assegno divorzile, ne comportasse automaticamente la perdita, definitiva e irreversibile, come avviene, per espressa previsione legislativa, nel caso di nuove nozze del beneficiario. La Procura generale si è espressa per l'assimilazione della instaurazione di una stabile convivenza *more uxorio* alle nuove nozze. In base ad un principio di autoresponsabilità, la scelta di iniziare una convivenza *more uxorio* va infatti considerata espressione della volontà di rescindere ogni legame con il modello di vita tipico della precedente esperienza matrimoniale. Da ciò discenderebbe la perdita dell'assegno divorzile e nemmeno un'eventuale cessazione della convivenza *more uxorio* potrebbe comportarne la reviviscenza.

La Corte di cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 32198 del 2021) è stata di contrario avviso e, tuttavia, quanto alla prova della instaurazione di una stabile convivenza di fatto, la Procura generale ha chiesto venisse affermato il principio che il relativo onere incombe sull'obbligato, trattandosi di un fatto estintivo o modificativo del diritto già accertato, conclusione accolta, in motivazione, dalla richiamata sentenza.

La Procura generale ha depositato le proprie motivate conclusioni scritte (udienza pubblica del 1° dicembre 2021) in due casi di grande rilievo nella materia dei diritti delle persone.

Il primo ha riguardato la delicata tematica dell'autodeterminazione in tema di trattamenti sanitari e, nella specie, dell'obbligo di effettuare le trasfusioni di sangue alle persone minori di età quando, per motivi religiosi, i genitori e il minore si oppongono a tale pratica sanitaria, spesso in grado di salvare la vita al minore. Le conclusioni depositate dalla Procura generale hanno affermato la necessità di un bilanciamento della libertà di autodeterminazione del minore e della tutela del suo diritto alla vita e alla salute.

Il secondo caso ha riguardato il diritto all'oblio e il trattamento dei dati personali da parte del motore di ricerca *Yahoo!*, quindi il diritto del singolo ad essere dimenticato dal contesto storico-sociale (*right to be left alone*) e a mantenere il controllo dei dati relativi alla propria sfera personale, fino al punto da poterne esigere la cancellazione quando siano venute meno le esigenze che ne hanno suggerito la raccolta e la diffusione. Anche in questo procedimento è stata effettuata la richiesta *ex art. 363 cod.proc.civ.* nel senso di affermare che incombe sul motore di ricerca il ruolo di "operatore economico diligente e responsabile" cosicché, una volta segnalata e/o acquisita, da parte dell'Autorità Garante, la notizia della violazione in merito al trattamento dei dati personali, costui debba provvedere alla immediata rimozione dei contenuti illeciti (anche per il futuro).

## ***8. La protezione internazionale***

In questa materia è particolarmente sentita l'esigenza nomofilattica. Sin dal 2020 è stato istituito un gruppo di lavoro, coordinato dall'Avvocato generale, che si avvale anche del supporto di due *Research Officers* inviati dall'Agenzia Europea EASO, utilizzati essenzialmente nell'attività di spoglio e selezione dei fascicoli.

Tra le questioni che hanno impegnato l'Ufficio vanno ricordate quella decisa dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 5425 del 26 febbraio 2021, degli effetti sul procedimento della delega da parte del giudice professionale designato per la trattazione del ricorso dell'audizione personale del richiedente al giudice onorario che fa parte della sezione specializzata che, una volta esaurito l'incombente, abbia rimesso la causa per la decisione al collegio della sezione specializzata in materia di immigrazione. Le Sezioni Unite hanno accolto le conclusioni dell'Ufficio, nel senso di negare la nullità.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 15177 del 1° giugno 2021 hanno accolto le conclusioni della Procura generale sulla questione della certificazione della data di rilascio della Procura per la proposizione del ricorso per cassazione. La soluzione data dalle Sezioni Unite ha costituito oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla III Sezione civile che, come indicato nel comunicato della Corte costituzionale del 2 dicembre 2021, è stata giudicata non fondata.

La Procura generale ha offerto il proprio contributo, accolto dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 24413 del 9 settembre 2021, sul tema della possibilità di riconoscimento della protezione umanitaria all'esito della comparazione tra la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine e la situazione d'integrazione raggiunta in Italia.

Su questo tema l'Ufficio ha elaborato collettivamente linee interpretative trasfuse in conclusioni scritte che ha offerto alla valutazione della Corte sin dalle prime occasioni successive al pronunciamento delle Sezioni Unite, seguendo anche in questa specifica occasione la ragione e lo spirito della costituzione di un gruppo di lavoro tematico.

In riferimento a questioni di maggior interesse affrontate e decise dalla giurisprudenza delle singole sezioni nel corso del 2021, in molte occasioni è stato affrontato il tema controverso della definizione dell'ambito di estensione il dovere di cooperazione istruttoria di cui agli artt. 8 del d.lgs. n. 25 del 2008 e 3 del d.lgs. n. 251 del 2007, in coerenza con gli orientamenti che si vanno consolidando nella Corte.

Altro campo di notevole rilievo per quel che riguarda la protezione internazionale, riguarda l'interpretazione e l'applicazione di uno dei più dibattuti strumenti legislativi della Politica Europea Comune di Asilo e Immigrazione, il Regolamento c.d. Dublino III, volto a definire la competenza dello Stato membro in caso di pluralità di domande del medesimo richiedente. In caso di impugnativa del provvedimento dell'Unità Dublino di trasferimento di un richiedente protezione internazionale a seguito di ripresa in carico da parte di un altro Stato, secondo l'orientamento dell'Ufficio accolto dalla Corte, il sindacato del giudice ordinario nazionale non è limitato al vaglio della sussistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti nello Stato membro designato che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante, ma comprende anche il

rispetto delle garanzie informative previste dagli artt. 4 e 5 Regolamento UE n. 604 del 2013; la verifica dell'effettivo rispetto delle prescrizioni del citato Regolamento deve essere, infatti, rimessa alla buona prassi delle autorità degli Stati membri e non può essere condizionata dalle modalità con cui, in concreto, i singoli interessati reagiscono rispetto alle eventuali violazioni della richiamata normativa eurounitaria (Cass., n. 16888 del 15 giugno 2021; conf. n. 24493 del 10 settembre 2021).

Altra questione nuova, riguardante il predetto Regolamento, è stata affrontata nell'ambito di un procedimento *ex art.* 363 c.p.c. e risolta conformemente alle conclusioni nel merito della stessa assunta da questo Ufficio, affermandosi che il ricorso effettivo previsto dall'art. 27, par. 1, del Regolamento UE, avverso una decisione di trasferimento adottata nei confronti del richiedente asilo all'esito di una richiesta di "ripresa in carico", può investire anche il rispetto dei termini indicati dall'art. 23, par. 2, del medesimo Regolamento, concernendo un siffatto accertamento la verifica della sua corretta applicazione. In tale ipotesi, spetta al tribunale adito *ex art.* 3, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 25 del 2008, verificare se, per come concretamente motivato, il provvedimento impugnato rechi, o non, gli elementi e/o i riferimenti essenziali al fine di riscontrare la tempestività della menzionata richiesta in rapporto ai termini predetti (ord. n. 19518 dell'8 luglio 2021).

### ***9. Il diritto civile classico (successioni e donazioni, diritti reali e condominio, compravendita e appalto, responsabilità civile), le opposizioni a sanzioni amministrative e la responsabilità disciplinare dei professionisti***

In ordine alle questioni riconducibili al primo dei temi accennati, tabellarmente attribuite alla seconda sezione della Corte, deve registrarsi il consolidarsi del *trend* della decisione dei relativi ricorsi con il rito camerale, giustificata dalla constatazione che assai spesso investono questioni esclusivamente di merito. A tale scelta, perché condivisa, è seguita la riduzione del numero degli interventi (e delle conclusioni scritte) da parte dell'Ufficio della Procura generale, svolti invece: per sollecitare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE (ricorso R.G. 5250 del 2018, per il quale la Procura generale ha appunto invocato, previo passaggio in pubblica udienza, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE sulla questione della debenza

interessi ex d.lgs. n. 231 del 2002 per le prestazioni rese agli uffici giudiziari in materia di intercettazioni telefoniche); per invitare ad attendere una decisione delle Sezioni Unite (ricorso R.G. 12689 del 2016, con riferimento alla questione, rimessa alle Sezioni Unite, dell'ambito e dei meccanismi di operatività dell'art. 4, comma 5, d.lgs. n.150 del 2011 in tema di sanatoria degli errori nella scelta del rito applicabile); in relazione a questioni nuove e/o di particolare interesse (ricorso R.G. 21059 del 2016, relativo all'applicazione del Regolamento CE n. 1400 del 2002 in ordine all'efficacia degli accordi di distribuzione tra le case automobilistiche e i propri distributori selezionati; ricorso R.G. 35853 del 2018, sulla natura giuridica delle disposizioni di cui agli articoli 38 e 39 d.P.R. n. 180 del 1950; ricorso R.G. 32020 del 2018, in tema di contratti di massa relativi ad utenti di servizio pubblico di fornitura idrica e ripartizione a conguaglio delle partite pregresse; ricorso R.G. 32721 del 2018, sui contratti di massa relativi ad utenti di servizio pubblico di telefonia e prestazioni del servizio con modalità tali da indurre i clienti a usufruire di servizi per i quali non avevano espressamente manifestato il loro consenso).

Relativamente ai ricorsi fissati in udienza pubblica, nella vigenza del rito c.d. emergenziale, la scelta della Procura generale è stata di non richiedere, tendenzialmente, la trattazione orale. La nuova, generalizzata, modalità di intervento ha reso necessario individuare modelli *standard* di redazione delle requisitorie ed ha impegnato l'Ufficio in un costante contatto con le Sezioni della Corte, allo scopo di realizzare modelli organizzativi funzionali a permettere lo svolgimento dell'intervento.

Tra le requisitorie depositate in processi assegnati alla seconda sezione, vanno segnalate quelle relative alla materia della responsabilità disciplinare dei notai, concernente questioni essenzialmente nuove e di sicuro interesse (ricorso R.G. 30615 del 2019, sulla responsabilità disciplinare del notaio per le dichiarazioni di conformità in violazione dell'art. 29 comma 1 *bis* legge n. 52 del 1985; ricorso R.G. 22552 del 2019, relativo alla natura residuale della sanzione dell'avvertimento e suo rapporto con gli illeciti ex art. 147 legge notarile; ricorso R.G. 18134 del 2019, concernente la natura personale dell'attività del notaio e il ruolo delle agenzie immobiliari; ricorso R.G. 38409 del 2019, sull'applicabilità dell'art. 28 legge notarile anche agli atti di rettifica predisposti ex art. 59 *bis* legge notarile).

Vanno altresì ricordate le requisitorie redatte su alcune delicate questioni di diritto successorio (ricorso R.G. 28462 del 2016, sull'applicabilità dell'art. 534, comma 3, cod.civ. rispetto all'accettazione tacita di eredità; ricorso R.G. 3735 del 2016, sull'azione di riduzione e l'efficacia contro i terzi aventi causa dai donatari ai sensi dell'art. 563 cod.civ.).

Occorre, infine, ricordare che, nel caso di istanze di trattazione orale, l'Ufficio ha ritenuto di depositare conclusioni scritte *ex art.* 378 cod.proc.civ., per rafforzare il proprio contributo, come accaduto, tra l'altro, in un giudizio concernente un conflitto tra due acquirenti del medesimo bene (ricorso R.G. 148 del 2017) ed in giudizi aventi ad oggetto nove ricorsi, concernenti un annoso e complesso contenzioso tra un legale e il Ministero dell'Economia e Finanze, per la liquidazione di compensi professionali (ricorsi R.G. 1028 del 2016, 4686 e 16961 del 2017, 11910 - 12923 - 17310 - 23784 e 24284 del 2018, 5715 del 2021).

Anche per i ricorsi assegnati alla terza sezione civile si è avuto un incremento della trattazione con il rito camerale, giustificata dalla considerazione che gran parte di essi non prospettano vizi denunciabili in sede di legittimità.

Gli interventi si sono avuti mediante il deposito di n. 35 conclusioni, di cui vanno ricordate: quelle concernenti il ricorso R.G. 33498 del 2019, nel quale è stata la rimessione alle Sezioni Unite, involgendo contrasti in materia di protezione internazionale; ricorso R.G. 245 del 2019, sull'esclusività del rito *ex art.* 14, comma 1, d.lgs. n. 150 del 2011; ricorso R.G. 296 del 2018, sulla natura esecutiva dell'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione, nell'ambito di un procedimento di conversione del pignoramento *ex art.* 495 cpc, accorda al debitore una proroga del termine per il versamento delle rate ancora mancanti; ricorso R.G. 9935 del 2019, sulla pretesa dell'Inps al risarcimento del danno che si assume derivato dalla violazione, da parte dell'amministrazione datrice di lavoro, dell'obbligo di rispettare i termini stabiliti dal D.P.R del 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 24, comma 6, per la trasmissione all'Istituto della documentazione necessaria ad istruire la domanda di riscatto relativa a servizi utili per la determinazione dell'indennità di buonuscita.

Relativamente ai ricorsi fissati in udienza pubblica dinanzi alla terza sezione, è stata chiesta la trattazione orale per le prime udienze di gennaio 2021 (in considerazione della mancanza dei tempi tecnici per redigere conclusioni scritte) e in alcuni ricorsi in materia di responsabilità medica per le quali, tenuto conto della delicatezza delle vicende e degli interessi in gioco.

In questa sede appare opportuno segnalare alcune requisitorie relative ai contenziosi forse oggi di maggiore attualità ed interesse nell'ambito delle competenze della terza sezione: i citati contenziosi in materia esecutiva e di responsabilità medica; il ricorso R.G. 16528 del 2019, sulla controversa questione della necessità di tenere conto del costo della penale per estinzione anticipata del mutuo ai fini del calcolo del TEG della singola operazione finanziaria; ricorso R.G. 1664 del 2020 in tema di ripartizione dell'onere della prova nel caso in cui sia stata rilevata la nullità del contratto di mutuo fondiario per violazione limite di finanziabilità di cui all'art. 38 d.lgs. n. 385 del 1993.

Quanto alla responsabilità medica, sembra opportuno dare conto del deposito di requisitorie, in riferimento ai seguenti ricorsi: ricorso R.G. 7703 del 2019, relativo alle modalità di liquidazione del “danno differenziale”, integrativo rispetto a quello liquidato dall'Inail; ricorso R.G. 6868 del 2019, relativo all'onere della prova a carico dell'assicuratore in ordine al superamento del massimale assicurativo; ricorso R.G. 5799 del 2019, relativo all'applicazione del principio del “più probabile che non” solo in tema di nesso causale e non per valutare la colpa; R.G. 11248 del 2019, relativo alla rilevabilità per la prima volta in appello di un'avvenuta transazione, alla permanenza della responsabilità della struttura ospedaliera nonostante la stipula della transazione tra medico e danneggiato, alle modalità di liquidazione del danno in caso di morte sopravvenuta del danneggiato derivante dall'originario evento lesivo.

## **10. Il diritto del lavoro**

La Procura generale ha offerto il proprio contributo nomofilattico anche alla giurisprudenza della sezione lavoro della Corte, ove si segnalano per la loro rilevanza le requisitorie nei giudizi aventi ad oggetto: l'interesse ad agire per il riconoscimento della condizione di portatore di handicap (decisa da Cass. 15 settembre 2021, n. 24953); in tema di assunzione obbligatoria di disabili (oggetto di Cass. 26 ottobre 2021, n. 30138).

In tema di tutela delle condizioni di lavoro del lavoratore subordinato, recependo le conclusioni dell'Ufficio, la Corte ha innovato rispetto al passato (ord. 21 settembre 2021, n. 25597) affermando il principio di diritto secondo cui «il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al dipendente, sia quando ometta di adottare le misure protettive, comprese quelle

esigibili in relazione al rischio derivante dalla condotta colposa del dipendente medesimo, sia quando, pur avendole adottate, non vigili affinché queste siano di fatto rispettate».

Tra le pronunce più rilevanti alle quali la Procura ha offerto il suo contributo, recepito dalla Corte, si segnala quella relativa a una complessa controversia per discriminazione dei lavoratori per ragioni sindacali intentata dall'organizzazione in qualità di ente esponenziale, a carico di un'impresa. L'Ufficio ha affrontato il problema della riconducibilità della «libertà e attività sindacale» alla fattispecie delle «convinzioni personali», che la normativa antidiscriminatoria laburistica include tra i fattori di discriminazione. Secondo l'orientamento accolto dalla Corte, l'espressione «convinzioni personali» opera in sostanza come formula di chiusura del sistema, nel senso che le opinioni del lavoratore, che possono riguardare temi diversi tra cui anche l'esercizio dei diritti sociali (associazione sindacale, sciopero), anche con una proiezione dinamica e fattuale (adesione ad una associazione sindacale, esercizio del diritto di sciopero), non possono legittimare una condotta discriminatoria, che cioè non consenta al lavoratore di esercitare in situazione di parità i propri diritti (Cass. Sez. Un. 21 luglio 2021, n. 20819).

## **11. *La materia tributaria***

L'argomento riveste notevole rilevanza per la specificità che caratterizza la sezione tributaria della Corte e di riflesso l'attività della Procura generale.

I dati statistici evidenziano, infatti, che il flusso dei ricorsi in materia tributaria costituisce quasi la metà del contenzioso pendente presso la Corte di cassazione, anche se di recente vi è stata una riduzione dei nuovi ricorsi iscritti. A fine 2020, le pendenze civili in cassazione erano complessivamente 120473, di queste ben 53482 erano pendenti presso la sezione tributaria. Questo, nonostante negli ultimi anni siano stati introdotti meccanismi conciliativi giudiziali e stragiudiziali delle controversie tra stato e contribuente che hanno generato una diminuzione del numero di sentenze pronunciate dai giudici di merito. Inoltre, le procedure introdotte per la c.d. rottamazione delle cartelle e per la definizione agevolata del contenzioso hanno determinato la conclusione anticipata di molti procedimenti. Tali meccanismi, nonostante gli sforzi compiuti dalla sezione tributaria e dalla Procura generale della cassazione,

non hanno impedito che persistesse un notevole arretrato presso la sezione tributaria anche se non deve sottovalutarsi qualche segnale di miglioramento.

La Corte di cassazione ha investito nella sezione tributaria rilevanti risorse umane e materiali, alla sezione sono stati assegnati consiglieri anche in co-assegnazione con altre sezioni, è stato coperto integralmente l'organico previsto ed è stata rafforzata la sottosezione filtro. Sono poi intervenute anche misure legislative indirizzate a far sì che l'arretrato pendente diminuisse: è stata prevista l'applicazione alla sezione di magistrati del massimario e sono stati nominati magistrati ausiliari. Queste misure sono state però connotate anche da criticità: l'assunzione di 50 ausiliari di magistrati in pensione ha avuto un difficoltoso avvio, forse per lo scarso incentivo economico coniugato al gravoso impegno richiesto e questo ha fatto sì che vi sia stata una serie di rinunce che ha portato il numero di ausiliari in servizio presso la sezione ridotto a 13. Sul piano generale deve ancora porsi in rilievo che la Corte di cassazione ha fatto, nel corso degli ultimi anni, larga applicazione del nuovo rito introdotto con la legge n. 197 del 2017, vi è stato infatti un incremento delle definizioni dei procedimenti con ordinanza rispetto a quelli definiti con sentenza. Il numero davvero elevato delle adunanze camerale tenute dalla Corte di cassazione ha determinato un gravoso impegno per la Procura generale. Si pensi che nel corso del 2019 la sezione tributaria della corte ha tenuto 205 adunanze camerale e 120 udienze pubbliche, mentre nel 2020, nonostante la sospensione adottata nei mesi di maggio, giugno e luglio per la grave emergenza sanitaria ancora in corso, sono state tenute 183 adunanze camerale e 48 udienze pubbliche. Nel 2021 fino al 31 dicembre la sezione tributaria ha fissato 49 udienze pubbliche e 267 udienze camerale, ognuna delle quali con oltre 30 procedimenti. Come si vede la rilevazione statistica conferma la centralità quantitativa del rito camerale accentuatasi, come detto, negli ultimi tempi a causa della grave emergenza sanitaria.

La trattazione di un consistente numero di udienze in tutto il 2021, ha implicato per la Procura generale la necessità di un adeguamento organizzativo, capace di selezionare e razionalizzare in base a criteri comuni e condivisi, l'intervento del magistrato dell'Ufficio e di valorizzare così il compito di dare impulso al ruolo nomofilattico della Corte. Per quanto riguarda la selezione delle controversie e per l'individuazione del grado di rilevanza giuridica delle questioni sottoposte si è proceduto quindi ad un rafforzamento dell'Ufficio

spoglio, anche con la creazione di un apposito nucleo di personale della Guardia di finanza di supporto ai magistrati addetti allo spoglio. A tale Ufficio che ha ripreso l'attività dopo l'emergenza sanitaria, composto dall'Avvocato generale addetto al servizio, da magistrati a rotazione e con l'ausilio come detto del nucleo di Guardia di finanza, è assegnato il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale, individuando quelli nei quali, in base alle linee di indirizzo precedentemente trattate e di quelle in fase di revisione, intervenire con conclusione sintetica o analitica e con eventuale richiesta di pubblica udienza o con conclusione diretta nel merito dell'Ufficio, secondo una prima valutazione non vincolante perché suscettibile di riconsiderazione in sede di approfondimento da parte del magistrato designato per il procedimento.

Nel 2021 è stato costituito all'interno dell'Ufficio un gruppo di lavoro, composto dall'Avvocato generale dirigente del servizio e da 5 magistrati, con il compito di esaminare gli orientamenti giurisprudenziali più significativi, al fine di affermare la funzione della Procura generale, quale stimolo verso la uniforme interpretazione delle norme; da questo esame deriva anche il compito di selezionare le aree più sensibili del settore, individuando quelle maggiormente meritevoli di tutela e di ricercare criteri oggettivi e trasparenti per la selezione dei ricorsi sui quali intervenire.

Il gruppo ha svolto un'attività intensa, anche con continue interlocuzioni con la sezione tributaria della Corte, al fine di effettuare un'analisi del contenzioso per evidenziare le eventuali cause dell'anomalo ed esorbitante numero di iscrizioni, per ricercare l'eventuale sussistenza di controversie seriali e per individuare anche le controversie di rilievo che avevano determinato decisioni contrastanti della sezione o che ponevano questioni giuridiche rilevanti. Sotto questo aspetto va posto in rilievo che il contributo dell'Ufficio ha riguardato, anche nel 2021 la risoluzione di controversie, dinanzi alle Sezioni Unite, di notevole rilievo ed impatto e che avevano determinato decisioni contrastanti nei giudizi di merito riguardanti, ad esempio, la legittimazione del commissario liquidatore a chiedere o a cedere il credito IRES, da eccedenza di imposta versata in acconto dopo l'archiviazione della procedura; la natura giuridica dell'atto di cessione dei diritti edificatori provenienti da compensazione urbanistica, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro; se il condono di cui alla legge n.136 del 2018 possa essere invocato dal contribuente anche in

relazione alle controversie che scaturiscono dalla impugnazione per ragioni di merito della cartella emessa ai sensi dell'art. 36 *bis* d.P.R. n. 600 del 1973; se in materia di IVA, a seguito di domanda di rimborso l'amministrazione si possa, anche successivamente al termine di decadenza di cui all'art. 57, comma 1, d.P.R. n. 633 del 1972, contestare l'esistenza del credito di imposta a ragione della insussistenza dei presupposti idonei a giustificare l'erogazione ai sensi dell'art. 30 d.P.R. n.633 del 1972; se le associazioni *onlus* che hanno tra le loro attività istituzionali quella di tutelare in sede giudiziaria gli interessi di particolare rilevanza dello Stato, siano esenti dal pagamento del contributo unificato disposto dagli artt. 190 d.P.R. n.115 del 2002 e 8 della legge quadro del volontariato ovvero se la normativa di riferimento imponga loro il pagamento del contributo unificato anche per le attività giurisdizionali connesse alle attività istituzionali; se sia valida o meno la notifica di impugnazione al Procuratore di società del gruppo Equitalia, ormai estinta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 3, decreto legge n. 193 del 2016 convertito nella legge n. 225 del 2016, che ha previsto il subentro di Agenzia delle entrate riscossione alle società del gruppo Equitalia; se sia legittima e su quali presupposti e in che termini la costituzione in giudizio in sede di legittimità di Agenzia delle entrate; la questione se il decreto ingiuntivo, ottenuto dal garante nei confronti del debitore principale inadempiente per il recupero delle somme pagate a titolo di fideiussione, sia sottoposto a imposta di registro in misura proporzionale o in misura fissa. Nell'ambito del contesto descritto e tenuto conto della direzione intrapresa dal legislatore, compito della Procura generale appare, quello di concentrare le proprie forze e competenze nelle aree più sensibili del settore individuando gli ambiti maggiormente meritevoli di tutela e ricercando altresì criteri oggettivi e trasparenti di selezione dei casi sui quali intervenire ed operando collegamenti non occasionali con le altre componenti indispensabili del giudizio. L'attività dell'Ufficio deve poi tendere ad un attento esame del contenzioso anche per far rilevare le cause dell'anomalo numero di iscrizioni, per verificare la eventuale sussistenza di controversie seriali e per intervenire nei procedimenti che pongono questioni giuridiche rilevanti.

Dall'attività di spoglio è emerso che larga parte dei ricorsi assegnati alle dette adunanze camerali non presentano alcuna valenza non solo nomofilattica, ma nemmeno di particolare complessità delle questioni per valore,

numero o sostanza dei motivi (ciò peraltro si riscontra non di rado anche per i ricorsi fissati nelle pubbliche udienze).

Emerge pertanto che, in ragione dell'abnorme contenzioso accumulatosi, la sottosezione svolge con difficoltà l'attività di filtro sua propria, con negativi riflessi sulla gestione complessiva del contenzioso tributario in Cassazione; ciò appare del resto confermato sia dalla pendenza della sottosezione (che si attesta in poche migliaia di ricorsi per circa 14 consiglieri, mentre quella della sezione tributaria è nell'ordine di diverse decine di migliaia di ricorsi a fronte di circa 50 consiglieri), sia dai tempi di definizione dei procedimenti (un terzo di quelli della sezione).

In tale situazione complessiva il contributo della Procura generale per l'avvio a soluzione del problema è stato di ausilio sinergico alla Corte, naturalmente nella distinzione delle rispettive funzioni, tenendo presente l'obiettivo condiviso della tendenziale prevedibilità delle decisioni giurisdizionali che, unitamente alla semplificazione normativa e al corretto utilizzo di idonei meccanismi di degiurisdizionalizzazione di quote di contenzioso, rappresenta la strada maestra per conseguire la diminuzione dell'arretrato tributario e, in prospettiva, la sua fisiologica gestione.

Lo sforzo della Procura generale è costantemente teso a conseguire una uniformità di indirizzo nella materia tributaria sulle questioni (rinvenibili con riferimento a ciascuno dei tre gruppi di materie in cui è articolata la sezione tributaria) individuate come "rilevanti" - poiché nuove, o segnate da contrasti interni alla Corte ovvero seriali e suscettive di generare contenzioso meramente "litigatorio" se non tempestivamente definite - onde poter sollecitare con autorevolezza alla Corte una pronuncia nomofilattica e dunque tendenzialmente stabile.

Sono auspicabili, quindi, collegamenti con la Corte nello spoglio operato dalla sezione, per l'immediata individuazione - sulla base anche di parametri predeterminati e condivisi - sia delle questioni rilevanti sulle quali pervenire alla predisposizione di requisitorie-tipo discusse in seno al gruppo, sia dell'opportuna articolazione delle udienze e adunanze con riferimento all'effettivo "rilievo" delle questioni, così da un lato riconducendo la sottosezione alla funzione di effettivo filtro dei ricorsi non aventi valenza nomofilattica, né innovativa, ovvero vertenti in materie che per valore, numero e qualità dei motivi non richiedono la trattazione sezionale e, dall'altro, razionalizzando le

pubbliche udienze con l'indirizzamento verso di esse delle questioni nuove o effettivamente complesse ovvero rilevanti in concreto per serialità o valore.

Nel settore in esame appare di particolare importanza la partecipazione della Procura generale all'"Ufficio del processo", recentemente istituito per la sola Corte di cassazione, come già si è detto in precedenza.



## 2. IL SETTORE PENALE

### *1. Efficienza fondata sulla responsabilità*

Nell'anno decorso ha preso l'abbrivio uno tra i più estesi progetti riformatori del rito penale.

La legge-delega del 27 settembre 2021 n. 134 ne costituisce la pietra di volta, sulla quale poggeranno le architetture di dettaglio dei decreti delegati, già in corso di prima stesura. Si tratta di un programma riformatore che intende riportare il processo penale a più elevati standard di efficienza, a mezzo di un maggiore dinamismo interno alle fasi processuali (ma anche tra di esse) e di una sensibile incentivazione dei riti alternativi e, in generale, di soluzioni processuali "alternative" rispetto al classico percorso indagini/giudizio/esecuzione pena. L'ampiezza della delega concessa al governo, la previsione della possibilità di intervenire tanto sulla legislazione processuale che su quella penale, la prevista revisione del regime sanzionatorio dei reati e l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa costituiscono elementi caratterizzanti una idea di giustizia che sia al contempo rapida, efficace e non vendicativa.

Saranno decisive le concrete declinazioni normative e fondamentale la complessiva attuazione in punto di organizzazione, innanzitutto, quanto all'Ufficio del processo, che si configura, assieme alle altre modifiche della complessiva struttura amministrativa del mondo giudiziario, come la vera scommessa per il successo della riforma.

Questo ambizioso progetto richiede un attento monitoraggio, perché ognuno svolga effettivamente la sua funzione.

In tale prospettiva, vanno viste con favore tutte quelle novità normative che vanno verso: l'attuazione della digitalizzazione del procedimento (art. 1, comma 5, lettere da *a* ad *f*); la velocizzazione dei procedimenti di notificazione degli atti; la salvaguardia - per usare i sintagmi della delega - dell'autenticità, integrità, leggibilità e reperibilità degli atti del processo penale, e dove occorra, la loro segretezza.

La logica che unisce innalzamento delle garanzie e responsabilizzazione dell'imputato ispira la nuova disciplina del processo in assenza e la pre-

visione dello specifico mandato ad impugnare di cui deve essere munito il difensore dell'imputato assente (lett. *h*).

Il principio ispiratore, insomma, è quello della garanzia processuale fondata su di una responsabile collaborazione alla sua stessa attuazione: l'equità del processo, il "bene" del processo *in sé*.

### ***1.2. Le modifiche in tema di durata e di proroga delle indagini preliminari. I criteri di priorità***

Sul delicato versante della futura novellazione dei termini di durata delle indagini preliminari e di proroga delle stesse (art. 1, comma 9), nonché di tempestività dell'iscrizione della notizia di reato, la delega fa registrare una netta cesura rispetto al passato. È un aspetto particolarmente significativo del progettato "nuovo corso" del processo penale: gli effetti dell'inerzia del pubblico ministero (nel procedere tempestivamente all'iscrizione della notizia o nel concludere le indagini nei termini normativamente fissati) si riverberano direttamente sul piano processuale, producendo sanzioni processuali.

Nella previsione della delega (art. 1, comma 7, lett. *e*), scaduti i termini delle indagini ed oltrepassato quello entro il quale il pubblico ministero è tenuto ad adottare le sue determinazioni, sorge, per un verso, un potere del giudice di intervenire per rimediare alle "stasi" del procedimento, e, dall'altro, il diritto dell'indagato, informato della esistenza delle indagini, di prendere cognizione degli atti (lett. *f*, *g*, ed *h* del comma 9). Tale scelta è in parte basata, tuttavia, sul presupposto di una sistematica inerzia del pubblico ministero, cui fosse necessario porre rimedio. Come si è visto, ciò non corrisponde a realtà, in quanto dalle analisi statistiche emerge che non è la fase delle indagini a causare ritardi, tranne ovvie eccezioni.

Altro snodo essenziale è quello della disciplina (in delega, art. 1, comma 9, lett. *i*) dell'adozione, presso gli uffici del pubblico ministero, di criteri preordinati per assicurare l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale.

Qui si impongono alcune puntualizzazioni.

La deliberazione legale di parametri di priorità, con atto di indirizzo politico parlamentare oppure, nella proposta della Ministra, con legge, non pone problemi di legittimità costituzionale, almeno a parere del nostro Ufficio.

Si teme, però, che un'intera area della giurisdizione, quella più prossi-

ma ai cittadini, possa finire per essere strutturalmente eliminata.

Non si tratta di obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, ma di scelte precise di tutela dei cittadini. Un sistema discrezionale non inciderebbe in nulla su tale questione, se non introducendo ulteriori elementi di incertezza e di "politicità" delle scelte.

I criteri di priorità nella fase delle indagini preliminari non sono scelta per così dire politica, di sistema, ma il tentativo di fare emergere la discrezionalità di fatto, annidata nella insuperabile sproporzione tra le esigenze della domanda di giustizia e le limitate risorse<sup>6</sup>.

Essi rispondono ad esigenze di trasparenza e sono quindi apprezzabili: vanno nella direzione, tante volte auspicata, dell'assunzione di responsabilità per scelte che non vengono sottoposte al controllo del giudice, ma che purtroppo incidono in maniera determinante sul concreto dispiegarsi del procedimento e persino sulla possibilità stessa di quel controllo.

Nella grave situazione di emergenza costante di molti uffici di procura, infatti, i criteri di priorità rischiano di trasformarsi in criteri di postergazione e infine di dismissione del procedimento per avvenuta prescrizione.

Se, dunque, i criteri - almeno quelli che si traducono nella non trattazione dei procedimenti - si stabilizzano, ciò corrisponde a una scelta di politica criminale che fuoriesce dalle attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Ancora una volta, un buon proposito si trasforma in un irrocervo, creatura che partecipa di più nature, a metà strada tra giurisdizione e politica.

Vi è chi ha osservato che i criteri non violano il principio di obbligatorietà dell'azione penale, trattandosi appunto di postergazione dell'esame del giudice, che resta comunque sussistente.

Si concorda con la premessa. L'obbligatorietà dell'azione si risolve nell'attribuzione delle responsabilità, soprattutto sulla scelta di non-azione; trattandosi di valutazione sulla sussistenza di presupposti esercitata da un giudice,

---

<sup>6</sup> "Queste criticità emergono, innanzitutto, nella fase del giudizio di primo grado e si concentrano, a macchia di leopardo, nel rito monocratico a citazione diretta. In alcune grandi sedi, la sproporzione tra la capacità della procura di completare la fase delle indagini preliminari e quella dei Tribunali di assorbire i processi, indicando la data di udienza, è talmente elevata da avere costretto Tribunali e Procure a giungere alla dolorosa decisione di stabilire criteri di priorità, limitando il numero dei processi a quello che il Tribunale è in grado di assorbire". Relazione Inaugurale 2020

essa non può che avvenire sulla base di parametri legalmente predeterminati.

Quindi, nessuna violazione si verificherebbe in un mondo ordinato, dove la valutazione del giudice giungesse in tempo utile per consentire di rimediare all'inerzia del pubblico ministero.

Nel nostro mondo reale, invece, la postergazione si traduce in prescrizione e dunque in vanificazione del controllo. Si ribadisce, ancora una volta, che ciò non avviene per incapacità o inerzia del pubblico ministero, ma per il sotto-dimensionamento dei tribunali e per il sostanziale fallimento dei riti alternativi, affogati dalle sistematiche impugnazioni - persino dei patteggiamenti! - in attesa della prescrizione. Ci si augura che le riforme in atto porranno rimedio a tale situazione, da anni segnalata nel silenzio del decisore pubblico.

Ma occorre essere chiari. Meglio che ciò avvenga sulla base di criteri trasparenti e soprattutto uniformi - e perciò controllabili rispetto ad abusi - che per effetto del caso.

Tuttavia, proprio l'uniformità può risolversi in denegata giustizia per intere fasce di reati e dunque, per traslato, di intere categorie di soggetti pubblici e privati, forse proprio in quegli ambiti che maggiormente colpiscono i cittadini comuni, per l'attinenza alla vita quotidiana e per la loro diffusione.

Denegata giustizia che si riflette in caduta di legalità e, in ultima analisi, in perdita di credibilità per la magistratura, cui si finisce per attribuire la responsabilità, questa volta nell'accezione di colpa, della impossibilità di ottenere giustizia.

L'attribuzione al Parlamento della definizione dei criteri non è la panacea. Questa la vedremo solo quando l'immissione di risorse umane e materiali e la razionalizzazione dei profili del processo che sono causa non secondaria della dilatazione dei tempi, saranno intervenuti e avranno realizzato i loro effetti.

La definizione attraverso un atto di assunzione di responsabilità politica dei criteri libera il Procuratore della Repubblica della necessità di operare la scelta, se non nel tarare quelle linee generali con riferimento alla situazione specifica del distretto. Dunque, *unicuique suum*.

### ***1.3. Il giudizio monocratico. L'iscrizione della notizia di reato***

Vanno apprezzate le modifiche destinate a un ampliamento della competenza per materia del giudice monocratico, in un'ottica di snellimento e

velocizzazione del rito di cognizione in primo grado che ne consegue.

Nondimeno, con riguardo all'incremento della funzione monocratica, deve tenersi conto della realtà di fatto che si è appena descritta. Questi aspetti vanno dunque monitorati, anche al fine di operare interventi di sostegno delle politiche adottate.

La previsione dell'udienza filtro deriva dalla convinzione che vi fosse una forte divaricazione tra azione esercitata e condanne. Ciò non corrisponde al dato di realtà, per quanto si è visto. Le reali assoluzioni, anche nel monocratico a citazione diretta, sono in un ambito fisiologico, sotto il quale si griderebbe forse all'appiattimento del giudice dinanzi al pubblico ministero.

Il rischio, da monitorare, è che il filtro appesantisca ulteriormente il tribunale monocratico.

Rilevante ai fini del funzionamento del filtro è anche il criterio di giudizio, ormai reso assai simile, per il pubblico ministero in sede di esercizio dell'azione e per il giudice dell'udienza preliminare e dell'udienza del monocratico. Si tratta di una importante modifica, volta a rendere più stringenti i parametri della inutilità del giudizio, rapportati alla previsione della condanna. Il *favor actionis*, che la Corte costituzionale aveva posto a fondamento di tali parametri, cede rispetto alla valutazione prognostica di superfluità del giudizio.

Le previsioni di delega in tema di iscrizione delle notizie di reato e di controllo sulla stessa (lettere *p*, *q*, ed *r* del comma 9, art. 1) sono volte a rendere certi tempi e casi delle iscrizioni.

Da molti anni intorno a tale questione si sviluppano rilevanti contrasti nel dibattito pubblico e variegati approcci anche all'interno stesso della magistratura requirente. Molte Procure hanno ritenuto necessario disciplinare con proprie circolari i casi e le modalità di iscrizione. Dall'iscrizione derivano infatti conseguenze non modeste, circa la competenza per territorio e le attribuzioni interne all'Ufficio, fino a esiti invalidanti degli atti compiuti oltre la scadenza.

Neppure è un caso che la prima delle iniziative della Procura generale della Cassazione *ex art. 6* del d.lgs. n. 106 del 2006, ormai dieci anni fa, si incentrò proprio sull'utilizzo non omogeneo del registro delle "non notizie di reato", il mod. 45, anche per i potenziali abusi cui il ricorso a tale registro poteva dare, e più in generale per esigenze di trasparenza e corretta gestione della notizia di reato.

Al fondo di queste scelte vi sono però difficoltà, che attengono anche

alla volontà di giungere ad iscrizioni che corrispondano alla determinatezza della notizia e che non dipendano solo dalla prospettazione del denunciante/dichiarante/rapportante. La cautela nella iscrizione è dunque correlata alla necessità che la notizia di reato sia precisamente individuata nei suoi contorni essenziali. Cautela che dovrebbe impedire, tra l'altro, iscrizioni cumulative di interi consessi, consigli di amministrazione o amministrazioni locali, *equipe* mediche ecc., a volte anche perché così si pensa di evitare un futuro contenzioso, esempio tipico di "giustizia preventiva".

La ponderazione in questa scelta è dunque un valore positivo da preservare, attraverso una cornice di riferimento predeterminata e controllabile, come oggi sono le circolari delle Procure e un domani - si spera - riferimenti normativi non eccessivamente vincolanti.

Le previsioni di delega disegnano uno scenario preciso, ancora una volta con effetti sul piano processuale, coerentemente - nell'ottica della riforma - con i "limiti" processuali della durata delle indagini, di cui si è già detto.

È previsto infatti una sorta di sindacato permanente sul sorgere del dovere del pubblico ministero di procedere all'iscrizione, con un sub-procedimento ad impulso di parte. Non è in sé la prospettiva a preoccupare, quanto le possibili conseguenze pratiche di tale previsione (lett. *q*), derivandone, in caso di non accoglimento della istanza di retrodatazione, un contenzioso interno al processo sulle questioni di inutilizzabilità di alcuni atti, questioni destinate a ripercuotersi nelle successive fasi del giudizio, sino alla legittimità. Gli oneri imposti per la proposizione della questione, d'altra parte, presuppongono la conoscenza integrale degli atti, così che la questione potrà sorgere soltanto dopo il deposito degli esiti delle indagini preliminari.

#### ***1.4. Le incentivazioni dei riti alternativi. Le impugnazioni***

L'intensa spinta deflattiva/acceleratoria che connota la riforma del processo penale riguarda, naturalmente, anche le innovazioni in materia di riti alternativi: particolarmente l'applicazione della pena su richiesta, il rito abbreviato e il decreto penale di condanna.

La loro incentivazione costituisce passaggio decisivo verso la frontiera della drastica riduzione dei tempi e lo snellimento della mole processuale.

A fronte di tali scelte "di sistema" adottate dal legislatore è necessario

operare sugli *standard* di uniformità di sempre più ampie porzioni della giurisdizione affidate all'accordo su rito e pena o comunque giocate fuori, per effetto della volontà delle parti, dal perimetro dibattimentale. Sul punto, il ruolo della Procura generale del coordinamento *ex art.* 6 potrà concorrere a garantire la doverosa uniformità tra gli uffici del pubblico ministero.

La delega in tema di patteggiamento prevede, per il caso di pena "superiore a due anni", che sia oggetto di specifica negoziazione e conseguente accordo anche la parte relativa alle pene accessorie, alla loro durata, e alla entità della confisca facoltativa, del suo oggetto e del suo ammontare. Si tratta di profilo decisivo per l'incentivazione del rito, attraverso cui il potere dispositivo delle parti diviene integrale, evitando un limite attuale costituito, appunto, dall'incognita giudiziale dell'*an* e del *quomodo* della confisca facoltativa (quella obbligatoria non ne è, naturalmente, attinta), oggi elemento frenante sulla scelta del rito. Nello stesso spirito, è altresì la previsione della forte riduzione degli effetti extrapenalici della sentenza di applicazione della pena: in particolare, che essa non abbia efficacia nei procedimenti disciplinari.

Tanto nell'applicazione della pena su richiesta, che nel rito abbreviato - con la possibilità di ammissione del rito abbreviato condizionato, con l'unica sostanziale limitazione derivante dalla previsione della necessaria economia processuale, secondo valutazione eminentemente discrezionale del giudice che procede - si determina un complessivo ripensamento dell'idea di processo, che vede nella negoziazione della pena o del rito, secondo schemi oramai appresi dalla nostra cultura processuale, il principale strumento deflattivo del rito ordinario.

Tanto per il rito abbreviato quanto per il procedimento per decreto, sono poi previste ulteriori premialità (lettere *e* ed *f* del comma 10).

Medesima *ratio* ispira anche la prevista eliminazione di "tutte" le preclusioni al rito del concordato in appello sulla pena (art. 1, comma 13, lett. *h*). La modifica dell'art. 599 *bis*, comma 2 cod.proc.pen., appare conseguente alla nuova estensione dei riti alternativi.

Si tratta di un approccio che potrebbe finalmente far decollare i riti alternativi, unitamente al buon funzionamento della prescrizione nella nuova formulazione, così ponendosi la base per la deflazione del dibattimento, unitamente alla chiara scelta per il diniego del processo inutile.

Queste previsioni si aggiungono alle più generali innovazioni che ri-

guardano il giudizio di appello. Pur non essendo stata operata una scelta netta per un appello coerente con il rito accusatorio, continuandosi a sommare al processo di primo grado, caratterizzato nell'assunzione orale della prova, un appello generalizzato e meramente cartolare, vi sono interventi volti a rendere questa fase almeno più efficiente.

Tra questi, la previsione di uniformazione dei criteri e delle forme di proponibilità delle impugnazioni, collegata evidentemente alla programmata digitalizzazione del processo; la possibilità, valevole anche per il difensore dell'imputato "assente", di deposito di nuova elezione o dichiarazione di domicilio, in caso di impugnazione, pena l'inammissibilità dell'impugnazione stessa; l'istituzione della udienza camerale non partecipata quale ordinaria modalità di celebrazione del giudizio di appello.

Si è già detto che il concordato sui motivi, se rettamente inteso e applicato, può costituire un potente strumento di definizione anticipata dei giudizi di appello.

Il rito penale nella fase delle impugnazioni (di merito e di legittimità) si avvia a divenire principalmente scritto. In effetti, il rito scritto, "bilanciato" dalla richiesta di parte (pur nell'inopportuna assenza di un potere officioso della Corte) ha palesato virtù forse inaspettate, per troppo tempo probabilmente nascoste da un approccio ideologico all'oralità. Proprio la selezione delle modalità di trattazione dell'impugnazione, derivante dalle caratteristiche dell'atto introduttivo, potrà forse valorizzare l'oralità, come massima estensione della collegialità e della immediatezza, lì dove le esigenze del giudizio lo richiedano.

### ***1.5. L'improcedibilità dell'azione penale***

Il vero *crash test* della legge delega di riforma, anche mediaticamente, è, tuttavia, rappresentato dall'introduzione del nuovo istituto della "improcedibilità (dell'azione penale) per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione", come recita l'epigrafe del novello art. 344 *bis* del codice di rito, inserito dall'art. 2, comma 2, lett. a) della legge delega n. 134 del 2021.

Non si tratta, dunque, di un "punto di delega", ma di norma processuale di immediata efficacia, ancorché - a norma del successivo comma 3, del medesimo art. 2 - tali disposizioni si applicano ai soli procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020.

Il legislatore della novella ha inteso imprimere una potente scossa alla velocizzazione del processo. Vi saranno certamente problemi interpretativi e applicativi, che faranno i conti anche con la concreta realtà degli uffici giudiziari, non ancora ben nota per le già rilevate carenze conoscitive.

Questi problemi si affronteranno con lealtà e al fine di dare piena attuazione alla riforma. Già le prime pronunce di legittimità affrontano il tema dell'incidenza dell'inammissibilità dell'atto di impugnazione sulla operatività del nuovo istituto, dandone interpretazione coerente con quanto già consolidato in materia di prescrizione sostanziale.

Può tuttavia sin d'ora dirsi che il sistema nel suo complesso è coerente. Esso persegue l'obiettivo di evitare che il decorso della prescrizione vanifichi l'iniziativa pubblica, senza determinare al contempo gli effetti negativi che si paventano in tema di allungamento dei tempi dei giudizi di impugnazione, potenzialmente derivanti dall'assenza di meccanismi in grado di contrastare l'inerzia successiva alla sentenza di primo grado.

Vi sono poi aspetti relativi all'organizzazione del lavoro. Il più importante sembra essere quello delle fasi morte, non impiegate nella decisione o nella sua impugnazione, ma esclusivamente in adempimenti strumentali. I tempi attuali di queste fasi rischiano di erodere significativamente i reali tempi a disposizione del giudice.

Questo aspetto, peraltro, attiene anche al rispetto dei tempi imposti dal PNRR.

È dunque indispensabile che gli interventi di organizzazione, alcuni dei quali già avviati, come il processo penale telematico, siano portati a compimento il più presto possibile. Un piccolo passo in questa direzione è già stato compiuto dalla Procura generale, che ha avviato - insieme a DGSIA - la sperimentazione dell'accesso diretto al Trattamento Informatico Atti Processuali (TIAP; per ottenere in maniera digitale gli atti essenziali ai fini dell'interlocuzione con la Corte) e della comunicazione solo informatica dei fascicoli dei ricorsi. Una anticipazione del Processo Penale Telematico assolutamente indispensabile per contenere i tempi.

A questo impegno organizzativo si unirà quello individuale, affinché l'ambizioso progetto di "chiudere" il giudizio di impugnazione nell'arco di tre anni possa essere raggiunto. La riforma richiede anche un adeguamento culturale ai suoi obiettivi: la sfida con il tempo nel giudizio di impugnazio-

ne costituirà, per la magistratura, un punto di orgoglio e di onore; ad essa non ci si sottrarrà attraverso il *commodus discessus* di un gigantesco indulto mascherato dall'improcedibilità; che, insomma, i magistrati sapranno comprendere, senza vittimismo e recriminazioni, che la riforma non è "contro" il loro lavoro o per vanificare il loro impegno; che non vi sarà una propensione marginale al risparmio delle energie.

Questo impegno dovrà essere però del pari sostenuto dagli attori istituzionali che hanno lanciato una sfida così impegnativa. Essi dovranno fornire, oltre che la dovuta attenzione alla sua attuazione al fine di adottare gli opportuni correttivi, concretezza di risorse e di investimenti.

### ***1.6. Il sistema delle pene***

Con la legge n. 134 del 2021, il Governo è stato delegato, tra l'altro, a modificare la disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi.

Il giudice, con la sentenza di condanna o di patteggiamento e dunque senza attendere la fase dell'esecuzione, potrà sostituire la pena detentiva fino a quattro anni con la semilibertà o la detenzione domiciliare. Alla determinazione della sanzione, che pur costituisce il punto di arrivo del sistema penale, oggi quasi sempre è dedicato uno spazio assolutamente residuale.

La riforma anticipa al processo di merito l'apprezzamento, finora riservato alla fase esecutiva, della possibilità di espriare in modo "extracarcerario" pene di notevole significatività. La scelta potrebbe diminuire i tempi complessivi fino all'espiazione e sgraverebbe la magistratura di Sorveglianza di una parte dei suoi compiti.

Che la valutazione sia sostanzialmente la medesima, solo demandata al giudice di cognizione piuttosto che a quello di sorveglianza, si trae dalla lett. c) dell'art. 17 della legge delega che, per le "nuove" sanzioni sostitutive, indica lo stesso presupposto delle misure alternative: occorre che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo di consumazione di altri reati.

Investire il tribunale di merito della determinazione non solo della quantità ma anche della "qualità" di pene "importanti", significa richiamare l'attenzione non solo del giudice ma di tutti gli attori del processo su un aspetto centrale e tuttavia finora spesso lasciato sullo sfondo, quello della persona

destinataria della sanzione. Ciò comporta anche il confronto con il tema della effettiva utilità della pena nel caso particolare, con un'attenzione rivolta ad aspetti che non siano solo la “mera” punizione.

Dunque, una importante riforma di sistema, che si inserisce pienamente nello spirito della riduzione del ricorso al carcere come *ultima ratio*. Perché questo approccio riesca a sviluppare tutte le sue potenzialità, occorre tuttavia confrontarsi con alcune criticità.

La prima è costituita dal fatto che il processo di cognizione è incentrato sulla ricostruzione del passato e di regola, come accennato, né la fase procedimentale, che magari esita nel “sintetico” patteggiamento, né quella del giudizio, sono dedicate all'acquisizione di elementi che possano orientare il giudice nella valutazione prognostica, che invece costituisce il presupposto per la concessione della nuova sanzione sostitutiva.

Peraltro, il giudice di merito, a differenza dei magistrati togati del tribunale di sorveglianza, non può contare sull'ausilio dei componenti esperti, importante soprattutto per valutare l'effettiva attitudine rieducativa della sanzione “sostitutiva”.

Il tema non è sfuggito al Legislatore, che alla lett. g) del citato art. 17, fa riferimento al “coinvolgimento degli uffici per l'esecuzione penale esterna al fine di consentire l'applicazione delle sanzioni sostitutive ...”.

Occorrerà, dunque, far sì che questo coinvolgimento sia effettivo e continuativo.

La seconda criticità si rinviene nei tempi, spesso lunghi, necessari per lo svolgimento del processo e per pervenire alla irrevocabilità, dunque eseguibilità della sanzione sostitutiva.

Tanto la semilibertà che la detenzione domiciliare presuppongono la verifica di circostanze di fatto (lavoro, abitazione, buone relazioni familiari) che devono preesistere al momento dell'esecuzione del “beneficio”. Come tali, ben si attagliano al procedimento di sorveglianza, che esita in un provvedimento immediatamente esecutivo; molto meno, tuttavia, al processo di cognizione.

L'importazione di detti istituti nel giudizio di merito impone di confrontarsi, ben oltre la previsione della loro “revoca”, con la durata del processo e con il possibile venir meno dei presupposti del “beneficio”.

La terza criticità attiene alla possibile sovrapposizione di differenti richieste.

Le attuali sanzioni sostitutive della semidetenzione e libertà controllata sono eseguite, senza indugio, ai sensi dell'art. 661 cod.proc.pen.

Il Legislatore ha escluso l'applicabilità alle "nuove" semilibertà e detenzione domiciliare della sospensione condizionale della pena, così rendendo evidente la propensione a una effettiva e celere esecuzione. Ma non sembra del tutto chiarito il rapporto tra le predette e l'affidamento in prova al servizio sociale o terapeutico.

In particolare, ci si chiede se la condanna alle prime due dovrà rimanere sospesa in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza ai sensi dell'art. 656 cod.proc.pen. e, di più, se tale sospensione opererà anche se il condannato, in ipotesi, avrebbe potuto chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 168 *bis* cod.pen. Se così fosse, l'utilità della riforma sarebbe ridimensionata.

La riforma, inoltre, deve confrontarsi con la necessità che il giudice della cognizione sia supportato, nella decisione sulla pena sostitutiva, da adeguata professionalità nell'approfondimento di una anamnesi socio-familiare, correlata allo specifico percorso di risocializzazione del condannato. Il rischio, altrimenti, è che le nuove misure finiscano per essere una scelta di *default*, come sembra ormai essere divenuta la sospensione condizionale della pena, così perdendosi il carattere innovativo di un "sistema alternativo delle pene".

## ***2. Aree di particolare impegno degli uffici del pubblico ministero***

### ***2.1. La protezione delle vittime di violenza di genere e domestica. Lo stato di attuazione del c.d. "codice rosso"***

Come si è già rilevato, mentre gli omicidi volontari sono diminuiti costantemente anche nel triennio 2018/2020, gli omicidi contro donne hanno subito un calo tendenziale, ma in misura molto meno significativa; questo ha determinato un forte incremento percentuale di tali casi, rispetto al numero totale<sup>7</sup>. Gli omicidi contro donne, anche in ambito familiare/affettivo, sono dunque sostanzialmente stabili.

---

<sup>7</sup> Si fa riferimento ai dati forniti dal Ministero dell'Interno

Anche per quanto riguarda le altre fattispecie di reato sintomatiche della violenza di genere e domestica va detto che i dati altalenanti che nel 2020 - alla verifica del primo anno di applicazione del codice rosso - avevano fatto ben sperare in un *trend* positivo si sono disvelati altamente influenzati dalle misure di contenimento della pandemia da Covid-19: di minore consistenza nel regime di *lockdown*, sono esplosi in maniera prepotente con il venir meno delle restrizioni nel periodo estivo, caratterizzati, infine, da una leggera flessione con l'adozione di restrizioni diversificate per realtà territoriali, nel successivo autunno/inverno. Tale andamento ha connotato tutti i più frequenti reati spia (atti persecutori, maltrattamenti in famiglia e violenze sessuali) e, con riferimento alle fattispecie introdotte dal c.d. codice rosso, anche il delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa-famiglia e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; aumentata è anche la frequenza del c.d. *revenge porn*, probabilmente per il maggior uso degli strumenti informatici di diffusione nei periodi di ridotta mobilità.

Il diverso substrato di rilevazione impone, quindi, di resettare l'orologio sulla validazione del codice rosso all'inizio del 2021, data contrassegnata dal recupero di una sorta di normalità nei rapporti sociali.

In particolare, a tutto il 31 ottobre 2021, la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (articolo 387 *bis* cod.pen.) continua ad essere la più diffusa e subdola spia di rinnovata violenza: infatti, nel periodo gennaio-ottobre 2021, rispetto ad analogo periodo dell'anno precedente, la fattispecie registra un incremento del 10%.

Relativamente a questa fattispecie, va positivamente osservato che il vuoto di tutela denunciato dagli studiosi e dagli operatori del diritto, nonché da numerosi Procuratori generali nelle relazioni per l'anno 2021 *ex art. 6* d.lgs. n. 106 del 2006 e, da ultimo, anche dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul femminicidio nella relazione del 18 novembre 2021, è stato sanato attraverso la possibilità di applicazione della misura cautelare coercitiva a prescindere, dunque, dalla relativa pena edittale.

Quanto al reato di costrizione o induzione al matrimonio (558 *bis* cod. pen.), anche se esso permane fenomeno di limitata emergenza sull'intero territorio nazionale, purtuttavia va segnalato che i 17 episodi registrati nel 2021 costituiscono un eccezionale incremento rispetto ai 7 casi del 2020 (+143%) e

rappresentano, forse, il segnale di una maggiore consapevolezza della illiceità del fatto e di una rinnovata fiducia nella denuncia<sup>8</sup>.

Anche per il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 *quinquies* cod.pen.), nel 2021 si è registrato un incremento pari al 35% (da n. 46 a n. 62); ma, ai fini che qui interessano, il dato appare poco significativo, considerato che la fattispecie si applica a tutte le ipotesi di lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente al viso, a prescindere dall'ambito in cui è maturato il reato, essendo stata abrogata la circostanza aggravante di cui all'art. 583, comma 2, n. 4 cod.pen., sicché l'incidenza del fenomeno sui rapporti endofamiliari o discriminatori di genere non risulta concretamente rilevabile.

Numerose sono state, poi, le iscrizioni per il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, meglio noto come *revenge porn* (articolo 612 *ter* cod.pen.): fattispecie, questa, che è intervenuta opportunamente per reprimere un subdolo fenomeno in via di espansione, come attesta l'incremento di iscrizioni tra gennaio e ottobre 2021 pari al 45% rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente e che colpisce anche vittime minorenni<sup>9</sup>.

Per le fattispecie incriminatrici a tutela "rafforzata" già codificate<sup>10</sup> - per le quali il legislatore del 2019 è intervenuto esclusivamente innalzando le pene edittali o introducendo aggravanti speciali - nel periodo gennaio-ottobre 2021 si è assistito a un andamento pressoché stabile: per lo *stalking* e i maltrattamenti in famiglia vi è stato un decremento del 1%, mentre le violenze sessuali si sono incrementate del 1%, ma per tutte e tre le fattispecie l'incidenza delle vittime femminili si attesta sui valori costantemente rilevati degli anni precedenti.

Pur nella perdurante drammaticità del fenomeno della violenza di genere, quale sopra descritto, l'esame dell'attività complessivamente svolta dalle Procure della Repubblica nell'anno 2021, fornisce un quadro d'insieme che restituisce l'immagine di una magistratura requirente sempre più consapevole

---

<sup>8</sup> L'86% delle vittime è di genere femminile, di cui il 36% minorenni e il 68% di nazionalità straniera. Le statistiche non evidenziano se tra le vittime vulnerabili siano compresi anche anziani.

<sup>9</sup> Le vittime di sesso femminile incidono per circa il 73%, di cui l'82% maggiorenni.

<sup>10</sup> Art. 572, art. 609 *bis, ter, quater, septies, octies*, art. 612 *bis* cod.pen.

della necessità di compiere un "salto di qualità" che consenta di riconoscere, prevenire e punire la violenza contro le donne attraverso l'adozione di strumenti di contrasto ed organizzativi più tempestivi ed efficaci.

È emerso, infatti, come gli uffici di Procura abbiano affinato le procedure e i moduli organizzativi già in essere, al fine di garantire la massima tempestività ed efficacia nella trattazione dei relativi procedimenti, in particolare:

a) prevedendo e garantendo l'iscrizione prioritaria di dette notizie di reato;

b) istituendo, nella gran parte degli Uffici, gruppi di lavoro specializzati sia dei magistrati che della polizia giudiziaria;

c) adottando o aggiornando protocolli operativi al fine di orientare le modalità di primo intervento, di predisporre specifiche modalità per l'ascolto delle vittime (anche per evitare la cd. vittimizzazione secondaria), e per meglio disciplinare lo scambio di informazioni tra Procura e Tribunale ai sensi dell'art. 64 *bis* disp att. cod.proc.pen. (realizzato, ad esempio, incaricando i pubblici ministeri addetti alla materia in esame di seguire anche gli affari civili o predisponendo "cartelle condivise" idonee a consentire la conoscenza immediata e in tempo reale di situazioni di rilievo, anche pregresse);

d) operando in sinergia con le autorità amministrative, ASL, centri anti-violenza, case-famiglia e case-rifugio presenti sul territorio.

Certo, rimane ancora lontano, a 10 anni dalla sua sottoscrizione (11 maggio 2011), il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Convenzione di Istanbul se è vero, come attestano i dati statistici evidenziati, che il fenomeno della violenza di genere non accenna a diminuire, nonostante una legislazione sempre più severa e una magistratura sempre più attenta.

Un dato allarmante è emerso con nettezza dalle più recenti rilevazioni statistiche<sup>11</sup>, ovvero che solo il 15% delle vittime di femminicidio aveva denunciato precedenti violenze, mentre il ben più cospicuo 85% risulta non aver mai sporto denuncia/querela. Il che rende evidente che, se in caso di denuncia occorre "affinare" il sistema cautelare, per il restante 85% occorre

---

<sup>11</sup> Relazione del 18.11.2021 della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul femminicidio e su ogni forma di violenza di genere, istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018.

"rafforzare" e rendere effettivo il rapporto delle vittime con i centri anti-violenza, intensificando la rete di prossimità. È poi indispensabile che sia resa maggiormente efficiente la rilevanza delle "spie" di violenza, nell'intera rete in cui esse possono manifestarsi con largo anticipo, dal sistema sanitario alle scuole, ai servizi sociali.

In questa direzione vanno i protocolli di diverse Procure della Repubblica, volti a realizzare sinergie con tutti i soggetti che vengono stabilmente a contatto con situazioni rivelatrici di possibili violenze. Spesso è proprio dal pubblico ministero che viene l'impulso al coordinamento.

Il fenomeno della violenza di genere ha riflessi nel più specifico ambito della giurisdizione civile, dove emergono questioni relative alla responsabilità genitoriale, all'affidamento dei figli e al regime delle visite con il genitore non collocatario.

Ai ricorsi in materia di responsabilità genitoriale e di affidamento dei figli minori occorre - innanzitutto - assicurare una corsia preferenziale, poiché solo la loro trattazione tempestiva e prioritaria li rende compatibili con i tempi propri di un soggetto in età evolutiva, che potrebbe subire danni irreversibili nel caso in cui la decisione del giudice di merito fosse riformata.

In questo settore della giurisdizione, occorre - poi - operare un ripensamento e una rivisitazione del ruolo del pubblico ministero "civile" in chiave più moderna e coerente con il sistema normativo sovranazionale e con i più recenti approdi giurisprudenziali e rivendicare in suo favore maggiori spazi di autonomia, di impulso, di integrazione probatoria e di supporto alle parti svantaggiate, facendo leva sulla centralità dell'interesse "pubblico" in questi giudizi e riconoscendo al pubblico ministero "civile" il ruolo effettivo di custode e garante di tale interesse pubblico e del "*best interest of the child*".

In tale complessivo contesto appare, dunque, indispensabile operare per il rafforzamento di alcuni aspetti che restano fondamentali.

Innanzitutto, la formazione specializzata e permanente degli operatori del diritto, nessuno escluso, onde superare le più evidenti criticità emerse, ovvero la sottovalutazione delle situazioni di rischio per l'incolumità delle donne che denunciano<sup>12</sup> e la tendenza ad assimilare la violenza domestica al

---

<sup>12</sup> Come già detto, solo in pochi casi le donne vittime di femminicidio avevano denunciato; e

conflitto familiare<sup>13</sup>. È innegabile, invero, che la difficoltà a riconoscere la violenza nelle relazioni intime, spesso quale diretta conseguenza della mancanza di strumenti, innanzitutto culturali, per leggere il complesso fenomeno della violenza di genere e per disinnescare gli stereotipi che ancora vedono i legami familiari fondati sulla naturale sottomissione delle donne a precisi ruoli di genere, rischia di avere drammatiche ripercussioni sul piano della prevenzione. Da ciò la conseguenza che, in realtà, la gravità e la persistenza del fenomeno, più che significative di inefficacia del sistema normativo o giudiziario, risiedono in una “immaturità” culturale che, palesando atteggiamenti discriminatori diffusi (prevalentemente di genere)<sup>14</sup> e dinamiche relazionali viziate, rende sempre più impellente lo stabile innesco di una virtuosa collaborazione tra tutti gli operatori coinvolti (le diverse autorità giudiziarie, le forze di polizia, gli assistenti socio-sanitari) ai fini del raggiungimento degli obiettivi della riforma del 2019.

Inoltre, va praticato il coordinamento di tutti i soggetti coinvolti nel contrasto alla violenza di genere e tra tutte le autorità giudiziarie procedenti.

Sotto il primo profilo, appare necessario che la magistratura operi in sinergia con le autorità amministrative, ASL, centri antiviolenza, case-famiglia e case-rifugio presenti sul territorio di riferimento. Ed è questa l’ottica in cui si muovono le Procure della Repubblica, non solo attraverso la formazione di gruppi di lavoro specializzati ma, altresì, con l’adozione di specifici protocolli operativi, attraverso lo scambio di informazioni tra Procura e Tribunale.

Sotto tale ultimo profilo, sempre più avvertita è l’esigenza di un pubblico ministero *trait d’union* tra procedimento penale e procedimento civile, in particolare al fine di stabilizzare in maniera efficace il raccordo tra la giurisdizione ordinaria e quella minorile e tra i giudizi civili e penali, soprattutto con riferimento alle informazioni prodromiche all’adozione dei provvedimenti

---

però il 58,6% di esse avevano sporto denuncia più volte e il 34,5% di esse addirittura 3 volte o più ancora: dati emergenti dall’analisi statistica condotta dalla citata Commissione Parlamentare d’inchiesta.

<sup>13</sup> Nel biennio 2017-2018 il 57,4% dei femminicidi è stato opera del partner e il 12,7% dell’ex partner (dati emergenti dall’inchiesta della citata Commissione Parlamentare); nel 2021 tale percentuale si è attestata sul 63%.

<sup>14</sup> Si ricorda, in quest’ottica, l’omicidio di Maria Paola Gaglione ed il tentato omicidio del compagno transgender Cira Migliore, avvenuto in Acerra tra il 10 e l’11 settembre 2021.

riguardanti l'affidamento dei figli. A tale proposito, è da sottolineare come, a fronte di un numero estremamente esiguo di donne che denunciano i maltrattamenti del partner, il pubblico ministero può assumere un ruolo chiave per “leggere”, in sede civile, gli indicatori della violenza consumata nel silenzio delle mura domestiche e attivare gli anticorpi del sistema per la protezione delle vittime. Lo stesso legislatore, del resto, nel varare il “Codice Rosso”, all’art. 64 *bis* disp. att. cod.proc.pen. ha previsto la trasmissione obbligatoria dei provvedimenti penali al giudice civile “ai fini della decisione dei procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all’esercizio della responsabilità genitoriale”.

Occorre realizzare la riduzione dei tempi e della durata dei procedimenti attraverso specifici e mirati interventi di carattere organizzativo. In quest’ottica, un elemento di forte criticità è rappresentato dall’assenza di statistiche di genere<sup>15</sup>. I registri informatici degli uffici giudiziari, infatti, non contengono annotazioni specifiche riguardo la persona offesa (donne, minori, anziani, invalidi) e, di conseguenza, non è possibile conoscere i dati statistici distinti per fasce deboli interessate (recuperabili soltanto mediante ricerca manuale per ogni singolo procedimento); e tale situazione riguarda non solo gli uffici giudiziari di merito ma anche la Corte di cassazione le cui sezioni penali, pur suddivise per competenza per materia, non dispongono di dati statistici di genere. A tali fini sarebbe utile l’adeguamento della rilevazione statistica, come proposto da questo Ufficio sin dalla relazione per l’anno 2020 e da ultimo dal disegno di legge, d’iniziativa della Commissione parlamentare d’inchiesta sul femminicidio, già approvato all’unanimità al Senato, recante disposizioni in materia di statistiche di violenza di genere.

Quanto alla produzione giurisprudenziale, va posto in evidenza che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, nel corso del 2021, sono intervenute con quattro decisioni - due in ambito procedurale e due in ambito sostanziale - in maniera solo in parte adesiva alle prospettazioni della Procura generale, che, con le proprie tesi, si è fatta interprete delle concrete e quotidiane difficoltà della vittima di violenza domestica e di genere, al contempo attenendosi

---

<sup>15</sup> In tal senso numerose sono state le segnalazioni formulate dalle Procure della Repubblica in occasione delle relazioni annuali ex art. 6 DL 106/2006 dei Procuratori Generali.

a una interpretazione lineare e coerente del dato normativo.

La prima delle questioni in materia sostanziale, trattata all'udienza del 15 luglio 2021 riguardava la sussistenza del concorso di reato tra i delitti di atti persecutori e di omicidio aggravato ai sensi dell'art. 576, comma primo, n. 5.1, cod. pen., o un reato complesso, che assorba integralmente il disvalore della fattispecie di cui all'art. 612 *bis* cod. pen. è quella che ha registrato il maggiore scostamento tra le tesi prospettata dalla Procura generale<sup>16</sup> ed i principi di diritto affermati dalle Sezioni Unite<sup>17</sup>. L'Ufficio mantiene piena convinzione circa la fondatezza della tesi di una sussistenza del concorso di reati, sulla base di argomenti, significativi del disvalore aggiuntivo di cui si colora l'omicidio che costituisce diretta derivazione dell'oppressione esercitata in precedenza sulla vittima, mediante atti persecutori. Sicché, la Procura generale solleciterà, qualora si riproponesse la questione, il riconoscimento del concorso di reati quale istituto assai più aderente alla effettiva fenomenologia della sequenza dei reati.

In altra vicenda, sul quesito sottoposto alle Sezioni Unite all'udienza del 28 ottobre 2021<sup>18</sup>, il collegio, aderendo alle richieste e prospettazioni della Procura generale, ha tracciato confini chiari all'utilizzo consensuale di immagini prodotte nel corso di una relazione affettiva che coinvolga un minorenni, indicando tra questi la pienezza del consenso alla ripresa delle immagini e la loro destinazione esclusivamente nella relazione. Al di fuori di tali parametri, ritiene la Procura generale che la diffusione assuma i caratteri dell'utilizzo strumentale del minore, anche sopravvenuto, nel momento cioè in cui il materiale è portato al di fuori dell'ambito "domestico", per finalità diverse rispetto a quelle originariamente considerate, e senza il consenso dell'avente diritto.

Le questioni procedurali affrontate riguardano anch'esse aspetti assai delicati della realizzazione della concreta tutela della vittima di atti espres-

---

<sup>16</sup> Requisitoria della Procura Generale all'udienza delle S.U. udienza del 15 luglio 2021: "In caso di concorso tra i fatti-reato di atti persecutori e di omicidio aggravato ai sensi dell'art. 576, comma primo, n.5.1, cod. pen., sussiste un concorso di reati, ai sensi dell'art. 81 cod.pen., e non un reato complesso, ai sensi dell'art. 84, comma 1, cod. pen., anche ove il reato di omicidio volontario è realizzato al culmine delle condotte persecutorie precedentemente poste in essere dall'agente ai danni della medesima persona offesa".

<sup>17</sup> Sez. U, n. 38402 del 15/07/2021 Ud., dep. 26/10/2021.

<sup>18</sup> Sez. U. P.u. 28/10/2021, n. 36055/2020 r.g., De Santis, Pg conf., non depositata.

sione di violenza di genere o domestica nell'indispensabile equilibrio con la determinatezza degli obblighi posti a carico dell'indagato/imputato.

L'applicazione del divieto di avvicinamento a luoghi determinati abitualmente frequentati dalla persona offesa ovvero di mantenimento di una determinata distanza da tali luoghi o dalla vittima, non comporta sempre la necessità di determinazione specifica dei luoghi oggetto del divieto di avvicinamento. La soluzione adottata dalla Corte<sup>19</sup> ha condiviso l'interpretazione della norma fornita dalla Procura generale, che ne ha posto in evidenza la linearità ed univocità, attribuendo alla prima forma di misura un connotato oggettivo, sì che l'obbligo risulta esigibile solo con la specifica indicazione del luogo inibito, laddove la seconda forma, soggettiva, facendo riferimento alla vittima e a una quantificata distanza da essa, non necessita, se non adottata in combinazione con il primo divieto, di ulteriori indicazioni<sup>20</sup>.

Con riferimento alla necessaria informativa - ai sensi dell'art. 299, commi 3 e 4 *bis*, cod.proc.pen. - della persona offesa, nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona, di comunicazione della richiesta di revoca o sostituzione della misura, a cura del richiedente, la soluzione prospettata dalla Procura generale, frutto di ragionato equilibrio tra opposte esigenze, è stata accolta solo parzialmente dal collegio<sup>21</sup>. La tesi nella quota non oggetto di condivisione, ha ritenuto che spetti alla vittima ritenere più vantaggioso e conforme ai propri interessi non partecipare alla vicenda processuale attraverso la costituzione di parte civile (ad esempio, preferendo

---

<sup>19</sup> Sez. U, n. 39005 del 29/04/2021 Cc., dep. 28/10/2021: "Il giudice che, con provvedimento specificamente motivato e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disponga, anche cumulativamente, le misure cautelari del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa e/o di mantenimento della distanza dai medesimi, deve indicarli specificamente, mentre, nel caso in cui reputi necessaria e sufficiente la sola misura dell'obbligo di mantenersi a distanza dalla persona offesa, non è tenuto ad indicare i relativi luoghi, potendo limitarsi a determinare la stessa".

<sup>20</sup> L'indicazione della "parziale difformità" della decisione, rispetto alla richiesta della Procura generale, risiede nel fatto che la Procura generale, proprio ritenendo la norma di univoca lettura, aveva chiesto che il ricorso venisse dichiarato inammissibile, mentre il Collegio lo ha rigettato.

<sup>21</sup> Sez. U, Cc 30/09/2021, n. 6769/2021 rg. Gallo, non depositata. Informazione provvisoria n. 14/2021: "Nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona, la richiesta di revoca o sostituzione della misura cautelare deve essere notificata, a cura del richiedente, presso il difensore della persona offesa o, in mancanza, alla persona offesa, a condizione, in quest'ultimo caso, che essa abbia dichiarato o eletto domicilio".

esperire in sede civile l'azione risarcitoria) senza che ciò elida automaticamente l'interesse a conoscere se il reo permanga o meno nella condizione detentiva, eventualmente interloquendo sulla modifica. Alla parte offesa (vittima) che abbia semplicemente sporto denuncia querela ed indicato il suo luogo di residenza deve pertanto essere consentita la conoscenza della dinamica del processo ed essa deve essere assicurata a prescindere dalla sua attiva partecipazione a esso.

Si è poi opportunamente e realisticamente configurato il delitto di atti persecutori in presenza di condotte sì reiterate, ma intervallate da un prolungato lasso temporale<sup>22</sup>, e anche nel caso di alterazione o cambiamento delle abitudini di vita della persona offesa transitori, benché non occasionali<sup>23</sup>; si è affermata, poi, l'irrelevanza della ripresa della relazione sentimentale tra vittima ed agente, successivamente all'ammonimento del Questore, con conseguente sussistenza dell'aggravante di cui all'art.8, comma 3, d.l. n. 11 del 2009, conv. in l. n. 38 del 2009, e procedibilità d'ufficio della fattispecie<sup>24</sup>.

Analogamente, un rapporto di convivenza di breve durata, instabile e anomalo, purché in prospettiva di stabilità e di reciproca solidarietà, è stato ritenuto idoneo a configurare il reato di maltrattamenti in famiglia<sup>25</sup>, ed insufficiente il solo mero utilizzo di un appartamento per la base degli incontri in una relazione clandestina<sup>26</sup>. Frutto di analisi della concreta manifestazione del fenomeno è stata la scelta di ritenere i maltrattamenti assorbiti nel reato di violenza sessuale esclusivamente in presenza di piena coincidenza delle condotte, in un rapporto di strumentalità e finalizzazione degli episodi di lesione e minaccia alla violenza sessuale, e il concorso dei due reati in presenza di percosse e ingiurie non strumentalmente necessarie alla realiz-

---

<sup>22</sup> Sez. 5, n. 30525 del 22/04/2021 Ud., dep. 04/08/2021. Fattispecie relativa ad esternazioni diffamatorie e di minaccia ai danni della vittima poste in essere a distanza di molti mesi l'una dall'altra.

<sup>23</sup> Sez. 5, n. 17552 del 10/03/2021, Fattispecie in cui la vittima era stata costretta a trasferirsi per alcuni giorni nell'abitazione di un amico, per il timore ingenerato dal comportamento intimidatorio dell'imputato.

<sup>24</sup> Sez. 5, n. 34474 del 03/06/2021.

<sup>25</sup> Sez. 6, n. 17888 del 11/02/2021. Fattispecie in cui vi fra autore e vittima sussistevano strette relazioni dalle quali sarebbero dovute derivare "rispetto e solidarietà", che al contrario avevano costituito presupposto delle condotte di maltrattamento.

<sup>26</sup> Sez. 6, n. 34086 del 21/10/2020

zazione della violenza<sup>27</sup>.

Sintomo di consapevole inquadramento del fenomeno, sono anche gli indirizzi caratterizzanti le circostanze del reato. È stato, infatti, ritenuto legittimo il diniego delle circostanze attenuanti generiche da parte del giudice di merito che aveva valutato la condotta quale mirata a colpire la vittima nella sua identità di genere e/o a causa dell'orientamento sessuale, benché dettata da motivi di gelosia<sup>28</sup>. Per altro verso, si è riconosciuta l'incompatibilità dell'attenuante della provocazione con il delitto di atti persecutori, che essendo reato abituale, è caratterizzato dalla reiterazione nel tempo di comportamenti antiggiuridici, e, quindi è impermeabile a reazioni emotive ad un fatto ingiusto, invero espressioni di un proposito di ritorsione e di vendetta<sup>29</sup>.

Nondimeno, è stata colta l'occasione per anticipare tematiche refluenti sulle fattispecie di novella introduzione non ancora giunte all'esame della Corte di cassazione. Con riferimento all'art. 583 *quinquies* cod.pen., ad esempio, in tema di lesioni gravissime si è ritenuto irrilevante che lo sfregio permanente possa essere eliminato o attenuato con speciali trattamenti di chirurgia<sup>30</sup>; e che non vi sia successione di leggi penali nel tempo tra il delitto di riduzione in schiavitù e quello di costrizione o induzione al matrimonio di cui all'art. 588 *bis* cod. pen., punito meno gravemente, nel caso di cessione della figlia minore contro il c.d. "prezzo della sposa", perché esercizio di un dominio equivalente a manifestazione del diritto di proprietà, non essendo le due fattispecie strutturalmente coincidenti<sup>31</sup>.

Da ultimo, è doveroso rivolgere un pensiero alle vittime di violenza di genere o domestica, sulle cui vicende processuali, a volte tormentate, nell'ultimo anno la Corte di cassazione - su conforme richiesta della Procura generale - ha messo la parola fine, rendendo definitive le sentenze di condanna degli

---

<sup>27</sup> Sez. 3, n. 35700 del 23/09/2020.

<sup>28</sup> Sez. 5, n. 30545 del 25/05/2021. Fattispecie in tema di atti persecutori, in ragione della particolare gravità delle offese discriminatorie o denigratorie di tale identità.

<sup>29</sup> Sez. 5, n. 21487 del 29/04/2021

<sup>30</sup> Cass. Sez. 5, n. 23692 del 07.05.2021

<sup>31</sup> Sez. 5, Sentenza n. 30538 del 13/05/2021 Ud., dep. 04/08/2021.

autori dei delitti: Eligia Ardita,<sup>32</sup> Gisella Purpura,<sup>33</sup> Irene Focardi<sup>34</sup> e Martina Rossi<sup>35</sup>, che a seguito di atti di violenza hanno perso la vita.

## ***2.2. Criminalità organizzata e Procura nazionale antimafia e antiterrorismo***

I dati statistici danno atto dell'abbandono della violenza esercitata, non solo dunque implicita, a favore di metodologie meno appariscenti ma più efficaci nell'attuale contesto.

Gli omicidi nel nostro paese sono drasticamente diminuiti. Se il picco fu raggiunto nel 1991, con 1916 omicidi volontari, essi nel 2021 sono appena 295, dato che ci colloca nel gradino più basso, o forse dovremmo dire più alto, del rapporto tra popolazione e omicidi in Europa e nel mondo. Va notato, poi, che la percentuale dei delitti accertati come di origine mafiosa è scesa dal 33% degli anni '90 a meno del 9% attuale.

Scelte strategiche, certamente, ma che per la loro diffusione generalizzata, con la sola eccezione di mafie nascenti o costituite da bande, indica che si tratta in realtà di scelte imposte innanzitutto dalla capacità di indagine e dal buon funzionamento del sistema repressivo, in questo campo così come in quello del terrorismo.

Le conseguenze in termini giuridici, cioè di interpretazione e di applicazione delle norme, delle modificazioni delle tipologie di condotta e nei modelli organizzativi sono significative. Alcune questioni, come la rilevanza della affiliazione rituale ai fini di prova della partecipazione, hanno raggiunto una definizione sistematica, grazie all'intervento delle Sezioni Unite. Sono spesso i cambiamenti nel *modus operandi* delle organizzazioni a fare emerge-

---

<sup>32</sup> All'ottavo mese di gravidanza, soffocata dal marito, Siracusa nel 2015 (Sez. I, udienza del 9.7.2021)

<sup>33</sup> Aggredita violentemente dal marito, in occasione di uno dei tanti episodi di maltrattamento, per cui era già stato condannato, Novara, 22 luglio 2016 (Sez. I n. 21097 del 01.02.2021, dep. 28.05.2021).

<sup>34</sup> Aggredita dal convivente, che poi ne occultava il corpo, in uno dei tanti episodi di maltrattamento, per cui era già stato condannato, Firenze in data imprecisata prossima al 3 febbraio 2015 (Cass. Sez I, n. 12292 del 11.7.2019, dep. 16.04.2020)

<sup>35</sup> Caduta dal balcone di un albergo di Palma di Maiorca il 3 agosto 2021 per sfuggire ad una violenza sessuale di Gruppo (Sezione IV, n. 39006 del 7.10.2021, dep. 29.10.2021).

re nuovi problemi interpretativi.

L'abbandono del metodo violento privilegia l'instaurazione di rapporti corruttivi con le istituzioni politiche e amministrative, nelle professioni e nella imprenditoria. Ciò porta, tra l'altro, alla riduzione dell'apporto dichiarativo dei soggetti venuti a contatto con l'organizzazione, sempre più spesso non persone offese, ma politici ed imprenditori che da quei rapporti traggono utilità, in termini economici e comunque sul piano del consenso elettorale.

Tale situazione riguarda la maggior parte delle organizzazioni criminali. L'approccio corruttivo e di cointeressenza è stato accertato originariamente da indagini relative alla imprenditoria del nord Italia, ma può dirsi ormai connotare anche il meridione e in particolare il territorio calabrese.

Si tratta di quel sistema perverso organizzazione criminale-politica-lavoro-consenso, che consente all'organizzazione mafiosa di mantenere, soprattutto in taluni contesti territoriali, non solo calabresi o meridionali (le indagini delle Direzioni distrettuali antimafia del nord hanno disvelato situazioni analoghe in comuni lombardi, liguri ed emiliani) il controllo di larghe fette del voto e, dunque, l'elezione di politici di riferimento, grazie ai quali si ottengono appalti e servizi pubblici, nei cui contesti si garantisce lavoro e si alimenta, dunque, il suddetto controllo del consenso.

Questo intreccio consente di operare lucrosamente nei più diversi settori.

Va segnalata la sistematica predazione di risorse pubbliche attraverso truffe nell'accesso a fondi nazionali ed europei. Come indicato in altra parte di questa relazione, ciò fa suonare un campanello di allarme circa la possibile appropriazione delle risorse destinate dal PNRR al risanamento dell'economia e dell'amministrazione.

L'aspetto più evidente è costituito dalla richiesta dei finanziamenti previsti dai cosiddetti decreti "Rilancio" e "Liquidità" e erogati o dal sistema bancario, dietro prestazione di garanzia da parte del Medio Credito Centrale o della SACE, o dall'Agenzia dell'Entrate, in questo caso, per importi correlati al calo del fatturato conseguito tra i mesi di aprile 2019 ed aprile 2020.

Nel corso delle investigazioni, sono stati accertati tentativi, di acquisizione di tali aiuti in modo indebito, attraverso la presentazione, spesso curata da professionisti vicini alle organizzazioni criminali, di dati contabili e fiscali ad arte predisposti, in ciò indubbiamente facilitati dalla circostanza che, proprio per garantire una veloce elargizione dei sussidi, le relative richieste si

sostanziasse in autocertificazioni, sottoponibili a successivi controlli, inevitabilmente parziali, dato l'elevato numero di domande.

In altra parte della relazione si è affrontato il tema della distrazione delle somme ottenute attraverso mutui di scopo, non adeguatamente tutelata dalla norma incriminatrice.

Di particolare rilievo, infine, è la cartolarizzazione dei crediti di imposta, conseguenti a fatturazioni per operazioni inesistenti, che hanno portato la Procura di Roma al sequestro di questo nuovo genere di *bond* per circa un miliardo di euro.

Le truffe comunitarie riguardano praticamente ogni settore, dalla formazione alle energie alternative. In questi campi la predazione è strettamente correlata non solo alla corruzione, ma anche al controllo del territorio, presupposto per l'acquisizione fittizia o non volontaria dei terreni.

Altrettanto rilevante è l'infiltrazione nelle strutture sanitarie pubbliche, che costituiscono una importante fonte di proventi illeciti e al contempo di controllo e formazione del consenso politico.

Consenso che porta al controllo di intere amministrazioni locali.

La pericolosità di tali relazioni può essere adeguatamente apprezzata se si considera che le amministrazioni locali sono state finora, in un perdurante periodo di forte contrazione dei grandi investimenti pubblici, il principale centro di imputazione della spesa pubblica.

Basti pensare al tema del traffico di rifiuti.

La spesa pubblica può essere considerata la seconda fonte di guadagni illeciti dopo il traffico di stupefacenti.

Quanto, poi, all'infiltrazione nei vari settori dell'economia, va evidenziato come le cosche siano, innanzitutto, impegnate a gestire, all'interno dei rispettivi territori, praticamente tutte le attività economiche o, comunque, a trarne profitto in vario modo. Molti imprenditori, seppur non definibili come mafiosi, si sono, poi, prestati ad accordi con le cosche, consentendo alle stesse la gestione, di fatto, di appalti e servizi pubblici o la possibilità di riciclare denaro.

L'attività estorsiva continua, comunque, a essere una delle principali fonti di reddito dei sodalizi e sono ancora poche, purtroppo, le persone offese che decidono di collaborare fattivamente con le Autorità.

Le indagini hanno rivelato la mafiosità di imprese, in grado di mono-

polizzare soprattutto il mercato edile e quello della distribuzione alimentare, grazie alla capacità di influenza e di intimidazione della cosca di riferimento.

Un campo recentemente emerso è quello del contrabbando dei petroli, che riguarda ormai molti distretti, ha evidenti implicazioni internazionali. L'indagine della Direzione distrettuale antimafia di Catania, che è all'origine di questo filone, ha portato anche all'individuazione di rapporti tra organizzazioni mafiose e trafficanti maltesi, che hanno avuto recentemente ulteriori sviluppi.

I legami tra le diverse attività, di criminalità tipicamente mafiosa con altre di illegalità diffusa, il loro carattere spesso transnazionale, rendono prezioso il ruolo di coordinamento e impulso svolto dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo. Essa, peraltro, opera in collegamento con organi europei, quali Eurojust, per sviluppare la stabile cooperazione giudiziaria, nascente dalla transnazionalità.

Va segnalato, come esempio della necessità che le metodologie investigative si adeguino alla realtà criminale, l'esperienza delle indagini sul porto di Gioia Tauro, che hanno portato al sequestro di ben 12 tonnellate di cocaina.

Il rinvenimento di quantitativi così rilevanti, infatti, è il frutto del coordinamento, gestito dalla Procura di Reggio Calabria, tra le diverse forze di polizia, in particolare quelle operanti in ambito portuale, e dell'utilizzo del metodo della *risk analysis*, attuato con l'analisi dei parametri di rischio ricavati dal costante monitoraggio dell'andamento dei sequestri nelle zone di produzione della cocaina del Sud America e nei principali porti di contaminazione dei carichi quali Santos (Brasile) o Uraba (Colombia) o di quelli ove avviene il transhipment come Balboa (Panama) e Cristobal (Panama).

L'analisi degli elementi di rischio è stata arricchita da attività volte ad individuare i destinatari delle partite di droga in ambito nazionale e soprattutto internazionale, con l'instaurazione di ottimi e proficui rapporti di cooperazione con Autorità nazionali, *in primis* con l'Agenzia delle Dogane, ed internazionali. In questo contesto investigativo, di grande utilità si è rivelato lo strumento della consegna controllata, anche nel coordinamento internazionale.

Alle funzioni di coordinamento specialistico riservata dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la Procura generale affianca una attività di ulteriore coordinamento con le Procure ordinarie.

Riteniamo infatti centrale che si garantisca una convergenza di informazioni anche nell'individuazione dei reati spia che, assai spesso, offrono preziosi spunti per risalire da fatti apparentemente minori e territorialmente più circoscritti (dalla piccola corruzione in sede locale, all'usura) all'individuazione di vicende criminali di ben più rilevante portata, riconducibili alla criminalità organizzata.

Nel decorso anno, peraltro, il perdurare incidere della pandemia da coronavirus ha reso ancor più evidente la bontà di questo approccio, cui deve aggiungersi un attento monitoraggio delle procedure fallimentari e delle cessioni di aziende o di rami di aziende nell'ambito dei quali la liquidità di cui dispongono le organizzazioni criminali è certamente in grado di incentivare il processo di progressiva infiltrazione e impossessamento di imprese in difficoltà.

Su questo la Procura generale ha lavorato con attenzione attraverso diverse iniziative inerenti all'evoluzione della crisi di impresa, costituente un ulteriore fronte di attività di indirizzo generale che si aggiunge alle funzioni di coordinamento investigativo della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e ne completa l'azione con un approccio interdisciplinare, che non limita la circolazione delle notizie al solo settore penale.

Il quadro dell'evoluzione della criminalità organizzata non è tuttavia omogeneo.

Le principali organizzazioni di stampo mafioso seguono percorsi che appaiono divergenti. Mentre alcune, come la 'ndrangheta, confermano la scelta per una struttura stabile, centralizzata e unitaria, come ormai acquisito a partire da alcune indagini che hanno ribaltato lo stereotipo di un arcipelago di associazioni indipendenti, altre cercano di ricostruire faticosamente una rete organizzativa smantellata dalla efficacia dell'azione di contrasto.

Le Direzioni distrettuali antimafia confermano la piena operatività della 'ndrangheta, non solo in Calabria ma anche nel centro-nord Italia, oltre che in diversi Paesi europei ed extraeuropei (Germania, Olanda, Belgio, Svizzera, Canada) sino a spingersi nel continente australiano.

Questo preoccupante processo di espansione discende dalla posizione strategica dell'organizzazione nel traffico internazionale della cocaina, mediante l'istaurazione di solidi rapporti con i cartelli operanti nei paesi sud-americani.

Uno schema che conferma la progressiva conquista della leadership della 'ndrangheta in quello che un tempo, sino a tutti gli anni 80 dello scorso secolo, proprio grazie ai rapporti diritti con i cartelli fornitori, era una prerogativa operativa di Cosa Nostra su mercato mondiale del traffico di stupefacenti.

La Linea della Palma continua, dunque, non soltanto il suo processo di risalita dai luoghi di origine verso il nord (più ricco e produttivo) dell'Italia e dell'Europa, ma estende la sua forza operativa occupando spazi criminali sempre più ampi nel mercato globale.

Un circuito che si auto-alimenta grazie alla impressionante liquidità di cui l'organizzazione dispone che consente di condizionare sia l'economia legale sia le istituzioni politiche e amministrative, mediante una imponente capacità corruttiva e di infiltrazione.

Ciò rende, ovviamente, più complessa e articolata l'attività investigativa idonea a disvelare il rapporto diretto tra l'organizzazione criminale e i soggetti di riferimento all'interno della pubblica amministrazione (significativa al riguardo l'indagine sulla sanità del Comune di Taurianova).

Lo schema classico dello scambio tra sostegno elettorale e gestione illecita degli appalti pubblici continua a manifestarsi sia in Calabria (emblematico il caso delle indagini riguardanti le famiglie operanti sul territorio di S. Eufemia d'Aspromonte) sia in alcuni territori del nord quali la Lombardia, la Liguria e l'Emilia Romagna.

Le famiglie di 'ndrangheta, peraltro, ricorrono alla creazione di cartelli di imprese infiltrate o direttamente controllate, funzionale a frodare lo Stato e la Comunità Europea, con la partecipazione di imprese non solo calabresi, ma anche romane e siciliane, a conferma di una fluidità di rapporti criminali con finalità di profitto.

Questa fluidità è emersa in modo particolarmente evidente nell'ambito di indagini inerenti al traffico illecito di idrocarburi ove sono coinvolte anche la Camorra, le mafie pugliesi e pure Cosa Nostra.

Le considerazioni innanzi dette valgono tanto per la 'ndrangheta calabrese quanto per Cosa Nostra siciliana e per le maggiori organizzazioni criminali campane di stampo camorristico, storicamente presenti nell'attività di conquista delle imprese in difficoltà operanti nel mercato legale.

La relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo se-

gnala la sentenza, pronunciata dalla Corte d'Assise di Reggio Calabria, di condanna all'ergastolo di Filippone Antonino e Graviano Giuseppe quali concorrenti morali, sul piano decisionale ed organizzativo, dei tre attentati ai carabinieri (uno dei quali conclusosi con un duplice omicidio) avvenuti nei pressi della città di Reggio Calabria tra il dicembre 1993 ed il febbraio 1994 (c.d. procedimento ndrangheta stragista).

Il tema, certamente meritevole di ulteriori approfondimenti, conferma (allo stato e in attesa dell'esito degli ulteriori gradi di giudizio) non soltanto l'esistenza di rapporti criminali tra le due principali associazioni mafiose del nostro Paese ma la loro ben lontana origine.

La memoria rimanda all'omicidio, in territorio reggino, del magistrato Antonino Scopelliti, trucidato il 9 agosto 1991 mentre era impegnato, da magistrato di questo Ufficio, a preparare la requisitoria del primo maxi-processo di Palermo.

Pur in assenza di accertamenti definitivi, le indagini all'epoca svolte indirizzano verso una comunanza di responsabilità tra mafiosi e 'ndranghetisti.

Quanto alla Cosa Nostra siciliana viene confermata la sostanziale stabilità territoriale dell'organizzazione, che vede operanti poche famiglie in aree ben definite.

L'analisi dei dati conferma che Cosa Nostra appare, rispetto agli anni passati, in difficoltà in tutte le parti dell'isola in conseguenza dell'efficacia dell'azione di contrasto.

L'associazione rimane però presente, ha ancora una grande potenzialità offensiva e gestisce grande potere, anche per la scarcerazione di molti suoi appartenenti. Non appena un membro dell'organizzazione esce dal carcere, viene immediatamente ripreso all'interno dell'organizzazione, e non di rado arriva a ricoprire cariche direttive nel sodalizio criminoso. Si conferma così che l'appartenenza all'organizzazione non si interrompe a causa della carcerazione.

Si trova conferma anche del fatto che il partecipe a Cosa Nostra che sconta la sua pena senza avviare alcun percorso di collaborazione o anche soltanto di risocializzazione (tenendo fede all'originario giuramento che lo vincola alla più assoluta omertà) accresce il suo prestigio criminale assumendo un ulteriore importante titolo per ricoprire - riconquistata la libertà - il suo ruolo nell'associazione.

L'associazione gestisce sempre sia il traffico di stupefacenti (specie nelle zone orientali della Sicilia) che le estorsioni. Il pizzo è ancora uno dei pilastri della economia mafiosa, sia perché risulta uno dei principali introiti sul territorio, sia perché appare rilevante per la gestione del territorio stesso consentendo all'organizzazione mafiosa di conservarne il controllo. In alcuni casi, il rapporto si struttura e diventa di vera e propria società con il mafioso.

La risposta investigativa a questo fenomeno criminale di più antica origine ha, dunque, ulteriormente indebolito soprattutto la struttura militare e territoriale dell'associazione, cioè quella più facilmente individuabile con strumenti di investigazione ormai collaudati da una lunga e positiva esperienza sul campo.

Non meno rilevante l'attività di sequestro e confisca nelle varie forme (cautelari, di prevenzione e di confisca c.d. allargata) che hanno consentito di intaccare sia la liquidità dell'associazione sia i vari fenomeni di infiltrazione nel tessuto dell'economia legale.

Molto lavoro rimane, tuttavia, ancora da fare per incidere sul potere politico della Cosa Nostra, frutto di rapporti con l'apparato della pubblica amministrazione e della capacità di influire sulla formazione del consenso. Certamente anche in questo campo molto è stato fatto, ma resta la necessità di un impegno costante e della precisa individuazione della pericolosità di questa infiltrazione, non contrastabile con il solo strumento della sanzione penale.

Si tratta di rapporti assai meno visibili ma che qualificano ancora oggi la Cosa Nostra come l'organizzazione criminale più politica dell'intero panorama nazionale.

Certamente meno stabile il panorama delle organizzazioni camorristiche, la cui tradizionale frammentazione determina fiammate di violenza quasi sempre dovute a riasseti e spaccature tra i clan operanti nei vari territori.

Anche nella "camorra", è possibile assistere ad un processo evolutivo che ha trasformato l'originario impiego della violenza e della minaccia in paradigmi di sopraffazione economica, gestiti attraverso la creazione o lo sfruttamento di un reticolo di relazioni affaristiche e collusive.

Le dinamiche di appropriazione del mercato, la capacità di piegare a logiche criminali le scelte amministrative fondamentali, non hanno tuttavia comportato una mutazione globale ed irreversibile della complessa realtà camorristica napoletana.

Se, da un lato, i principali cartelli camorristici coincidono con ramificate e sofisticate reti imprenditoriali, che rispondono a logiche di espansione affaristica, in ogni caso capaci di forme di controllo del territorio assai intense, non è però scomparso il ricorso alla violenza, esplosa nel corso dell'anno in più di un territorio.

La pretesa delle organizzazioni più strutturate di giungere ad un controllo sociale volto a bandire dal territorio ogni fattore di disordine ed instabilità, spesso è andata delusa, e ha dato luogo a forme di ribellione sempre più violente da parte di forme organizzative meno strutturate e, per ciò stesso, più violente.

Oggi più che mai, anche per effetto di un'evoluzione naturale delle dinamiche sociali e della ricorrenza di cause esogene (lo stesso intervento repressivo giudiziario, ad esempio), i modelli criminali in cui si articola la camorra sono variegati e distribuiti in modo non omogeneo sul territorio.

Le suddette caratteristiche di frammentazione e fluidità sono tuttavia funzionali a una straordinaria capacità di espansione affaristica, che coinvolge anche altre regioni italiane ed alcuni mercati internazionali.

Anche le **mafie pugliesi**, pur essendo caratterizzate da molteplici e differenti organizzazioni criminali, hanno ulteriormente consolidato, in questi ultimi tempi, quel comune tratto identitario che le ha da sempre storicamente caratterizzate, legato allo sviluppo di modelli organizzativi in cui coesistono profili legati alla tradizione delle cd. mafie storiche (con particolare riferimento alla 'ndrangheta e alla camorra cutoliana) con elaborazioni criminali originali ed autoctone, ispirate ad un pragmatismo-utilitaristico per il quale il patto mafioso è solo il mezzo e non il fine dell'agire criminale.

Proprio per queste peculiari caratteristiche le mafie pugliesi hanno saputo sviluppare una politica di consolidamento e di espansione, caratterizzata:

- da una penetrante e pervasiva capacità di controllo militare del territorio;

- da una spiccata vocazione relazionale, finalizzata all'attuazione di un più evoluto modello di mafia degli affari.

Appare sempre più chiara la consapevolezza delle mafie pugliesi di considerare il "territorio" come una realtà caratterizzata dalla compresenza di due spazi tra loro strategicamente interdipendenti, in quanto l'uno funzionale all'altro e viceversa: la strada e il carcere.

La strada è il luogo naturale di affermazione esterna della potenza mafiosa e della sua generalizzata capacità di assoggettamento violento, con la conseguente “fama criminale” che ne deriva. Il carcere è lo spazio del consolidamento interno degli assetti strutturali e organizzativi del gruppo criminale, in cui si sacramentalizza il vincolo mafioso, anche mediante la celebrazione dei riti di affiliazione.

Il percorso evolutivo delle mafie pugliesi ha compiuto, in questi ultimi tempi, un decisivo salto di qualità, rappresentato dalle relazioni instaurate con le mafie albanesi e con i cartelli sudamericani stanziati in Olanda, per l’approvvigionamento di ingenti quantitativi di marijuana e cocaina.

L’Albania è uno dei più importanti produttori mondiali di marijuana e le coste pugliesi rappresentano il principale luogo di approdo della marijuana che le mafie albanesi esportano in Italia e nel resto di Europa.

Si tratta di un fenomeno che sta generando una serie di conseguenze importanti, determinando importanti e diversificate modifiche degli assetti organizzativi e delle relazioni tra i sodalizi mafiosi.

Si registra una sostanziale omogeneizzazione delle modalità organizzative dei gruppi mafiosi presenti sull’intero territorio pugliese.

Si tratta di un percorso evolutivo che ha condizionato il processo di modernizzazione della Sacra Corona Unita salentina, determinando il superamento dell’originario schema unitario a base verticistico-piramidale con l’affermazione, anche in quel contesto mafioso, di un più articolato e complesso modello orizzontale.

Tuttavia, la mafia foggiana si caratterizza per forme specifiche e per il ricorso ancora attuale alla violenza, sia per il controllo del territorio che nel rapporto con le attività produttive.

Le inchieste giudiziarie dell’ultimo decennio hanno messo altresì in luce un potenziamento significativo della capacità di infiltrazione nel settore politico amministrativo (con una particolare attenzione a settori strategici come quello delle municipalizzate e della raccolta dei rifiuti solidi urbani) documentata dagli scioglimenti per mafia, nell’arco di questi ultimi cinque anni, dei più importanti comuni della Capitanata: Foggia, Cerignola, Manfredonia, Mattinata e Monte S. Angelo.

È emersa la conferma dello sfruttamento da parte della mafia foggiana di un’altra importante fonte di ricchezza legata allo sfruttamento della terra,

ovvero il settore delle energie alternative con particolare riferimento alla realizzazione e alla gestione dei parchi eolici.

Oltre alle classiche estorsioni agli imprenditori agricoli, sono state accertate plurime vicende estorsive ai danni di importanti realtà imprenditoriali del settore.

È stata ricostruita l'acquisizione diretta di una serie di imprese mediante l'utilizzazione di prestanome e di intestazioni fittizie nonché il reinvestimento di denaro di provenienza illecita per acquisizioni immobiliari nel nord Italia e all'estero.

Infine, è affiorato il nuovo interesse strategico delle mafie foggiane per il settore delle truffe transnazionali in danno dell'Unione Europea proprio nel settore agricolo.

Va sottolineato che il controllo del territorio è strettamente legato alla presenza di illegalità diffusa, che pur non avvalendosi del metodo mafioso, costituiscono il presupposto, la condizione dell'azione delle organizzazioni di tipo mafioso.

Il caso più significativo è quello dello sfruttamento dei lavoratori agricoli, in particolare stagionali e tra questi immigrati irregolari. Alla violazione sistematica delle norme volte alla tutela dei diritti elementari dei lavoratori, si aggiunge il caporalato, come strumento di controllo del lavoro agricolo.

Questa situazione genera condizioni di vita non degne di un paese civile, che alimentano il clima di insicurezza collettiva e formano la base della illegalità diffusa. L'illegalità nei rapporti di lavoro incrementa l'insicurezza e rende più facile che si verifichino infortuni gravi, in assenza di qualunque controllo e della prevenzione che deriva anche solo dalla presenza potenziale di organizzazioni sindacali.

Solo recentemente si è finalmente imposta la questione di politiche del lavoro e di conseguenza, in un paese che ha necessità di altre centinaia di migliaia di lavoratori ogni anno per le esigenze della produzione agricola, dei canali di migrazione economica legale.

Questa consapevolezza, nel quadro specifico del territorio foggiano si è imposta anche grazie a un nuovo approccio investigativo.

Il quadruplice omicidio del 9 agosto 2017 - in cui oltre al boss Romito Mario Luciano e al suo autista hanno perso la vita i fratelli Luigi e Aurelio Luciani, due vittime innocenti che si trovavano di passaggio al momento

dell'agguato - ha segnato una linea di non ritorno.

Da quel momento in poi la "questione foggiana" ha finalmente assunto, a tutti i livelli, l'attenzione che meritava, con un importante investimento di risorse per rendere più efficiente l'attività di contrasto. All'aumento delle risorse è corrisposta la creazione di una rete tra i diversi attori dell'applicazione della legge, a partire da quelli del settore investigativo e giudiziario.

La costruzione di questa rete investigativa ha consentito la sistematica elaborazione di complessi progetti investigativi (le c.d. indagini di sistema) ad ampio raggio, finalizzati ad una radicale destrutturazione delle diverse organizzazioni mafiose foggiane, con l'evidente obiettivo di destabilizzare o quanto meno indebolire, in maniera significativa e costante, la loro pervasiva e asfissiante capacità di controllo del territorio e delle attività che ivi si svolgono.

Anche in ambito internazionale, l'azione di contrasto procede nella valorizzazione della collaborazione con le forze di polizia e le autorità giudiziarie dei diversi Stati coinvolti, favorendo l'affermazione di un modello di cooperazione relazionale, fondato su rapporti personali diretti e immediati, sulla continua condivisione delle informazioni e sul reciproco coinvolgimento nella comune attività investigativa: è questo il modello operativo che ha dato luogo alla creazione, in più occasioni, di squadre investigative comuni.

L'inclusione nella rete di contrasto di organismi preposti al coordinamento internazionale, con particolare riferimento a Eurojust, ha avuto importanti ricadute nelle indagini sulle mafie foggiane, proprio in considerazione della proiezione internazionale che le suddette organizzazioni criminali stanno sempre più assumendo in relazione al narcotraffico.

Di grande rilievo è stata una proficua cooperazione investigativa e giudiziaria intercorsa tra la Direzione distrettuale antimafia di Bari e la Procura di Amsterdam, con il coordinamento di Eurojust e della Direzione nazionale antimafia.

Il livello della cooperazione è ulteriormente cresciuto, nei tempi più recenti, con la costituzione di Squadre Investigative comuni, istituite tra le autorità inquirenti italiane e quelle albanesi, per contrastare il traffico internazionale di droga.

Un terzo e ultimo polo è costituito dalla valorizzazione del ruolo delle associazioni attive sul territorio, statutariamente orientate alla promozione

della cultura della legalità e al sostegno delle vittime della criminalità organizzata, nella consapevolezza di quanto il contributo della società civile sia strategicamente decisivo per vincere il senso di solitudine e di isolamento generato dall'assoggettamento mafioso.

Nell'ambito delle c.d. **nuove mafie**, un vero e proprio *unicum* nel panorama nazionale è rappresentato dalle associazioni mafiose operanti nel territorio di Roma Capitale ove le cosche mafiose condividono la gestione dei molti affari illeciti che il territorio propone, *in primis* il traffico degli stupefacenti a ogni livello, con associazioni criminali "comuni", anche straniere.

Anche in questo territorio, si assiste a una decisa diminuzione delle condotte violente (estorsioni, incendi, omicidi) e, dall'altro, si evidenzia una possibile attività di infiltrazione del clan nelle pubbliche amministrazioni (mediante condotte corruttive), nei settori della produzione e del commercio (attraverso la costituzione di società intestate a fittizi proprietari, ovvero mediante l'apporto finanziario del clan in favore di imprenditori collusi).

Il narcotraffico vi si presenta secondo il modello delle "piazze di spaccio", importato dal territorio campano, divise in una logica puramente "mafiosa", che può dare luogo a conflitti cruenti.

Continua la penetrazione del tessuto socio-economico romano, ricco di potenzialità, attraverso l'acquisizione e il controllo di attività in diversi settori economici.

Le recenti indagini hanno portato a esiti significativi, con la condanna di esponenti di pericolose organizzazioni criminali, dedite alle estorsioni e al controllo delle attività economiche. È stato riconosciuto il carattere mafioso in particolare di alcune organizzazioni (famiglia Fasciani e clan Spada) operanti nel territorio del Municipio di Ostia.

Anche nel caso del processo c.d. Mondo di Mezzo, pur venendo esclusa la sussistenza del delitto di cui all'art. 416 *bis* cod.pen., risultano confermate in gran parte le gravi condotte oggetto di contestazione.

Per questa peculiare tipologia di organizzazione criminale si può affermare che il controllo del territorio assume una valenza meno rilevante rispetto all'uso mirato del metodo mafioso e dell'intimidazione.

La Procura generale si è molto impegnata dinanzi alla Suprema Corte proprio per sostenere che questo mutamento di obiettivi criminali - che dà luogo ad una diversa dinamica del modello operativo - non muta la natura

mafiosa dell'organizzazione che se ne avvale.

In linea con questa interpretazione, salvo rare eccezioni, si è mossa la Suprema Corte e ciò offre ai pubblici ministeri e ai giudici del merito una valida chiave interpretativa per sciogliere il delicato nodo interpretativo della valenza da attribuire, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 416 *bis* cod.pen., alle associazioni che perseguono scopi corrispondenti a quelli delle più tradizionali e consolidate associazioni mafiose.

L'impegno delle Direzioni distrettuali antimafia e della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo è stato particolarmente significativo nella prevenzione personale e patrimoniale.

Per quest'ultimo profilo, si segnala - come rilevato anche in altra parte di questa relazione - che l'utilizzo delle Segnalazioni per Operazioni Sospette (SOS), sembra finalmente avviarsi ad un buon coordinamento. Mentre la Guardia di Finanza, cui è attribuito prioritariamente il compito di esaminare e di processare le segnalazioni UIF, trasmette immediatamente alle Procure della Repubblica competenti le segnalazioni che possono già considerarsi notizia di reato, la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo prosegue nell'opera di analisi approfondita di quelle che richiedono una più complessa collocazione nel quadro delle conoscenze già acquisite, avvalendosi della potenzialità dello strumento dell'archivio informatico.

L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni, che riguardano il terrorismo e la criminalità organizzata allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi e contemporaneamente la tempestività e la completezza delle investigazioni.

A questa attività di analisi, la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo ha affiancato la conclusione di accordi di collaborazione con diversi Enti, ciò che ha portato a un maggiore flusso di comunicazioni all'attenzione dell'Unità di informazione finanziaria (U.I.F.), facendo crescere in maniera esponenziale il numero di segnalazioni poi trasmesse alla Direzione nazionale.

Particolarmente significativi sono stati i risultati di analisi e di approfondimento a seguito della trasmissione alla Direzione nazionale antimafia da parte della U.I.F. degli elenchi dei soggetti sospettati di reati di terrorismo internazionale, che sulla scorta della collaborazione internazionale con altre FIU, avevano intrattenuto transazioni finanziarie con soggetti presenti

sul territorio nazionale. In tali casi la elaborazione degli elenchi dei soggetti ha consentito di effettuare numerosi atti di impulso investigativo che hanno prodotto significativi risultati processuali.

Le complessive analisi effettuate dal gruppo di lavoro costituito presso la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo hanno consentito al Procuratore nazionale di esercitare il proprio potere di impulso in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo in circa 150 casi e di trasmettere segnalazioni di operazioni sospette alle competenti Direzioni Distrettuali per le indagini in corso in circa 11000 casi (su un totale di circa 105000 segnalazioni pervenute in DNA).

### ***2.3. L'eversione interna e il radicalismo violento***

L'evento più significativo del 2021 è l'invasione della sede centrale della CGIL a Roma, avvenuta il 9 ottobre 2021. Il saccheggio è stato opera di militanti di organizzazioni di estrema destra, che hanno monopolizzato una manifestazione contro le misure adottate dal Governo per contrastare la pandemia.

Preoccupante anche l'evento registratosi in Roma il 6 aprile 2021 allorché alcuni esponenti di *Casapound* hanno partecipato alla manifestazione denominata "IO APRO" svoltasi nei pressi di Montecitorio e hanno lanciato oggetti contundenti all'indirizzo delle forze di polizia messe a presidio della Camera dei deputati.

Al di là del carattere simbolico delle due aggressioni, che evocano la distruzione delle sedi politiche e sindacali alle origini del Fascismo e il vilipendio del Parlamento, va colto al fondo il possibile mutamento di segno delle politiche radicali antagoniste. Esse non fondano più la ricerca del consenso su ideologie di carattere complessivo e totalizzante, come in passato, ma mutuano dal radicalismo di origine soprattutto statunitense l'antistatalismo, in nome dell'affermazione di valori individualistici. Le antiche radici di estrema destra costituiscono un collante e un riferimento costante, ma l'elemento di novità è costituito dalla individuazione di un'area di opinione pubblica sensibile al tema della primazia dell'individuo e delle sue scelte rispetto a quelle imposte dallo Stato.

Questa impostazione non richiede strutture organizzative particolarmente rigide e anzi si basa sulla possibilità di organizzare il consenso e anche le iniziative attraverso l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie, anche questo sulla base dell'esperienza già da tempo maturata nella destra radicale statunitense.

Le nuove modalità di azione sono preoccupanti e richiedono l'adeguamento, tanto degli strumenti interpretativi che di quelli di sussunzione giuridica delle condotte, così avvenuto per l'area delle organizzazioni del terrorismo internazionale, la cui natura fluida è stata ormai accertata anche nelle decisioni della Suprema Corte.

Nell'area dell'antagonismo anarchico-insurrezionalista, non vi sono modifiche di rilievo in quanto già accertato, se non il tentativo diffuso di appropriarsi anche della tematica antipandemica.

Continuano le manifestazioni violente in Piemonte, nell'area della Val Susa, perpetrate da soggetti contrari alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione (TAV).

All'area anarchico-insurrezionalista sembrano riconducibili anche attentati del 2021 ai danni di ripetitori telefonici e televisivi avvenuti in Lombardia, Toscana, Piemonte ed Emilia Romagna.

Non sono mancate altre mobilitazioni "tradizionali" del mondo antagonista come le campagne antimilitariste e/o anti-repressive, alcune volte sfociate in manifestazioni di violenza.

Nel decorso anno si è assistito anche a fenomeni del tutto nuovi e direttamente conseguenti alle azioni di contrasto alle politiche governative finalizzate alla prevenzione e alla cura degli effetti della pandemia da COVID-19.

Tali eventi hanno comportato, nei vari distretti, un aumento rispetto agli ultimi due anni delle iscrizioni dei reati in tema di terrorismo con particolare riferimento ai delitti di cui all'art. 270 bis e 414, comma 4, cod.pen.

Anche in questa area, viene fatto uso massiccio, da vari gruppi organizzati, dei *social-network*.

In conclusione, sul punto, la commistione, tanto nell'area della destra eversiva che in quella dell'anarco-insurrezionalismo, tra le azioni di protesta conseguenti al rifiuto delle restrizioni pandemiche e l'intervento di soggetti facenti parte - o contigui - alle formazioni eversive italiane, appare frutto di una prospettiva strategica.

L'analisi compiuta dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo confina alla sola propaganda l'attività eversiva svolta dalle formazioni di estrema sinistra, mentre le formazioni dell'eversione di destra sembrano aver assunto un ruolo di maggior spicco sia in occasione della radicalizzazione della protesta contro le politiche governative in tema di contenimento della pandemia, sia in relazione all'attivismo sul *web* di chat di ispirazione nazifascista, nella quali proliferano tesi suprematiste, antisemite e negazioniste della Shoah, discriminatorie e xenofobe.

Questi sembrano ormai essere i reali tratti caratterizzanti l'area della destra radicale ed eversiva.

Sotto diversa angolazione la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo segnala l'efficacia del progressivo aumento dell'applicazione di misure di prevenzione personali.

#### ***2.4. Il terrorismo internazionale***

Non vi sono novità significative per ciò che concerne il terrorismo internazionale. L'Isis continua a costituire il riferimento ideologico principale del panorama jihadista globale. Non sono risultate, dalle indagini, specifiche attività rivolte al nostro territorio.

Le principali fonti di minaccia, oltre alle strutture organizzate in campo internazionale, continuano a essere rappresentate dalle iniziative individuali, tra cui *Foreign fighters*.

In Italia il rischio rappresentato dai "combattenti di ritorno" è contenuto, mentre di maggiore pericolo appare l'utilizzo della rotta migratoria mediterranea per entrare in Europa.

L'Italia può costituire la porta di ingresso o il terreno di transito per questi soggetti, come avvenne per il tunisino AOUISSAOUI Brahim, arrivato a Lampedusa nel settembre 2020 e poi autore, ad ottobre, di un gravissimo attentato nella cattedrale di Nizza.

In considerazione dell'utilizzo ormai accertato da parte delle organizzazioni basate all'estero del *web* come strumento di indottrinamento e di direzione delle attività di soggetti che con tale mezzo aderiscono all'organizzazione, rilievo strategico assume la capacità di monitoraggio dei siti di propaganda jihadista.

Di particolare importanza è il riconoscimento da parte della Suprema Corte della sussumibilità nel paradigma associativo anche di tali forme organizzative.

A tal proposito, si segnala il recepimento da parte della giurisprudenza della Corte di cassazione di un principio propugnato da questo Ufficio di Procura generale inerente agli standard della condotta partecipativa all'ISIS o ad analoghe associazioni internazionali, rispondenti a un modello "polverizzato" di articolazione. Precisamente, si è prospettata la tesi, poi accolta, secondo cui la partecipazione possa essere desunta da concrete condotte sintomatiche della condivisione ideologica delle finalità dell'associazione

Sul piano delle misure preventive, il 16 marzo 2021 il Consiglio d'Europa ha approvato il regolamento che prevede l'oscuramento dei siti in tempi estremamente rapidi. Le autorità degli Stati membri avranno la facoltà di emettere ordini di rimozione nei confronti dei prestatori dei servizi di comunicazione imponendo loro di rimuovere i contenuti terroristici o di disabilitarne l'accesso in tutti gli Stati membri. Le piattaforme Internet dovranno rimuovere i contenuti o disabilitare l'accesso entro un'ora.

Vitale, al riguardo, la collaborazione internazionale; sotto questo aspetto merita apprezzamento il ruolo svolto dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per facilitare lo scambio delle informazioni e degli atti a livello sovranazionale, e anche per diffondere la cultura della circolazione e condivisione delle informazioni.

Il monitoraggio dei detenuti a rischio costituisce uno snodo centrale nell'azione antiterrorismo essendo numerosa e variegata la popolazione carceraria di fede islamica; invero, mentre i soggetti detenuti per reati collegati al terrorismo internazionale sono ristretti in apposite sezioni (c.d. sezioni alta sicurezza) la maggioranza, ristretta per reati comuni, è esposta al rischio di possibili attività di proselitismo. In tale ottica, appare utile lavorare per attenuare il "bisogno di appartenenza ad un gruppo" dei detenuti comuni di fede islamica, che, se abbandonati a loro stessi, vivono la detenzione come un fallimento rispetto alle aspettative nel momento in cui sono giunti in Italia e possono pertanto essere attratti da un gruppo che offre solidarietà e senso di appartenenza.

L'analisi avviene attraverso la raccolta delle informazioni provenienti dal contesto penitenziario, relativi alla vita intramuraria e ai contatti con

l'esterno. Il sistema di analisi e monitoraggio del fenomeno del radicalismo violento e proselitismo in carcere consiste, dunque, in un'osservazione mirata e più approfondita del soggetto, al fine di accertare la sua eventuale adesione ad idee estremiste, attuare procedure di de-radicalizzazione, o in caso di prossima scarcerazione, di segnalazione alle Forze dell'Ordine.

Negli ultimi tempi, negli istituti penitenziari appare sempre più difficile rilevare eventuali segni di radicalizzazione; basti pensare agli ormai circoscritti casi di esternazione di solidarietà nei confronti di eventi o gruppi terroristici. Per tali motivi tra gli indicatori sulla radicalizzazione violenta hanno assunto particolare rilievo il cambiamento e l'isolamento dei detenuti.

Essenziale l'interazione tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, del Ministero della giustizia, la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, la Polizia di Prevenzione ed il Comitato di Analisi strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.).

Particolarmente efficace si è dimostrato il sistema di controllo delle scarcerazioni dei soggetti a rischio di radicalizzazione. Tale attività informativa è finalizzata a fornire ai Procuratori tutti gli elementi indispensabili per l'adozione delle più opportune attività preventive o investigative.

In conclusione, l'approccio che vede utilizzati al contempo strumenti penali adeguati alle condotte e il forte impegno nella prevenzione si rivela efficace.

In conclusione, le misure repressive - ivi compresi gli strumenti forniti dalla legislazione speciale - e quelle preventive hanno consentito un controllo costante delle attività prodromiche all'azione e alla organizzazione.

## ***2.5. La tratta di esseri umani***

La punizione della tratta di esseri umani è prevista dal Protocollo aggiuntivo della Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite. È un delitto particolarmente odioso, che rende vittime, ogni anno, migliaia di donne, uomini e bambini.

L'Italia è Paese di destinazione e di transito della tratta, che a volte usa anche le rotte del traffico di migranti, delitto diverso e punito secondo altro Protocollo della Convenzione di Palermo.

Il nostro Paese ha maturato una grande esperienza e può essere consi-

derato tra quelli maggiormente e più efficacemente impegnati nel contrastare questo vile delitto.

La tratta “moderna”, maggiormente diffusa ai fini di sfruttamento sessuale, si è ormai diversificata in altrettante tipologie; dallo sfruttamento lavorativo, all’accattonaggio, ai matrimoni forzati e al traffico illegale di organi.

La tratta è spesso legata a condizioni culturali specifiche del paese di origine. È dunque necessaria una particolare preparazione professionale per comprenderne gli aspetti diversificati e per approcciare le vittime. Grande importanza assume, di conseguenza, la corretta informazione degli operatori che si occupano di questa particolare tematica, in merito agli aspetti giuridici, politici, legali e sociali. La scarsa conoscenza dei vari aspetti della tratta e delle sue implicazioni sfocia spesso nella minor tutela delle vittime.

La competenza e soprattutto la sensibilità dei corpi di polizia giudiziaria destinati ad aver i primi contatti con le vittime si rivelano fattori spesso decisivi per il buon esito dell’attività istruttoria, almeno quanto il tempestivo intervento degli uffici giudiziari per assicurare alle vittime l’assistenza nei centri specializzati. Le nuove collaborazioni aprono spazi di approfondimento davvero rilevanti su cui numerose Procure, tra cui Bologna, Brescia, Catania, Napoli, Palermo, solo per citarne alcune, stanno concentrando sforzi investigativi del tutto improponibili sino a qualche anno fa.

L’analisi dei flussi migratori e delle diverse strategie operative delle organizzazioni criminali dedite alla tratta per finalità di sfruttamento lavorativo e sessuale costituisce uno degli elementi cardine su cui aprire comuni spazi di riflessione ad ogni livello e ormai da tempo è anche argomento di raccomandazioni sia comunitarie che internazionali.

È necessario conoscere profondamente il fenomeno per coglierne gli aspetti più profondi nella consapevolezza della particolare vulnerabilità delle donne e dei bambini coinvolti e delle condizioni socio-culturali, ambientali ed economiche dei paesi da dove provengono.

Il nostro Paese sta dedicando, da tempo, una grande attenzione al problema della tratta, destinando importanti risorse per l’attuazione delle direttive comunitarie e per rendere attuale ed efficace il piano nazionale anti-tratta che, come noto, comprende la gestione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una cabina di regia ed un tavolo tecnico con le finalità di adottare tutte le misure necessarie per affrontare le criticità rilevate con interventi

a tutti i livelli.

Altrettanto importanti sono le iniziative assunte a livello di Procure della Repubblica, con la costituzione di gruppi specializzati, diversificati anche se collegati a quelli sul traffico di migranti.

Le intense indagini condotte negli anni dagli organismi investigativi specializzati della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza consentono, oggi, di fare una valutazione molto approfondita delle mafie straniere e, in particolar modo, del fenomeno della tratta. Le relazioni prodotte dalle Forze di polizia impegnate nel contrasto a tali crimini, ricostruiscono nel dettaglio le rotte dei migranti per raggiungere le nostre coste, ritenendo il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani tra i principali business criminali (narcotraffico e contraffazione su scala mondiale) gestiti da potenti consorterie criminali transnazionali.

Tra queste, le più aggressive risultano oggi le organizzazioni nigeriane. L'impegno delle forze di polizia è ben coordinato e vede diversi progetti in atto, tra cui quello del Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato (ETUTU), che ha come obiettivo il contrasto alle organizzazioni criminali nigeriane dedite alla tratta e allo sfruttamento sessuale di connazionali in tutta l'Unione Europea.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha avviato a sua volta un "gruppo di lavoro" che coinvolge anche altri organismi (DIA e SCO) anche al fine di adottare nuove strategie di contrasto.

Il Gruppo di lavoro ha individuato la centralità di ricostruire la natura dei legami tra i *cult* operanti in Italia e nel resto d'Europa, nonché i rapporti tra i *cult* nigeriani e altre organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso.

Nel corso dell'anno 2020 e nei primi mesi dell'anno 2021 è stata iniziata, in collaborazione con l'amministrazione penitenziaria, un'analisi dei soggetti di nazionalità nigeriana che si trovano ristretti negli istituti penitenziari italiani.

L'intento è quello di porre in essere un monitoraggio della popolazione carceraria nigeriana per individuare quei detenuti che, per condizioni personali e trascorsi criminali, potrebbero fornire collaborazione alle autorità inquirenti.

Dagli elementi sin qui raccolti, emerge la grande pericolosità delle organizzazioni di origine nigeriana, in grado di competere con altre associazioni

criminali internazionali, per le grandi capacità organizzative ed economiche.

I diversi *cult* hanno tratti in comune, tra cui i riti di affiliazione e l'obbligo di concorrere al finanziamento del *cult*. Alla base del *cult* vi sono forme di assoggettamento legate alle ritualità magiche, al vincolo etnico e alla influenza delle *lobby* in madrepatria.

La violenza fisica è, tuttavia, uno degli elementi predominanti all'interno del *cult*, esercitate spesso verso connazionali, generalmente donne, costrette a prostituirsi.

Tra i principali interessi illeciti dei gruppi nigeriani vi sono infatti la tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione.

Introdotte clandestinamente in Italia le vittime vengono private dei documenti di identità e poi costrette, con minacce e violenze di ogni sorta, a esercitare il meretricio lungo le strade delle nostre città, sotto il ferreo controllo delle organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda i clandestini uomini, invece, una volta destinati ai centri di accoglienza o per richiedenti asilo, essi vengono avvicinati da connazionali che ne organizzano la fuga, per poi affidarli a sfruttatori che ne dispongono in relazione alle esigenze dell'organizzazione (generalmente per lo spaccio di droga).

I proventi illecitamente acquisiti sono in via generale reinvestiti, sia per l'acquisto di immobili in madrepatria, sia per continuare le attività criminali, quali il traffico di armi o stupefacenti. I proventi possono essere anche investiti sul territorio nazionale, prevalentemente in attività economiche (*african-shop*, *phone center*, *internet point*, ecc.) che, per caratteristica e distribuzione, sono in grado di costituire punti di aggregazione per i connazionali e, quindi, utili strumenti di controllo per i citati traffici illeciti. Circa il trasferimento di denaro in madrepatria è stato rilevato il ricorso ai c.d. *money transfer* ovvero a reti abusive di raccolta e trasferimento di denaro (il sistema *euro to euro*).

Molto importanti sono alcune esperienze territoriali. Su tutto il territorio nazionale sono diffuse indagini che partono spesso da segnalazioni delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della Protezione internazionale, ma ancora più spesso dalla rilevazione della presenza di giovanissime prostitute (come evidenziato da Bologna, Brescia, Messina, Reggio Calabria, Trieste, Venezia e Roma).

Sono indicate spesso condotte di riduzione in schiavitù e costrizione alla prostituzione attraverso forme di assoggettamento psicologico di natura pseudoreligiosa - riti juju - per i quali si vedano Brescia, Napoli e Cagliari.

In quest'ultima città è stata affermata anche la mafiosità dell'organizzazione che gestiva la tratta di persone ed il traffico di stupefacenti

Reggio Calabria segnala l'importanza di un metodo di lavoro che vede lo stabile coinvolgimento delle Procure della Repubblica, in contatto con la Direzione distrettuale antimafia, e tra queste in particolare la maggiormente esposta, Locri.

Dalle indagini napoletane emerge il collegamento con altre attività criminali. Non di rado, infatti, lo sfruttamento della prostituzione e la tratta di esseri umani emergono nel corso delle indagini sul traffico di sostanze stupefacenti a dimostrazione della poliedricità delle organizzazioni nigeriane e africane in genere impegnate nell'esercizio di diverse attività criminali nel medesimo territorio.

Una particolare menzione merita la Direzione distrettuale antimafia di Catania, che già da anni ha istituito un gruppo di lavoro specializzato sulla tratta, che opera anche attraverso il confronto di dati tra tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nel fenomeno e che ha dato origine ad un cospicuo numero di procedimenti penali.

Sul piano della cooperazione internazionale, inoltre, la Direzione distrettuale antimafia di Catania ha avviato un progetto sperimentale con la presenza presso gli uffici giudiziari di un magistrato di collegamento e *prosecutor* nigeriano allo scopo di facilitare la collaborazione tra le autorità italiane e nigeriane.

Anche la Direzione distrettuale antimafia di Palermo ha costituito un gruppo di lavoro che si avvale della diretta collaborazione di un magistrato nigeriano distaccato in Italia. Con l'intervento del magistrato nigeriano, infatti, sono state avviate nuove forme di audizione dei cittadini stranieri coinvolti nel traffico e nella tratta di esseri umani e adottate misure tempestive per la protezione dei familiari delle vittime oggetto di gravi minacce nei Paesi di origine.

A tal riguardo risulta utilissima la rete di cooperazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni che consente di conoscere situazioni di vulnerabilità altrimenti destinate alla sommersione.

## ***2.6. Il traffico di migranti***

Il traffico di migranti costituisce un'occasione per la tratta e può esserlo anche per l'ingresso nel territorio dello Stato e quindi in Europa di soggetti radicalizzati nei Paesi di origine o in zone di combattimento.

Tuttavia, esso va nettamente distinto dall'uno e dall'altro aspetto, al fine di evitare generalizzazioni e di comprenderne le specificità, anche al fine di un efficace contrasto.

Il traffico di migranti è previsto dal Protocollo specifico, addizionale alla Convenzione UNDOC del dicembre 2001. Esso va quindi contrastato con determinazione, in quanto costituisce sfruttamento per fini di profitto di guerre, catastrofi umanitarie o anche solo della spinta al miglioramento delle proprie condizioni di vita.

È ben chiaro a chiunque operi per la repressione di queste condotte che esse non potranno essere veramente contrastate senza una politica delle migrazioni, che preveda interventi nei paesi di origine e che sappia garantire la protezione a chi ne ha diritto, perché fugge da guerre e da altre situazioni riconosciute come legittimanti dalla Comunità internazionale. La non sempre chiara applicazione, spesso per ragioni umanitarie causate dalla lunghezza delle procedure, delle diverse tipologie di protezione, determina una minore efficacia proprio per coloro che ne avrebbero più bisogno, perché effettivamente in fuga da pericoli reali.

Solo in questi giorni si prende finalmente atto della necessità di una politica delle migrazioni correlata con quella del lavoro e si aprono, finalmente, gli ingressi legali, anche per via della pressione degli imprenditori. A questo ha portato anche la nuova disciplina sul caporalato e sullo sfruttamento del lavoro illegale. Ormai è chiaro a ogni imprenditore che alla carenza di personale, anche per il lavoro stagionale, non si può più fare ricorso a scorciatoie.

La lunga esperienza maturata da questo Ufficio, dalle Direzioni distrettuali antimafia e dal pubblico ministero nella funzione civile, ci legittima ad affermare che solo una azione coordinata dell'intero apparato statale, priva di ideologismi e basata sulla conoscenza della realtà, potrà avviare una politica in grado di rendere il contrasto efficace e - infine - anche accettabile dall'opinione pubblica.

Le rotte tradizionali di ingresso dei migranti nel territorio europeo sono

ormai ben definite. Esse mutano con il mutare del contesto geopolitico, con grande flessibilità. Altrettanto flessibili sono gli strumenti utilizzati, dai gommoni alle navi da pesca alle grandi navi madre.

I flussi migratori diretti verso il nostro Paese occupano attualmente due teatri principali: uno che riguarda le coste pugliesi, calabresi e lucane prospicienti l'Adriatico meridionale e lo Jonio (attraverso l'utilizzo di potenti gommoni ed imbarcazioni a vela) e, l'altro, quello del Mediterraneo centrale, a ridosso delle coste nordafricane. Le organizzazioni di trafficanti che gestiscono questi viaggi, pianificano le traversate del Canale di Sicilia su mezzi che versano già alla partenza in condizioni precarie, tali da rendere doverosa l'azione di soccorso.

Il flusso più consistente si rileva dalle coste libiche ove si riversano non solo migranti africani (ivi compresi cittadini di origine marocchina), ma anche palestinesi e del sub-continente indiano. In particolare, le località costiere libiche da cui, con maggiore frequenza, salpano i natanti con a bordo i migranti sono la costa occidentale in prossimità del confine tunisino e quella orientale, nelle vicinanze del confine egiziano. Per quanto riguarda la rotta anatolico-balcanica, i migranti si imbarcano dall'Albania e dal Montenegro per raggiungere le coste pugliesi ovvero dalla Grecia e dalle coste turche per raggiungere le spiagge italiane della Puglia e della Calabria.

Meno utilizzata appare allo stato la c.d. rotta balcanica terrestre.

Nell'anno 2020, a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19 è stata registrata una deviazione delle attività criminali attraverso le rotte terrestri e marittime in ragione dei vincoli esistenti sui collegamenti aerei legati al Covid-19; in controtendenza rispetto ai dati del 2019, è stato rilevato un aumento considerevole di partenze provenienti dal Mediterraneo centrale ed una riduzione dei numeri sulla rotta balcanica conosciuta anche come rotta del Mediterraneo Orientale.

Inoltre, secondo quanto segnala la Procura nazionale antimafia e anti-terrorismo a seguito di informazioni di cooperazione internazionale, i trafficanti hanno ripreso ad utilizzare automezzi pesanti e treni merci per muovere migranti attraverso le frontiere, approfittando della libera circolazione delle merci.

Le attività di contrasto al fenomeno migratorio svolte dagli uffici giudiziari nel corso dell'emergenza pandemica attestano che i trafficanti, nel

confrontarsi con questo nuovo scenario, hanno dimostrato grande capacità di adattamento, cambiando repentinamente *modus operandi* e individuando nuove rotte; hanno utilizzato i *social media* per pubblicizzare i loro servizi, compresi quelli di intermediazione finalizzati a favorire il traffico attraverso il procacciamento di documenti falsi, pubblicando annunci, foto e video per rappresentare le esperienze dei migranti, fornire consigli e diffondere disinformazione sulla pandemia da Covid-19, hanno innalzato i prezzi a causa della maggiore difficoltà di viaggiare e dell'aumento dei rischi.

Le restrizioni imposte a livello internazionale sul traffico aereo hanno costretto le reti criminali a cercare rotte alternative e a utilizzare mezzi di trasporto aventi maggiore capacità per compensare le potenziali perdite economiche.

È stato segnalato che il doveroso e necessario rispetto delle procedure sanitarie, imposte dalla normativa emergenziale, ha finito per pregiudicare le attività investigative, impedendo di effettuare, nell'immediatezza dello sbarco, accertamenti (escussione dei migranti, acquisizione di materiale e di altri dati) indispensabili per lo sviluppo delle indagini.

Sempre a causa dei riflessi della pandemia sul tessuto economico-sociale, si sono incrementate le attività di supporto all'immigrazione clandestina da parte di cittadini italiani e/o stranieri regolarmente dimoranti in Italia; diverse condotte delittuose sono state, infatti, poste in essere da persone incensurate che, spinte dalla possibilità di realizzare facili ed immediati guadagni, si sono rese disponibili, attraverso fittizie dichiarazioni di ospitalità o assunzioni, a consentire agli immigrati di ottenere un valido titolo di soggiorno nel nostro Paese.

Particolarmente rilevanti, in relazione ai profili di cooperazione internazionale, sono stati i risultati raggiunti dalla Direzione distrettuale antimafia di Palermo attraverso la partecipazione, unitamente ad altre autorità giudiziarie e di polizia italiane, olandesi ed inglesi e con il supporto dell'Agencia Europea di Polizia "Europol" e della Corte Penale Internazionale, al cd. "Progetto Thalassa", nato a seguito dell'inserimento, nel giugno del 2018, di numerosi indagati della Procura di Palermo nella lista compilata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU dei più pericolosi trafficanti di esseri umani; tale progetto ha già consentito di identificare diversi trafficanti per lungo tempo rimasti ignoti, di individuare i circuiti utilizzati per la movimentazione dei flussi finanziari,

di localizzare le vittime, distribuite nel territorio europeo, che così hanno potuto rendere dichiarazioni utili alle indagini.

La Direzione distrettuale antimafia di Catania segnala difficoltà nella cooperazione giudiziaria della Libia e della Turchia, Paesi che non hanno fornito risposta alle richieste di rogatoria.

Un nuovo flusso migratorio, che utilizza imbarcazioni da diporto, costituisce oggetto di diverse attività investigative a tutt'oggi in corso, svolte, in particolare, sia dalla stessa Direzione distrettuale antimafia di Lecce che dalle Direzioni distrettuali antimafia di Catanzaro e Reggio Calabria.

Le connotazioni generali del traffico criminoso emergenti dal complesso dei procedimenti segnalati appaiono del tutto analoghe: la rotta del Mediterraneo centrale è stata sostituita da quella del Mediterraneo orientale; le grosse “carrette del mare”, con centinaia di migranti a bordo, sono state sostituite da piccole imbarcazioni a vela, che consentono sbarchi ripetuti e numerosi sulla costa jonica; i migranti hanno nazionalità per lo più irachena, afgana, iraniana e siriana; gli scafisti sono cittadini di provenienza russofona (soprattutto russi, moldavi ed ucraini).

Sempre con riguardo al flusso migratorio che dalla Grecia parte verso l'Italia e da qui verso altri Paesi dell'Europa del nord, va menzionata la complessa attività investigativa svolta dalla Direzione distrettuale antimafia di Roma nell'ambito della c.d. “Operazione Avium”, che si è avvalsa, grazie alla collaborazione di Eurojust, della cooperazione internazionale con alcuni dei Paesi europei interessati dal traffico quali luoghi di destinazione finale dei migranti.

Indagini svolte dalle Direzioni distrettuali antimafia di Messina e Caltanissetta indicano il possibile utilizzo di “matrimoni fittizi” disvelando l'esistenza di uno strutturato sistema illecito finalizzato alla celebrazione di matrimoni fittizi tra cittadini italiani e nordafricani (marocchini, algerini e tunisini). Non dissimile, nella sostanza, il metodo svelato dalla Direzione distrettuale antimafia di Firenze, per la regolarizzazione della permanenza in Italia di immigrati cinesi, mediante la presentazione alle autorità competenti di documentazione attestante falsamente i rapporti di dipendenza lavorativa da datori di lavoro italiani. Strettamente legato al fenomeno migratorio cinese appare, poi, lo sfruttamento lavorativo di connazionali, utilizzati quale manodopera illegale.

Nei procedimenti segnalati dalla Direzione distrettuale antimafia di Brescia, oltre alle ripetute connessioni riscontrate tra il traffico di esseri umani e la

tratta, è emerso l'interessamento della criminalità organizzata nelle attività che concernono l'ingresso e la permanenza illecita di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale; in particolare, è stata riscontrata l'ingerenza delle organizzazioni criminali "tradizionali" nella gestione della immigrazione clandestina e nell'impiego di manodopera irregolare in diversi settori economici.

Oltre all'attività di coordinamento delle Direzioni distrettuali antimafia su questo terreno, la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo ha avviato il coordinamento con altri organismi, sia a livello internazionale che interno. A quest'ultimo proposito, di particolare interesse appare la conclusione di un accordo con lo Stato Maggiore della Difesa per la condivisione delle informazioni utili, pur nel rispetto delle attribuzioni di ciascun organo e della riservatezza delle notizie coperte da classifica.

Altrettanto significativo è stato il rapporto con Eurojust nei casi, sempre più frequenti, di collegamenti tra indagini in materia di immigrazione clandestina aventi rilevanza transnazionale.

L'impegno della Direzione nazionale antimafia in questo specifico settore si è realizzato anche attraverso la designazione di un magistrato dell'Ufficio a componente del *Focus Group of prosecutors/investigating judges from EU Member States specialised in or dealing with migrant smuggling cases*, costituito da Eurojust nell'aprile del 2020 per dar seguito al documento del 6 dicembre 2018 con il quale il Consiglio dell'Unione europea approvava una serie di misure atte a contrastare le reti criminali dedite al traffico di esseri umani.

Attraverso questa iniziativa, sostenuta in particolare dal *team* anti-tratta di Eurojust - presieduto dal membro nazionale per l'Italia, Filippo Spiezia - si è inteso sviluppare i contatti tra i magistrati dei vari Stati membri maggiormente specializzati in questo specifico settore criminale allo scopo di favorire la discussione e lo scambio di informazioni sull'evoluzione di tali fenomeni criminali, la condivisione di buone pratiche investigative, la diffusione di documenti elaborati da Europol e dalla stessa Eurojust.

## ***2.7. Misure di prevenzione patrimoniale***

Notevole l'impegno del pubblico ministero, in tutte le sue articolazioni, nella materia delle misure di prevenzione, nella consapevolezza che il sistema di verifica della pericolosità sociale e dei conseguenti provvedimenti di pre-

venzione, personali e reali, ha da tempo assunto un ruolo centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata; esso peraltro si lega all'ampliamento delle confische ad altri settori dell'illegalità, così come delle misure di prevenzione (basti pensare alle condotte di radicalizzazione).

A venti anni dall'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, è ormai un dato acquisito, anche a livello internazionale, la crescente preoccupazione derivante dall'impatto negativo della criminalità sulle istituzioni democratiche e sul sistema dell'economia legale.

Le misure sono, peraltro, ancor più significative in relazione alle conseguenze della pandemia. Come si è già osservato, la liquidità della criminalità organizzata rende l'acquisizione delle imprese in crisi più agevole, mentre gli imponenti investimenti economici dell'intera Europa moltiplicano il rischio di predazione delle risorse.

Per ciò che concerne l'impegno del nostro Ufficio, si è cercato un equilibrio tra le suddette esigenze e la tutela dei diritti patrimoniali delle persone attinte dalle misure.

Permangono tra l'altro incertezze interpretative sulla natura del rimedio esperibile per il riesame delle posizioni già coperte dal giudicato di prevenzione ma incise dalla sentenza della Corte costituzionale 27 febbraio 2019, n. 24.

Quanto alla **corretta perimetrazione temporale** tra l'epoca di acquisizione della ricchezza confiscata e quella di manifestazione della pericolosità sociale qualificata del proposto (nel caso specifico un soggetto partecipe dell'associazione mafiosa Cosa Nostra), l'Ufficio, in presenza di contrasti interpretativi e pur senza spingersi a sostenere che la confisca dia luogo ad una forma di *actio in rem*, ha sostenuto con successo<sup>36</sup> la tesi secondo cui anche l'accumulo di ricchezza ingiustificata in epoca successiva alla manifestazione della pericolosità sociale può essere oggetto di ablazione.

Decisivo rilievo va, invece, opportunamente attribuito proprio al concetto di *derivazione causale*.

Ciò che muta, ovviamente, è il registro probatorio, più o meno rigoroso,

---

<sup>36</sup> Cass Sez. 6, Sentenza n. 36421 del 06/09/2021.

a seconda dello iato temporale che intercorre tra la data dell'acquisizione e la data finale del periodo in cui si è manifestata la pericolosità sociale.

Tanto più questa distanza temporale è sensibile tanto più rigorosa deve essere l'individuazione degli 'indici fattuali' idonei a comprovare che il bene oggetto di confisca sia stato acquisito con il reimpiego diretto della illecita accumulazione di ricchezza pregressa.

In altri termini, senza alcun ingiustificato automatismo, la confiscabilità di un bene acquistato a distanza di un tempo - anche considerevole - dal momento di cessazione della manifestazione della pericolosità sociale è subordinata alla presenza di elementi specifici che riconducano in maniera rigorosa ed univoca l'acquisto in questione al reimpiego diretto di capitali illecitamente accumulati in precedenza, cioè nel periodo in cui il soggetto è appartenuto al sodalizio mafioso.

Parimenti importante, sul piano processuale, l'affermazione del principio secondo cui ai provvedimenti applicativi di misure di prevenzione (nella specie, decreto di confisca) non si estende, mancando un'espressa disposizione in tal senso, la sanzione della nullità prevista, con riferimento alle misure cautelari personali, dall'art. 292, comma 1, lett. c) e c *bis*), cod. proc. pen., per il caso di violazione, da parte del giudice, dell'obbligo di autonoma valutazione dei presupposti di legge rispetto alla richiesta del pubblico ministero<sup>37</sup>.

Merita una citazione anche l'affermazione del principio sostenuto dall'Ufficio secondo cui legittimati alla formulazione della proposta sono sia il Procuratore della Repubblica sia i suoi sostituti, in quanto delegati, anche informalmente, non rilevando in tal senso la mancanza agli atti di una delega scritta, che non è richiesta dalla legge, attesa la impersonalità dell'ufficio di Procura<sup>38</sup>.

Applicabile, invece, anche alle misure di prevenzione il generale principio del divieto del *bis in idem*<sup>39</sup> nel caso siano emessi più provvedimenti non definitivi dello stesso tipo nei confronti di una medesima persona e sulla base

---

<sup>37</sup> Cass. Sez. 2, Sentenza n. 33540 del 16/07/2021.

<sup>38</sup> Cass. Sez. 6, Sentenza n. 29846 del 20/05/2021.

<sup>39</sup> Cass. Sez. 6, Sentenza n. 30167 del 07/07/2021.

dei medesimi elementi.

Prosegue il processo delle indicazioni nomofilattiche nella materia delle complesse procedure di controllo giudiziario su istanza di parte ai sensi dell'art. 34 *bis* del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159<sup>40</sup>.

Il progressivo rilievo dell'istituto del **controllo giudiziario** va positivamente apprezzato quale strumento finalizzato a mitigare il peculiare rigore delle conseguenze *dell'interdittiva* antimafia, salvaguardando la continuità dell'impresa con le conseguenti positive ricadute sul mantenimento dei livelli occupazionali e della stessa impresa sul mercato legale.

La commistione di valutazioni tra l'organo amministrativo (il Prefetto) e l'autorità giudiziaria ha posto complesse questioni di *regolamento di confini* in punto di valutazione del prerequisito del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende.

Al riguardo va richiamata la distinzione della procedura di controllo giudiziario disposto d'ufficio dal giudice della prevenzione (ai sensi del primo comma dell'art. 34 *bis* cit.) rispetto alla richiesta della parte privata di accedere al c.d. controllo giudiziario volontario.

Ciò perché è proprio attraverso la distinzione dei due istituti che la Corte di legittimità<sup>41</sup> ha ritenuto che detta valutazione è riservata in via esclusiva al giudice della prevenzione, in funzione di un controllo c.d. prescrittivo (*ex* primo comma dell'art. 34 *bis* cit.), mentre nel caso di istanza della parte privata, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, tale valutazione deve tener conto dell'accertamento di quello stesso prerequisito effettuato dall'organo amministrativo con l'informazione interdittiva antimafia, che rappresenta, pertanto, il substrato della decisione del giudice ordinario al fine di garantire il contemperamento fra i diritti costituzionalmente garantiti della tutela dell'ordine pubblico e della libertà di iniziativa economica attraverso l'eser-

---

<sup>40</sup> In linea con i principi affermati dalle S.U. Ricchiuto (46898/2019) è stato opportunamente precisato che l'assetto dei rimedi impugnatori previsti per il controllo giudiziario ex art. 34 *bis* ha la stessa *ratio* di quello delineato per la misura dell'amministrazione giudiziaria dall'art. 34 del medesimo codice antimafia.

Sicché l'operato richiamo in quella sede dell'art. 27, d. lgs. n. 159 del 2011 (che a sua volta rimanda all'art. 10) vale a limitare alla violazione di legge l'ambito delle censure proponibili con il ricorso per cassazione.

<sup>41</sup> Cass. Sez. 2, Sentenza n. 9122 del 28/01/2021 e Sez. 6, Sentenza n. 30168 del 07/07/2021.

cizio dell'impresa.

Rilevanti, infine, sul piano della verifica degli oneri probatori a carico dell'impresa richiedente il controllo volontario risultano due decisioni.

Con la prima<sup>42</sup> si è affermato che ai fini dell'ammissione alla misura del controllo giudiziario, di cui all'art. 34 *bis*, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, non grava sull'impresa istante l'onere di allegare, in sede di impugnazione, elementi di prova idonei a rappresentare l'occasionalità del rapporto avuto con l'associazione mafiosa.

Con la seconda<sup>43</sup> si precisa che neppure l'allegazione di un programma di "bonifica aziendale" costituisce condizione di ammissibilità della domanda, trattandosi di requisito non richiesto dalla norma, spettando all'autorità giurisdizionale il potere-dovere di formulare una prognosi circa la possibilità di bonificare l'impresa.

L'Ufficio dedica una particolare attenzione alla giurisprudenza comunitaria.

Lo snodo essenziale della questione riguarda, infatti, l'impatto di questa giurisprudenza nell'interpretazione convenzionalmente orientata sui limiti dei provvedimenti ablativi in assenza di condanna penale; percorso che deve essere armonizzato con i principi sanciti per le confische (dirette o per equivalente) che seguono alla condanna penale.

Su questo percorso è destinata ad incidere anche la lettura, in senso tassativo, delle categorie criminologiche conseguenti alla sentenza De Tommaso della Grande Camera ed alla sentenza n. 24 del 2019 della Corte costituzionale.

L'esame della proporzionalità della misura ablativa e della sua stretta connessione - fattuale e temporale - con specifiche condotte attribuibili al prevenuto (da cui la ricchezza oggetto di confisca deriva) non può, infatti, prescindere da una interpretazione sistematica e coerente con le norme della Convenzione EDU nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo.

La chiave di lettura che il nostro Ufficio propone è, sul punto, costruita su un percorso che, nel pieno rispetto delle garanzie procedurali e sostanziali di prevedibilità delle conseguenze delle violazioni contestate, consideri

---

<sup>42</sup> Cass. Sez. 6, Sentenza n. 35951 del 02/07/2021.

<sup>43</sup> Cass. Sez. 6, Sentenza n. 33583 del 15/06/2021.

legittime soltanto le confische che, pur in assenza di condanna penale, siano proporzionali alle contestazioni e connesse direttamente e con adeguata determinatezza a specifiche condotte espressione di pericolosità sociale.

Questo punto di equilibrio consente infatti di confermare che la confisca di prevenzione non si traduce in un processo contro il patrimonio di sospetta e non giustificata provenienza, ma è sempre collegata a concrete manifestazioni di pericolosità sociale sia generica sia qualificata.

## **2.8. I reati ostativi**

Tra gli aspetti più delicati della fase della esecuzione vi è certamente l'accesso ai benefici e le misure di cui all'art. 4 *bis* ord. pen.

La necessità di introdurre modifiche nella normazione penitenziaria in materia di reati gravi, consumati in contesti organizzati e in particolare mafiosi, ha destato tra gli operatori un vasto allarme, rappresentato anche nel corso delle interlocuzioni della Procura generale con gli altri uffici generali e con il Procuratore nazionale antimafia, che sul punto ha fornito un contributo di grande rilievo, basato sulla ormai lunga esperienza. Queste indicazioni sono contenute anche nella relazione del suo ufficio<sup>44</sup>.

Il confronto è stato di grande utilità, perché non basato su pregiudiziali rifiuti o su allarmi catastofistici, ma sulla identificazione delle problematiche

---

<sup>44</sup> "Nell'ottica di una rivisitazione del sistema, la Direzione nazionale, prima ancora del deposito delle motivazioni della sentenza n. 253 del 2019 della Corte Costituzionale, aveva segnalato una duplice esigenza: "da un lato, nei casi di delitti di associazione mafiosa (416-bis e 416-ter) o terroristica ovvero di delitti aggravati dall'art. 416-bis.1 comma 1, cod. pen.- ovviamente con esclusione dei soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41bis- l'accesso ai benefici deve essere subordinato alla verifica dell'avvenuta recisione irreversibile dall'associazione di appartenenza o da altre associazioni omologhe desunta dalla condotta collaborativa ex art. 58-ter o da concreti elementi che provino l'esclusione soggettiva del detenuto o che l'associazione non sia più esistente, neppure come parte di altro sodalizio, e dall'altro, l'esigenza di subordinare la valutazione in ordine alla sussistenza dei collegamenti con la criminalità mafiosa o terroristica agli elementi informativi e al parere obbligatorio del Procuratore nazionale e/o del Procuratore distrettuale competente in relazione al Tribunale che ha emesso la sentenza di condanna per il delitto associativo e/o del Procuratore distrettuale del territorio di riferimento dell'associazione criminale del detenuto. Una valutazione individualizzata ed attualizzata che non si limita alla risposta del detenuto al trattamento penitenziario, ma si estende al contesto esterno al carcere nel quale si prospetta la possibilità di un sia pur breve e momentaneo reinserimento dello stesso detenuto".

più difficili da risolvere, nello spirito della più completa collaborazione.

Un punto sottolineato da più parti, ad esempio, è il necessario raccordo con la modifica del sistema delle pene e con la chiara opzione della Riforma per misure riparatorie e restitutive nei rapporti tra condannato (nella riforma anche imputato) e vittime.

Non si può dunque prescindere, nel valutare l'effettivo superamento delle remore al godimento del beneficio, anche di questi aspetti, come si vedrà tra breve.

L'art. 4 *bis* fu introdotto dal d.l. n. 152 del 1992 ed immediatamente modificato dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306, all'indomani della strage di Capaci. Nell'originaria formula, esso sanciva una bipartizione probatoria per eccesso a benefici penitenziari e misure alternative: per alcuni delitti di sicura ed immediata riferibilità alla criminalità organizzata (comunemente poi chiamati, in dottrina, come "delitti di prima fascia", ora commi 1 e 1 *bis*), presupposto imprescindibile era l'acquisizione di «elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata»; per altri delitti, particolarmente gravi ma non afferenti alla criminalità organizzata (c.d. "di seconda fascia", ora comma 1 *ter*), risultava "sufficiente" verificare l'assenza di collegamenti in atto con la criminalità organizzata. Nel primo caso, in breve, l'accesso ai benefici si impernia sulla collaborazione (art. 58 *ter*, O.P.) o inesigibilità di essa ovvero prova sicura della cessazione del collegamento originario; nel secondo, assenza indiziaria di collegamenti in atto con il crimine organizzato.

Come è stato rilevato, l'art. 4 *bis* (ed il secondo comma all'art. 41 *bis*) hanno costituito (e costituiscono ancora oggi) l'emblema della lotta alla criminalità organizzata sul versante penitenziario. Per i condannati ai reati "di prima fascia", infatti, la disciplina ha rappresentato il necessario e coerente *pendant* delle norme sostanziali e processuali che connotano l'intervento penale nel versante della criminalità organizzata. Entrambi, infatti, non sono affatto volti all'inasprimento delle condizioni di detenzione, non dunque carcere duro come qualcuno a volte erroneamente afferma.

L'obiettivo delle preclusioni a taluni benefici e il controllo di ridotti contatti del detenuto con l'esterno furono istituiti come misure insieme di prevenzione speciale e generale. La finalità di evitare che il condannato per gravissimi delitti di criminalità organizzata potesse mantenere i contatti con l'organizzazione, addirittura dirigerla dal carcere o riprendere il ruolo apica-

le non appena rimesso anche temporaneamente in libertà, era fondata nelle caratteristiche strutturali delle organizzazioni di stampo mafioso, che prevedono, non come teorema accusatorio, ma come rilevazione di fatto basata su innumerevoli acquisizioni probatorie, che dalle mafie si esca solo con la morte, pena le più gravi sanzioni per sé e per i propri congiunti.

Dimenticare una stagione della nostra vita collettiva, insanguinata dalle uccisioni di madri, sorelle, fratelli, parenti fino a gradi lontani e infine anche bambini sciolti nell'acido, quale punizione per coloro che abbandonavano Cosa Nostra, rischia di far dimenticare anche le ragioni di misure di separazione del condannato dalla organizzazione di appartenenza.

L'uccisione del giudice istruttore Cesare Terranova fu decisa in carcere. Molti altri omicidi hanno avuto la stessa origine.

La logica della totale rescissione dal contesto di criminalità organizzata anche nell'ambito penitenziario, si collegava a quella legislazione che mirava ad incentivare la dissociazione e la collaborazione con la giustizia degli "uomini d'onore" e che, coerentemente, non poteva che essere estesa al trattamento penitenziario, pena la sua stessa negazione o dissoluzione. Architettura, questa, riconosciuta legittima nei primi interventi della stessa Corte costituzionale (segnatamente, sentenza n. 306 del 1993), la quale riteneva assenti frizioni con la Carta nella finalità di specifica prevenzione connessa ai vantaggi riservati ai soli detenuti collaboranti con la giustizia. Ciò in quanto la Corte ritenne - secondo una chiara sequenza logica - che l'assenza di pericolosità sociale (meglio: il superamento della presunzione di sua esistenza) originasse solo da una sicura interruzione del legame 'di contatto' originario con l'associazione criminosa e che elemento univoco e dirimente della cesura fosse da considerarsi solo la collaborazione. Letteralmente, la Corte affermò: «(...) In questo quadro appare certamente rispondente alla esigenza di contrastare una criminalità organizzata aggressiva e diffusa, la scelta del legislatore di privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività, attribuendo determinati vantaggi ai detenuti che collaborano con la giustizia». Discorso che - com'è noto - si pose diversamente per la revoca automatica del beneficio già concesso, derivante dalla mancata collaborazione.

Questo è stato, per almeno due decenni, lo schema teorico di inquadramento del problema, anche da parte della giurisprudenza costituzionale successiva (v., ad es., sentenze nn. 357 del 1994; 68 del 1995; 504 del 1995,

ecc.) la quale ribadisce che la collaborazione “oggettivamente esigibile” (così denominata in dottrina) costituisce condizione necessaria e sufficiente per l’accesso ai benefici, restando fuori quella del partecipe con ruolo marginale; quella in presenza di fatti tutti processualmente accertati in modo completo; quella del detenuto che abbia già in precedenza usufruito dei benefici, e altre analoghe ipotesi.

Senza dimenticare, peraltro, che l’esperienza giudiziaria ha dimostrato il frequente ricorso all’uso strumentale della collaborazione impossibile e/o inesigibile esclusivamente finalizzata all’accesso ai benefici altrimenti non consentiti.

Il sistema cambia volto - e si snatura, anche nei suoi definiti e razionali presupposti originari- allorché l’art. 4 *bis* viene irragionevolmente aggravato da una serie di interventi normativi (l. n. 279 del 2002; d.l. n. 11 del 2009; l. n. 3 del 2019, c.d. spazzacorrotti, per citarne solo alcuni) con l’inclusione di tipologie di reato assolutamente distanti da quelli di criminalità organizzata, per oggetto, bene giuridico protetto e ragione/logica punitiva. Dalla riduzione in schiavitù (art. 600 cod.pen.), alla tratta di persone (art. 601 cod.pen.), all’acquisto e l’alienazione di schiavi (art. 602 cod.pen.), ai reati sessuali - con, al loro interno, distinzioni ai fini trattamentali (con osservazione scientifica della personalità) - ai più gravi reati contro la pubblica amministrazione, con collaborazione nelle forme dell’art. 323 *bis*, cod.pen.

Può affermarsi che ogni ‘emergenza criminosa’ - specie quella di più intensa emozione sociale - abbia avuto, di volta in volta, la sua cartina al tornasole nel meccanismo dell’art. 4 *bis*. Riverbero che ha naturalmente reso lasca e quasi irriconoscibile la ratio originaria della disposizione. Anche perché, rispetto ad una estesissima e variegata platea di reati, la deterrenza attuata nello snodo carcerario rieducativo ha dubbia valenza. Anche questi profili sono stati con chiarezza colti dalla giurisprudenza costituzionale, come appresso si dirà meglio.

Queste addizioni rischiano di snaturare la chiara e coerente struttura originaria della “ostatività”. Rischiano cioè di far ritenere che si tratti non di uno degli strumenti atti a impedire la prosecuzione, dentro e fuori del carcere, delle attività criminose in ambito associativo, ma di carcere duro. Riportare a chiarezza tale diversità è fondamentale.

In realtà, la logica originaria dell’istituto si conserva ancora - ed intatta

- solo alla condizione che lo si collochi nel suo originario ed assai ristretto perimetro, nell'ambito del quale peraltro lo strumento, in questi tre decenni di applicazione, è risultato un profilo decisivo quanto alle condanne per delitti di mafia. La Corte EDU (sentenza 13 giugno 2019 - ricorso n. 77633/16 - Viola contro Italia) ha, com'è noto, censurato l'automatismo dell'equivalenza - sottesa al regime dell'ergastolo ostativo - tra la mancanza di collaborazione e la pericolosità sociale del condannato (§ 119), affermando come il limite della disposizione sia da individuarsi nell'erroneo presupposto che la dissociazione con l'ambiente criminale di provenienza possa verificarsi solo mediante la collaborazione (§ 121).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 253 del 2019, ha sottolineato che la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario non possa assurgere ad insuperabile indice legale di mancato ravvedimento: secondo la Corte, la condotta di collaborazione ben può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche in vista dei vantaggi che la legge vi connette, e non anche segno di effettiva ri-socializzazione; così come, di converso, la scelta di non collaborare può esser determinata da ragioni che nulla hanno a che vedere con il mantenimento di legami con associazioni criminali.

Nell'ordinanza n. 97 del 2021, la Corte si è però mostrata consapevole della possibile lettura negativa della rilevanza della collaborazione e ha tenuto a sottolineare che "ciò non significa affatto svalutare il rilievo e utilità della collaborazione, intesa come libera e meditata decisione di dimostrare l'avvenuta rottura con l'ambiente criminale, e che certamente mantiene il proprio positivo valore, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente, qui non in discussione. Significa, invece, negarne la compatibilità con la Costituzione se e in quanto essa risulti l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale".

Dunque, la Corte ha definitivamente chiarito che le misure di attuazione delle sue indicazioni non possono mettere in discussione il valore della collaborazione processuale, come via principale per dimostrare l'effettivo allontanamento del detenuto dalla organizzazione cui apparteneva.

Ma il magistero costituzionale ha anche posto in evidenza ulteriori ed importanti connotazioni teoriche del problema, spesso tralasciate nella riflessione collettiva sul problema. In particolare, che - se è vero che la scelta di

radicale distacco non è espressa esclusivamente dalla collaborazione con la giustizia e che il decorso del tempo della esecuzione della pena “esige una valutazione in concreto, che consideri l’evoluzione della personalità del detenuto” in forza dell’art. 27 Cost., per l’irragionevolezza, altrimenti, di una presunzione assoluta di pericolosità sociale coincidente con l’immutabilità, sia della personalità del condannato che del contesto esterno di riferimento - è indubbio che (§ 9 del Considerato), per i reati di partecipazione all’associazione mafiosa (quale quello oggetto di scrutinio della Corte) ed i reati ad esso collegati la valutazione in concreto non deve dimenticare specifici canoni di metodo. In ragione, infatti, delle «specifiche connotazioni criminologiche» del reato associativo «la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata - da parte di tutte le autorità coinvolte, e in primo luogo ad opera del magistrato di sorveglianza - deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l’abbandono definitivo». Soprattutto, «ciò giustifica che la presunzione di pericolosità sociale del detenuto che non collabora, pur non più assoluta, sia superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione, ma soprattutto in forza dell’acquisizione di altri, congrui e specifici elementi».

Non mancando di sottolineare, in proposito, come già l’art. 1 del d.l. n. 152 del 1991, come convertito stabilisse, per i reati della “prima fascia” (comprendenti l’associazione di tipo mafioso, i relativi “delitti-satellite”, il sequestro di persona a scopo di estorsione e l’associazione finalizzata al narcotraffico), che l’accesso a taluni benefici previsti dall’ordinamento penitenziario fosse possibile alla stregua di un parametro probatorio particolarmente elevato, cioè solo se fossero stati acquisiti «elementi tali da escludere l’attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva».

La Corte, in breve, ricorda come in origine fosse disegnato, per questi reati, un sistema fondato su di «un regime di prova rafforzata per accertare l’inesistenza di una condizione negativa» (sentenza n. 68 del 1995), del quale anche la versione attualmente vigente dell’art. 4 *bis*, O. P. mantiene traccia testuale, al comma 1 *bis*. Infatti, tale comma, ancorché estenda la possibilità di accesso ai benefici penitenziari ai casi in cui un’utile collaborazione con la

giustizia risulti inesigibile, impossibile od «oggettivamente irrilevante» (sempre che, in questa evenienza, sia stata applicata al condannato taluna delle circostanze attenuanti di cui agli artt. 62, numero 6), 114 o 116 cod. pen.), statuisce comunque che, per tutte le ipotesi appena indicate, occorre che «siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva».

Dunque, l'assenza di tale attualità di contatto costituisce profilo ineliminabile, rispetto al quale, evidentemente, la collaborazione manifesta - pur non abdicando al monopolio probatorio assoluto quanto a prova della rescissione del legame - costituisce pur sempre l'indice sintomatico di maggiore chiarezza ed incontrovertibilità. Ciò per la perspicua considerazione che il rafforzamento probatorio richiesto deve necessariamente «estendersi all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali» e che dunque il rigore probatorio 'di tipo storico', per così dire, deve trovare piena corrispondenza in un rigore probatorio 'di tipo prognostico'. La logica, quindi, della valutazione giudiziale salda il momento prospettico a quello retrospettivo: è valutazione necessariamente dinamica, al fine di evitare che il già richiamato interesse alla prevenzione della commissione di nuovi reati, tutelato dallo stesso art. 4 *bis*, «finisca per essere vanificato».

Questa cornice teorica, entro la quale la giurisprudenza costituzionale colloca l'istituto, consente di svolgere alcune considerazioni conclusive sul punto.

Innanzitutto, che non paiono cogliere nel segno quelle affermazioni secondo cui il meccanismo ostativo per i reati di "prima fascia" avrebbe costituito una forzatura (in primo luogo costituzionale) del sistema premiale per perseguire un fine diverso dalla risocializzazione del condannato: come dire, l'uso della collaborazione *intra moenia* come strumento di lotta alla criminalità organizzata o, in variante, l'impropria attribuzione alla pena di un ruolo, ad essa estraneo, di "strumento di lotta alla criminalità organizzata" (invece di strumento di risocializzazione del condannato) o, ancora, di trasformazione del carcere in stampella, in estrema propaggine dell'investigazione. Si tratta di prospettive che la stessa giurisprudenza costituzionale, anche nei suoi arresti più recenti, mostra chiaramente di disattendere. Esigere infatti dal detenu-

to la totale rescissione e l'abiura dell'universo mafioso e rigorosamente prognosticare *pro futuro* che tali ponti siano definitivamente saltati non significa "piegare" la rieducazione alle ragioni del contrasto alla mafia, ma affermare le ragioni stesse della rieducazione: priva di contenuti e di essenza, in caso contrario.

Inoltre, la distribuzione di oneri di allegazione e di oneri probatori. Anche qui, sono state evocate, frequentemente, prospettive di dubbia fondatezza teorica. Innanzitutto, la collaborazione richiesta - sia pure con possibili alternative e senza assolutezza - non impinge affatto in nessuna possibile violazione del principio del *nemo contra se detegere*. La collaborazione ai fini del beneficio richiesto è, per quanto sopra già detto, profilo probatorio indubbiamente 'privilegiato' (ancorché non più assoluto ed unico) di un percorso rieducativo che, tramite essa, trova forma evidente: le allocazioni e le funzioni di garanzia del principio evocato dal brocardo sono - anche storicamente - del tutto diverse.

È normale - e per nulla viziato da inesigibilità o, peggio, dal limite della *probatio* diabolica - che gli *alligata* della richiesta incombono sul suo autore («Di entrambi tali elementi - esclusione sia dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata che del pericolo di un loro rispristino - grava sullo stesso condannato che richiede il beneficio l'onere di fare specifica allegazione», recita sempre la sent. n. 253 del 2019), con l'ovvia avvertenza che il *probatum* si svilupperà, da parte dell'autorità giudiziaria, su cui evidentemente incombe, sui temi tracciati innanzitutto dalle allegazioni. Il che vuol dire che gli allegati insignificanti ai fini della dimostrazione (*recte*: delle dimostrazioni, attualità e futuro) - vale a dire, seguendo la stessa traccia della Corte costituzionale: condotta carceraria priva di rilievi negativi; lavoro o studio carcerario; tempo trascorso in sé; mancanza di contatti in ambiente carcerario con elementi del medesimo, originario sodalizio, ecc. - tali rimarranno anche a prescindere dall'approfondimento probatorio cui è chiamata l'autorità procedente.

Il problema investe, poi, la sovranità del legislatore: se, cioè, si riterrà o meno, attraverso la riforma in gestazione, fornire alla giurisprudenza dei 'criteri generali' tesi all'individuazione, in concreto, dei possibili elementi in valutazione o se si riterrà invece una normazione 'per principi', affidando poi il loro concreto affinamento alla giurisprudenza. Nell'uno come nell'altro

caso, tuttavia, la ricercata ‘concretezza’ del giudizio se dovrà essere immune da automatismi o presunzioni assolute, non dovrà dimenticare l’ossimoro proprio della criminalità mafiosa: quella di essere un’emergenza resistente al tempo, al di là di comodi o facili negazionismi.

I magistrati di sorveglianza potrebbero essere chiamati a svolgere un ruolo, questo sì, se non diabolico, assai difficile da assolvere, per la necessità di disporre di dati non meramente su comportamenti carcerari di cooperazione o non scorretti, ma tali da fondare il giudizio di cessazione dei legami attuali e potenziali con l’organizzazione di appartenenza.

Un ruolo importante nel fornire un quadro probatorio quanto possibile completo sarà certamente svolto dal circuito dei Procuratori distrettuali e dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Questo non sarà sufficiente e richiederà un buon sostegno materiale e di specializzazione per il magistrato di sorveglianza, che senta la vicinanza dello Stato e non sia abbandonato alle già difficili condizioni di lavoro.

Infine, riprendendo l’originaria proposta degli Stati generali sull’esecuzione penale, sarebbe necessario subordinare l’accesso ai benefici alla condotta riparatrice nei confronti delle vittime e più in generale nei confronti della società.

La riparazione, la riconciliazione, è una delle vie che dimostrano la recisione dei legami e uno dei percorsi di dimostrazione di rottura con le organizzazioni criminali. Essa però presuppone la veritiera e pubblica narrazione di ciò che ha compromesso i legami con la vittima e con la comunità.

### ***2.9. Il contrasto ai flussi di comunicazioni illegali - il regime previsto dall’art. 41 bis O.P.***

La sospensione delle ordinarie regole di trattamento per gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica prevista dall’art 41 *bis* comma 2, O.P. - introdotto a seguito delle stragi di Capaci e via D’Amelio - rappresenta, ancora oggi, un irrinunciabile strumento di contrasto ai flussi di comunicazione illegali da e verso i detenuti.

Risultò infatti che i capi delle organizzazioni continuavano bellamente a dirigere le loro organizzazioni dal carcere - e assai più spesso dagli ospedali, dove scontavano parte della loro detenzione ... - e che essi avevano persino

brindato all'uccisione dei magistrati e degli uomini e donne della Polizia di Stato, uccisi o feriti negli attentati.

La norma, sottoposta più volte al vaglio della Corte costituzionale - a partire dalla nota sentenza n. 349 del 1993 con la quale fu avallata la scelta legislativa sulla base della quale la norma era stata introdotta - è stata adeguata alla rinnovata aggressività delle organizzazioni mafiose dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) con disposizioni di carattere sostanziale e procedurale. L'obiettivo delle modifiche introdotte nel 2009 va individuato in un'ottica di rafforzamento del sistema in ragione della sua natura di strumento essenziale per la repressione della criminalità organizzata e, al tempo stesso, strumento di tipo investigativo per il contrasto alle organizzazioni più strutturate su un terreno assolutamente essenziale per la loro sopravvivenza, quello della comunicazione tra "capi" detenuti e gli appartenenti al sodalizio.

Dunque, il regime introdotto nel 1992 non è volto a creare un carcere duro, maggiormente afflittivo. Esso è volto a reagire a comprovate esigenze di separazione, derivanti dalle accertate modalità di funzionamento di potenti organizzazioni criminali.

Queste esigenze non sono venute meno per il solo fatto che tali organizzazioni abbiano adottato modalità operative meno visibili, proprio a causa della capacità di reazione delle forze dell'ordine. La Procura nazionale antimafia segnala con preoccupazione un progressivo allentamento del regime attraverso una concreta applicazione che ne tradisce le finalità, incidendo proprio sul quel flusso comunicativo che rappresenta la ragione stessa del regime differenziato.

Il punto più significativo sembra essere la collocazione dei detenuti in strutture inidonee ad impedire le comunicazioni tra gli stessi. Da molte indagini è emerso che nel circuito dell'Alta sicurezza riescono spesso a penetrare telefoni cellulari, utilizzati per mantenere i rapporti criminali con l'associazione.

Sarebbero quindi indispensabili interventi strutturali sul numero e le caratteristiche degli Istituti penitenziari, al fine di dare attuazione al comma 2 *quater* dell'art. 41 *bis*, che prevede misure di prevenzione dei contatti all'interno di strutture specializzate ed adeguatamente isolate.

L'indebolimento delle misure volte a tagliare i collegamenti operativi

tra il carcere e le organizzazioni criminali è uno degli strumenti che si è rivelato di maggiore efficacia. Si tratta pertanto di un ruolo che va potenziato con nuovi investimenti per la creazione di strutture adatte allo scopo e non certo depotenziato o rispetto al quale si possa addivenire ad una limitazione dei soggetti sottoposti per ragioni diverse dal venir meno della loro capacità di comunicare in maniera efficace con l'organizzazione criminale nella quale continuano ad avere un ruolo di vertice.

Queste iniziative sulle strutture sarebbero peraltro anche di grande importanza per far sì che il regime differenziato non si risolva nei fatti in un inutile e controproducente aggravamento delle condizioni di detenzione.

Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, inoltre, auspica la concentrazione della competenza, per tali tipologie di detenuti, nel Tribunale di sorveglianza di Roma, sia per una uniformità di indirizzo e di decisione che per la particolare maggiore qualificazione e competenza in materia di criminalità organizzata trattandosi di tribunale che già ha una competenza esclusiva per i casi di reclami avverso i decreti di applicazione e proroga del regime 41 *bis* e in materia di collaboratori di giustizia.

La competenza unica per detenuti sottoposti al 41 *bis*, così come si è dimostrata utile in materia di reclami avverso i decreti di applicazione e di proroga, inciderebbe positivamente sulle divergenze interpretative più volte segnalate tra i vari Tribunali di sorveglianza, e garantirebbe una sostanziale omogeneità di trattamento tra tutti coloro che sono sottoposti a tale regime che solo la competenza esclusiva di un unico giudice individuato dalla legge può assicurare.

### ***3. La risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri***

Nell'ambito del servizio penale è costituito, con la direzione di un avvocato generale, il gruppo di lavoro che si occupa della trattazione dei procedimenti relativi ai “contrastati e richieste di determinazione della competenza di cui agli artt. 54-54 *quater* cod.proc.pen. e reclami su avocazioni di indagini preliminari”. Il gruppo è composto da nove magistrati. All'interno del settore è stato poi costituito altro gruppo, che si occupa dei contrastati Eppo, composto da magistrati che abbiano acquisito una specifica competenza in materia di reati che riguardino l'attribuzione del Procuratore europeo e di quelli che più

frequentemente potrebbero essere oggetto di attrazione per le norme sulla connessione, inerenti ai reati di area di protezione interessi finanziari.

Il Procuratore generale dirime i contrasti tra le Procure della Repubblica ed Eppo ed esprime il consenso sulla richiesta di avocazione da parte di Eppo, anche con riferimento a reati per i quali la competenza di Eppo non discende direttamente dal titolo ma è determinata dalla partecipazione ad un'associazione criminale, quando l'associazione sia diretta alla commissione di reati pif; altra ipotesi è la connessione indissolubile con reati di competenza di Eppo, purché vi siano le condizioni di cui all'art.25 par.2 e 3 del regolamento.

Il flusso dei contrasti non si è mai arrestato neppure durante la fase emergenziale. Nel corso del 2020 sono infatti pervenuti n.376 procedimenti, di cui 345 contrasti negativi, 1 positivo e n.40 iscritti ai sensi dell'art. 54 quater cod.proc.pen., mentre nel 2021 alla data del 9 dicembre 2021 erano stati iscritti n.400 procedimenti di cui n. 334 contrasti negativi, 1 positivo e n.40, ex art. 54 quater cod.proc.pen.

Vista l'importanza a fini di uniformità dell'agire del pubblico ministero di tali provvedimenti, sempre motivati, la Procura generale dirama un *vademecum* per illustrare gli orientamenti adottati, al fine di favorirne la conoscenza negli uffici requirenti di primo grado. Il documento, pur non avendo efficacia vincolante, è servito ad orientare i magistrati del pubblico ministero dell'intero territorio nazionale e a prevenire contrasti e azioni divergenti. Resta controverso il tema delle truffe on line, pur se la Procura generale ha raggiunto un orientamento, in linea con quello consolidato della Corte di cassazione.

Nel *vademecum* vengono indicati gli orientamenti consolidati della Procura generale, non in difformità con la giurisprudenza di legittimità e corrispondenti alle tipologie di contrasto più frequenti; vengono altresì indicate le regole generali per la proposizione dei contrasti. L'efficienza dell'intervento in tale settore si misura infatti non soltanto con la tempestività della decisione, ma anche con la capacità di prevenire contrasti su questioni, di carattere sostanziale e procedimentale, già risolte dall'Ufficio in coerenza con la giurisprudenza di legittimità, e di evitare rallentamenti del corso delle indagini con ripercussioni sui termini di prescrizione non sospesi in pendenza della decisione sul contrasto.

Nonostante queste precise indicazioni, permangono criticità in ordine ai

concreti presupposti per la trasmissione degli atti per competenza territoriale ad altro pubblico ministero.

Al fine di favorire la pratica attuazione di questi principi, la Procura generale inserisce le opportune informazioni operative nel suo sito *web*, facilmente accessibile.

Nell'anno in esame sono stati trattati alcuni casi particolarmente significativi.

Si è affermato, in sede di contrasto sollevato dalle parti, che è configurabile il reato di finanziamento illecito ai partiti, ai sensi dell'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, mediante erogazione di contributi in favore di una fondazione politica, sempre che quest'ultima, a prescindere dalla sua cornice formale, costituisca un tramite per le erogazioni destinate al partito, ponendosi come uno strumento inserito nell'azione del partito o dei suoi esponenti, senza possibilità di ravvisare in essa una diversa ragione di operatività effettiva.

Il momento della consumazione si compie con la effettiva messa a disposizione delle somme di denaro sui conti correnti del destinatario o dell'intermediario nel caso di finanziamento indiretto (ad es. tramite una fondazione) nella consapevolezza della provenienza da società e dell'assenza di specifica delibera da parte dell'organo sociale competente.

Circa l'applicazione del d. lgs n. 81 del 1980, si è affermato che i reati di omessa valutazione del rischio, di conseguente omessa elaborazione del documento di valutazione del rischio e di omessa nomina del RSPP costituiscono reati omissivi propri unitari e puniscono la condotta del datore di lavoro inosservante delle prescrizioni sancite dal medesimo decreto legislativo. Detti reati individuano il soggetto titolare dell'obbligo giuridico nel datore di lavoro, quale responsabile dell'organizzazione o dell'unità produttiva.

Assume rilievo, pertanto, il luogo effettivo dove il titolare della posizione di garanzia deve effettuare la valutazione del rischio.

Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare si consuma nel luogo in cui l'obbligazione avrebbe dovuto essere adempiuta, e tale è quello di effettiva dimora dell'avente diritto anche quando tale luogo non coincida con il domicilio civile o anagrafico e neppure con la residenza.

In relazione al delitto di omicidio colposo per esposizione continuata all'asbesto, il criterio attributivo in via primaria della competenza per territo-

rio è quello generale previsto dall'art. 8, comma 2, cod. proc. pen., a mente del quale (diversamente dal criterio generale di cui al comma 1, in base a cui la competenza per territorio è determinata dal luogo in cui il reato è stato consumato), se si tratta di fatto dal quale è derivata la morte di una o più persone, è competente il giudice del luogo in cui è avvenuta l'azione o l'omissione.

Tuttavia, laddove si tratti di omicidio colposo derivante da prolungata esposizione alle polveri di amianto, caratterizzata da evoluzione nel tempo, il momento di consumazione del reato non è quello in cui sarebbe venuta meno la condotta del responsabile causativa dell'evento, bensì quello dell'insorgenza della degenerazione delle cellule. La molteplicità di alterazioni innestate dall'inalazione delle fibre tossiche necessita del prolungarsi dell'esposizione e dal detto prolungamento dipende la durata della latenza e, in definitiva della vita, essendo ovvio che per configurare il delitto di omicidio è sufficiente l'accelerazione della fine della vita.

La fattispecie di cui all'art. 612 *ter* cod.pen., introdotta con la legge 19 luglio 2019, n. 69, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere", in vigore dal 9 agosto 2019, punisce la condivisione di immagini o video intimi di una persona senza il suo consenso ed è volta a reprimere le condotte di c.d. *revenge pornography*, ossia di abuso sessuale tramite immagini.

Il delitto di *revenge porn* si consuma nel momento in cui il soggetto agente realizza una delle condotte tipizzate in sequenza. La dimensione offensiva del fatto non richiede la ricezione o l'effettivo accesso ai contenuti da parte dei destinatari.

In un contrasto attinente alla fase esecutiva, l'ufficio - nel ribadire il principio consolidato in giurisprudenza, per cui la competenza funzionale del giudice dell'esecuzione si incardina al momento della presentazione della domanda e non subisce mutamenti per effetto del successivo passaggio in giudicato di altra sentenza di condanna, in ossequio al principio della *perpetuatio jurisdictionis* - ha attribuito valore al dato fattuale e temporale per valutare la competenza, segnatamente al momento in cui la parte pubblica si attiva per l'esecuzione, osservando che a nulla rilevino le evenienze successive (nel caso specifico l'ultimo provvedimento diventato irrevocabile era stato dichiarato estinto dopo la richiesta del pubblico ministero di altro Ufficio giudiziale).

rio di determinazione delle pene concorrenti, sì da giustificare la permanenza della già radicata competenza).

Altro caso degno di rilievo posto all'attenzione di quest'Ufficio ha riguardato un procedimento a carico di due magistrati provenienti da diversi Distretti, rispetto al quale la questione prospettata è se la competenza *ex art. 11 cod.proc.pen.* sia derogabile per effetto della sussistenza di un vincolo di connessione.

La tesi affermata da chi ha sollevato il contrasto - secondo cui l'art. 11 cit. prevede un'ipotesi di competenza funzionale individuata in modo vincolante dall'ordinamento e, dunque, in alcun modo derogabile, neppure per ragioni di connessione - non è stata ritenuta convincente, sia perché propone una lettura del dato normativo che finisce con l'invocare l'abrogazione 'tacita' della connessione di procedimenti relativi a magistrati, sia perché la giurisprudenza si è pronunciata in ipotesi assimilabile, in tema di reati distrettuali *ex art. 51, comma 3 bis, cod.proc.pen.*, dando rilevanza alla connessione quale causa di spostamento della competenza funzionale.

Nel medesimo "contrasto" è stato anche approfondito il tema della connessione qualificata *ex art. 12 lett c) c.p.p.* a seguito delle modifiche ad opera della legge n. 63 del 2001. È stato ribadito il principio secondo cui tale ipotesi di connessione qualificata sussiste solo in presenza di una condotta di rimozione delle tracce del reato avente finalità di occultamento, mentre non rileva la condotta volta a garantire l'impunità da un reato: il concetto di 'occultamento' del reato, dunque, deve essere inteso come oggettiva rimozione dell'evidenza indiziaria di un illecito penale.

In altro caso attinente procedimenti a carico di magistrati, l'Ufficio ha ribadito che la speciale competenza stabilita dall'art. 11 cod. proc. pen., opera esclusivamente per i procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di indagato, di imputato, ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato e, ai sensi del comma terzo della medesima disposizione, nei procedimenti connessi e che, in relazione ai delitti contro la fede pubblica, non possono considerarsi persone offese i magistrati che emettono provvedimenti giurisdizionali sulla base di false produzioni documentali. I delitti contro la fede pubblica, infatti, "tutelano direttamente non solo l'interesse pubblico alla genuinità materiale e alla veridicità ideologica di determinati atti, ma anche quello del soggetto privato sulla cui sfera giuridica l'atto sia destinato ad incidere concretamente,

con la conseguenza che egli, in tal caso, riveste la qualità di persona offesa dal reato e, in quanto tale, è legittimato a proporre opposizione alla richiesta di archiviazione”. La natura plurioffensiva di tali delitti coinvolge, pertanto, solo la pubblica amministrazione quale titolare del bene giuridico “fede pubblica” e, tra i soggetti privati, i destinatari delle conseguenze negative dell’atto falso, nella specie i denunciati. Nel caso dei magistrati indotti in errore manca una lesione della sfera giuridica dei giudici perchè i “magistrati, semmai, [sono] solo lo strumento inconsapevole attraverso il quale sarebbe stato leso il bene rappresentato dalla tutela della fede pubblica...” ma non sono i titolari del bene-interesse leso e neppure i danneggiati dal reato.

Infine, si segnala per il suo valore generale il provvedimento che è intervenuto a seguito di opposizione proposta dal pubblico ministero di Venezia avverso l’avocazione disposta dal Procuratore generale di quel Distretto. L’Ufficio ha ribadito che il provvedimento di avocazione necessita di una motivazione in ogni ipotesi, pur se non è espressamente previsto che il decreto ne giustifichi le ragioni.

L’avocazione facoltativa ex art. 412, comma 2, cod. proc. pen., è «un efficace presidio volto a rendere effettivo il principio di obbligatorietà dell’azione penale, soprattutto perché si atteggia come strumento di controllo di applicabilità generale, affidato ad un organo che condivide con quello controllato la cura dell’interesse pubblico alla repressione dei reati» (cfr. decreto n. 91 del 2020 di questo Ufficio), esso diventa presidio di trasparenza per gli uffici e necessita di motivazione al fine di rendere comprensibile l’operato del Procuratore generale con il fine ultimo anche di un uniforme esercizio dell’azione penale. Tali principi erano stati arati dal Giudice delle Leggi (cfr. ord. n. 253 del 1991) che, richiamando una propria sentenza dello stesso anno (la n. 88), ha ricordato che «“il problema dell’archiviazione sta nell’evitare il processo superfluo senza escludere il principio di obbligatorietà ed anzi controllando caso per caso la legalità della inazione”, riconoscendosi come adeguati strumenti volti a garantire la tendenziale completezza delle indagini e scongiurare l’eventuale inerzia del pubblico ministero proprio gli istituti previsti dagli artt. 409, quarto comma, e 412, secondo comma, c.p.p., entrambi oggetto di denuncia».

La motivazione, d’altra parte, è certamente funzionale all’esercizio dei poteri di vigilanza da parte dell’organo di autogoverno sia sul pubblico mi-

nistero procedente, sia sull'attività del Procuratore generale avocante, e consente, inoltre, al pubblico ministero destinatario del provvedimento, di poter parametrare il contenuto dell'eventuale reclamo e, infine, a questo Ufficio di operare un efficace scrutinio della legittimità dell'avocazione. E proprio ai fini del principio generale dell'uniforme esercizio dell'azione penale è necessario che il Procuratore generale motivi, per consentire al Consiglio superiore della magistratura una vigilanza sulla correttezza del suo operato e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nei casi di reclamo ex art. 70 ord. giud., di valutare l'adeguatezza della stessa, in relazione all'esistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di avocazione e alla pertinenzialità rispetto alla fattispecie concreta, con esclusione, sussistendo tali condizioni, di una diversa valutazione di merito.

Secondo il generale principio che gli atti di impulso procedimentale del pubblico ministero non debbano essere motivati (esercizio dell'azione, giudizio direttissimo ex art. 450, 3° comma cod.proc.pen., richiesta di giudizio immediato), anche questa motivazione richiede in via sintetica l'esposizione delle ragioni del dissenso rispetto alla richiesta di archiviazione e dell'eventuale opportunità di ulteriori indagini.

#### ***4. La istituzione di Eppo***

La Procura generale ha svolto un ruolo propulsivo per assicurare il positivo avvio di Eppo, in vista dell'entrata in vigore del regolamento dell'Unione 2017/1939 istitutivo della Procura Europea e della conseguente emanazione delle norme attuative di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2021 n. 9.

Affinché questo processo potesse avviarsi con piena consapevolezza da parte di tutti gli uffici requirenti italiani - malgrado la concomitante pandemia - la Procura generale ha organizzato una serie di incontri (avvalendosi anche della piattaforma Teams) sia con le Procure generali operanti nei distretti delle Corti di appello, sia con tutti i Procuratori della Repubblica. A questi incontri hanno preso parte rappresentanti del Ministero della giustizia.

Ciò ha consentito di assicurare ai capi degli uffici requirenti una completa panoramica dei problemi concreti da affrontare e risolvere per il positivo avvio della Procura Europea, mediante un confronto dialettico finalizzato a condividere le soluzioni più idonee.

Il confronto è stato esteso anche ai vertici della Procura Europea (il Procuratore capo Laura Kovesi e il suo vice Danilo Ceccarelli) che vi hanno preso parte dando vita ad una positiva interlocuzione che ha visto nel nostro Paese l'avvio della Procura Europea nei tempi previsti dalla legge e senza particolari intoppi.

A questo scopo la Procura generale ha predisposto un team di magistrati che si è occupato dello studio degli aspetti istituzionali ed organizzativi ed ha affrontato anche i problemi organizzativi interni all'Ufficio visto il ruolo (per molti versi ibrido e non di sola legittimità) che il decreto legislativo attuativo ha affidato alla Procura generale per la gestione dei conflitti tra le procure nazionali ed Eppo, nonché per il rilascio del consenso all'esercizio dell'azione penale da parte della Procura Europea laddove essa si trovi, ai sensi del quarto comma dell'art. 25 del regolamento, in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale.

L'intento - sostanzialmente conseguito - è stato quello di evitare, in via preventiva, che le Procure di merito assumessero (magari soltanto per scarsa consapevolezza dei problemi) posizioni conflittuali.

Al termine di questo ciclo di incontri e iniziative è divenuto patrimonio comune la consapevolezza di tutti i procuratori italiani che la Procura Europea va vista non certo come un ufficio destinato a sottrarre competenze ai pubblici ministeri italiani, bensì come un nuovo presidio investigativo in grado di migliorare l'azione di contrasto alla penetrazione della criminalità transfrontaliera dopo l'abolizione delle frontiere realizzata a seguito degli accordi di Schengen, per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

L'obiettivo comune rimane, dunque, quello di elevare l'efficienza dell'attività investigativa per l'individuazione e la repressione dei fatti illeciti di area P.I.F. che crea un modello di pubblico ministero specializzato che certo non è estraneo al nostro ordinamento (basti citare le nostre Direzioni distrettuali antimafia e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo).

Ed è proprio per diffondere questa piena consapevolezza tra tutti i colleghi requirenti che la Procura generale si è spesa con il massimo impegno conseguendo risultati che ad oggi possono ben dirsi soddisfacenti.

Un ulteriore fronte - di impegno istituzionale e di piena collaborazione con la Ministra della Giustizia - attiene all'esercizio delle funzioni dei PED in sede di legittimità, questione di diretto impatto su questo Ufficio.

La questione è nota e di non semplice soluzione tecnica posto che, da un lato, il regolamento dispone che i PED sostengono l'accusa in tutti i gradi di giudizio, mentre dall'altro nel nostro ordinamento l'accesso all'esercizio delle funzioni di legittimità è sottoposto a peculiari vincoli e specifiche verifiche anche attitudinali.

Ma soprattutto per l'assorbente ragione che l'esercizio delle funzioni di legittimità non ammette commistioni con la fase di merito, in quanto finalizzato ad assicurare l'uniforme attuazione del diritto, dalla quale non possono evidentemente essere esclusi i reati PIF.

Anche in questo caso il positivo confronto con il Ministero ha avviato a soluzione il problema con un accordo di massima che prevede la nomina di due PED destinati, in via esclusiva, alla Procura generale della Cassazione per seguire i procedimenti nelle materie di loro competenza.

La procedura è ormai in fase di definizione e confidiamo che in tempi brevi il Consiglio superiore della magistratura proceda alla nomina dei due PED presso questa Corte.

L'Ufficio, infine, si è adoperato per ottenere dalla Corte di cassazione uno specifico monitoraggio dei processi pendenti di potenziale competenza Eppo che si è rilevato uno strumento utile per pianificare correttamente l'attività da svolgere dinanzi le sezioni penali della Corte.

Anche in questo caso l'obiettivo finale è quello di razionalizzare le risorse della Procura generale mediante una attenta programmazione delle udienze in questa specifica materia d'intesa con la Corte.

#### ***4.1. I rapporti tra Procura generale e Procuratore europeo***

L'entrata in funzione, il 1° giugno 2021, della Procura europea ha inciso sull'attività dell'Ufficio su un duplice versante:

quello della vigilanza *ex art. 6*, per quanto riguarda l'attività delle Procure nazionali nell'esercizio della competenza concorrente con la Procura europea in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione (si rinvia alla parte della relazione relativa ai "Rapporti con gli uffici del pubblico ministero") e quello delle nuove competenze attribuite dal d.lgs. n. 9 del 2021.

Tale provvedimento, all'art. 16, comma 1, individua il Procuratore generale presso la Corte di cassazione quale autorità competente a decidere in

caso di contrasto tra la Procura europea e una o più Procure della Repubblica sulla competenza a procedere ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6, del regolamento.

Le altre competenze dell'Ufficio sono attribuite dal successivo art. 18 che lo individua quale autorità competente a:

- esprimere, ai sensi dell'art. 25, paragrafo 4, il consenso all'EPPO ad esercitare la propria competenza nei casi che sarebbero esclusi, ai sensi del paragrafo 3, lett. b, dell'art. 25 per essere il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima, qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale;

- accettare, ai sensi dell'art. 34, paragrafo 5, di farsi carico del caso che l'EPPO decida di rinviare alle autorità nazionali competenti, ai sensi dei precedenti paragrafi 2 e 3;

- valutare, a seguito della consultazione che l'EPPO deve obbligatoriamente attivare qualora decida di archiviare un caso nelle ipotesi ivi previste (art. 39, paragrafo 3), se lo stesso debba essere rinviato all'autorità nazionale (art. 34, paragrafo 6).

Tali disposizioni assegnano alla Procura generale presso la Cassazione un ruolo centrale all'interno del complesso sistema di competenze concorrenti "a geometria variabile" tra l'EPPO e l'autorità nazionale in materia di reati PIF.

A livello organizzativo, sono stati formati due gruppi di lavoro, coordinati da un Avvocato generale secondo i nuovi criteri entrati in vigore il 26 ottobre 2021, uno dedicato alla trattazione dei provvedimenti relativi all'EPPO e l'altro preposto, in attesa della nomina dei Procuratori europei delegati da assegnare alla Cassazione, alle udienze nelle quali vengono trattati ricorsi relativi a reati di competenza della Procura europea. L'obiettivo è di giungere sempre a soluzioni cui reciprocamente adeguarsi, quando sono in gioco questioni interpretative che riguardano i reati PIF e quando invece quelle di carattere generale, processuale e sostanziale.

In tale ambito va segnalata l'iniziativa di una riunione congiunta con il Vice-Procuratore europeo e due Procuratori europei delegati tenutasi su una questione in tema di IVA all'importazione che si è posta in diversi ricorsi fis-

sati nel mese di gennaio 2022.

Per quanto riguarda i provvedimenti relativi all'EPPO va segnalato che non risulta ancora sollevato un contrasto di competenza, in base al combinato disposto di cui agli artt. 25, paragrafo 6, del regolamento e 16 del d.lgs. n. 9 del 2021.

Non vi è stata quindi ancora l'occasione di verificare, in concreto, l'applicazione dei criteri definitori della competenza all'EPPO che presentano aspetti problematici quali:

- il concetto di indissolubile connessione del reato nazionale con quello EPPO che radica la competenza della Procura europea alle condizioni di cui agli artt. 22, par. 3 e 25, par. 3 del regolamento;

- i limiti della competenza prevista dall'art. 22, par. 2, in relazione ai reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati EPPO, in presenza di reati fine concorrenti;

- la competenza per il riciclaggio di denaro proveniente sia da un reato che lede gli interessi finanziari UE (art. 4 dir. 1371/2017) e di competenza dell'EPPO (art. 22, par. 1, reg. 1939/2017), sia da reati di competenza del giudice nazionale;

- le condizioni per la competenza della Procura europea per i reati con danno o pericolo di danno per gli interessi finanziari UE inferiore ad € 10.000 (art. 25, par. 2).

La mancata proposizione di contrasti di competenza non ha consentito di valutare la proposizione di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, secondo la previsione dell'art. 42, par. 2, lett. c) reg. EPPO.

La soluzione favorevole alla legittimazione della Procura generale - sostenuta nella relazione scritta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 sul rilievo che rispetto alla soluzione dei contrasti l'Ufficio si pone come un vero e proprio giudice terzo di unica istanza ed adotta decisioni definitive e vincolanti per gli uffici di Procura - è stata seguita da una parte della dottrina, secondo cui il Procuratore generale, quando decide in sede di risoluzione di "contrasto" di competenza tra EPPO e Procura nazionale, ha tutti i requisiti richiesti dalla Corte di giustizia (*ex plurimis*, sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, C274/14, EU:C:2020:17, punto 51 e la

giurisprudenza ivi citata) per essere considerato una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

L'orientamento contrario richiama la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia secondo cui l'autorità requirente non è abilitata a sollevare questione pregiudiziale (sentenza del 12 dicembre 1996 C-74/95 e C-129/95, punti 18-19).

Tali precedenti, però, si riferiscono a Procure di merito e la recente sentenza della Corte di giustizia del 2 settembre 2021 (C66/20, punti 34 e ss.) relativa ad un caso in cui la Procura di Trento era chiamata ad agire in sede di applicazione di un Ordine di Investigazione europeo, ha affermato che “per quanto riguarda i criteri relativi all'origine legale dell'organo di rinvio, al suo carattere permanente, all'obbligatorietà della sua giurisdizione, alla sua indipendenza, nonché all'applicazione, da parte di tale organo, di norme giuridiche, il fascicolo a disposizione della Corte non contiene alcun elemento suscettibile di dimostrare che la Procura di Trento non soddisfi tali criteri” (par. 35). Ciò che la Procura di Trento non aveva in quella sede, e che ha reso dunque la domanda irricevibile, è la natura di organo che dirime una controversia e non può, di conseguenza, essere considerata come soggetto esercitante una funzione giurisdizionale (par. 38).

Si è quindi riconosciuto carattere giurisdizionale ad una decisione valutativa di un ordine di indagine europeo (OIE) e la qualifica come giurisdizione è stata negata per l'assenza di contraddittorio, invece presente nell'attività della Procura generale, che quando decide il contrasto-conflitto di cui all'art. 25(6) del Regolamento, opera nel contraddittorio tra le due parti (EPPO e Procura nazionale) che rivendicano (o rifiutano) la competenza.

Per quanto riguarda i provvedimenti adottati, un primo gruppo ha riguardato l'art. 25, par. 4, secondo cui “L'EPPO può, con il consenso delle autorità nazionali competenti, esercitare la propria competenza in relazione ai reati di cui all'articolo 22, in casi che ne sarebbero altrimenti esclusi per effetto dell'applicazione del paragrafo 3, lettera b), del presente articolo qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale”.

La questione che si è posta riguarda il concetto di posizione migliore che secondo il considerando 60 del regolamento ricorre, tra l'altro: quando sarebbe più efficace lasciare che sia l'EPPO a svolgere indagini ed esercitare

l'azione penale in merito ai reati in questione in ragione della loro natura e della loro portata transnazionali; quando i reati vedono coinvolte organizzazioni criminali; quando un tipo specifico di reato potrebbe costituire una grave minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione o il credito delle istituzioni dell'Unione e la fiducia dei cittadini dell'Unione.

Nei provvedimenti adottati si è precisato che il considerando 60 contiene indicazioni meramente esemplificative che non comportano alcun automatismo tra il carattere transnazionale del reato e la competenza di EPPO e, di conseguenza, si è prestato il consenso in relazione alla dimensione transnazionale della condotta quando: la stessa coinvolge, oltre alla provenienza extra europea della merce, anche le destinazioni in altri Paesi dell'Unione; risulta che la richiesta di espressione del consenso è stata trasmessa per conoscenza alla Procura territoriale competente e che il pubblico ministero titolare delle indagini non si è opposto all'esercizio della competenza da parte di EPPO, non evidenziando né l'esistenza di procedimenti pendenti o di indagini collegate per il medesimo fenomeno criminoso, né la connessione della condotta attualmente contestata con associazioni criminose operanti nel territorio specifico del circondario di Genova od in via prevalente sul territorio nazionale.

Sotto il profilo procedimentale, ai fini della prestazione del consenso, si chiede: l'acquisizione di un parere della Procura nazionale cui il procedimento viene sottratto (e per i casi di sua competenza anche quello della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo); la specifica indicazione, da parte del PED che richiede il consenso, delle ragioni della richiesta, anche tramite una relazione riassuntiva dei fatti e l'allegazione degli atti rilevanti per la valutazione spettante a questo Ufficio.

L'altra tipologia di provvedimento adottato nel 2021 è l'accettazione del rinvio del caso relativo ad un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000 EURO (art. 34, par. 3 e 5, del regolamento EPPO).

Il numero esiguo e la relativa modestia dei casi trattati non offrono ancora una casistica compiuta ed una idea del dato quantitativo, a regime, delle richieste di rinvio all'Autorità nazionale.

Si è ancora in una fase iniziale e di comune sperimentazione, con l'EPPO, delle prassi da seguire per l'accettazione del rinvio ed in tale contesto si è ritenuto di applicare, anche a questa procedura, la prassi della previa infor-

male consultazione dell'ufficio cui gli atti appaiono destinati.

La ricerca di criteri uniformi potrà essere effettuata all'interno del circuito dell'art. 6, anche sulla base del lavoro già avviato dalle Procure generali nei distretti e del quale viene dato conto nella parte relativa ai "Rapporti con gli uffici del pubblico ministero".

### 3. LA FUNZIONE DI VIGILANZA E IMPULSO

#### *1. L'espansione della funzione di vigilanza prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 e le correlate esigenze strutturali: aspetti problematici*

Nel corso del 2021 le attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 hanno visto il consolidarsi del metodo di lavoro avviato nell'anno precedente, caratterizzato dalla sostituzione del tradizionale incontro annuale, con un più stretto e costante collegamento con gli uffici territoriali, agevolato dall'uso dell'applicativo Teams, divenuto ormai un ordinario ed immediato strumento di comunicazione per il più agile confronto nella discussione delle varie questioni.

L'incremento delle occasioni di incontro e la pluralità dei temi da esaminare sono alla base della modifica dell'assetto del settore preposto alle attività di attuazione dell'art. 6 attuata con i nuovi criteri organizzativi entrati in vigore il 26 ottobre 2021.

Ha trovato conferma la prassi del periodico e fattivo confronto su tematiche comuni e di carattere generale, passaggio di fondamentale importanza nell'intero sistema di attuazione dell'art. 6.

Vanno segnalate le iniziative unitarie dei Procuratori generali nel rappresentare a livello istituzionale le carenze di organico e strutturali e nel richiedere la destinazione anche ai loro uffici delle risorse del PNNR (si rinvia alle note del 9 giugno, del 27 settembre e del 1° ottobre 2021, quest'ultima avente in particolare ad oggetto "il preesistente sottodimensionamento delle Procure generali non ha trovato rimedio nell'ultima ridefinizione delle piante organiche, nella quale vi è stata - per generale constatazione - una sottovalutazione del grado di appello").

Significativo, poi, è stato l'approccio unitario all'entrata in vigore della Procura europea.

È stato immediatamente colto che tale novità ordinamentale, comportando, in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione, una competenza concorrente tra l'EPPO e le Procure nazionali, con plurimi rapporti e consultazioni, apre nuovi spazi per la vigilanza prevista dall'art. 6.

Di qui l'attivazione di dirette interlocuzioni con il Procuratore europeo (*infra*) e la messa in campo di una iniziativa organizzativa congiunta,

che, partendo dalla ricognizione unitaria dell'impatto dell'entrata in funzione dell'EPPO e dei relativi spazi per la vigilanza prevista dall'art. 6, ha portato alla predisposizione di un documento di sintesi posto alla base della modifica dei criteri organizzativi dei vari uffici.

Iniziativa, questa, del tutto nuova, che conferma la vitalità dei rapporti tra le varie Procure generali, connotati da sistematicità, coordinamento ed unitarietà nell'individuazione dei temi e delle possibili soluzioni, dati ormai acquisiti e consolidati.

In tale contesto, l'apertura di diversi incontri, organizzati da questo Ufficio con i Procuratori generali, alla partecipazione del Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo, delle Procure territoriali e di rappresentanti del Ministero, ha ulteriormente arricchito l'ambito applicativo dell'art. 6, facendolo naturalmente evolvere verso una funzione di bilanciamento delle varie posizioni in campo, con finalità non solo di sintesi, ma anche di prevenzione di possibili contrasti.

Funzione riconosciuta anche all'esterno, come confermano le sempre più frequenti segnalazioni, da parte di soggetti istituzionali, di questioni di diritto di carattere generale nelle quali si presenta l'esigenza di certezza e prevedibilità interpretativa (si rinvia al successivo paragrafo 2).

Va evidenziato che queste istanze pongono non solo questioni di difformità nelle prassi da parte degli uffici di Procura, ma anche tematiche di natura interpretativa.

Se sul primo versante la risposta può essere offerta attivando i meccanismi tipici dell'attuazione dell'art. 6, per quanto riguarda il secondo, la soluzione di questioni di diritto controverse pone il tema della interlocuzione con la Corte di cassazione.

Al riguardo va registrato il mancato allineamento, anche nelle recenti riforme, del processo penale di cassazione al processo civile, quanto agli strumenti utilizzabili per la soluzione di tali questioni.

Il riferimento è non soltanto all'art. 363 cod.proc.civ., norma alla quale questo Ufficio ha fatto più volte ricorso, ma anche al rinvio pregiudiziale previsto dall'art. 1, comma 9, lett. g), della legge n. 206 del 2021, sulla riforma del processo civile, il quale demanda al legislatore delegato l'introduzione della "possibilità per il giudice di merito, quando deve decidere una questione di diritto sulla quale ha preventivamente provocato il contraddittorio tra le

parti, di sottoporre direttamente la questione alla Corte di cassazione per la risoluzione del quesito posto”.

La L. n. 134 del 2021 non è infatti intervenuta sull’art. 618, comma 1 *ter*, cod.proc.pen., il quale prevede che le Sezioni Unite possono enunciare il principio di diritto, anche di ufficio, quando il ricorso è dichiarato inammissibile per una causa sopravvenuta, senza quindi spazi di iniziativa per il Procuratore generale, a differenza dell’art. 363 cod.proc.civ., ed ha limitato il ricorso anticipato alla Cassazione da parte del giudice di merito alla questione di competenza per territorio, avendo previsto, per il giudice chiamato a deciderla, la possibilità di rimettere, anche su istanza di parte la decisione alla Corte di cassazione, che provvede in camera di consiglio (art. 1, comma 13, lett. n).

La mancanza di strumenti normativi per la pronta definizione delle questioni di diritto di particolare importanza e di interesse generale va quindi compensata con un impegno congiunto con la Corte, il quale, grazie anche alle segnalazioni provenienti a questo Ufficio nell’ambito delle attività di attuazione dell’art. 6, consenta la pronta individuazione dei ricorsi che pongono questioni nuove o problematiche, il sollecito superamento dei contrasti, anche inconsapevoli, di giurisprudenza e la formazione dei ruoli adeguata a tali finalità.

L’espansione delle attività di attuazione dell’art. 6 si è registrata nel 2021 a livello non solo di prassi, ma anche normativo.

Oltre all’espansione delle attribuzioni derivanti dalla istituzione della Procura europea, nuovi compiti di vigilanza sono stati aggiunti dal d.lgs. n. 188 del 2021, che ha esteso l’ambito di applicazione dell’art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 al rispetto della disciplina (prevista dal novellato art. 5) delle comunicazioni, da parte degli uffici di Procura, delle informazioni su procedimenti penali (*infra*).

Questa disposizione segue quanto previsto dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, che estese l’ambito di applicazione dell’art. 6 all’osservanza delle disposizioni relative all’iscrizione delle notizie di reato ed introdusse più incisivi poteri di avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell’azione penale, ai sensi dell’art. 412, comma 1, cod.proc.pen.

Fin da allora i Procuratori generali rappresentarono come fosse complesso svolgere con efficacia anche i nuovi compiti di vigilanza e controllo

senza l'aumento di risorse in termini di personale (magistratuale ed amministrativo) e di strutture.

Già nell'intervento scritto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 si era condiviso l'auspicio in tal senso dei Procuratori generali, evidenziandosi l'opportunità offerta dall'inclusione dell'innovazione del sistema giustizia nella bozza del *recovery plan* da presentare alla Commissione europea nel corso del 2021.

Va però preso atto che l'intero settore del pubblico ministero di merito è stato lasciato fuori dalle misure di attuazione del PNRR.

È diffusa, nelle relazioni dei Procuratori generali, la segnalazione del grave squilibrio di forze tra giudicante e requirente che questa scelta determina, per la difficoltà quasi inaffrontabile di prendere parte a udienze in numero maggiore (e ciascuna di certo molto più «carica» di processi) quali potranno essere celebrate per effetto delle straordinarie risorse fornite agli uffici giudicanti in base al Piano nazionale (16.500 assunzioni).

Uno squilibrio che, se non eliminato, avrà prevedibilmente, quanto alle Procure generali, l'effetto di ridurre le forze da destinare all'attività di vigilanza, a causa dell'assorbente necessità di far fronte all'impegno per l'udienza, per giunta aggravato dalla stabilizzazione del rito cartolare prevista dalla legge n. 134 del 2021 (art. 1, comma 13, lett. g).

La dotazione di personale alle Procure generali consentirebbe agli uffici di rappresentare in maniera efficace il pubblico ministero dinanzi alle Corti di appello, in un momento in cui è prevedibile un forte aumento nel numero delle procedure, contribuendo allo spoglio dell'arretrato. Inoltre, ciò consentirebbe l'effettivo espletamento delle complesse funzioni di vigilanza e sostitutive che sono ad esse ormai attribuite.

Non sembra, peraltro, che le esigenze di effettività della vigilanza prevista dall'art. 6 possano ritenersi affievolite a seguito della previsione, da parte della citata legge n. 134 del 2021, dell'intervento del giudice per le indagini preliminari per rimediare alla stasi del procedimento (art. 1, comma 9, lett. g) e della indicazione, in sede di attuazione della delega, dei presupposti per l'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 cod.proc.pen. della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito (art. 1, comma 9, lett. p).

L'impatto di tali aspetti della riforma sull'attività di vigilanza è stato affrontato nel corso della riunione con i Procuratori generali del 23 novem-

bre 2021.

Si è innanzitutto ribadito che le importanti novità introdotte dalla riforma delle avocazioni da parte della legge n. 103 del 2017 non sono state accompagnate da alcuna dotazione di personale di magistratura, così di fatto compromettendo le potenzialità dell'istituto dell'avocazione quale strumento di stimolo alla tempestività di definizione dei procedimenti.

Si è poi osservato che la soluzione di prevedere l'intervento del giudice per rimediare alla stasi del procedimento, pur opportuna, costituisce però un rimedio ad un aspetto patologico del singolo procedimento, che potrebbe anche non essere attivato quando non vi sia un soggetto interessato in tal senso, e che comunque andrebbe integrato con il rafforzamento del sistema di vigilanza, dando priorità alla fase fisiologica della prevenzione generale.

Quanto, poi, alla previsione di criteri generali per l'iscrizione dei procedimenti, la finalità dichiarata della norma di "soddisfare le esigenze di garanzia, certezza ed uniformità delle iscrizioni", lascia impregiudicata la vigilanza prevista al riguardo dall'art. 6 ed, anzi, le offre la prospettiva di parametri certi ed omogenei di riferimento che ne potrebbero agevolare l'esercizio.

Resta, al riguardo, aperta la questione delle modalità con cui svolgere il controllo sulle iscrizioni, tema affrontato nel corso della riunione del 23 novembre 2021, con particolare riferimento alle c.d. pseudo notizie di reato.

È stato evidenziato, nel citato incontro e nelle relazioni, che la mancanza della facoltà di accesso ai registri informatici da parte del Procuratore generale distrettuale non consente il tempestivo espletamento dell'attività di vigilanza, ex articolo 6 d.lgs. n. 106 del 2006, sulla regolarità delle iscrizioni.

La vigilanza dei Procuratori generali si realizza solo attraverso la periodica trasmissione degli elenchi di cui all'art. 127 disp. att. cod.proc.pen. ovvero il periodico invio degli elenchi e dei dati statistici secondo prassi distrettuali o specifici protocolli assentiti in ambito distrettuale tra Procuratore generale e Procuratori del distretto.

Dalle relazioni dei Procuratori generali emerge l'adozione, in taluni uffici, della regola di fonte protocollare di segnalare, con cadenza trimestrale, le notizie di reato iscritte oltre il termine, di volta in volta individuato, quale ritardo rilevante.

## ***2. L'avvio della Procura europea***

Si è appena vista la pronta risposta delle Procure generali all'entrata in vigore della Procura europea ed ai nuovi spazi per la vigilanza prevista dall'art. 6 sull'attività delle Procure nazionali nell'esercitare la competenza concorrente con l'EPPO in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

Risposta che ha comportato un rapporto continuativo con il Procuratore europeo e l'adozione coordinata delle modifiche dei rispettivi progetti organizzativi sulla base di un documento congiunto elaborato nella riunione tra i Procuratori generali del 2 luglio 2021.

Tale documento rileva le situazioni nelle quali l'esercizio della competenza da parte dell'EPPO va effettuato in consultazione con le autorità nazionali ed osserva che l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 2021, pur sottraendo i Procuratori europei delegati, oltre che al potere di direzione dei Procuratori della Repubblica, anche all'attività di vigilanza del Procuratore generale presso la Corte di appello prevista dall'art. 6, rivolta in particolare a verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale in relazione ai reati PIF che rimangono o ritornino di loro competenza ai sensi del regolamento; l'adozione di uniformi criteri di consultazione con i PED nei casi previsti dalla stessa fonte regolamentare; i criteri con i quali potranno venire sollevati eventuali conflitti di competenza; l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato inviate ai PED ed in parallelo alle Procure della Repubblica, nell'apposito registro, tenuto in forma automatizzata, istituito dal Ministro della giustizia in forza dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 9 del 2021.

Questo Ufficio, dunque, è impegnato su un duplice versante, sia per competenze proprie, secondo gli artt. 16 e 18 del d.lgs. n. 9 del 2021 (si rinvia alla parte della relazione specifica sul punto), sia per la vigilanza ex art. 6, riguardo all'attività delle Procure nazionali nell'esercizio della competenza concorrente con la Procura europea in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

## ***3. La comunicazione istituzionale sui procedimenti penali (art. 3 d.lgs. n. 188 del 2021)***

Il d.lgs. n. 188 del 2021, recante "Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul raf-

forzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali” è intervenuto sugli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 modificando la disciplina delle comunicazioni da parte degli uffici di Procura delle informazioni su procedimenti penali ed estendendo a tale materia l’ambito della vigilanza dei Procuratori generali.

Al fine di individuare criteri uniformi per l’applicazione di tale novità normativa, con nota del 6 dicembre 2021 sono stati investiti per una valutazione congiunta i Procuratori generali.

Nella nota si è rappresentato che già risultavano richieste, ai Procuratori della Repubblica, di trasmissione al Procuratore generale degli atti mediante i quali, secondo la novella, va espletata la comunicazione istituzionale e, quindi dei comunicati stampa, delle autorizzazioni rilasciate ai sensi del comma 3 *bis* dell’art. 5 e della comunicazione dell’indizione di conferenze stampa, con la partecipazione personale del Procuratore della Repubblica e di altri magistrati, nelle quali vengano diffuse informazioni su procedimenti penali trattati dagli uffici requirenti da loro diretti.

Si è sottolineato che, in questo quadro, è necessario che sia rispettata l’autonomia delle scelte del Procuratore della Repubblica sulle modalità della comunicazione istituzionale e che non sia ulteriormente appesantito l’aspetto burocratico della comunicazione. Va considerato, infatti, che la comunicazione delle attività dell’ufficio costituisce un dovere per il dirigente dell’ufficio. Essa deve avvenire nel rispetto dei principi indicati dal Legislatore e prima ancora, temporalmente, dal Consiglio superiore della magistratura e dal *Consultative Council of European Prosecutors* (CCPE), ma deve al contempo essere completa, tempestiva ed efficace.

#### ***4. Pubblico ministero e pandemia***

Come nell’anno 2020, un tema diffusamente affrontato è stato quello delle problematiche organizzative e di presenza del personale, di magistratura ed amministrativo, conseguenti alla pandemia.

Le relazioni confermano tutte la capacità degli uffici di adattamento alle nuove esigenze organizzative riferendo che l’emergenza pandemica è stata un fattore di forte accelerazione del processo di informatizzazione e digitalizzazione degli uffici di Procura, in ragione della necessità di assicurare il

distanziamento sociale per la prevenzione del contagio e dello *smart working*.

Un tema che anche nel 2021 è stato affrontato è stato quello delle opzioni che la legislazione vigente mette a disposizione del pubblico ministero per ridurre la presenza in carcere a causa della sottoposizione a misure cautelari od a pene detentive allo scopo di contribuire alla miglior prevenzione del rischio di contagio da coronavirus.

Dalle relazioni dei Procuratori generali dei distretti emerge una ampia, quasi totale adesione, da parte dei magistrati del pubblico ministero, negli ultimi due anni, alle linee tracciate dalla legislazione emergenziale per la pandemia e dalle indicazioni prospettate in merito con tali orientamenti, con attenzione specifica al bilanciamento delle esigenze funzionali proprie di tali uffici, in materia cautelare ed esecutiva, con le limitazioni e le priorità di carattere sanitario dettate dalla pandemia, in atto anche nel nostro Paese.

Maggior rigore, soprattutto nei periodi di maggiore diffusione e letalità del virus, è stato adottato nella valutazione dei presupposti per l'adozione di misure precautelari, avendo provveduto la quasi totalità dei procuratori della Repubblica ad impartire specifiche istruzioni ai pubblici ministeri dell'ufficio ed alla polizia giudiziaria onde limitare il ricorso al fermo o all'arresto in flagranza di reato solo ai casi effettivamente ed assolutamente gravi.

In tal senso è stato peculiare riservare criterio di priorità per l'intervento in caso di tutela dei soggetti fragili per i reati del settore delle "fasce deboli".

La generalità degli uffici di Procura ha posto puntuale attenzione nell'adottare criteri di "differimento ragionato" non solo in materia di misure cautelari carcerarie ma anche nell'esecuzione della pena, graduandola secondo un ordine di necessità e di gravità.

Buon impulso ha ricevuto, nell'applicazione della normativa emergenziale specifica, ma anche dei criteri suggeriti dagli orientamenti, l'applicazione di misure alternative alla detenzione; anche in materia di sorveglianza gli uffici di Procura hanno prestato grande attenzione, nel senso di agevolare, sempre secondo criteri normativamente rigorosi, l'accesso dei detenuti ai benefici e, nel contempo, soprattutto in riferimento ai distretti maggiormente interessati dal fenomeno della criminalità organizzata, procedendo al controllo sulla regolare esecuzione delle misure concesse.

Ampia applicazione hanno trovato quindi i regimi sostitutivi al carcere: licenze straordinarie per i detenuti semiliberi e concessioni di lavoro ester-

no *ex art. 21 OP* compatibili con la situazione generale, mentre l'adozione dell'istituto del differimento pena *ex art. 147 cod.pen.* ha conosciuto minore efficacia.

Viene però segnalato dai Procuratori generali che già alla metà del presente anno la problematica del sovraffollamento carcerario è riapparsa, in più distretti; l'adozione delle misure alternative alla detenzione, come detto avvenuta in maggior misura, ma soprattutto la forte diminuzione degli ingressi di arrestati e fermati, nel primo periodo di diffusione più massiva del virus, aveva consentito un alleggerimento delle presenze negli istituti ma, già verso la metà del 2021, probabilmente in conseguenza della progressiva attenuazione delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, si è registrata una nuova impennata di ingressi.

In alcuni distretti viene infatti nuovamente sottolineata la drammaticità della situazione, con riferimento ad alcune realtà carcerarie in cui la gestione è tornata altamente difficile.

Va poi ricordata, adesivamente, la preoccupazione espressa dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo circa il circuito dell'Alta Sicurezza, che non deve essere messo in crisi per situazioni emergenziali, in quanto destinato alla restrizione di soggetti di grande pericolosità sociale. Il diritto alla salute deve essere correttamente bilanciato, essendo necessario esplorare prima di misure esterne la possibilità di adeguata cura intramuraria. Questa valutazione, in passato, non sempre è stata adeguata. Le misure normative adottate in seguito a queste vicende consentono ora una piena interlocuzione da parte di coloro che dispongono delle informazioni necessarie per consentire alla Sorveglianza la più completa valutazione.

Le gravi criticità emerse in prima battuta in alcune carceri, in piena pandemia, a causa delle restrizioni imposte nei contatti tra detenuti e familiari, portano ancora nel presente anno, soprattutto nel distretto emiliano, pesanti strascichi.

Il protrarsi della situazione epidemica ha poi ancor più messo in luce le difficoltà strutturali che tuttora attanagliano la giustizia minorile e l'esecuzione di misure di sicurezza psichiatriche: i Procuratori presso i Tribunali per i minorenni segnalano di non disporre di strutture adatte all'effettiva funzione rieducativa degli istituti penitenziari minorili, a volte vetusti e con necessità di ristrutturazioni che ne limitano le possibilità di accoglienza.

Tanto al Sud quanto al Nord del Paese, si rileva, poi, il grave problema della scarsità di posti disponibili presso le residenze di esecuzione della misura di sicurezza (REMS), con conseguenziale criticità della gestione dei soggetti psichiatrici, sia per il sovraffollamento presso le strutture esistenti sia per la difficoltà di accesso alle stesse per i soggetti che, all'esito del procedimento penale, sono destinati ad esse.

Questo tema è stato oggetto di molte iniziative delle Procure generali e deve essere posto al centro dell'impegno dell'intero sistema delle misure restrittive.

### ***5. L'informatizzazione dei registri e delle attività procedurali. I rilievi statistici***

La legge n. 134 del 2021 prevede, all'art. 1 co. 1 lett. a) il completamento del processo di informatizzazione degli uffici giudiziari e della digitalizzazione degli atti.

L'obiettivo del legislatore, nell'ottica dell'efficientamento del servizio giustizia, è la formazione e conservazione in formato digitale degli atti, garantendone l'autenticità, l'integrità, la leggibilità, la reperibilità e, ove previsto, la segretezza. Inoltre, è prevista la notificazione secondo modalità telematiche che assicurino la certezza sia per il mittente che per il destinatario in ordine alla ricezione, al tempo della stessa, nonché circa dell'identità del mittente e del destinatario.

Dalle relazioni dei Procuratori generali emerge un'accentuata accelerazione del processo di informatizzazione e digitalizzazione determinato dall'emergenza pandemica e dalle connesse esigenze di distanziamento sociale.

In particolare, nella maggior parte delle relazioni viene dato atto del significativo miglioramento del portale N.D.R. che, come già accennato, consente l'acquisizione in formato digitale delle notizie di reato provenienti dai comandi di polizia direttamente in formato digitale (tanto è descritto nella relazione del Procuratore generale della Corte di appello di Roma).

È stato altresì segnalato che ricorrono al sistema di invio informatico, non solo la polizia giudiziaria ma anche - grazie alla stipulazione di una serie di accordi - molti degli enti che per legge possono essere fonte di notizia di reato (Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, Ispettorato del lavoro, Inps

ecc.); in tal senso l'indicazione dei Procuratori di Ancona, di Bari e di Lecce. I seguiti delle notizie di reato e i relativi allegati vanno ad inserirsi nel S.I.P. e a ciò segue il riversamento sull'applicativo T.I.A.P. (Trattamento Informativo Atti Processuali), applicativo documentale unico nazionale sviluppato dal Ministero della giustizia per la gestione informatica del fascicolo penale con la possibilità di integrarne i contenuti nelle varie fasi processuali (sistema che risulta arricchito in molti distretti).

È stato dato l'avvio al portale per il deposito degli atti penali, il P.D.P., sistema che consente il deposito in via telematica di memorie, documenti, richieste e istanze. Attraverso il P.D.P. gli atti difensivi confluiscono direttamente nel fascicolo digitale senza necessità di smaterializzazione.

Nell'ultimo anno si è registrata altresì una significativa accelerazione degli strumenti per l'effettuazione, in via telematica, delle notifiche atti attraverso il sistema SNT e l'utilizzo della PEC-TIAP. Trattasi dell'avvio di un sistema destinato ad incidere in maniera significativa sui tempi delle notifiche e sulla certezza di esecuzione.

Allo stato solo alcuni uffici, in via sperimentale, sono stati inseriti dalla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA), nella sperimentazione dell'applicativo "Consolle Civile del pubblico ministero" (Messina, Ancona).

La consolle civile del pubblico ministero è uno strumento essenziale a evitare la defatigante trasmissione di fascicoli cartacei dal Tribunale civile alla Procura e viceversa. D'altro canto, la trasmissione del fascicolo cartaceo e la redazione di pareri e delle relative istanze in forma cartacea è assolutamente anacronistico a confronto dell'accentuata digitalizzazione dei fascicoli civili, nonché dell'avvio del PCT.

Il Processo penale telematico è ormai in fase di sperimentazione anche dinanzi alla Procura generale della Cassazione, ove si è avuta una prima prova concreta di comunicazione digitalizzata tra gli uffici.

I passaggi materiali dei fascicoli incidono, peraltro, sulla ragionevole durata dei procedimenti, con effetti lesivi delle legittime aspettative delle parti civili, e ciò anche in considerazione della peculiare urgenza dei procedimenti di volontaria giurisdizione per cui è richiesto l'intervento del pubblico ministero.

Il Codice della crisi e dell'insolvenza, che entrerà in vigore nel maggio

del prossimo anno, secondo il combinato disposto degli articoli 10, 39, 41 e 343 del Codice, introduce forme di digitalizzazione difficilmente compatibili con il sistema della trasmissione del fascicolo cartaceo. A questo proposito è stata evidenziata la necessità di accelerare l'avvio della consolle civile del pubblico ministero, perché possa tempestivamente esercitare le funzioni lui attribuite dal codice della crisi ovvero studio della proposta e del piano per l'ammissione del concordato depositato dall'imprenditore commerciale in crisi, formulazione di pareri, istanza o ricorsi (etc.). Analoghe considerazioni riguardano i compiti in materia di famiglia, di separazione e di divorzio, ancora in materia di amministrazione di sostegno etc.

È utile evidenziare l'esperienza positiva in corso, segnalata dal Procuratore generale di Bari, circa l'avvio della c.d. *Smart Giustizia*, ovvero uno Sportello Telematico Giustizia Puglia, che consente la prenotazione degli appuntamenti per l'accesso ai servizi di quella Procura. Trattasi di strumento progettato per rispondere alle necessità conseguenti la diffusione dei contagi, che si è rivelato estremamente utile in generale per programmare e rispondere tempestivamente alle esigenze dell'utenza, cui consente di effettuare, da remoto e in modo semplice, la prenotazione del servizio richiesto tramite sito internet, ricevendo via mail il riepilogo dell'appuntamento fissato.

Il tracciamento dei servizi costituisce un'occasione per la razionalizzazione degli stessi e garantisce, infine, un accesso imparziale ai servizi da parte della classe forense, permettendo ai singoli difensori di pianificare la propria presenza negli uffici giudiziari. L'originario sito internet è stato sviluppato con la realizzazione di una applicazione per telefono che permette la prenotazione e la consultazione in tempo reale nonché con un assistente virtuale, che guida l'utente nella comprensione e nell'utilizzo del servizio.

Purtroppo, non tutti gli uffici versano in una situazione di soddisfacente informatizzazione.

Il Procuratore di Brescia, ad esempio, ha segnalato nel suo distretto difficoltà anche con riguardo all'avvio del T.I.A.P.

Radicalmente diversa, dunque, è la situazione dello stato di avvio del processo penale e civile telematico; disomogeneità non ancorata alle tradizionali distinzioni geografiche nord, centro e sud, ma collegata a fatti contingenti che riguardano situazioni locali relative ai singoli uffici e di regola non correlate al territorio.

La disomogeneità dipende dal diverso arco temporale di effettiva installazione degli applicativi, nonché dalla circostanza che non tutti gli uffici dispongono di sistemi capaci di ottimizzare le modalità di ricezione, conservazione e circolazione degli atti e dei documenti del procedimento.

Si è poi posto il tema della completezza e affidabilità della rilevazione statistica, già proposto, in modo specifico, nello svolgimento dei monitoraggi relativi alla violenza di genere ed all'applicazione del d.lgs. n. 231 del 2001 (*infra*).

Si tratta di aspetti, peraltro, non estranei all'organizzazione della giurisdizione, dove la fissazione del ruolo di udienza avviene previa individuazione del c.d. valore ponderale dei singoli procedimenti.

## ***6. I settori di intervento***

### ***6.1. Il pubblico ministero nella crisi di impresa***

L'entrata in vigore di alcuni aspetti che anticipano la più ampia riforma della crisi dell'impresa rende necessario aggiornare gli orientamenti adottati dalla Procura generale, a seguito dell'ampia consultazione delle Procure generali di appello e di alcune delle principali Procure della Repubblica, oltre che della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo. Il percorso di elaborazione coinvolge, soprattutto con riferimento all'insolvenza da emergenza COVID, anche l'accademia e alcuni dei principali attori della riforma, dalle Camere di Commercio alla Banca d'Italia, dalle associazioni imprenditoriali alle forze di polizia maggiormente coinvolte, a partire dalla Guardia di Finanza. Gli "orientamenti" che ne sono discesi sono pubblicati sul sito della Procura generale.

La riforma e le sue anticipazioni rendono necessario che il pubblico ministero sia consapevole del mutamento del proprio ruolo, finalizzato alla tutela dell'interesse pubblico e della generalità dei creditori, pur nell'indirizzo che tende alla salvaguardia della sopravvivenza dell'azienda, tutte le volte che ciò sia possibile.

Questa consapevolezza comporta scelte organizzative e soprattutto di interpretazione delle norme che disciplinano la crisi e la sua risoluzione, omogenee sul territorio nazionale. Di grande importanza è dunque affrontare

sia il ruolo del pubblico ministero nelle varie fasi della crisi, sia quello del pubblico ministero come organo dell'azione, tanto ai fini della liquidazione che dell'azione penale.

Questi temi sono stati affrontati in un documento illustrato nel corso della riunione dei Procuratori generali del 23 novembre 2021 e pubblicato nel sito dell'Ufficio (Il ruolo del pubblico ministero nella crisi d'impresa tra legge fallimentare, Codice della crisi e dell'insolvenza e decreto-legge n. 118 del 2021).

Il documento è stato curato da tre magistrati facenti parte del gruppo di lavoro "Crisi di impresa" ma è frutto del lavoro collettivo; ha funzione preparatoria del lavoro *ex art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006* e costituisce la base di riferimento per la riflessione comune sul ruolo assegnato al pubblico ministero nelle procedure di regolazione della crisi e dell'insolvenza.

Ruolo che, sul solco della riforma del 2006 (d.lgs. n. 5 del 2006), è stato ampliato dal Codice della crisi il quale, per l'intervento di cui all'art. 1 d.l. n. 118 del 2021, convertito in legge n. 147 del 2021, entrerà in vigore il 22 maggio 2022 e intanto l'art. 23 d.l. n. 118 del 2021 stabilisce l'improcedibilità, fino al 31 dicembre 2021, dei ricorsi per la risoluzione del concordato preventivo o per la dichiarazione di fallimento relativi a concordati preventivi con continuità aziendale omologati in data successiva al 1° gennaio 2019.

Il documento è stato inviato alla Commissione ministeriale per la riforma del nuovo codice della crisi d'impresa ed ha rappresentato la base di riferimento, nel rispetto delle scelte del legislatore, delle valutazioni provenienti dagli uffici di Procura emerse nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6.

## ***6.2. I reati in materia di violenza di genere***

In altra parte della relazione si è dato atto delle attività delle Procure della Repubblica in questo delicato settore.

Nel corso del 2021 l'Ufficio ha attivato una collaborazione con la Commissione Parlamentare di inchiesta sul "femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere" istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018.

In particolare, all'esito dell'approvazione, in data 17 giugno 2021, della relazione della Commissione Parlamentare sull'analisi delle rilevazioni quan-

titative e delle indagini condotte sulla violenza di genere e domestica presso le Procure della Repubblica, è stata attivata con i Procuratori generali una specifica interlocuzione al fine di conoscere gli interventi organizzativi adottati dagli uffici requirenti, le principali problematiche emerse nell'attuazione della disciplina di cui alla legge n. 69 del 2019, nonché il numero e l'esito dei procedimenti, incluse le misure cautelari adottate, distinguendoli in relazione alle fasce deboli interessate (con la specificazione del dato relativo ai "femminicidi").

Le risposte pervenute forniscono un quadro d'insieme che conferma la perdurante drammaticità del fenomeno della violenza di genere.

Tutti i Procuratori generali hanno segnalato che nell'anno 2021 vi è stato un incremento dei c.d. reati spia in tema di violenza di genere (come è stato illustrato nel paragrafo 2.1): emblematico, al riguardo, è quanto segnalato dal PG presso la Corte di appello di Bari, distretto nel quale le iscrizioni relative ai femminicidi sono aumentate del 43% rispetto all'anno precedente e, addirittura, quelle relative ai tentati omicidi con vittima di genere femminile hanno registrato un incremento dell'83% a fronte di quello più contenuto, pari al 36%, delle iscrizioni in generale per tale delitto.

Le risposte restituiscono l'immagine di una magistratura requirente sempre più consapevole della necessità di compiere un 'salto di qualità' che consenta di riconoscere, prevenire, contrastare e punire la violenza contro le donne attraverso l'adozione di strumenti organizzativi omogenei sempre più tempestivi ed efficaci<sup>45</sup>.

Le indicazioni coincidono in larga parte con quelle adottate dal recente Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 dicembre 2021.

---

<sup>45</sup> Dalle relazioni dei Procuratori generali sono emerse, altresì, altre rilevanti riflessioni, anche de iure condendo, quali potenziare il ricorso all'incidente probatorio per evitare la vittimizzazione secondaria e per assicurare una rapida definizione dell'eventuale dibattimento; incentivare l'adozione del braccialetto elettronico; fare ricorso in maniera più incisiva alle misure di prevenzione; prevedere come obbligatorio, a prescindere dalle condizioni di reddito, il patrocinio a spese dello Stato per le persone offese dei reati di violenza di genere, anche in adesione alle indicazioni della Corte Costituzionale (sentenza n. 1 del 2021); eliminare il 'vuoto di tutela' per la persona offesa tra la data di deposito della richiesta cautelare e la data in cui viene adottato il provvedimento del Gip; nonché tra la data di rigetto della richiesta cautelare, o di emissione di misura meno grave, da parte del Gip e la decisione, in sede di appello ex art. 310 cod.proc.pen., da parte del Tribunale del Riesame; prevedere in tutti i casi di ammonimento formulato dal Questore l'obbligo per l'ammonito di sottoporsi a trattamento di recupero (oggi soltanto facoltativo).

Da molte Procure è stato altresì segnalato, quale elemento di forte criticità, l'assenza di statistiche di genere.

### ***6.3. Il monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. n. 231 del 2001***

Nel corso del 2021 si è completato il monitoraggio sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 231/2001 avviato alla fine del 2020 (dei primi dati emersi era già stato dato conto nella precedente relazione).

Rinviando per la ricostruzione ragionata delle tipologie di illecito e dei dati statistici disponibili ad un report di prossima pubblicazione nel sito dell'Ufficio, vanno evidenziati in questa sede tre aspetti.

Il primo è rappresentato dai limiti intrinseci del sistema di rilevazione.

Il Decreto ministeriale n. 201 del 2003, che disciplina la registrazione delle iscrizioni nei confronti degli enti, rinvia ai registri previsti per le persone fisiche prevedendo la possibilità di annotazioni ma senza ulteriori specificazioni e limitatamente al procedimento di accertamento degli illeciti ed alle contestazioni (nessun riferimento ai dati relativi alla definizione dei procedimenti). Precisa DGStat che per l'analisi di merito sulle assoluzioni ed i proscioglimenti la Direzione non ha accesso alle sentenze di primo e secondo grado.

Quanto all'Anagrafe dei carichi pendenti, allo stato, non risulta strutturata la banca dati presso l'Ufficio del casellario centrale; l'informazione dei carichi pendenti è ancora fornita dagli uffici circondariali.

In definitiva, l'attuale sistema di rilevazione dei dati non consente di avere informazioni sulle ragioni delle assoluzioni ed archiviazioni per insussistenza del fatto, non potendosi sapere se dipendono dalla idoneità del modello o dall'insussistenza del reato presupposto; sulle ragioni delle condanne, non potendosi sapere se è venuta in evidenza la mancanza o l'inidoneità del modello; sulle ragioni del passaggio dalla misura cautelare interdittiva a sanzioni solo pecuniarie, non potendosi sapere quanto ha inciso l'adozione di un modello organizzativo idoneo prima della dichiarazione di apertura del dibattimento od anche nel corso del procedimento; sulle indicazioni delle fonti informative, essendo rilevante, ad esempio, quanto incida la disciplina del *whistleblowing* (L. n. 197 del 2017, in prospettiva da aggiornarsi con il recepimento della direttiva 2019/1937/UE).

Il secondo aspetto emerso nel corso del monitoraggio è quello della criticità nella registrazione dei dati, per la denominazione degli articoli relativi agli illeciti amministrativi dipendenti da reato, non basata sulla semplice sequenza di numeri arabi.

Altrettanto poco agevole è poi risultata la registrazione e rilevazione dell'ente, che - come ha rilevato DGStat - non segue parametri omogenei<sup>46</sup> e persino di iscrizione all'anagrafe.

Il terzo dato che è emerso dal monitoraggio è quello di una distribuzione territoriale dei procedimenti non proporzionale a quella relativa ai reati presupposto.

Tale deficit sembra in via di superamento, in quanto la forbice tende a ridursi negli anni.

Il monitoraggio potrà comunque contribuire a diffondere la consapevolezza della obbligatorietà della contestazione anche all'ente, in presenza della commissione di un reato presupposto da parte di un soggetto apicale o sottoposto. Un primo risultato è stato comunque raggiunto, in quanto diversi uffici, come riferito da DGStat, hanno apportato correzioni alle registrazioni errate.

#### ***6.4. L'acquisizione di dati relativi alle comunicazioni tra persone***

Nell'ambito di tale vasta tematica, l'Ufficio è stato impegnato su tre versanti.

Il primo riguarda il delicato tema del rapporto tra la "nuova" responsabilità riconosciuta al Procuratore della Repubblica, garante dei dati conferiti nell'archivio digitale, e le direttive impartite dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per l'inserimento dei dati di indagine dei procedimenti di cui all'art. 51 commi 3 *bis* e 3 *quater*, cod.proc.pen., nella banca dati denominata SIDDA/SIDNA.

---

<sup>46</sup> "Spesso, infatti, ci si limita ad indicare il suo rappresentante legale il quale, in quanto registrato come persona fisica, compare tra gli indagati/imputati. La conseguenza è che in ben il 9,6% dei procedimenti non sia rilevata la presenza di alcun ente, malgrado gli uffici avessero dichiarato la presenza di contestazioni degli illeciti previsti dalla 231/01. Si è appurato che questo è dipeso dalle difficoltà che incontrano gli uffici nel rilevare la presenza di enti stante che l'iscrizione è fatta per i rappresentanti legali degli stessi ovvero persone fisiche".

Con nota del 23 luglio 2021, indirizzata al Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia, si è fatto presente che nel corso delle riunioni tenutesi, sia presso il Gabinetto del Ministro della giustizia, sia su Teams, con i Procuratori generali, la Procura nazionale e diversi Procuratori della Repubblica, erano emerse due prospettive, una secondo la quale è sufficiente una regolamentazione in via interpretativa sulla base dell'attuale previsione normativa, mentre la seconda auspica un intervento legislativo che disciplini espressamente questo delicato snodo.

Tali posizioni emergono anche dalle relazioni inviate dai Procuratori generali.

La nota si concludeva con il rilievo che, nonostante la creazione di un gruppo di lavoro presso il Ministero, non si era definita una posizione interpretativa condivisa tale da consentire una prassi applicativa uniforme, per cui si riteneva necessario che l'intervento normativo chiarificatore, sulla cui urgenza si era già convenuto, fosse adottato al più presto, manifestando la piena disponibilità ad acquisire, all'interno del circuito di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 106 del 2006, le informazioni e gli spunti di riflessione che dovessero essere ritenuti utili per individuare le migliori soluzioni.

Un secondo settore di intervento, liminare alle intercettazioni, è stato quello dell'acquisizione dei dati relativi alle comunicazioni elettroniche (cd. "tabulati").

In materia, infatti, i vari uffici di Procura si sono dovuti immediatamente confrontare con una prima importante novità, rappresentata dalla pubblicazione della già citata sentenza della Corte di Lussemburgo (CGUE, GS, 2 marzo 2021, causa C-746/18) che, in sede di interpretazione pregiudiziale dell'art. 15, § 1, della Direttiva 2002/58/CE sul trattamento dei dati personali, oltre a ribadire che l'accesso può essere consentito solo per la lotta a forme gravi di criminalità, aveva altresì precisato che esso potesse essere autorizzato solo da un giudice o da un'entità amministrativa indipendente (diversa dall'autorità che chiede l'accesso ai dati che sia parte del processo), diversamente da quanto previsto dall'art. 132 del decreto legislativo n. 196 del 2003 (c.d. Codice della *Privacy*), che ne consentiva l'acquisizione con decreto del pubblico ministero precedente.

L'applicazione della decisione nell'ordinamento italiano appariva subito potenzialmente dirompente. Per la prima volta, infatti, e in maniera impre-

vedibile visti i precedenti orientamenti della stessa Corte del Lussemburgo, mai era stato posto il tema della legittimazione del pubblico ministero, quando autonomo e indipendente da altri poteri.

Si è dunque avviata, sin dal 28 aprile 2021, una interlocuzione con le Procure generali presso le Corti di appello - cui hanno partecipato anche alcune Procure della Repubblica presso i Tribunali - e con il Ministero della giustizia. Sono emerse non tanto posizioni diverse, quanto le reali difficoltà applicative, soprattutto per i profili concernenti il regime temporale e l'imprevedibilità del nuovo orientamento giurisprudenziale.

L'interlocuzione è stata molto positiva e ha portato a una disciplina a regime che tiene conto di entrambe i profili valutati dalla sentenza (gravità dei reati e proporzionalità; autorità legittimata ad autorizzare l'accesso al dato) e ad una disciplina transitoria che prende atto della innovazione non prevedibile e quindi offre una soluzione in grado di evitare effetti devastanti sulla funzionalità della giustizia.

La norma transitoria - introdotta in sede di conversione in legge del decreto - seppur non necessitata, riduce i problemi applicativi di delimitazione temporale dei principi contenuti nella recente sentenza della Corte di giustizia.

Sono poi emersi, nella interlocuzione con gli uffici suddetti, ulteriori problemi applicativi relativi all'estensione dei principi della sentenza della Corte di giustizia anche l'acquisizione dei cd. "*files di log IP*" - vale a dire quei registri informatici in cui vengono annotate e raccolte informazioni relative all'indirizzo, data, orario e tempo di accesso di qualsiasi dispositivo informatico alla rete internet, che consentono in sede di indagine di pervenire all'identificazione - e l'attività di cd. *Positioning* - cioè il sistema di localizzazione dei dispositivi di comunicazione che sfrutta la loro connessione alle "celle" e che consente unicamente di individuare la collocazione generica di un soggetto nell'ambito del raggio d'azione della cella agganciata, senza tuttavia fornire alcuna informazione sui dati di traffico del soggetto monitorato.

È dunque necessaria l'elaborazione di ulteriori orientamenti, aventi per oggetto anche altre sollecitazioni provenienti dalle Procure generali nel mese di novembre riguardanti il tema connesso del sequestro di dispositivi elettronici al fine di acquisire messaggistica memorizzata sugli stessi, ciò che sta assumendo crescente importanza nelle indagini per una molteplicità di reati

sempre più vasta (che spazia dalle molestie, allo *stalking*, alla criminalità economica sino a quella terroristica o eversiva).

### ***6.5. La verifica dello stato di attuazione della legge n. 68 del 2015 in collaborazione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti***

Nella legge istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati per la Legislatura in corso (legge n. 100 del 2018) è stato previsto che la Commissione verifichi “la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione di inchiesta istituita dalla presente legge nonché all’applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”.

La Commissione ha quindi deliberato di avviare una collaborazione con la Procura generale presso la Corte di cassazione. Le questioni principali oggetto di interesse sono così sintetizzabili:

- coordinamento investigativo, organizzazione delle polizie giudiziarie, omogeneità dei sistemi informativi in materia penale ambientale;
- uniforme applicazione della legge, strutturazione e condivisione di prassi;
- efficacia del sistema delle prescrizioni di cui al Titolo VI *bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 in relazione a concreti problemi applicativi (anche derivanti da vuoti di disciplina normativa);
- valutazione degli esiti processuali effettivi della legge in alcuni campi quali le attività di ripristino ambientale e le ipotesi di confisca.

Il monitoraggio è stato avviato, coinvolgendo la Rete ambientale. Sono emersi in particolare i temi della modalità di attuazione dell’art. 118 *bis* disp. att. cod.proc.pen. e del coordinamento infradistrettuale e dunque delle iniziative assunte per l’efficacia e l’uniforme applicazione del sistema delle prescrizioni di cui al Titolo VI *bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 in relazione a concreti problemi applicativi (anche derivanti da vuoti di disciplina normativa).

Il monitoraggio, più in particolare, rileverà l’esistenza di gruppi di lavo-

ro per la materia ambientale o di linee guida per la esecuzione di indagini in tale materia, coinvolgenti tutti i principali attori. Particolare rilievo hanno le questioni relative all'esecuzione delle attività di ripristino ambientale e delle varie ipotesi di confisca (anche di prevenzione) e dei sequestri ad essa strumentali.

Il monitoraggio proseguirà nei primi mesi del 2022 con una serie di riunioni su Teams già programmate, alle quali parteciperanno anche membri della Commissione parlamentare ed il magistrato che collabora con la stessa.

### ***6.6. La gestione dei sequestri delle imbarcazioni usate per l'immigrazione illegale***

Con nota del 3 novembre 2021, il Direttore generale delle Accise, Dogane e Monopoli, premesso di essere competente per la rimozione a fini di tutela ambientale delle imbarcazioni utilizzate per il traffico di migranti, abbandonate o affondate, ha rilevato la necessità dell'adozione di linee guida comuni da parte degli uffici di Procura interessati, per il tempestivo smaltimento delle imbarcazioni e il contenimento degli oneri erariali.

La nota prende spunto dalle istruzioni operative emanate dalle Procure di Agrigento, Reggio Calabria e Locri, con l'individuazione di un iter procedimentale standardizzato che faciliti la tempestiva convalida dei sequestri nei confronti di ignoti per la violazione del T.U. immigrazione, il susseguente dissequestro delle barche ed il loro immediato affidamento all'Ufficio di A.D.M. territorialmente competente alla loro rottamazione, rappresentando come la generale adozione, da parte degli uffici di Procura, di una sequenza procedimentale predefinita e tempestiva possa concorrere a prevenire un utilizzo infruttuoso delle risorse destinate alle spese di custodia.

Le risposte dei Procuratori generali hanno assicurato la generale condivisione dell'iter procedimentale già sperimentato dai predetti uffici.

Diffuse osservazioni sono venute dal distretto di Catania, cui appartengono le Procure della Repubblica di Siracusa e Ragusa, fortemente interessate dal fenomeno immigratorio attraverso la via del Mediterraneo, con la proposta di correttivi alla procedura in modo da consentire l'affidamento del natante sequestrato agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego nelle loro attività, ovvero ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici per

finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale, prevedendo la distruzione dello stesso ad opera dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli solo in via alternativa in caso di inidoneità.

Le risposte pervenute inducono a programmare una riflessione comune sulla scansione concreta dei singoli momenti procedurali, da porre soprattutto in rapporto all'esigenza di speditezza dello smaltimento dei natanti sequestrati - da prevedersi anche nell'ipotesi di idoneità alla navigazione dell'imbarcazione ma carenza di richieste di affidamento - nella prospettiva di un abbattimento degli oneri erariali, senza comunque sacrificare del tutto le opportunità previste dai commi 8 e 8bis del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché sulla individuazione e ripartizione dei compiti dei vari organi che intervengono, o potrebbero intervenire, nella procedura stessa.

### ***6.7. Il supporto scientifico nelle indagini per decessi a seguito di vaccinazione***

All'inizio della campagna vaccinale, a seguito di alcuni decessi avvenuti dopo la somministrazione del vaccino, sono stati disposti sequestri preventivi di interi lotti. Poiché questa situazione rischiava di determinare gravi allarmi e incertezze nella campagna vaccinale, si è immediatamente provveduto alle opportune iniziative.

A seguito dei contatti con l'Autorità regolatrice del Farmaco (AIFA), si è comunicato ai Procuratori generali, con nota del 18 marzo 2021, la disponibilità manifestata dalla predetta Agenzia a fornire agli organi inquirenti interessati, su loro richiesta, il supporto tecnico, professionale e scientifico necessario per acquisire in via diretta e riservata le informazioni utili sulle caratteristiche ed il funzionamento dei diversi vaccini, nell'ambito di eventuali indagini penali.

In particolare, AIFA ha costituito una struttura di supporto e collegamento, integrata da esponenti del mondo scientifico, alla quale gli uffici del pubblico ministero che lo ritenessero potevano rivolgersi.

Nella nota veniva chiarito che non si trattava di attività di consulenza e che, ferma restando la piena autonomia delle scelte investigative dell'autorità giudiziaria, la prospettata collaborazione era utile perché volta innanzitutto a consentire al Ministero della salute e ad AIFA di avere con la necessaria

rapidità informazioni utili per affrontare al meglio la campagna vaccinale ed adottare tempestivamente le opportune determinazioni per la tutela della salute pubblica; al contempo la collaborazione avrebbe consentito agli uffici di Procura l'immediata disponibilità di dati e informazioni sulle caratteristiche di ogni tipologia di vaccino, anche con riferimento alle specifiche emergenze che di volta in volta potrebbero prospettarsi.

Si sottolineava quindi come fosse auspicabile che queste modalità di lavoro riuscissero a far sì che i necessari accertamenti investigativi si svolgessero con la dovuta determinazione ma tenendo conto della necessaria campagna di vaccinazione. Inoltre, il contributo di AIFA avrebbe potuto portare indubbi benefici per le indagini, in termini di efficacia e proporzionalità.

In effetti, la soluzione organizzativa proposta è valsa a rendere più semplice ed efficace l'azione congiunta e rispettosa delle diverse attribuzioni.

#### ***6.8. Il nuovo protocollo con l'Autorità nazionale anticorruzione***

L'Autorità nazionale anticorruzione ha promosso il rinnovo dell'accordo quadro del 2017 finalizzato alla predisposizione di appositi Protocolli d'Intesa tesi a disciplinare i rapporti tra detto Ente e gli uffici di Procura che riterranno di aderirvi, ai fini di una proficua collaborazione nell'attività di contrasto al fenomeno della corruzione.

La nuova proposta appare in gran parte confermativa delle linee guida già attuate, a parte qualche modifica relativa all'art. 3.

Il documento è stato sottoposto alla valutazione dei Procuratori generali che hanno espresso apprezzamento sullo strumento di collaborazione, formulando alcuni rilievi che saranno oggetto di discussione e successiva interlocuzione con il Presidente dell'Autorità.



## 4. IL SETTORE DISCIPLINARE

### *1. Considerazioni preliminari: presupposti e finalità della responsabilità disciplinare; prospettive di possibili riforme*

La prospettiva dalla quale muovere nell'analisi dell'attività disciplinare svolta nell'anno 2021 è la centralità, all'interno dei molti temi inerenti all'amministrazione della giustizia, della responsabilità disciplinare e, conseguentemente, del relativo controllo esercitato dalla Procura generale, sicuramente uno dei compiti di maggiore rilievo a questa attribuiti. Rilievo accentuato nei tempi recenti dalle vicende disvelate nel maggio 2019 dalle indagini della Procura della Repubblica di Perugia, cui è seguita una tempestiva ed adeguata azione da parte degli organi della giurisdizione disciplinare, nell'osservanza dell'alto ammonimento del Presidente della Repubblica, on. Sergio Mattarella, in ordine all'improrogabilità di far «comprendere che la Magistratura italiana - e il suo organo di governo autonomo, previsto dalla Costituzione - hanno al proprio interno gli anticorpi necessari e sono in grado di assicurare, nelle proprie scelte, rigore e piena linearità» (Intervento all'Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio superiore della magistratura, 21 giugno 2019).

Indipendentemente dalle menzionate vicende, resta fermo che, come ricordato nella Relazione dello scorso anno, detta centralità deriva dal fatto che la responsabilità disciplinare definisce il sistema sanzionatorio delle regole di condotta del magistrato ed è, quindi, presidio e garanzia dell'osservanza dei doveri che a questi si impongono. La responsabilità disciplinare implica, inoltre, non semplici problemi, poiché dalla stessa è «fortemente coinvolto il valore dell'indipendenza, strumento primo della garanzia di imparzialità e di indipendenza del giudice» (Messaggio alle Camere - a norma dell'art. 87, secondo comma, della Costituzione - del Presidente della Repubblica del 26 luglio 1990) ed essa costituisce altresì modalità di attuazione e di garanzia dell'equilibrio tra i poteri dello Stato. Tali considerazioni, da sole, sono sufficienti a dare conto della complessità delle questioni implicate dall'istituto, nella fase della regolamentazione (da parte del legislatore) e dell'applicazione (da parte degli organi della giurisdizione disciplinare), accresciuta negli anni recenti da ulteriori ragioni.

Tra queste, in primo luogo, la constatazione che, se tradizionalmente l'immunità dei giudici non aveva costituito oggetto di discussione, l'istanza di responsabilità personale del giudice è progressivamente diventata sempre più forte. A ciò ha contribuito l'evoluzione del ruolo della giurisdizione e dei criteri ermeneutici che essa applica, per principi e clausole generali; la magistratura è sempre più spesso chiamata a comporre conflitti sociali, ben oltre quanto accadeva in precedenza. Si tratta di un fenomeno che non interessa soltanto il nostro Paese, ma tutte le società occidentali (e non solo), efficacemente posto in luce dall'*European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ), sottolineando che, «nelle nostre società europee, il ruolo del giudice si è evoluto: non si limita più ad essere “il portavoce della legge”; il giudice è anche, in una certa misura, un creatore di diritto, il che richiede responsabilità e regole etiche coerenti con questa evoluzione» (ENCJ *working group. Judicial Ethics Report 2009-2010 - Groupe de travail RECJ. Déontologie judiciaire Rapport 2009-2010*). «La realtà sociale si presenta multiforme ed eterogenea e, soprattutto, in evoluzione continua e sempre più veloce» e tuttavia - ha ammonito il Capo dello Stato - occorre «avere ben chiaro il confine che separa l'interpretazione della legge dall'arbitrio nella creazione della regola e dalla imprevedibilità della risposta di giustizia» e, soprattutto, ricordare che le funzioni giurisdizionali «sono caratterizzate da grande responsabilità sociale, che impone il serio rispetto della deontologia professionale e la sobrietà nelle condotte individuali» e che, quindi, devono essere esercitate «avendo sempre presente il principale dovere che deve assumere il magistrato: l'eticità dei suoi comportamenti, anche nelle varie forme di comunicazione» (Intervento del Presidente della Repubblica on. Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i magistrati ordinari in tirocinio nominati con D.M. 12 febbraio 2019 e 26 febbraio 2020). Questa nuova dimensione del potere giudiziario è una delle ragioni della tensione per la configurazione della responsabilità disciplinare quale presidio dei diritti dei cittadini oggetto di un determinato processo (in aggiunta agli strumenti previsti dalla legge processuale) e strumento di garanzia della correttezza ed esattezza delle decisioni.

Una ulteriore ragione può essere invece individuata nella crescente tensione per un diritto punitivo etico la quale, riproponendo talune dinami-

che degenerative che hanno afflitto il diritto penale, conduce ad invocare il diritto disciplinare come strumento di garanzia dell'etica delle condotte dei magistrati, finendo con predicare un nesso inscindibile tra etica, deontologia professionale e responsabilità disciplinare del magistrato. Conseguenza di siffatta tensione è la moltiplicazione delle istanze di punizione e l'aumento delle aspettative per un intervento disciplinare ad amplissimo (sostanzialmente indeterminato) raggio, in riferimento a condotte avvertite come eticamente o deontologicamente riprovevoli, indipendentemente dalla loro riconducibilità ad una delle fattispecie previste dal legislatore come aventi rilevanza disciplinare.

Si tratta di istanze e concezioni prive, nel nostro ordinamento, di base giuridica.

La riforma realizzata dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, ha infatti innovato il precedente sistema incentrato sulla clausola generale dell'art. 18 del R.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, che attribuiva al giudice disciplinare il potere-dovere di identificare le condotte lesive del «prestigio dell'ordine giudiziario», inteso quale «credibilità della funzione», e cioè come «considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione» e «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria».

Il principio della tipizzazione dell'illecito disciplinare ha fatto sì che agli organi della giurisdizione disciplinare è stato attribuito l'unico compito di accertare se una determinata condotta integri gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate, irrogando, in caso positivo, la relativa sanzione<sup>47</sup>.

I principi di legalità e tassatività delle fattispecie - tenuto altresì conto dell'ammissibilità nell'ambito del diritto disciplinare dell'interpretazione estensiva, ma non di quella analogica - rendono certo che il potere-dovere

---

<sup>47</sup> La tipizzazione non è scalfita dall'elencazione, nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, dei doveri che si impongono al magistrato. Le Sezioni Unite civili hanno infatti affermato (sentenza 24 marzo 2014, n. 6827) che detta elencazione ha una «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole "pedagogica") e deontologica [...] che può assumere rilievo solo nell'ambito delle valutazioni rimesse al giudice in presenza di clausole generali quali quelle della scarsa rilevanza del fatto, della giustificabilità o della scusabilità della condotta», dovendo mantenersi fermo che, «al di fuori di tali ipotesi, il sillogismo giuridico richiesto per affermare o escludere la responsabilità disciplinare comporta soltanto il confronto tra la fattispecie astratta e la condotta del magistrato».

del Procuratore generale della Corte di cassazione consiste nell'accertare se sussistano gli elementi di una delle fattispecie disciplinari tipizzate e, quindi, l'obbligo di promuovere l'azione disciplinare.

Nel vigente sistema è stata dunque portata a compimento la frattura tra regola deontologica e regola disciplinarmente sanzionabile già profilatasi con la previsione del codice etico dei magistrati e l'attribuzione all'A.N.M. del potere di approvarlo<sup>48</sup>. Le regole di detto codice etico, nel sistema dell'illecito tipizzato, costituiscono infatti parametri utilizzabili dal giudice disciplinare esclusivamente nell'attività di riempimento delle residue clausole generali contenute nelle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, ma certo, come è stato convincentemente sottolineato, non possono costituire «parametri per incolpazioni disciplinari», in grado di permettere la qualificazione come illeciti disciplinari di «fatti di diretta violazione di norme deontologiche, con un chiaro stravolgimento della loro natura e della loro funzione».

La separazione delle regole della deontologia dai precetti della responsabilità disciplinare costituisce profilo peculiare rispetto alla regolamentazione stabilita per altre categorie di dipendenti e per gli appartenenti agli ordini professionali, ma è rispettosa dei principi costituzionali. In relazione a tali ultime categorie, i precetti che fissano le regole 'di ruolo', da osservare nello svolgimento di determinate attività e professioni, presidiate dalla responsabilità disciplinare, hanno infatti una rilevanza interna al plesso e/o all'ordine. Diversamente, la responsabilità disciplinare dei magistrati ed il relativo procedimento - ha affermato la Corte costituzionale - consiste «nell'assicurazione del regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, vale a dire una funzione che gode in Costituzione di una speciale garanzia di indipendenza e di autonomia», la quale giustifica la strutturazione del procedimento secondo un modulo giurisdizionale, allo scopo della più rigorosa tutela dei beni costituzionalmente protetti (sentenza 4 giugno 1992, n. 289) e con una regolamentazione particolare che riflette il *proprium* dell'ordine giudiziario (sentenza 3 aprile 1995, n. 119). Per questa ragione, dei provvedimenti disciplinari

---

<sup>48</sup> Art. 58 bis del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, poi trasfuso nell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

si occupano due norme della Costituzione (artt. 105, 107, primo comma) e l'identificazione degli illeciti non può essere rimessa ad un organismo associativo espressivo degli appartenenti all'ordine, ma compete al Parlamento, poiché costituisce uno strumento di responsabilizzazione della magistratura dinanzi alla sovranità popolare e di rottura della separatezza dell'ordine giudiziario.

Il riferimento all'etica, importante su piani diversi da quello disciplinare, nel sistema dell'illecito tipizzato, va poi compreso al giusto. In uno Stato costituzionale le regole di condotta che si impongono ai destinatari del precetto (soprattutto nell'ambito del diritto cd. punitivo) hanno, di regola, radice nella morale, ma assumono rilevanza giuridica esclusivamente se (in quanto ed entro i limiti in cui) risultano recepite in specifici precetti di tale natura ed efficacia, non essendo dato al giudice professionale di applicare regole della morale non sussunte in norme di legge.

Il nostro sistema è altresì rispettoso dei principi stabiliti nelle Carte internazionali.

La Magna carta dei giudici (adottata dal CCJE il 17 novembre 2010, in occasione del 10° anniversario), all'art. 18, stabilisce infatti: «L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari». In senso sostanzialmente analogo è la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri) secondo cui «nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi», rendendo in tal modo certa la maggiore ampiezza (e diversità) dei doveri deontologici rispetto ai doveri disciplinarmente sanzionabili<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Analogamente la Opinion no. 3 of the *Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality* (Strasburgo, 19 novembre 2002), nell'affrontare il tema della rilevanza dei codici etici e, in particolare quello definito il «più antico [...] il "Codice etico" italiano adottato il 7 maggio 1994» dall'A.N.M.,

Il sicuro esito di tale ricostruzione del sistema è che, in attuazione dei principi costituzionali e in armonia con quelli stabiliti nelle Carte internazionali, sono disciplinarmente perseguibili esclusivamente le condotte che integrano gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate contemplate dal d.lgs. n. 109 del 2006, in vista dell'applicazione di una sanzione che incide soltanto ed esclusivamente sul rapporto di impiego, all'interno di una vicenda alla quale resta estraneo il soggetto che ne abbia eventualmente subito gli effetti. La responsabilità disciplinare non costituisce, infatti, strumento immediato di tutela dei diritti dei cittadini nel processo, garantiti dai rimedi previsti dalla legge processuale e dalla responsabilità civile; non è un istituto preordinato ad assicurare correttezza ed esattezza delle decisioni; non è strumentale allo scopo di garantire l'osservanza dei doveri deontologici non recepiti dalle norme primarie, ovvero di garantire la professionalità dei magistrati.

Dunque, la giustizia disciplinare opera nei limiti previsti dalla legge. Essa è efficace, essendo certamente la più rigorosa rispetto ad ogni altro sistema disciplinare, per numero di procedimenti e gravità di sanzioni.

Per valutare appieno la serietà del sistema disciplinare, bisogna considerare che nelle assoluzioni e nelle pronunce di non farsi luogo al

---

rimarca: «È chiaro che il codice non consiste in regole disciplinari o penali, ma è uno strumento di autoregolamentazione generato dalla magistratura stessa» (art. 42); «I principi di condotta professionale sono diversi dalle regole statutarie e disciplinari» (*Standards of professional conduct are different from statutory and disciplinary rules*) (art. 45); «anche se c'è una sovrapposizione e un'interazione, i principi di condotta dovrebbero rimanere indipendenti dalle regole disciplinari applicabili ai giudici, nel senso che il mancato rispetto di uno di questi principi non dovrebbe costituire di per sé un'infrazione disciplinare o un'infrazione civile o penale» (art. 48); «il primo punto che il CCJE identifica (ripetendo in sostanza un punto affrontato in precedenza in questo parere) è che non è corretto correlare le violazioni dei corretti standard professionali con la cattiva condotta che dà potenzialmente luogo a sanzioni disciplinari» (art. 60).

Non diversamente, la *European Charter on the statute for judges* (Strasburgo, 8-10 luglio 1998), nello *Explanatory memorandum*, stabilisce che «l'unico motivo valido per imporre sanzioni è l'indebitamento di uno dei doveri esplicitamente definiti nello statuto dei giudici» (art. 5.1) e, quindi, fa implicito ma chiaro riferimento alle regole diverse da quelle contenute nei codici etici.

L'*European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020*, ha fornito, infine, un quadro ricognitivo generale, evidenziando che, «per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, le violazioni dell'etica professionale non giocano un ruolo importante», rendendo in tal modo palese la sostanziale omogeneità della nostra regolamentazione con quella della maggior parte degli Stati con riguardo al profilo in esame.

giudizio sono compresi anche i molti casi di dimissioni dall'ordine o di pensionamento anticipato, spesso motivati dalla volontà di sottrarsi al procedimento disciplinare. Nel 2021, ad esempio, ben 17 delle decisioni liberatorie erano in realtà prese d'atto della cessazione di appartenenza all'ordine giudiziario.

Inoltre, in 32 casi la Sezione disciplinare ha adottato pronuncia di assoluzione o di non farsi luogo al dibattimento, spesso su richiesta di questo ufficio, in applicazione della esimente della scarsa rilevanza del fatto di cui all'art. 3 *bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare in tutti i suoi elementi.

Questi aspetti e i relativi dati sono illustrati nei prospetti statistici, in allegato.

Va considerato, infine, che anche sanzioni minori hanno effetti sulla vita professionale del magistrato, venendo valutate, ad esempio, per il conferimento di incarichi extragiudiziari o nelle nomine.

Nondimeno, se è certo, per quanto detto, che alcune ragioni di presunta criticità del sistema disciplinare vanno ritenute meramente apparenti, non può negarsi che ve ne siano altre che sono invece reali.

Ad alcune di queste si è cercato di dare risposta attraverso soluzioni organizzative, di cui ora si dirà, e rafforzando la collaborazione con la Ministra della giustizia, nell'osservanza del principio di autonomia spettante a ciascuno dei due titolari dell'azione, ma anche nella rigorosa osservanza ed attuazione del canone di leale collaborazione.

Ad alcune criticità del sistema non è, tuttavia, possibile porre rimedio a normazione invariata, tenuto conto dell'obbligo di rispettare l'insuperabile confine che separa l'interpretazione della legge dalla creazione della regola. Nell'osservanza dell'alto magistero del Presidente della Repubblica, che ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di approfondire le «modifiche normative, ritenute opportune e necessarie, in conformità alla Costituzione», allo scopo di rafforzare il complessivo sistema di controllo del rispetto dei doveri che si impongono ai magistrati (Intervento del Presidente della Repubblica, 21 giugno 2019, citato), ci si limita ad indicare - nel rigoroso rispetto degli ambiti di competenza costituzionalmente stabiliti ed essendo riservata all'esclusiva discrezionalità del legislatore la determinazione in ordine all'*an* ed al *quomodo* degli eventuali interventi

di riforma - i profili di criticità in relazione ai quali potrebbero essere opportune alcune modifiche.

La descritta configurazione e finalità della responsabilità disciplinare ed il principio della tipizzazione fanno sì che condotte lesive di doveri che si impongono ai magistrati (giudicanti e requirenti), ovvero eticamente e deontologicamente riprovevoli secondo il codice etico fissato dall'A.N.M. (alla quale per precisa scelta del legislatore ne è stata attribuita l'approvazione, con l'efficacia sopra descritta), oppure lesive di pur pregnanti precetti della professionalità fissati negli atti consiliari, restano disciplinarmente irrilevanti, in quanto non riconducibili ad alcuna delle fattispecie del codice disciplinare contenuto nel d.lgs. n. 109 del 2006.

A detta incongruità potrebbe porsi rimedio, in primo luogo, rafforzando il potere di accertamento nella fase predisciplinare, eliminando taluni profili di equivocità che la connotano e prevedendo che la nullità degli atti di indagine non preceduti dalla comunicazione all'incolpato, prevista dall'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 attinga soltanto quelli svolti successivamente all'esercizio dell'azione disciplinare, non anche nella fase predisciplinare. In secondo luogo, ampliando i destinatari del decreto di archiviazione, stabilendo il potere del Procuratore generale di inoltrarlo - ferma la prevista comunicazione al Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 16, comma 5 *bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 - al Consiglio superiore della magistratura qualora, all'esito della fase predisciplinare, siano rimasti esclusi gli elementi costitutivi di uno degli illeciti tipizzati (ovvero sia stata accertata la scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3 *bis* di tale atto normativo), ma siano stati accertati elementi di eventuali condotte ipoteticamente rilevanti ai fini delle valutazioni riservate al Consiglio superiore in ambito diverso da quello disciplinare.

La criticità più rilevante investe il catalogo degli illeciti disciplinari. Il principio di tipizzazione ha infatti reso concreto il rischio di impunità di condotte che non rientrano in alcune delle fattispecie tassativamente descritte e che tuttavia possono ledere il bene giuridico dalle stesse tutelato. A detta lacuna non sopperisce l'elencazione dei doveri contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, in quanto, come nota 47, ha una «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole “pedagogica”) e deontologica».

Non occorre ripercorrere, in dettaglio, il noto dibattito che ha pre-

ceduto la riforma del 2006, essendo sufficiente ricordare che la Corte costituzionale aveva escluso che la previsione dell'illecito con la clausola generale dell'art. 18 del R.d.lgs. n. 511 del 1946 fosse in contrasto con norme costituzionali (in particolare, con gli artt. 21, primo comma, 25, secondo comma, 101, secondo comma, e 108, primo comma, Cost.). La Corte costituzionale aveva ritenuto anzi sostanzialmente impossibile la tipizzazione, in considerazione della necessità di fare riferimento a principi deontologici insuscettibili di compressione in schemi preordinati, reputando compatibile la clausola generale con il principio di legalità, tenuto conto dell'«uso di espressioni sufficienti ad individuare con certezza il precetto», riferentesi a valori chiaramente individuati secondo la comune opinione ed in quanto il «prestigio dell'ordine giudiziario» non è un valore formale ed esteriore, se inteso, come necessario, quale «credibilità della funzione», e cioè come «considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione», «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria» (sentenza 8 giugno 1981, n. 100).

È tuttavia prevalsa la tesi favorevole alla tipizzazione, ma al legislatore del 2006 era tuttavia ben presente la difficoltà del ragionevole bilanciamento delle esigenze di garanzia (sottesa alla tipizzazione) e di completezza della disciplina (messa in crisi dalla previsione di un catalogo chiuso di illeciti), realizzato prevedendo nel d.lgs. n. 109 del 2006 due clausole di chiusura per gli illeciti funzionali (nell'art. 2, lettera i, che sanzionava «il perseguimento di fini estranei ai suoi doveri ed alla funzione giudiziaria») e per quelli extrafunzionali (nell'art. 3, lettera l, secondo cui costituiva illecito «ogni altro comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell'apparenza»). Tali disposizioni furono però abrogate dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269; ciò ha reso concreto il rischio della tenuta e della congruità del complessivo sistema sul piano applicativo, in quanto sono identificabili condotte non rientranti nelle fattispecie tassativamente descritte e che, nondimeno, rivestono carattere lesivo del bene protetto, ma sfuggono alla sanzione disciplinare.

Allo scopo di porre rimedio all'indicata criticità del sistema, potrebbe essere opportuno valutare il ripristino delle clausole abrogate dalla legge n. 269 del 2006, con il correttivo dell'introduzione di una più compiuta

identificazione del bene giuridico protetto (la «credibilità della funzione» e la «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria», come rimarcato dalla Corte costituzionale nella sentenza 8 giugno 1981, n. 100), per scongiurare una surrettizia restaurazione del previgente sistema dell'illecito atipico.

In alternativa, potrebbe approfondirsi l'idea, che appare preferibile:

- quanto agli illeciti funzionali, di integrare l'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006, inserendo, dopo la previsione secondo cui costituiscono illecito disciplinare, «a) fatto salvo quanto previsto dalle lettere b) e c), i comportamenti che, violando i doveri di cui all'articolo 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti», la seguente formula: «ovvero ledono gravemente il prestigio dell'ordine giudiziario»; formula questa che, nel nuovo assetto tipizzato, non potrebbe di certo essere intesa in contraddizione con lo stesso assetto, cioè quale ritorno a una surrettizia impostazione atipica, bensì troverebbe concretizzazione e limite di applicazione alla luce, innanzitutto, del sinonimo concetto - di "prestigio" dell'ordine - quale definito da tempo sul piano dell'interpretazione costituzionale, nell'aggancio a quella "dignità" dell'ordine giudiziario che ne consente la definizione rispettosa del principio di legalità formale, quale fiducia dei cittadini, credibilità della funzione (Corte cost., n. 100 del 1981); poi anche in base alla ampia elaborazione resa sulla corrispondente nozione soggettiva di "immagine" sottesa all'art. 3 *bis* del d.lgs., n. 109, che, a sua volta, esprime l'esigenza di tenere sempre conto della lesione del bene giuridico della credibilità della giurisdizione, che si intesta al singolo appartenente, nella sua dimensione concreta;

- ancora quanto agli illeciti funzionali, di rafforzare la tutela del dovere di riserbo, modificando l'art. 2, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 109 del 2006 con un testo, in cui sono *evidenziate con l'enfasi* le eventuali integrazioni, «v) pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino i soggetti coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria, quando sono idonee a ledere indebitamente diritti altrui o a compromettere i valori della dignità della persona e l'immagine di imparzialità del magistrato, nonché la violazione del divieto e del precetto di cui all'articolo 5, commi 2 e 5, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106»;

- quanto agli illeciti extrafunzionali, di integrare la prima parte dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 109 del 2006, inserendo l'inciso *evidenziato dall'enfasi*, «e l'ottenere, direttamente o indirettamente, per sé stesso o per altri, prestiti o agevolazioni [...]» e di modificare, con le parti evidenziate dall'enfasi, l'art. 3, comma 1, lettera h), di tale atto normativo («h) l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici *ovvero a movimenti organizzati, in vista della candidatura a competizioni elettorali, se anteriore alla data di richiesta del collocamento in aspettativa*, oppure il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato»).

Relativamente alla disciplina delle sanzioni, potrebbe riflettersi sull'opportunità di introdurre una ulteriore, consistente nel trasferimento a funzioni amministrative al Ministero della giustizia, ovvero ad altra amministrazione, conservando *ad personam* il trattamento stipendiale.

Le ragioni che confortano una tale previsione sono di intuitiva evidenza. La considerazione della specificità dei requisiti richiesti per l'esercizio delle funzioni giudiziarie comporta che, qualora si accerti che questi sono venuti meno, ciò non vuol dire che per ciò solo non sussistano quelli richiesti, in linea generale, per lo svolgimento di un pubblico impiego. La gravità delle conseguenze della rimozione (che determina l'espulsione del magistrato dal circuito lavorativo anche quando, per ragioni anagrafiche, risulta ardua una ricollocazione ed il conseguente reperimento dei mezzi di sostentamento per sé e per la sua famiglia) fa sì che, da un canto, la stessa deve essere limitata, come oggi accade, ai casi particolarmente gravi, in cui l'illecito abbia compromesso irrimediabilmente i valori connessi alla funzione giudiziaria ed esige quindi una valutazione stringente dei relativi presupposti; dall'altro, rende certo che vi sono casi in cui l'irrogazione delle sanzioni più gravi, diverse dalla rimozione, non esclude che la funzione continui ad essere esercitata nonostante debba constatarsi non la perdita, bensì il significativo appannamento della fiducia e della credibilità. L'introduzione di questa nuova sanzione permetterebbe di realizzare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, inasprendo il sistema sanzionatorio e

rafforzando la fiducia e credibilità che deve connotare il magistrato, ma con equa soluzione.

Non si tratta di immaginare una misura extravagante, dato che l'art. 3, primo comma, del R.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, (nel testo significativamente introdotto dall'art. 27 del d.lgs. n. 109 del 2006) già prevede che, se il magistrato non possa «adempire convenientemente ed efficacemente ai doveri del proprio ufficio, è dispensato dal servizio» e tuttavia, «se l'infermità o la sopravvenuta inettitudine consentono l'efficace svolgimento di funzioni amministrative, il magistrato dispensato può essere destinato, a domanda, a prestare servizio, nei limiti dei posti disponibili, presso il Ministero della giustizia».

## ***2. L'organizzazione del servizio disciplinare***

Il modello procedurale definito, in maniera sintetica, dal d.lgs. n. 109 del 2006 si è strutturato, dall'inizio della approvazione del testo a oggi, attraverso l'apporto della giurisprudenza della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Ciò consente oggi di avere un quadro sufficientemente stabilizzato, anche su aspetti che nel testo normativo non sono espressamente regolati.

Il suddetto quadro - relativamente al quale si darà conto più avanti in modo sintetico dei temi e delle questioni che ancora rivestono carattere problematico o comunque di persistente interesse - si riflette, naturalmente, sul modulo organizzativo che la Procura generale si è data quanto alla attribuzione disciplinare, nel corso del tempo.

La *summa divisio* tra (a) fase predisciplinare, propedeutica alla determinazione nell'alternativa tra archiviazione (art. 16, comma *5bis* del d.lgs. n. 109 del 2006) ed esercizio dell'azione disciplinare, e (b) fase disciplinare susseguente all'azione (art. 15 dello stesso d.lgs.) trova corrispondenza nella articolazione, organizzativa e funzionale al tempo stesso, che la Procura generale ha adottato mediante ordini di servizio (in particolare, prima con il n. 1 del 2019, successivamente con il n. 33 del 2020) e, ora, nell'ambito dei Criteri organizzativi per il triennio 2020-2022, sempre nell'ambito di una visione unitaria del procedimento.

Per far fronte al gran numero di esposti e consentire che il lavoro si concentrasse su quelli meritevoli di approfondimento, è stato costituito un gruppo di lavoro di esame preliminare, composto da magistrati che vi sono addetti a rotazione.

L'esito di tale attività è sempre comunicato al Ministero della giustizia, per il necessario vaglio autonomo da parte del contitolare dell'iniziativa disciplinare e unico destinatario delle determinazioni di archiviazione (art. 16, comma *5bis*, d.lgs. n. 109 del 2006).

Le fasi predisciplinare e disciplinare, sono affidate a un gruppo unico di magistrati, attualmente in numero di ventitré sostituti, oltre al Procuratore generale aggiunto dirigente dell'intero servizio e a un Avvocato generale coordinatore, nonché di due sostituti delegati alla massimizzazione dei provvedimenti. Tale scelta consente in linea di principio una migliore gestione dei procedimenti, poiché garantisce - con alcuni temperamenti - la continuità della delega, dalle fasi istruttorie a quella del giudizio dinanzi al giudice disciplinare e, con essa, il mantenimento dell'assieme conoscitivo e di riflessione sulla vicenda maturato nel corso dell'istruttoria.

### ***3. L'attività della Procura generale***

Illustrata la struttura organizzativa del servizio, deve essere ora esposta l'attività in materia disciplinare, ripartita, come detto, nelle due fasi, predisciplinare e disciplinare.

Nella prima, una volta disposta l'iscrizione del procedimento - quando sia superato il vaglio preliminare affidato al gruppo di cui si è detto nel paragrafo 2) - l'esito del procedimento potrà essere di archiviazione, con atto motivato, comunicato al Ministro della giustizia (art. 16, comma *5bis* del d.lgs. n. 109 del 2006); oppure potrà essere di esercizio dell'azione disciplinare, con la contestazione di una incolpazione riconducibile al catalogo degli illeciti (artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109).

Ciascuna delle due fasi involge aspetti in parte differenti, specie sul piano procedurale; è quindi opportuno illustrare di seguito, partitamente per ciascuna di esse, i temi che presentano, anche in base all'esperienza applicativa dell'anno 2021, più specifico interesse.

### ***3.1. La fase predisciplinare***

Il tema di base che, a quindici anni di distanza dalla approvazione del “codice” disciplinare recato dal d.lgs. n. 109 del 2006, involge la fase predisciplinare è quello degli effetti della sua collocazione giuridica nell’ambito dei procedimenti giudiziari.

Deve ritenersi superato, al riguardo, un iniziale orientamento, espresso ad esempio da Cass., S.U., n. 26809 del 2009, che assegnava alla fase in discorso natura amministrativa (di riflesso dalla natura dell’atto di archiviazione conclusivo anch’esso così qualificato), in quanto contraddetto da successive decisioni (come Cass., S.U. n. 14664 del 2011), esprimendosi peraltro questi precedenti in riferimento a un profilo specifico e parziale, quello della stabilità o revocabilità del provvedimento di archiviazione.

Indipendentemente da rigide classificazioni di carattere teorico, occorre considerare il dato legislativo, poiché è nella disciplina posta nel d.lgs. n. 109 del 2006 che occorre ricercare portata e limiti dell’attività dell’Ufficio nella fase in discorso, anche in prospettiva di una rimodulazione legislativa della scarna disciplina.

A tale fine, in estrema sintesi, si deve considerare che:

(a) è dato incontroverso quello secondo cui l’introduzione del principio di obbligatorietà di esercizio dell’azione disciplinare non equivale affatto ad automatismo tra presentazione di una denuncia o notizia, quand’anche circostanziata, e inizio dell’azione disciplinare. Lo rendono manifesto sia la stessa previsione del possibile esito della fase con una determinazione di archiviazione, sia l’attribuzione alla Procura generale della possibilità di svolgere “sommarie indagini preliminari” ai fini appunto della determinazione in questo segmento procedurale;

(b) se dunque vi è uno spazio *lato sensu* istruttorio affidato all’Ufficio, ciò implica che la regolazione di quelle indagini, benché sommarie, non possa essere classificabile se non per ciò che dispone la stessa previsione di legge, vale a dire l’art. 16 citato, il quale nel suo comma 2 stabilisce che per l’attività di indagine (anche sommaria, quindi) si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale;

(c) è su queste premesse che il disegno complessivo ricavabile dal

sistema si presenta coerente con la parallela, sicura, esclusione del connotato “amministrativo” così del provvedimento (archiviazione) come del procedimento che all’archiviazione (o all’iniziativa disciplinare) perviene.

La giurisprudenza amministrativa ha chiaramente affermato, al riguardo, che “gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull’accesso *ex art.* 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma casomai giurisdizionali, sulla scorta degli artt. 15 e 16 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109” (Cons. di Stato, Sez. V, n. 2593 del 2021). Tale affermazione è conforme alla impossibilità di attrarre i provvedimenti che riguardano questa materia nell’orbita dell’amministrazione, poiché essi non perseguono finalità riconducibili a tale area, né effettuano in alcun modo ponderazioni di interessi in chiave di imparzialità (amministrativa) *ex art.* 97 Cost., bensì hanno finalità di giustizia e, per ciò che concerne l’archiviazione, si pongono come alternativa allo sbocco, certamente giurisdizionale ed eventualmente sanzionatorio, susseguente all’esercizio dell’azione. Da ciò la sottrazione delle archiviazioni disciplinari al regime di impugnazione presso la giurisdizione amministrativa.

Questa configurazione è l’unica in armonia con le coordinate costituzionali della potestà disciplinare, di cui è menzione nell’art. 105 e nell’art. 107 della Carta fondamentale, in diretta correlazione con la garanzia ordinamentale dell’organo di governo autonomo della magistratura. L’interesse sotteso alla funzione disciplinare intercetta come tale la funzione giurisdizionale affidata ai magistrati, influenzando su di essa e ripetendone la specificità, così da far dire che il relativo procedimento si colloca in una “area giurisdizionalizzata” nel suo complesso (Cass., S.U. n. 14664 del 2011 già citata).

Partendo da tali enunciati, ora consolidati, si può allora considerare che l’attribuzione all’Ufficio, titolare dell’azione obbligatoria, del potere di svolgere “sommarie indagini”, per determinarsi in un senso o nell’altro dell’alternativa che gli è rimessa dalla legge, dovrebbe collocarsi nel medesimo ambito in cui trovano regolazione tutte le ulteriori fasi, ossia nell’ambito dello schema generale del codice di procedura penale (d.lgs. n. 109 del 2006, art. 16, comma 2; art. 18, comma 4), e che l’unico limite che incontra questa classificazione può derivare o da una esplicita pre-

visione legislativa - come l'art. 15, comma 5 - o dalla constatazione di incompatibilità con la struttura del procedimento, in base alla clausola di riserva contenuta nelle norme appena citate.

Ciò pone un tema ulteriore, consistente nell'estensione che le ridette sommarie indagini predisciplinari possono rivestire, tenendo sempre conto dell'indirizzo, anch'esso fermo, della giurisprudenza di legittimità che interpreta il richiamo alle regole del procedimento penale in maniera tendenzialmente restrittiva, in ragione del limite di compatibilità posto dalla legge (da ultimo, Cass., S.U. n. 9390 del 2021, n. 18303 del 2020). Si tratta, in particolare, della possibilità che, in fase predisciplinare, si dia corso da parte della Procura generale ad indagini e accertamenti che non siano limitati alla mera acquisizione documentale, attraverso l'esercizio dell'attività mediato dagli uffici territoriali - Presidenti delle Corti d'appello e Procuratori generali dei relativi distretti - che sono titolari del potere generale di "sorveglianza" sul personale di magistratura, in base agli artt. 14 e 16 del R.d.lgs. n. 511 del 1946.

Una risposta affermativa in questo senso, legittimata in via di principio dalla natura giustiziale del procedimento in fase predisciplinare, appare del resto una conclusione razionale, sistematicamente corretta e in grado di rendere più efficace il filtro nella fase di delibazione predisciplinare. È anche questo tema che si intende affrontare, nel quadro del necessario adeguamento del sistema disciplinare a quindici anni dalla riforma.

Passando ad altro tema, si è ulteriormente consolidato l'indirizzo che, anche qui in linea con la giurisprudenza di legittimità e della Sezione disciplinare del C.S.M., individua nella disposizione dell'art. 3*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, che introduce una ragione scusante quando il fatto sia di "scarsa rilevanza", una norma di portata generale, applicabile sia - sul piano sostanziale - in relazione a ogni fattispecie disciplinare, funzionale o extrafunzionale e anche da illecito conseguente a reato, sia - sul piano procedurale - in ogni fase del procedimento e dunque anche all'esito di quella predisciplinare, in sede di archiviazione, come espressamente previsto dall'art. 16, comma 5*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006.

L'interesse tutelato dall'assetto disciplinare è quello dell'"immagine" del magistrato, intesa non come dimensione mediatica ma come prestigio - ma l'Ufficio reputa preferibile utilizzare il concetto, sinonimo,

di credibilità, affidabilità - di cui egli deve essere destinatario, sia nell'ambiente in cui lavora sia presso la generalità dei cittadini e così, di riflesso, è la credibilità dell'intero ordine giudiziario; pertanto, la scarsa rilevanza può annettersi in via di principio a qualunque fattispecie disciplinare, anche là dove la "gravità" ne sia elemento costitutivo.

Come tale, la valutazione di scarsa rilevanza presuppone che il fatto tipico sia integrato in tutti i suoi elementi costitutivi, giacché diversamente la violazione dovrebbe, semplicemente, essere esclusa. In ragione di questo carattere, che esprime nel campo disciplinare l'idea sottesa al canone di offensività, lo schema logico "binario" che l'Ufficio, in sintonia con la giurisprudenza, mette in opera è il medesimo di quello applicato dal giudice, che è mirato a impedire che la clausola scusante possa condurre a spazi di discrezionalità libera, con una torsione del principio di tassatività e determinatezza che il legislatore del 2006 ha voluto introdurre. Si tratta di un doppio passaggio valutativo, dapprima guardando alla gravità del fatto in riferimento alla lesione del bene specifico tutelato dalla fattispecie in valutazione (la diligenza, la laboriosità, la correttezza e così via) e poi procedendo alla valutazione, in concreto, della lesione dell'immagine, nei sensi sopra detti, ma ciò solo in quanto il primo vaglio abbia portato a escludere un rilievo di gravità insuperabile della condotta.

L'Ufficio, dando informazione in tal senso anche con direttive (22.6.2020 e 4.9.2020) pubblicizzate tramite inserimento nel sito *web* istituzionale, ha svolto la propria attività in conformità con tale indirizzo.

La scusante è applicata solo nei casi in cui i presupposti della norma emergono con "chiara evidenza". Si tratta di un *self-restraint* procedurale che la Procura generale considera opportuno, al fine di evitare che un apprezzamento unilaterale dell'Ufficio, ancorché meditato, possa in qualche misura sottrarre al luogo naturale del giudizio la valutazione della lesività del bene generale della credibilità della giurisdizione.

Altro aspetto procedurale consolidato è quello della facoltà di sospensione del procedimento predisciplinare in presenza di un rapporto di pregiudizialità, generalmente penale, rispetto alle determinazioni in campo disciplinare. Anche qui vi è allineamento con gli indirizzi della giurisprudenza della Corte regolatrice che - in sintonia con l'impostazione sempre sostenuta dalla Procura generale - ha definitivamente adottato

l'indirizzo secondo cui la sospensione del procedimento, sia esso in fase predisCIPLINARE o disciplinare, può e deve essere sospeso non solo quando il fatto oggetto della sede penale e quello oggetto della valutazione disciplinare siano in rapporto di assoluta identità, come ad esempio nel caso in cui si tratti di illecito "conseguente a reato" ex art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, ma anche quando si abbia riguardo alla "medesima vicenda", ossia quando i due procedimenti abbiano una comune riferibilità ad una stessa vicenda storica, se l'accertamento del processo penale comunque rilevi ed influisca su quello oggetto del procedimento disciplinare, all'esito di una valutazione globale del contesto.

Questa impostazione dà rilievo al concetto di "medesimezza" non in senso normativo, ma in senso storico-naturalistico (Cass., S.U., n. 20385 del 2021, da ultimo), in funzione anche dell'esigenza di assicurare l'unitarietà del procedimento disciplinare e di evitare l'effetto deteriore della moltiplicazione dei procedimenti disciplinari.

All'esito, si avrà, nel caso di affermazione di responsabilità o di pronuncia assolutoria in giudizio, la necessità di attendere la formazione del giudicato, mentre nel caso di archiviazione penale il *dies ad quem* sarà individuato nel provvedimento del giudice per le indagini preliminari che conclude la fase (Cass., S.U., n. 21853 del 2012), quale termine *ex lege*. Ciò tuttavia non preclude, quando ne sia il caso, che la sospensione del procedimento possa farsi cessare anche prima di quel momento e precisamente all'atto della comunicazione alla Procura generale, da parte dell'ufficio giudiziario competente, della formulazione della richiesta di archiviazione e ciò in forza del rilievo di ordine pratico della frequente dilazione temporale tra richiesta del pubblico ministero e decreto del giudice per le indagini preliminari, e dell'esigenza di non lasciare indefinitamente in sospeso un procedimento - il quale può avere conseguenze per il magistrato su piani estranei alla materia disciplinare - specie quando dagli elementi acquisiti e dalla stessa narrazione e valutazione del pubblico ministero in sede penale si ricavano plausibili, fondati motivi per ritenerne l'adesione da parte del g.i.p. in futuro.

Un ulteriore settore di interesse è quello che attiene ai rapporti tra le iniziative risarcitorie - verso la Presidenza del Consiglio dei ministri - originate da attività di giurisdizione che si assumono affette da dolo o

colpa grave (art. 2 della legge n. 117 del 1988, novellata dalla legge n. 18 del 2015) e il procedimento disciplinare; ciò, specificamente, in relazione alla portata della formulazione dell'art. 9, comma 1, della citata legge n. 117 (“Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta”).

In continuità con una opzione interpretativa già adottata in precedenza, la formula normativa in discorso è stata letta attraverso la lente del criterio di distinzione delle diverse e non sovrapponibili forme di responsabilità che possono configurarsi nell'esercizio della funzione giudiziaria, secondo l'impostazione già illustrata nella parte iniziale (*supra*, par. 1). Il che porta già in prima battuta a ricusare ogni impropria forma di automatismo tra la attivazione di un giudizio (*inter alios*) risarcitorio e l'azione punitiva disciplinare; punto, questo, rilevante, in quanto involge la conformazione dello statuto di responsabilità del magistrato nell'ordinamento.

In una serie di provvedimenti di archiviazione, adottati sia prima sia dopo la novellazione nel 2015 della legge n. 117 del 1988, anche nel corso del 2021, e condivisi dal Ministro della giustizia (che non ha dissentito secondo il meccanismo di cui all'art. 16, comma 5*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006), la Procura generale ha costantemente ritenuto che il complesso delle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006 e della legge n. 117 del 1988 porta a escludere che per il solo fatto che sia esercitata l'azione di responsabilità civile possa e debba essere proposta azione disciplinare nei confronti del magistrato al quale è ascrivibile il provvedimento in relazione al quale è stata avviata la prima di dette azioni.

Infatti, gli elementi costitutivi dell'illecito civile di danno e quelli dell'illecito disciplinare non coincidono. Per ciò che concerne la pregiudizialità, poi, varrebbe semmai la previsione di una “inversione” del rapporto tra i giudizi, in considerazione dell'ipotizzabilità, di regola, dell'anteriorità di quello disciplinare.

Su un piano di sistema, del resto, è acquisito nella cognizione disciplinare che l'intervento sanzionatorio non ha ad oggetto il risultato dell'attività giurisdizionale e le conseguenze dei suoi possibili errori, ben-

sì il comportamento deontologicamente deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione (Cass., S.U. n. 11069 del 2012).

Emerge anche in questa prospettiva l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello civile, secondo una linea ora pienamente avvalorata dal giudice delle leggi<sup>50</sup>.

Per riprendere conclusivamente una considerazione contenuta nei decreti di archiviazione dell'Ufficio, "affermare che il Procuratore generale debba sempre e comunque esercitare l'azione disciplinare perché la domanda risarcitoria è stata semplicemente dichiarata ammissibile equivarrebbe a dire che il fatto disciplinare si identifica nella ammissione della domanda da parte di un giudice adito per danni (nei confronti dello Stato), e ciò non può essere sostenuto".

Un ulteriore tema di rilievo, nell'ottica della trasparenza dell'attività disciplinare, riguarda l'informazione che - su sollecitazione tanto maggiore quanto più intensa quantitativamente è la complessiva attività di segnalazione a fini disciplinari, specialmente da parte di privati - è possibile dare, appunto ai soggetti, privati o istituzionali, che a diversi fini richiedono notizie sull'andamento o sull'esito delle loro segnalazioni. Il tema, dunque, è quello dell'accesso agli atti del procedimento, che naturalmente

---

<sup>50</sup> La sentenza n. 169 del 2021 della Corte costituzionale, infatti, dichiarando non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108 Cost., dell'art. 9, primo comma, della legge n. 117 del 1988, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui - secondo l'interpretazione del rimettente - imporrebbe al Tribunale, investito dell'azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato, di trasmettere immediatamente copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ha affermato che l'obbligo di trasmissione degli atti non lede i valori costituzionali evocati, giacché - alla luce di una interpretazione sistematica che tenga conto della ratio della riforma di cui alla legge n. 18 del 2015, che ha abolito il cd. "filtro di ammissibilità", e della disciplina di riferimento - la norma censurata non impone al Procuratore generale presso la Corte di cassazione l'inedifabile esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato per la mera proposizione della domanda risarcitoria. La Corte ha così attestato che, essendo immutati i presupposti per l'esercizio, sia pure obbligatorio, dell'azione disciplinare, il suo promovimento richiede l'acquisizione della notizia "circostanziata" di un fatto tipizzato e non può fondarsi sulla semplice notizia della pendenza di una causa risarcitoria; dall'altro lato, ove pure la domanda risarcitoria presenti le caratteristiche di una notizia circostanziata di illecito disciplinare, ciò non esclude la necessità di svolgere accertamenti predisciplinari, intesi a verificare che quella notizia abbia una qualche consistenza e non attenga, altresì, a un fatto di scarsa rilevanza, ai sensi dell'art. 3 bis del d.lgs. n. 109 del 2006.

assume particolare consistenza con riguardo alla fase predisciplinare e a quella dell'istruttoria disciplinare, tenuto conto che l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 109 prevede che la comunicazione della contestazione disciplinare deve essere effettuata esclusivamente all'incolpato ed al Ministro della giustizia e, quindi, esclude che alla notizia abbiano accesso parti diverse; mentre, una volta esercitata l'azione e aperta la fase del giudizio presso la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, la ostensibilità degli atti ricade nell'ambito della regolazione propria di tale fase e si intesta sul giudice disciplinare, secondo le regole del rito penale, a quel giudice - se e quando ne sussista un interesse, ai sensi dell'art. 116 cod. proc.pen. - dovendosi rivolgere la relativa istanza di accesso documentale (anche in ordine al se sia stato svolto un tale giudizio).

Ribadito - come osservato nel paragrafo 1 - che il procedimento disciplinare non assume a proprio oggetto la tutela dell'interesse specifico dell'esponente quand'anche soggetto pubblico/istituzionale, ma si oggettivizza nella tutela del funzionamento della giustizia, e che tale presupposto è in aderenza con la già esaminata natura giudiziale del procedimento, fin dall'inizio, tutto ciò comporta, una volta acquisita la classificazione del medesimo nell'area di giurisdizione e non di amministrazione, la inapplicabilità delle regole sul procedimento amministrativo e con esse di quelle riguardanti il diritto di accesso agli atti del procedimento, secondo la legge n. 241 del 1990 e, a maggior ragione, secondo lo strumento dell'accesso civico cd. generalizzato (d.lgs. n. 33 del 2013, artt. 5 e 5 bis).

Uno dei caratteri che connota l'attività svolta nella fase predisciplinare è invero la riservatezza degli atti, nei confronti dell'esponente e del magistrato cui la stessa si riferisce, che concerne altresì la fase disciplinare (sino alla conclusione delle indagini). Si tratta di un carattere coerente con la finalità della responsabilità disciplinare e, come accennato, con la preordinazione del relativo procedimento alla tutela non dell'interesse del denunciante, bensì dell'amministrazione della giustizia; appunto per questo all'esponente non è attribuito un potere di impulso procedimentale ed egli non ha diritto a partecipare al procedimento, neppure nella fase pubblica.

In considerazione di detto carattere, con ordine di servizio del 17 dicembre 2019, n. 44 (pubblicato nel sito *web* dell'Ufficio e le cui direttive

sono state dunque rese congruamente conoscibili a tutti i cittadini) sono state regolamentate le modalità di trattazione delle istanze di informazione e di accesso agli atti e le notizie ostensibili.

La giurisprudenza amministrativa, con due sentenze - una anteriore a detto ordine di servizio (TAR per il Lazio, sez. I, 7 maggio 2019, n. 5714), un'altra successiva (Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 2020, n. 2309) - e la Commissione per l'accesso agli atti dei documenti amministrativi (con un provvedimento del 27 maggio 2020, DICA 0012837 P-4.8.1.8.3 del 03/06/2020, ed altro reso lo scorso anno, 3 marzo 2021, DICA 0006349 P-4.8.1.8.3, di rigetto di istanze concernenti il diniego di rilascio di copia del provvedimento di definizione di esposto disciplinare), hanno confermato tale carattere, negando sia il diritto di "accesso documentale" *ex* legge n. 241 del 1990 (non preordinato, ha affermato il Consiglio di Stato, ad «un controllo generale dell'azione amministrativa») sia il diritto di "accesso civico generalizzato" (ai sensi degli artt. 5, comma 1, e *5bis* del d.lgs. n. 33 del 2013). Il richiamato orientamento della giurisprudenza amministrativa è stato ancora ribadito nell'anno da poco trascorso dal Consiglio di Stato, nel pronunciarsi sull'appello proposto dalla Procura generale avverso la sentenza del TAR per il Lazio, sez. I, 11 dicembre 2020, n. 13332 (che aveva invece espresso un differente principio), sul rilievo che «gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull'accesso *ex* art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma casomai giurisdizionali (...) sicché rispetto ad essi non valgono le esigenze di ordine generale a fondamento dell'accesso nei confronti dell'attività di pubblico interesse dell'amministrazione, consistenti nel "favorire la partecipazione e (...) assicurarne l'imparzialità e la trasparenza" (art. 22, comma 2, legge n. 241 del 1990)».

La questione può dunque ritenersi risolta, con la conferma del principio applicato dall'Ufficio della Procura generale. È peraltro opportuno ricordare che i Principi fondamentali sull'indipendenza della magistratura (adottati dal VII° Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del reato tenutosi a Milano dal 26 agosto al 6 settembre 1985 e approvati dalle risoluzioni dell'Assemblea Generale 40/32 del 29 novembre 1985 e 40/146 del 13 dicembre 1985) stabilisco-

no (all'art. 17) che l'esame di un'accusa o un reclamo presentato contro un giudice nella sua capacità giudiziaria e professionale (*"A charge or complaint made against a judge in his/her judicial and professional capacity"*) nella sua fase iniziale è tenuto riservato (*"The examination of the matter at its initial stage shall be kept confidential"*), salvo che il giudice non ritenga diversamente. La *Opinion n. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Strasburgo, 19 novembre 2002, enuncia, dal suo canto, che le persone le quali "affermano di aver sofferto a causa dell'errore professionale di un giudice [...] devono avere il diritto di presentare qualsiasi reclamo alla persona o all'organo responsabile dell'avvio dell'azione disciplinare. Ma non possono avere il diritto di avviare o insistere sull'azione disciplinare» (art. 67).

La Procura generale ha cercato di operare per rendere trasparenti le proprie decisioni, pur nel vincolo costituito dal carattere riservato degli atti della procedura predisciplinare e della non ostensibilità del provvedimento conclusivo.

Nella Relazione dello scorso anno si è dato conto che nel settembre del 2020, allo scopo di realizzare un'esigenza di trasparenza, è stata disposta la pubblicazione nel sito *web* della Procura generale (accessibile a tutti i cittadini) di "una sorta di massimario dei decreti di archiviazione, che dà conto di alcuni di essi, in particolare di quelli che hanno affermato principi di più generale valenza". La pubblicazione è stata disposta al fine di rendere pubblici i criteri utilizzati per l'archiviazione, così da consentire ai magistrati ed ai cittadini tutti di avere contezza dei casi nei quali, secondo l'orientamento dell'Ufficio della Procura generale, una condotta può integrare gli elementi costitutivi di una delle fattispecie disciplinari tipizzate, privilegiando dunque una massimazione improntata alla semplicità e chiarezza, avendo altresì cura di evitare ogni riferimento che possa consentire l'identificazione dei soggetti (parti private e magistrati) coinvolti dalla vicenda definita con l'archiviazione. Si è cercato in tal modo di realizzare un ragionevole equilibrio delle esigenze di trasparenza dell'agire e di tutela della riservatezza. Con ordine di servizio dell'11 novembre

2021 del Procuratore generale aggiunto, dirigente del Servizio disciplinare, e dell'Avvocato generale coordinatore di detto Servizio sono state emanate le direttive di dettaglio relative all'*an* ed al *quomodo* della massimazione ed è stato approvato l'elenco dei cd. 'titoletti', ispirato all'intento di rendere agevolmente percepibili i principi, anche da parte dei cittadini che non siano magistrati, avvocati o studiosi del diritto.

Così impostata, la massimazione risponde all'esigenza generale di chiarezza sulle determinazioni prese, evitando una possibile ma infondata critica di "opacità" riferita alla fase predisciplinare, che secondo legge vede interloquire proceduralmente Procura generale e Ministro della giustizia ma che tramite la pubblicazione in parola viene a essere offerta alla cognizione della generalità degli interessati, seguendo l'invito che proviene, con altissima autorevolezza, dal Presidente della Repubblica (Intervento 18 giugno 2020 del Presidente Sergio Mattarella durante la cerimonia per gli anniversari dell'uccisione di Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato, Gaetano Costa e Rosario Livatino).

Con riguardo, infine, alle iniziative attuate per rafforzare le esigenze di trasparenza dell'attività, va pure ricordato che nel sito *web* della Procura generale sono pubblicati gli ordini di servizio (n. 34 del 2020 e n. 44 del 2019) concernenti le modalità da osservare nell'inoltro degli esposti.

### ***3.2 La fase disciplinare***

Definito il quadro che riguarda la fase predisciplinare, una volta che l'azione sia esercitata, dalla Procura generale o dal Ministro della giustizia, gli snodi procedurali ipotizzabili - e cioè: (a) richiesta di non farsi luogo a giudizio (art. 17, comma 6, del d.lgs. n. 109 del 2006), che può tuttavia essere disattesa se il Ministro si determini in senso diverso, quando sia stata da lui promossa l'azione o anche l'integrazione della incolpazione (comma 7); richiesta, a sua volta, che può essere condivisa, con una ordinanza in camera di consiglio, dalla Sezione disciplinare del C.S.M., o invece dissentita, determinando il rinvio al giudizio (comma 8); (b) richiesta diretta di giudizio (comma 2), che, con il decreto del Presidente della Sezione disciplinare (comma 4), apre la fase presso il giudice disciplinare

- si sviluppano e si esprimono attraverso provvedimenti giurisdizionali, cioè le ordinanze e le sentenze della Sezione e poi eventualmente della Corte di cassazione a Sezioni Unite, in sede di ricorso. Provvedimenti tutti che non è possibile né necessario analizzare minuziosamente in questa sede, stante la pubblicità che assiste detti atti, ai quali perciò non può che farsi rinvio per un esame particolare delle questioni man mano affrontate e decise.

Si darà quindi conto, di seguito, in maniera estremamente sintetica solo degli argomenti che appaiono quelli di maggiore interesse, in una rassegna del presente Intervento che voglia essere anche una indicazione aperta a temi per il futuro.

Premesso che il richiamo all'applicazione delle norme del codice di procedura penale (artt. 16 e 18 del d.lgs. n. 109 del 2006) ha connotato restrittivo, giacché vale nel limite della compatibilità con la struttura del procedimento data dal d.lgs. n. 109, trovando per il resto applicazione le norme del codice di procedura civile (Cass., S.U., n. 18303 del 2020), un primo aspetto attiene al regime di utilizzazione probatoria del materiale raccolto. Cass., S.U. n. 6004 del 2021, in conformità con le conclusioni dell'Ufficio, ha affermato che l'istanza al giudice disciplinare a dare luogo all'esercizio dei poteri di acquisizione officiosa delle prove, *ex art. 507 cod.proc.pen.*, non impone al giudice tale esercizio, in particolare allorché si tratti di prova dichiarativa già raccolta in istruttoria e presente nel fascicolo del procedimento, del cui contenuto può essere data lettura e utilizzazione a norma dell'art. 526 *cod.proc.pen.*; dall'altro, che, non essendoci nel processo disciplinare il cd. "doppio fascicolo" che caratterizza quello penale e che giustifica, in quest'ultimo, il tendenziale divieto di trasmigrazione degli atti dal fascicolo delle indagini a quello del dibattimento, ed essendovi invece un unico fascicolo d'ufficio, comprensivo degli atti raccolti nel corso dell'indagine, di questi ultimi è consentita l'utilizzazione ai fini dell'accertamento del fatto e della valutazione della prova.

In tema di disciplina del procedimento, si può segnalare che la proposizione dell'impugnazione in Cassazione, che soggiace alla regolazione del codice di rito penale, non consente la proposizione di motivi nuovi *ex art. 585, comma 4, cod.proc.pen.* (Cass., S.U., n. 15110 del 2021, n. 18923 del 2021, n. 22302 del 2021, in piena conformità con le conclusioni

dell'Ufficio) e che nel processo di legittimità non ha luogo il deposito di controricorsi, svolgendosi la dialettica con la partecipazione alla discussione in udienza.

Un argomento di rilievo, oggetto di approfondimento, è stato, nel corso del 2021, quello che riguarda la composizione del collegio della Sezione disciplinare, con specifico riguardo al ricorso all'istituto della ricusazione (o alla facoltà di astensione) per asserita "prevenzione" del giudice disciplinare. Nel corso dell'anno 2021, infatti, le Sezioni Unite della Suprema Corte sono state nuovamente investite - come già nell'anno precedente - della decisione in merito alla ricusazione di due componenti del collegio chiamati a decidere, a loro volta, la ricusazione di altri giudici componenti della Sezione disciplinare. Anche in questo caso le Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 11295 del 2021, hanno confermato l'orientamento, già espresso in una decisione del 2020 (ord. n. 19893), affermando la loro competenza a giudicare sull'istanza di ricusazione, in forza dell'art. 68, comma 4, cod.proc.pen. abrogato, quale espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico secondo il quale, in materia di ricusazione del giudice, la competenza a decidere spetta sempre ad un collegio dello stesso ufficio ovvero al giudice "superiore", in caso di impossibilità a comporre un collegio dello stesso ufficio.

La vicenda ha, poi, dato modo alle S.U. di ribadire come, in tema di astensione e di ricusazione, il rito da seguire sia quello previsto dal codice di procedura civile (con conseguente inapplicabilità dell'art. 40, comma 3, cod.proc.pen., a norma del quale non è ammessa la ricusazione dei giudici chiamati a decidere sulla ricusazione) e, soprattutto, di chiarire ulteriormente quale sia l'"interesse" del giudice, inquadrabile nell'ipotesi di cui all'art. 51, comma primo, n. 1), cod.proc.civ., idoneo a determinare un obbligo di astensione in capo ai componenti della Sezione disciplinare, ovvero a far sorgere la potestà di ricusazione ad opera delle parti. A parte l'interesse diretto che rappresenta un caso limite (giudice che sia parte della lite), con riferimento all'interesse indiretto, le Sezioni Unite hanno sottolineato la necessità che tale interesse si manifesti in un vantaggio concreto ed esterno al processo, con onere del ricusante di indicare fatti specifici che siano espressione o sintomo di un interesse personale del giudice rispetto alla causa, all'oggetto o ai soggetti che ne sono parti.

Nel merito, poi, le Sezioni Unite hanno escluso che l'interesse posto dall'incolpato a fondamento della ricusazione possa essere rappresentato da una ipotetica futura azione di risarcimento danni a opera dei giudici ricusati, quali persone offese dalla condotta illecita ascritta allo stesso incolpato; sottolineando come negli illeciti disciplinari il bene giuridico protetto sia sempre e soltanto il buon funzionamento del servizio giustizia e il prestigio dell'ordine giudiziario e non l'autonomia decisionale del singolo consigliere.

Ulteriore tema di natura processuale è quello che riguarda la sospensione per pregiudizialità penale. Sul punto si richiama quanto già detto più sopra nell'illustrare la fase predisciplinare, in ordine alla nozione allargata di medesimezza del fatto (della "vicenda") quale ragione sufficiente; si può qui aggiungere che la giurisprudenza della Corte di legittimità (Cass., S.U. n. 20385 del 2021), accolta una nozione di "medesimo fatto" in senso naturalistico, identificato sulla base della coincidenza degli elementi costitutivi (condotta, nesso causale, evento), ha affermato che "il giudicato penale non preclude in sede disciplinare una rinnovata valutazione dei fatti accertati dal giudice penale, essendo diversi sia i presupposti delle rispettive responsabilità sia i beni giuridici protetti, fermo restando il solo limite dell'immutabilità dell'accertamento dei fatti nella loro materialità, operato da quest'ultimo, cosicché, se è inibito al giudice disciplinare di ricostruire l'episodio posto a fondamento dell'incolpazione in modo diverso da quello risultante dalla sentenza penale dibattimentale passata in giudicato, sussiste tuttavia piena libertà di valutare i medesimi accadimenti nell'ottica dell'illecito disciplinare (Cass., S.U., n. 23778 del 2010; n. 14344 del 2015)". Alle medesime conclusioni, sempre nel 2021, è giunta Cass., S.U. n. 11420.

Sulla base di tali principi, risultano attualmente sospesi, per pregiudizialità penale intesa nei sensi anzidetti, dodici procedimenti disciplinari.

Sempre sul versante del procedimento e delle regole di acquisizione ed utilizzazione della prova un tema di forte pregnanza è risultato, anche in ragione di vicende che hanno ricevuto ampia eco mediatica, quello che riguarda la possibilità di riversare all'interno del procedimento disciplinare i risultati di intercettazioni e captazioni ambientali o a mezzo cd. *trojan* disposte dall'autorità giudiziaria penale.

In particolare, nel 2021 le Sezioni Unite civili, giudicando sul ricorso di un incolpato, hanno avuto modo di effettuare un'importante affermazione di principio in merito alle intercettazioni effettuate mediante captatore informatico.

Convalidando l'interpretazione dell'Ufficio, già recepita dalla Sezione disciplinare, i giudici di legittimità, con la sentenza n. 22302 del 2021, in linea con la decisione n. 741 del 2020 pronunciata nella fase cautelare dello stesso procedimento, hanno affermato che: “nel procedimento disciplinare riguardante i magistrati sono utilizzabili le intercettazioni effettuate in un procedimento penale, anteriormente al 1° gennaio 2020, con captatore informatico (cd. *trojan horse*) su dispositivo mobile, nella vigenza ed in conformità della disciplina introdotta dall'art. 6 del d.lgs. n. 216 del 2017 e dall'art. 1, comma 3, della legge n. 3 del 2019 (la quale ha eliminato la restrizione dell'uso del captatore informatico nei luoghi indicati dall'art. 614 cod.pen., così consentendo l'intercettazione in tali luoghi anche se non vi è motivo di ritenere che vi si stia svolgendo attività criminosa), atteso che la prima di tali norme, non rientrando tra quelle per le quali l'art. 9 del medesimo d.lgs. n. 216 del 2017 ha disposto il differimento dell'entrata in vigore, è efficace dal 26 gennaio 2018, mentre la seconda (a differenza di altre disposizioni della medesima legge per le quali il legislatore ha differito l'entrata in vigore al 1° gennaio 2020) è efficace dal decimoquinto giorno dalla pubblicazione della legge sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 16 gennaio 2019”.

Ancora in tema di utilizzo delle intercettazioni in sede disciplinare, la medesima sentenza n. 22302 del 2021 ha pure confermato la precedente pronuncia n. 9390 del 2021, secondo cui - fermo il rispetto dell'inviolabile diritto di difesa dell'incolpato - l'efficacia dell'azione di accertamento e repressione degli illeciti disciplinari e, dunque, la necessità di assicurare un penetrante controllo del Consiglio superiore della magistratura sulla correttezza dei comportamenti dei magistrati, rendono sempre utilizzabili nel procedimento disciplinare le intercettazioni legittimamente disposte ed effettuate nel procedimento penale e, di contro, inapplicabile l'art. 270 cod.proc.pen., riguardante i limiti di utilizzazione, nell'ambito del processo penale, dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali queste ultime sono state disposte.

Passando ora a temi che riguardano le fattispecie sostanziali di illecito, un argomento di spiccato rilievo, anche per la ripetuta proposizione di doglianze di privati in tale senso, è quello che concerne l'inerzia investigativa da parte del pubblico ministero e l'eventuale sindacabilità, nella sede del procedimento disciplinare, del modo e tempo di conduzione delle indagini e delle scelte investigative e processuali a lui riservate. Questione, quella accennata, che presenta tuttora profili di problematicità.

Invero, fermo il principio affermato da Cass., S.U., n. 11831 del 2013 (conforme Cass., S.U., n. 3669/2011), nonché dalla Sezione disciplinare n. 123 del 2016 e n. 125 del 2018 e ribadito, da ultimo, da Cass., S.U. n. 20819 del 2019 - pronunce secondo cui "(...) se è pur vero che il pubblico ministero è libero di adottare le sue determinazioni all'esito delle indagini, tuttavia egli non può mai sottrarsi all'obbligo di svolgerle e definirle nei termini processualmente previsti. I margini di relativa discrezionalità nell'ambito dei quali può darsi la precedenza alla trattazione di un procedimento rispetto ad altro ritenuto di minore importanza non consentono comunque il totale accantonamento, incompatibile con l'ineludibile principio di obbligatorietà dell'azione penale" - nondimeno nel caso in cui l'omissione di attività da parte del pubblico ministero non si traduca nell'accantonamento *tout court* del fascicolo, ma si realizzi attraverso il mancato espletamento di ogni attività possibile e necessaria, secondo quanto previsto dall'art. 358 cod.proc.pen. ai fini delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale cui fa richiamo l'art. 354 cod.proc.pen., rimane a tutt'oggi aperto il dibattito in ordine all'ipotizzabilità dell'illecito di cui all'art. 2, lettera g), del d.lgs. n. 109 del 2006, eventualmente in concorso con la lettera a) dello stesso art. 2.

Secondo un più diffuso orientamento l'ipotesi considerata nell'art. 2, lettera g), permette di sanzionare la grave violazione delle norme relative alla fase delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero e può altresì concorrere con la fattispecie di cui all'art. 2, lettera a), là dove l'inattività del pubblico ministero si ponga in rapporto di causalità con l'evento naturalistico del danno ingiusto per la persona offesa o del vantaggio indebito per altri (da accertarsi in concreto); si è tuttavia esclusa, da un altro orientamento, la stessa astratta prospettabilità dell'illecito di cui alla lettera g); ciò non significa che eventuali omissioni nell'attività

investigativa non possano assumere rilevanza disciplinare, ma - si dice - solo ai sensi dell'art. 2, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006, quando si dimostri che, per difetto di diligenza o laboriosità, il magistrato abbia con la sua condotta omissiva arrecato indebitamente pregiudizio o vantaggio ad una delle parti.

In tema, assoluto rilievo riveste ora il principio affermato dalla recentissima Cass., S.U. n. 37017 del 2021, secondo cui, in conformità con la tesi innovativa analiticamente prospettata dall'Ufficio, "sussiste, anche con riguardo alla disciplina processuale anteriore all'introduzione del comma 3 *bis* nell'art. 407 cod.proc.pen. da parte della legge n. 103 del 2017, l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 109 del 2006 nel comportamento del pubblico ministero che, scaduti i termini delle indagini preliminari, ritardi in maniera reiterata, grave ed ingiustificata la definizione dei procedimenti assegnatigli mediante esercizio dell'azione penale o richiesta di archiviazione". È stata così avvalorata la ricostruzione di sistema offerta dall'Ufficio, il quale aveva sottolineato che, in relazione ai termini dettati per le indagini, è necessario distinguere tra la sanzione della inutilizzabilità e quella della illegittimità degli atti d'indagine; si tratta, infatti, di situazioni processuali del tutto distinte in quanto il decorso del termine per il compimento delle indagini non comporta l'invalidazione dell'atto di indagine compiuto dopo la scadenza, ma soltanto la inutilizzabilità - ad istanza di parte e solo per il caso del dibattimento - della prova acquisita attraverso tale atto.

Ciò significa - si è osservato - che il pubblico ministero, cui sia assegnato un procedimento iscritto in epoca risalente e, perciò, anche con termine d'indagini preliminari scaduto, "deve comunque svolgere le indagini, non solo per poter pervenire, *cognita causa*, alle determinazioni finali ai fini dell'alternativa giudizio/archiviazione, ma anche perché quelle indagini consentiranno di orientare la sua azione processuale nel dibattimento, dove si forma la prova nel contraddittorio delle parti, ovvero saranno pienamente utilizzabili nel giudizio abbreviato. La violazione di questo obbligo, se protratta nel tempo, deve ritenersi disciplinarmente rilevante sotto il profilo della gravità del ritardo in quanto l'esigenza di buona amministrazione che impone al magistrato il generale dovere di solerzia nel compimento degli atti dovuti, non dipende dall'esistenza, in

astratto, di un termine o dalla sua valida pendenza al momento dell'assegnazione del procedimento, ma dalle circostanze del caso concreto che potrebbero, per esempio, imporre al pubblico ministero un intervento diretto ad impedire la prescrizione dei reati”.

L'affermazione di tale principio consente di ritenere superato l'orientamento secondo cui il ritardo del pubblico ministero non potrebbe neppure astrattamente - cioè mai e in nessun modo - rientrare nella previsione disciplinare di cui alla lettera q) dell'art. 2 citato, orientamento, questo, che le Sezioni Unite hanno ritenuto “in contrasto con i principi costituzionali che devono presiedere all'interpretazione delle disposizioni in materia”.

Un ulteriore profilo problematico attiene al tema della violazione dell'art. 335 cod.proc.pen., norma che impone al pubblico ministero di iscrivere “immediatamente” nell'apposto registro ogni notizia di reato “nonché contestualmente o dal momento in cui risulta il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito”.

Cass., S.U., n. 2610 del 2021 e Cass., S.U., n. 9548 del 2021 hanno ribadito quanto già più volte chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., S.U., n. 11586 del 2019; Cass., S.U., n. 22402 del 2018; Cass. S.U., n. 20936 del 2011; Cass., S.U., n. 20505 del 2006), ovvero che “integra la fattispecie prevista dall'art. 2, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 109 del 2006 l'inadempimento da parte del pubblico ministero dell'obbligo di procedere all'iscrizione nel registro delle notizie di reato previsto dall'art. 335 cod.proc.pen., obbligo che, tuttavia, si configura in presenza non già di un generico e personale sospetto, bensì dell'acquisizione di una notizia idonea, sotto il profilo oggettivo, a configurare un fatto come sussumibile in una determinata fattispecie di reato. Dunque, l'iscrizione immediata nel registro delle notizie di reato *ex art. 335 cod.proc.pen.* costituisce adempimento per il quale non sussiste alcun margine di discrezionalità, ma stabilire se gli elementi raccolti in sede di indagine siano o meno sufficienti ad imporre l'inserimento del nominativo dell'indagato nel registro medesimo postula un apprezzamento di merito, spettante alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura ed insindacabile nel giudizio di cassazione ove sorretto da motivazione congrua”.

La complessità di siffatta valutazione è stata sottolineata dalle Se-

zioni Unite, evidenziando: in primo luogo, che la condotta omissiva è censurabile soltanto quando “l’interpretazione adottata (...) si collochi al di fuori del ‘giuridicamente discutibile’”; in secondo luogo, rimarcando che “l’attività interpretativa sottesa all’applicazione dell’art. 335 cod.proc. pen. è, in generale, estremamente delicata ed i margini di opinabilità in materia possono essere in concreto estremamente elevati. Il legislatore ha previsto, all’art. 63, comma 2, cod.proc.pen. (‘Dichiarazioni indizianti’), la sanzione processuale espressa dell’inutilizzabilità delle dichiarazioni rese da una persona che sin dall’inizio doveva essere sentita in qualità di imputato o di indagato, mostrando evidentemente di ritenere tutt’altro che imprevedibili errori e contrasti interpretativi in materia” (Sezione disciplinare, sentenza n. 47 del 2019); in terzo luogo, affermando che per l’insorgenza dell’obbligo in esame occorre “che sia stata acquisita una notizia di reato in termini di configurabilità quanto meno oggettiva, ovvero sia una base fattuale idonea a configurare un fatto come sussumibile in una determinata fattispecie di reato”, e che “in tal senso depone anche la considerazione che l’iscrizione nel registro di cui all’art. 335 cod.proc. pen. si traduce di per sé in un danno, in quanto determina la sottoposizione all’indagine penale e lede l’immagine del soggetto iscritto” (sentenza n. 11586 del 2019; analogamente, sentenza n. 9548 del 2021), configurandosi in definitiva l’obbligo “in presenza non già di un generico e personale sospetto, bensì dell’acquisizione di una notizia idonea, sotto il profilo oggettivo, a configurare un fatto come sussumibile in una determinata fattispecie di reato” (sentenza n. 9548 del 2021 cit.).

La fattispecie che ha rappresentato la contestazione disciplinare centrale, nell’ambito dell’attività della Procura generale con riguardo alle (note) vicende portate a emersione da indagini della Procura della Repubblica di Perugia, è quella dell’art. 2, lettera d), ossia la “grave scorrettezza” del magistrato, nei riguardi di colleghi e di parti.

Circa la relativa nozione, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 22302 del 2021, hanno affermato, in conformità all’assunto della Sezione disciplinare n. 139 del 2020, che il precetto giuridico “elastico” di cui alla lettera d) dell’art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006 necessita di una concretizzazione mediante parametri sociali di riferimento o “standards valutativi esistenti nella realtà sociale”, così da consentire l’a-

deguamento della parte mobile della disposizione al contesto storico-sociale in cui deve essere applicata, ovvero a situazioni non esattamente ed efficacemente puntualizzabili a priori. Si tratta di una impostazione che, resa in riferimento al caso di maggiore rilievo trattato sinora, conferma l'esattezza dell'impostazione data dall'Ufficio alle numerose (trentasette iscrizioni) e complesse indagini e valutazioni svolte a fronte di un compendio probatorio dichiarativo spesso magmatico, espressivo e integrativo di condotte che, per i loro caratteri, sono riconoscibili nel quadro di quella che il Presidente della Repubblica ha tratteggiato quale "grave distorsione intorno alle decisioni di vari adempimenti nel governo autonomo della magistratura" (Intervento del 18 giugno 2020, cit.).

La citata pronuncia delle Sezioni Unite si colloca in continuità con l'orientamento già espresso dalla Corte regolatrice secondo cui integra la violazione del dovere di correttezza gravante sul magistrato l'inosservanza di "quelle regole di civile comportamento che, in generale, devono connotare i rapporti sociali (regole di educazione, di lealtà, di onestà intellettuale e pratica, di convenienza sociale, etc.) volte, nello specifico, a preservare, anzitutto, le relazioni interpersonali nel rispetto della diversità dei ruoli e, con esse, il buon andamento dell'ufficio giudiziario» (tra le tante, S.U., n. 29823 del 2020 e n. 31058 del 2019).

In tema di interferenza (art. 2, lettera e, d.lgs. n. 109), degna di menzione è la sentenza della Sezione disciplinare n. 25 del 2021. La Sezione ha dato continuità al principio per cui sussiste l'illecito disciplinare dell'ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato "laddove la condotta del giudice sanzionato disciplinarmente sia stata idonea, almeno astrattamente, a mettere in pericolo la libertà di determinazione e la serenità di giudizio del magistrato destinatario" (Cass., S.U., n. 3163 del 2019), senza che neppure rilevi (Cass., S.U., n. 22858 del 2017) "la percezione della gravità dell'interferenza da parte del medesimo destinatario, né la manifestazione esterna di detta percezione a mezzo di specifici comportamenti".

Plurime decisioni hanno affrontato l'ipotesi di ritardi ed omissioni nell'attivazione e nel controllo *de libertate*, con pregiudizio per il bene della libertà personale di aventi titolo alla scarcerazione.

La giurisprudenza della Sezione disciplinare e quella di legittimità

anche nel decorso anno hanno ribadito il principio secondo cui la ritardata scarcerazione di indagato attinto da misura custodiale è riconducibile alle fattispecie dell'art. 2, comma 1, lettere a) e g), del d.lgs. n. 109 del 2006, da ritenersi perfezionate quando “la condotta del magistrato abbia integrato la violazione dell’obbligo allo stesso imposto di vigilare diuturnamente sulla persistenza delle condizioni, anche temporali, cui la legge subordina la privazione della libertà personale, traducendosi nella inosservanza dei termini prescritti per l’efficacia della misura cautelare”, e ciò “anche in ragione del rilievo essenziale del bene inciso dalla condotta del magistrato, individuabile nella libertà personale del soggetto destinatario della misura”. L’antigiuridicità della condotta in tali casi non resta esclusa dalla laboriosità o capacità del magistrato, dalle gravose condizioni lavorative e/o dall’eventuale disorganizzazione strutturale dell’Ufficio di appartenenza, dalla situazione disastrosa della segreteria del magistrato, dalle carenze organizzative o dalla mancata annotazione del termine di custodia in carcere sul fascicolo o sui registri. La condotta può ritenersi scriminata soltanto qualora si accerti la sussistenza di gravissimi impedimenti all’assolvimento del dovere di garantire il diritto costituzionale alla libertà personale del soggetto (in tali termini, Sezione disciplinare, sentenza n. 116 del 2021).

In tema di responsabilità disciplinare (nello specifico, per eventi di ritardo) con riguardo alla relazione con le valutazioni di professionalità, l’Ufficio, in un procedimento, ha sostenuto che il conferimento di una positiva valutazione di professionalità non esclude di per sé che le osservazioni critiche rese in quella sede siano valutabili in sede disciplinare con una certa autonomia di giudizio, attesa anche la diversa struttura e funzioni dei procedimenti (disciplinare da un lato, amministrativo di valutazione della professionalità dall’altro). Se è certamente auspicabile che il giudizio di natura amministrativa, correlato alla progressione in carriera, ed il giudizio disciplinare giungano a conclusioni il più possibile uniformi, ciò non implica che la sede disciplinare debba recedere rispetto a condotte connotate da una certa gravità e rilevanza. Ne consegue che il procedimento disciplinare deve fare il suo corso anche se in ambito amministrativo sia stata formulata una valutazione positiva di professionalità e questa valutazione positiva non può avere efficacia assorbente rispetto

agli ulteriori accertamenti demandati al giudizio disciplinare.

Il punto ora accennato tocca un profilo più generale, quello della riconduzione a unitarietà logica e valutativa delle differenti sedi nelle quali, a diversi fini, la stessa condotta professionale o extraprofessionale del magistrato può formare oggetto di apprezzamento. Unitarietà che, senza confliggere con il principio di reciproca autonomia che, come si è già illustrato più sopra (par. 1), deve rimanere fermo, propone però aree di reciproca intersezione, che fanno apparire opportuna la messa in opera di meccanismi idonei a prevenire valutazioni che risultino tra loro in aperto contrasto, intorno a una medesima condotta. Il tema attiene essenzialmente alla coesistenza delle valutazioni di professionalità e di quelle in materia disciplinare, mentre può dirsi strutturalmente evitato a monte nel rapporto tra materia disciplinare e giudizi di responsabilità civile (per le ragioni svolte più sopra, par. 3.1).

Senza sviluppare una minuziosa analisi casistica, ma solo potendo farsene menzione, si può sottolineare, quale snodo utile rispetto alla finalità anzidetta, la possibilità di utilizzare il circuito delle comunicazioni finalizzate all'esercizio delle competenze istituzionali del Consiglio superiore della magistratura in modo da fornire all'organo - deputato a valutare, a un tempo, carriera e condotte disciplinarmente rilevanti dei magistrati - elementi di cognizione dei quali non sempre l'organo è messo in condizione di disporre, attesa la impermeabilità reciproca dei canali procedurali implicati, tra loro differenti per funzione e natura (giudiziaria e amministrativa).

Si tratta dunque, in concreto, della applicazione delle regole poste dal Consiglio superiore della magistratura - cui esclusivamente spetta di stabilire quale materiale rilevante possa o debba rifluire nei procedimenti di valutazione professionale - nelle proprie determinazioni secondarie, là dove esse consentono tale acquisizione (il riferimento è, in particolare, alla Circolare del 14 marzo 2018 che all'art. 2, lettera g, prevede, tra i soggetti istituzionali direttamente abilitati alla produzione di atti destinati all'inserimento nel fascicolo personale del magistrato, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione).

Un aspetto particolare è quello che inerisce al contenuto e ai limiti dell'obbligo di motivazione. L'Ufficio, nel prendere in considerazione la

casistica disciplinare relativa, ha ribadito, in più occasioni ed anche nel corso del 2021, che la redazione dei provvedimenti giudiziari deve consentire la comprensione delle ragioni della decisione.

L'illecito previsto dall'art. 2, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 109 del 2006 deve essere interpretato partendo dal principio che la motivazione non deve essere necessariamente diffusa, analitica, con l'indicazione di tutte le allegazioni e di tutte le risultanze processuali ma deve consentire una adeguata comprensione della vicenda di fatto e diritto. Ciò in conformità con il più generale indirizzo che collega motivazione e sintesi, quale modo comunicativo delle decisioni giudiziarie improntato alla più larga comprensibilità dei comandi giudiziari, il quale trova emersione sempre più nitida anche nella elaborazione giurisprudenziale (Cass., n. 21297 del 2016, n. 17698 del 2014, n. 11199 del 2012) e nel riconoscimento legislativo di detta esigenza, appunto, al contempo, di chiarezza e sinteticità degli atti giurisdizionali (art. 132, secondo comma, cod.proc.civ.; art. 3 del d.lgs. n. 104 del 2010; art. 16 *bis*, comma 9 *octies*, del decreto legge n. 179 del 2012 convertito dalla legge n. 221 del 2012). Alla stregua di tali criteri, può affermarsi che si è in presenza di una motivazione mancante tutte le volte in cui il lettore del provvedimento non è in grado di cogliere nemmeno la ragione di fondo dalla quale scaturisce il provvedimento giurisdizionale.

In tema di giudizio di revisione della sentenza disciplinare (art. 25 del d.lgs. n. 109 del 2006) si afferma l'impossibilità di sottoporre a revisione i criteri logico-giuridici sui quali la sentenza divenuta irrevocabile si è basata (cfr. Sezione disciplinare, n. 64 del 2021). Nel giudizio di revisione, "l'istanza potrà superare il vaglio di ammissibilità solo in presenza di elementi nuovi rispetto a quelli già esaminati nella precedente pronuncia, tali da incidere su circostanze rilevanti e non marginali" non essendo possibile invece un nuovo controllo sulla motivazione ed una revisione dei criteri logico-giuridici sui quali la stessa è fondata.

Con riguardo al profilo delle sanzioni e in particolare di quella, massima, della rimozione del magistrato, la Sezione disciplinare, con la sentenza n. 139 del 2020, confermata da Cass., S.U. n. 22302 del 2021, ha inflitto la suddetta sanzione a un magistrato incolpato di plurimi comportamenti gravemente scorretti ai danni di vari colleghi (artt. 1 e 2, lettera d,

d.lgs. n. 109 del 2006) nonché di uso strumentale della propria qualità e posizione diretto a condizionare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste, quali la proposta e la nomina ad incarichi direttivi di vari uffici giudiziari (art. 3, lettera i, stesso decreto).

Il giudice disciplinare ha accolto la richiesta della Procura generale, fondata sulla considerazione del livello estremo di gravità della condotta, in presenza dell'accertamento di una attività che ha visto riunirsi componenti della magistratura e dell'organo consiliare con soggetti esterni, imputati nell'ambito di inchieste attive presso uffici giudiziari per i quali si trattava di stabilire chi dovesse ricoprirne la titolarità, al fine di ottenere nomine che negli auspici dei partecipanti all'accordo (e non rileva se soltanto in questi) sarebbero state esclusivamente funzionali alle loro personali ragioni. L'eccezionale pregiudizio inferito da questa convergenza di interessi illeciti alla credibilità complessiva della giustizia trova eco anche qui nelle parole del Capo dello Stato: «Il coacervo di manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare gli eventi, di convinzione di poter manovrare il Csm, di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato, si manifesta in totale contrapposizione con i doveri basilari dell'ordine giudiziario e con quel che i cittadini si attendono dalla magistratura» (Intervento del 21 giugno 2019, citato).

Il comune interesse degli intranei e degli estranei alla giurisdizione ha quindi definito un contesto di inedita gravità, nel quale gli accennati "standards valutativi esistenti nella realtà sociale", dei quali si è fatto cenno sopra nel trattare della fattispecie della grave scorrettezza, si concretizzano, per un verso, nella fondamentale esigenza di lealtà della competizione selettiva e di rispetto delle regole poste dalle norme primarie e secondarie nelle pratiche di accesso alle cariche direttive e, per altro verso, nella impossibilità di sovrapporre - o sostituire - all'esercizio legittimo della funzione consiliare una torsione dall'esterno, esercitata attraverso un programma di discredito di singoli aspiranti, mosso da interessi individuali, in prospettive professionali o penali, da parte di coloro che hanno cooperato in quel modo.

Da qui l'attribuzione al fatto della gravità massima.

Passando alle misure cautelari applicabili nel procedimento disci-

plinare, si può evidenziare il sedimentarsi, in assenza di indicazioni difformi da parte delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, di principi ormai consolidati, secondo i quali l'adozione del provvedimento anticipatorio, non concretando l'irrogazione di una sanzione, non richiede un completo accertamento in ordine alla sussistenza degli addebiti disciplinari, bensì la sola valutazione circa la rilevanza dei fatti contestati, astrattamente considerati, e la delibazione circa la possibile sussistenza degli stessi.

Principio espressamente ribadito dal massimo organo di legittimità nel corso dell'anno 2021 è quello secondo cui la sospensione facoltativa del magistrato dalle funzioni e dallo stipendio, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 109 del 2006, può essere “disposta anche prima dell'inizio del procedimento disciplinare, sicché non assume rilievo la circostanza che taluni dei comportamenti ascritti non fossero stati contestati dai titolari della relativa azione” (Cass., S.U., sentenza n. 8565 del 2021).

Quanto al numero di provvedimenti cautelari proposti dai titolari dell'azione disciplinare, rinviando ai prospetti statistici per l'analisi puntuale, preme qui sottolineare il notevole incremento intervenuto rispetto all'anno passato, essendosi passati dagli 11 del 2020 ai 16 del 2021, con un aumento percentuale pari al 45% circa.

Infine, venendo all'istituto della revisione della sentenza disciplinare irrevocabile con la quale sia stata irrogata una sanzione disciplinare (art. 25 del d.lgs. n. 109 del 2006), la Sezione disciplinare, con l'ordinanza n. 64 del 2021, ha approfondito i profili di ammissibilità in relazione alla sufficienza, quale presupposto di procedibilità, di un interesse anche solo “morale” dell'istante, ormai fuori dall'ordine giudiziario. La Sezione, in linea con la prospettazione della Procura generale, ha ritenuto che sussista un interesse morale all'ottenimento della revisione della sentenza di condanna, anche nel caso in cui l'istante sia uscito da tempo dall'Ordine giudiziario a seguito di dimissioni, indipendentemente dall'attualità del rapporto di impiego del magistrato, poiché funzionale alla prioritaria eventuale affermazione di non responsabilità di un soggetto ingiustamente condannato.

La Sezione ha ritenuto, inoltre, ammissibile la revisione finalizzata al riconoscimento della scarsa rilevanza del fatto ai sensi dell'art. 3 *bis*

del d.lgs. n. 109 del 2006 allorquando il nuovo elemento di prova, valutato alla stregua del quadro istruttorio e dell'impianto decisorio della sentenza oggetto di revisione, consenta un giudizio di scarsa offensività della condotta.



## 5. L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI - UAI

L'attività svolta dall'Ufficio durante l'anno trascorso è stata ancora in parte condizionata dalla pandemia e dalla conseguente emergenza sanitaria.

Iniziative già programmate sono state annullate o rinviate a data da destinarsi, ed altre non sono state fissate. In tal senso si richiama l'ulteriore rinvio al maggio 2022, dopo quello disposto nel 2020, della Conferenza annuale della Rete Nadal.

Tuttavia, nella seconda parte dell'anno, anche con attività svoltesi da remoto, l'attività internazionale ha ripreso una cadenza quasi normale e la Procura generale ha partecipato ed attivato interventi in varie sedi rispondendo ad una avvertita esigenza di accrescimento delle iniziative multilaterali e bilaterali di collaborazione internazionale.

Accanto alle ordinarie visite di delegazioni straniere, come nei casi di quelle spagnola (1 ottobre 2021), francese (19 ottobre 2021) e olandese (13 settembre 2021), assumono particolare rilievo le partecipazioni del Procuratore generale, dell'Avvocato generale che collabora con lui in questa attività e di singoli magistrati dell'UAI a conferenze, forum e incontri bilaterali. Inoltre, nell'ambito delle attività dell'EJN, l'Ufficio ha curato la preparazione di visite di studio ed ha partecipato agli incontri (in videoconferenza) con il gruppo ed alla riunione plenaria, oltre ad accogliere delegazioni di colleghi di altri Paesi dell'Unione Europea.

In relazione all'attività svolta nell'anno trascorso, si segnala in primo luogo, per la rilevanza e per i risultati raggiunti, la partecipazione alla Conferenza dei Procuratori generali dei Paesi dell'Europa, organizzata dal Consiglio d'Europa e dalla Procura generale della Federazione Russa sul tema "Il ruolo degli uffici del pubblico ministero nella protezione dei diritti individuali e degli interessi pubblici alla luce della Convenzione europea per i diritti umani", e tenutasi a San Pietroburgo dal 6 all'8 luglio 2021.

Il Procuratore generale ha svolto il suo intervento durante la prima sessione della Conferenza, dedicata a "Diritti dell'uomo e ruolo dei Procuratori nella prospettiva della Corte europea dei diritti umani". La relazione, reperibile nel sito della Procura generale, ha toccato i temi dell'in-

dipendenza del pubblico ministero, in relazione ai principi affermati dalla CEDU, che enfatizzano il suo ruolo di “organo neutrale e di giustizia”, i più recenti sviluppi dell’organizzazione del pubblico ministero nell’esperienza italiana, sottolineando la funzione di coordinamento svolta a livello nazionale dalla Procura generale della Corte di cassazione, specie durante l’emergenza sanitaria.

La partecipazione alla Conferenza è stata l’occasione per incontri bilaterali da parte della delegazione della Procura: in primo luogo, con il Procuratore generale della Federazione Russa, che ha consentito l’esame di un caso relativo ad attività di collaborazione tra i due Paesi, relativo ad un minore per il quale vi era stato anche l’interessamento del Ministero degli affari esteri, e soprattutto per l’avvio della concertazione finalizzata alla sottoscrizione di un memorandum di collaborazione tra la Procura generale della Federazione Russa e la Procura generale presso la Suprema Corte di cassazione.

Inoltre, altri incontri bilaterali si sono svolti con il Procuratore generale dell’Armenia e con i vertici dell’*International Association of Prosecutors* (IAP), che ha offerto la propria collaborazione e auspicato l’iscrizione dell’Italia, e in particolare della Procura generale, a tale organismo.

Infine, la Conferenza di San Pietroburgo è stata l’occasione per l’annuncio da parte del Procuratore generale della prossima Conferenza dei Procuratori dell’Europa che si terrà a Palermo nel maggio 2021 nell’ambito delle iniziative della Presidenza italiana del Consiglio d’Europa, e nella quale sarà ricordata l’attività di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino nel trentennale delle stragi di mafia nelle quali hanno perso la vita i magistrati e le loro scorte.

In riferimento alle attività nell’ambito dell’Unione europea, deve in primo luogo richiamarsi la partecipazione attiva al *Consultative Forum of Prosecutors general and Directors of Public Prosecutions of the Member States*, svoltosi presso Eurojust, l’Aja, il 14-15 ottobre 2021.

In questo caso il Procuratore generale è intervenuto quale relatore ufficiale, formulando proposte innovative nella organizzazione e nel funzionamento del Forum. In particolare, ritenendosi sempre più centrale lo sviluppo della collaborazione e dell’accrescimento del “*mutual trust*” tra le Procure dei Paesi membri, testimoniata anche dall’avvio dell’EPPO, è stato proposto lo svolgimento anche via *web* di incontri e consultazioni periodiche durante l’anno, oltre al Forum annuale. Inoltre, si auspica l’istituzione di un’unità

amministrativa nell'ambito di Eurojust e il reperimento di adeguate risorse in sede UE per supportare tali iniziative.

Queste proposte sono in corso di valutazione anche da parte delle Procure dei Paesi membri, e hanno costituito uno dei temi più dibattuti e innovativi nell'ambito del Forum, al quale Eurojust continua ad attribuire grande rilievo.

Ancora in ambito multilaterale presso Eurojust, la Procura generale ha partecipato al 3° Forum EuroMed dei Procuratori generali, il 24 e 25 novembre 2021, che si è tenuto a L'Aja.

Il Forum EuroMed dei Procuratori generali, creato nel 2018, costituisce una piattaforma interregionale ad alto livello per la costruzione della fiducia e della comprensione reciproca fra i Paesi che ne fanno parte, un punto di riferimento importante nell'ambito della cooperazione giudiziaria nella regione del Mediterraneo.

Nella riunione sono stati affrontati e approvati gli obiettivi strategici per il periodo 2022 - 2025, organizzati attorno a due grandi temi prioritari cross-mediterranei: la cooperazione giudiziaria in materia di contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti e la cooperazione giudiziaria in materia di confisca dei proventi di reato e recupero dei beni. Tali obiettivi saranno raggiunti attraverso lo sviluppo e l'applicazione di piani d'azione pratici. Il Forum ci ha consentito di affermare la necessità di agevolare le forme di cooperazione di giudiziaria anche nei casi giudiziari più sensibili per le politiche interne e di migliorarne la continuità e l'efficacia. In particolare, la delegazione dell'Ufficio ha sostenuto la proposta formulata d'intesa con il Ministero della giustizia finalizzata all'elaborazione da parte di EuroMed di linee guida per la sottoscrizione di memorandum d'intesa tra Paesi membri dell'Unione europea e Paesi della regione del Mediterraneo, al fine di armonizzare le forme di reciproca collaborazione. La proposta ha ricevuto ampia condivisione e si confida nel suo prossimo recepimento.

Sempre in ambito Eurojust, l'ufficio ha inoltre partecipato da remoto al *meeting* annuale sul terrorismo del 17-18 novembre 2021.

In linea con l'ampio processo di dialogo che vede le Istituzioni italiane fortemente interessate alla transizione in atto nella variegata regione del Mediterraneo allargato, una particolare sensibilità alla cura dei rapporti con i Paesi dell'area nordafricana affacciati sul bacino del Mediterraneo, è stata

declinata nel corso dell'anno attraverso forme di sviluppo del dialogo in vari contesti, bilaterali e multilaterali.

In un quadro di rafforzamento della cooperazione con i Paesi extra-UE, un'attenzione particolare è stata riservata ai rapporti bilaterali con Marocco, Algeria, Tunisia e Libia, Paesi che rivestono per l'Italia un particolare interesse strategico in vari settori, quali la prevenzione e repressione dei crimini transnazionali relativi al traffico di esseri umani, che rappresentano una priorità reciproca in questa fase storica.

In tale contesto, abbiamo prospettato la possibilità di rafforzare la collaborazione tra le Procure generali istituite presso le Corti di Cassazione dei paesi in questione attraverso uno scambio di informazioni sulle rispettive esperienze e sulle migliori pratiche, strumento di grande utilità reciproca per un più efficace contrasto ai fenomeni criminali.

Sono stati avviati i contatti con le Procure Generali del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Libia.

Una sessione di incontri si è svolta a Rabat con il Procuratore generale del Re presso la Corte di cassazione, con il Ministro della giustizia, con la Presidente della Commissione Nazionale dei diritti umani, con il Primo Presidente della Corte di cassazione del Regno e con altri interlocutori di rilievo. Gli incontri hanno offerto l'opportunità per un primo confronto su alcuni aspetti dei rispettivi sistemi giuridici e hanno testimoniato l'attenzione con cui da parte marocchina si guarda al modello giustizia del nostro Paese. È stata infatti richiesta la nostra collaborazione nel processo di riforma che il Regno sta portando avanti.

È stata inoltre avviata una discussione tra le Procure generali per la stipula di un Memorandum di intesa tra la Procura generale della Corte di cassazione italiana, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e la Procura generale della Corte di cassazione del Marocco per migliorare i rapporti di cooperazione giudiziaria ed il coordinamento nei settori di propria competenza. Il testo è in fase di negoziato.

Prossimamente si svolgerà a Roma l'incontro con il Procuratore generale libico e, di seguito, con gli altri Paesi dell'area.

È importante sottolineare che l'attività ora descritta, sia di tipo bilaterale che nell'ambito di EuroMed, costituisce il prodotto di una scelta strategica operata dalla Procura generale che viene svolta per la prima volta secondo un

disegno organico.

Questa strategia muove dalla consapevolezza del crescente rilievo delle relazioni con i paesi del Mediterraneo, che in questa sede può solo richiamarsi in sintesi, ma che coinvolge aspetti cruciali sia della politica estera del nostro Paese sia problematiche decisive per l'ordine pubblico interno e le politiche di sicurezza: basti qui citare i fenomeni dell'immigrazione, della tratta delle persone, ma anche quelli relativi al crimine organizzato transnazionale in vari settori afferenti all'economia.

La cura dei rapporti con la Commissione Europea ha costituito un punto di particolare attenzione da parte dell'Ufficio: il *virtual meeting* con rappresentanti della *DG Justice and Consumer* (15/04/2021) nell'ambito dei lavori per la redazione del “*2021 Rule of Law Report*” ha costituito l'occasione anche per evidenziare l'esercizio, previsto dall'art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione delle funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero nonché gli orientamenti e le iniziative di supporto all'attività degli uffici di Procura durante la prima fase acuta dell'emergenza da Covid-19. Il lavoro è stato molto apprezzato dai nostri interlocutori.

In riferimento alle relazioni con il Consiglio d'Europa, su impulso della Procura generale della Corte di cassazione, la Presidenza Italiana del Consiglio d'Europa, in carica dal novembre 2021 al maggio 2022, ha previsto nel settore della giustizia la Conferenza dei Procuratori generali dei quarantasette Paesi che ne fanno parte, nonché degli Osservatori e di alcuni Paesi ospiti.

La Conferenza si terrà a Palermo, anche per ricordare i trenta anni dall'assassinio di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. L'argomento generale riguarda *L'indipendenza e la responsabilità (accountability) del pubblico ministero*.



## 6. L'ANALISI STATISTICA DELL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

Gli elementi informativi di dettaglio dell'attività svolta dall'Ufficio nelle materie civile, penale e disciplinare sono analiticamente illustrati nelle Tabelle allegate, frutto dell'elaborazione del personale della Direzione di statistica del Ministero della giustizia, effettuata sulla base degli archivi informatizzati dell'Ufficio.

### a) Il settore civile

Nel corso dell'intero anno 2021 sono stati assegnati al servizio civile, oltre a due Avvocati generali, mediamente 17 magistrati, calcolando ingressi e uscite (a fronte dell'organico, secondo i vigenti criteri organizzativi, di 28 sostituti). Il numero delle pubbliche udienze dinanzi alle sezioni semplici, è stato di 160, superiore a quelle celebrate nel 2020 (pari a 138), ma notevolmente inferiore a quello del 2019 (353), anno in cui si è registrata la netta inversione di tendenza derivante dall'applicazione piena del nuovo rito camerale (nel 2016 erano state infatti celebrate 815 udienze). Il dato non muta neppure ove si considerino le udienze "miste" dinanzi alle Sezioni semplici, parte in forma pubblica e parte camerale, in numero di 40 nell'anno (a fronte delle 32 del 2020): esse appaiono complessivamente recessive nella organizzazione del lavoro della Corte (nonché poco funzionali quanto all'Ufficio, impegnando uno studio diacronico dei ricorsi da parte del sostituto, a causa dei diversi termini di legge stabiliti per le conclusioni) e sembrano comunque da ricondurre alla modalità camerale, risultando i pochi ricorsi ivi fissati per la pubblica udienza normalmente privi di spessore giuridico e piuttosto destinati alla modalità pubblica per esigenze organizzative della singola sezione, come la tempistica delle notifiche e degli avvisi. Le adunanze camerale sono state 696 (in aumento rispetto al 2020, quando erano state 490), ovvero 736 se si calcolano le udienze/adunanze "miste" citate, dunque quasi il quintuplo delle udienze pubbliche, conformemente alla prospettiva di valorizzazione di questa modalità come sede tendenzialmente ordinaria di definizione della maggior parte dei procedimenti.

Davanti alle Sezioni Unite sono state celebrate 23 udienze e sono state depositate per le adunanze 152 requisitorie *ex art. 380 bis cod.proc.civ.* In

questo ambito si delinea, diversamente che dinanzi alle Sezioni semplici, una modalità standard “mista” di trattazione dei ricorsi, con la fissazione contestuale delle udienze pubbliche, delle adunanze in camera di consiglio *ex art. 380-bis.1 cod.proc.civ.* e delle adunanze camerale sui regolamenti di giurisdizione *ex art. 380-ter cod.proc.civ.*; questa modalità discende dalla frequenza di convocazione del collegio allargato, naturalmente meno intensa (mediamente, una udienza/adunanza ogni due settimane) oltre che dalla crescente utilizzazione della sede camerale presso le Sezioni Unite, in particolare per le questioni di giurisdizione prive di elementi di novità. A fronte di questa modalità, evidentemente impegnativa sia qualitativamente sia quantitativamente, l’Ufficio ha adottato in concreto prassi di assegnazione dei diversi ricorsi al Procuratore generale aggiunto, a più Avvocati generali o sostituti, con regola organizzativa che si è dimostrata efficace e con positivo riscontro presso la Corte.

Il numero complessivo aggregato (udienze più adunanze, sia dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite), poi, espone un non irrilevante aumento (210 in più) rispetto all’anno precedente. Anche nella Relazione dello scorso anno (come, d’altra parte, nelle precedenti) si era dato conto della c.d. ‘inversione quantitativa’ tra udienze e adunanze, in coerenza con le idee tratteggiate dalla riforma del 2016. Infatti, dinanzi alle Sezioni semplici, in udienza pubblica sono stati trattati dall’Ufficio 3458 ricorsi (erano 3341 nel 2020 e 7808 nel 2019), in adunanza 20.174 ricorsi (erano 19.178 nel 2020 e 20.259 nel 2019). Va segnalato che nel corso dell’anno appena trascorso, dunque, il rapporto tra ricorsi trattati dalla Corte in udienza pubblica e in adunanza, che lo scorso anno si approssimava alla misura di 1:3, ha sfiorato la percentuale di 1:6. Il numero dei ricorsi complessivi trattati nel 2021 rispetto a quelli esaminati nel 2020 è aumentato, posto che tale dato è pari a 23.632 ricorsi nell’anno appena trascorso e a 22.519 in quello precedente. Le requisitorie redatte dai magistrati nell’ambito dei procedimenti camerale *ex art. 380 bis.1, cod.proc.civ.* svolti dinanzi alle Sezioni semplici è di 933. Il dato è in sensibile riduzione rispetto al 2020, sia con riguardo al numero complessivo di ricorsi (erano 1267) sia in termini percentuali. Ciò costituisce l’effetto dell’intensa attività di spoglio effettuata, che ha consentito di selezionare qualitativamente l’intervento, riservandolo ai casi che rientrano nei criteri di

massima indicati nelle linee-guida adottate dall'Ufficio. In ordine ai procedimenti camerali diversi da quelli *ex art. 380 bis.1, cod.proc.civ.*, cioè ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza, le definizioni risultano in aumento: sono stati definiti dall'Ufficio, con requisitoria scritta, 604 ricorsi (erano 443 nel 2020). Di essi, 164 riguardano regolamenti di giurisdizione e 440 regolamenti di competenza.

In conclusione, si registra un sensibile aumento (+7,3%) rispetto al numero di udienze pubbliche celebrate nell'anno precedente, che sono state pari a 151. Il numero dei ricorsi trattati in Pubblica udienza aumenta del 3,5%, passando da 3.341 del 2020 a 3.458 nell'anno decorso.

Un cenno merita infine il dato statistico che concerne l'area di applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, cd. legge Pinto. Da anni, è in sensibile aumento il numero dei decreti emessi dalle Corti di merito che, in ossequio alla prescrizione normativa dell'art. 5 di detta legge, pervengono alla Procura generale della Corte di cassazione. Il 2021 non ha fatto eccezione, essendo pervenuti 14.878 a fronte degli 11.589 del 2020. Una così imponente quantità di decreti, che ha impegnato la struttura preposta in una attività di protocollazione e archiviazione informatica senza condurre a un qualsiasi effetto utile, induce a ribadire la necessità di una revisione normativa di questo adempimento.

## **b) Il settore penale**

Nel corso dell'anno 2021, oltre all'Avvocato generale dirigente del servizio penale, sono stati assegnati al servizio penale, calcolando ingressi e uscite, mediamente 41 sostituti procuratori generali (a fronte dei 56 previsti in organico dai vigenti criteri organizzativi). I magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'Ufficio in 968 udienze (dato in aumento del 29,6 % rispetto al 2020 nel quale erano 736), di cui 14 udienze dinanzi alle Sezioni Unite (aumentate del 75% rispetto al 2020 dove sono state 8). In tali udienze sono stati trattati complessivamente 20.019 (dato anche questo in aumento rispetto al 2020, quando erano stati 15.796). Nello specifico i ricorsi definiti in pubblica udienza sono stati 13.888 (a fronte di 10.261 nell'anno precedente), quelli definiti con il procedimento in camera di consiglio partecipata 6.131 (rispetto a 5.535 nel 2020). I dati statistici relativi all'anno 2021 fanno registrare, inoltre, un aumento del 25,5% dei procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non

partecipato di cui all'art. 611 cod.proc.pen.; infatti nel 2020 le sopravvenienze erano state 5.162 mentre quest'anno hanno raggiunto il numero di 6.479. Le requisitorie scritte depositate nell'anno appena trascorso per le udienze pubbliche e le camerali partecipate (ex art. 23 del d.lgs n. 137 del 2020) sono state 15.504, con un incremento del 247,9 %, dato che dimostra come la Procura generale ha mantenuto fede all'impegno di contribuire alle decisioni della Corte senza appesantire le udienze in presenza con le richieste di discussione orale. Ciò dimostra la grande responsabilità manifestata dai sostituti dell'Ufficio che sono stati in grado di far fronte ad una mole di lavoro davvero impegnativa.

Nel corso del 2021 sono pervenuti 438 contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private. Il dato è in sensibile aumento rispetto all'anno precedente, quando le sopravvenienze sono state 372. Ad esso va aggiunto il dato dei 'contrast-consensi' Eppo di nuova istituzione: sono pervenuti 14 istanze di cui 13 già definite.

Sono stati adottati 129 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 cod.proc.pen. (ancora una volta in decremento). In decremento risultano anche le richieste di inammissibilità formulate dall'Ufficio nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII<sup>^</sup> Sezione penale della Corte di cassazione, pari a 62 nel 2021. Infine, sono state predisposte 134 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. cod.proc.pen.

### **c) Il settore disciplinare**

Nel corso del 2021, oltre al Procuratore generale aggiunto e ad un Avvocato generale, sono stati assegnati al servizio disciplinare 23 magistrati.

La 'nuova struttura' di esame pre-iscrizione dei procedimenti ha fatto sì che il numero delle iscrizioni 'effettive' sia diminuito. Tuttavia il numero totale delle notizie di interesse disciplinare, pervenute nel 2021 sono 1.748. Di queste ben 1.229 sono state definite con provvedimenti *de plano*, con allegazione agli atti di segreteria. Quindi il numero dei procedimenti pre-disciplinari, iscritti nel 2021 è di 519, cifra che reca una significativa diminuzione grazie all'istituzione dell'ufficio del gruppo per gli affari di pronta definizione, della cui creazione si è dato atto nel dettaglio nella parte relativa al settore disciplinare. Allo stato risultano pendenti 370 procedimenti pre-disciplinari tra i quali sono compresi ben 99 sospesi per pregiudizialità penale.

La Procura generale, quindi, ha definito nell'anno 2021, con decreto motivato di archiviazione 1.886 procedimenti (di cui 657 relativi alle iscrizioni dei procedimenti pre-disciplinari), pari al 94.4% del totale delle notizie di rilievo disciplinare. Nel 2021 il numero delle iscrizioni dei procedimenti disciplinari è stato pari a 92 (in diminuzione rispetto all'anno precedente in percentuale del 40% circa), di cui 17 (il 18,5%) per iniziativa del Ministro della giustizia e 75 (l'81,5%) per iniziativa del Procuratore generale. Aumenta, invece, sensibilmente il numero dei procedimenti definiti che passa da 117 dell'anno 2020 a 157 del corrente anno.

Pendenti a fine anno risultano essere 129 procedimenti disciplinari, tra cui ben 66 sospesi per pregiudizialità penale.

Nel 2021 il Procuratore generale ha promosso 75 azioni disciplinari nei confronti di 73 magistrati di cui il 45,2% requirenti (33) e il 54,8% giudicanti (40).

Il Consiglio superiore della magistratura ha emesso 122 provvedimenti definitivi, dei quali 30 di condanna, 35 di assoluzione, 7 provvedimenti di non doversi procedere e 50 ordinanze di non luogo a procedere (cioè di decisioni preliminari su richiesta dell'ufficio).

Nelle assoluzioni sono in realtà indicati anche provvedimento di segno diverso. In particolare, in 17 casi, la Sezione disciplinare ha pronunciato - con sentenza, a seguito di rinvio a giudizio; ovvero con ordinanza, a seguito di richiesta di trattazione dibattimentale - l'estinzione del procedimento in conseguenza del venir meno dell'appartenenza dell'incolpato all'ordine giudiziario, in assenza di elementi idonei a una pronuncia liberatoria di merito, secondo il principio espresso dall'art. 129 cod.proc.pen. (C.S.M., n. 61/2010). Tali pronunce sono conseguenti a 11 dimissioni volontarie anticipate del magistrato, formulate successivamente all'esercizio dell'azione o alla apertura del giudizio; 5 alla presa d'atto di precedenti sentenze disciplinari di rimozione dell'incolpato; una al raggiungimento del limite di età pensionabile.

Come si vede, si tratta di dati tutt'altro che indicativi di lassismo. Inoltre, in 32 casi - anche qui, con sentenza (16) o con ordinanza (16) a seconda della fase del procedimento - la Sezione disciplinare ha adottato pronuncia di assoluzione o di non farsi luogo al dibattimento in applicazione della esimente della scarsa rilevanza del fatto di cui all'art. 3 *bis* del d.lgs., n. 109 del 2006, che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare in tutti i suoi elementi. La maggioranza di tali pronunce (23) ha riguardato

condotte di ritardo nell'esercizio delle funzioni, giudicanti o requirenti (13), o nell'adozione di provvedimenti dovuti (scarcerazioni, 10).

Queste sentenze sono indicative del corretto lavoro della Procura generale; l'applicazione dell'art.3 *bis*, potrà inoltre avere conseguenze sulla vita professionale del magistrato.

Inoltre, quest'anno risultano essere stati chiesti 14 provvedimenti cautelari, rispetto agli 11 dell'anno precedente di cui 6 con trasferimento di ufficio ed 8 con sospensione dalle funzioni.

Deve segnalarsi altresì l'indice di conformità tra la richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nei ricorsi in materia disciplinare, pari al 80%; dato, questo, di particolare rilievo, in relazione al fatto che sono classificate come "difformità" anche le conclusioni solo parzialmente differenziate (per un singolo capo, o per singoli motivi di impugnazione, o per la applicazione dell'art. 3 *bis* del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, etc.) rispetto alla sentenza di ultima istanza. In ordine alle principali variabili, sia di carattere oggettivo (materia; tipologia dell'illecito; area geografica) e sia soggettivo (distinzione tra funzioni requirenti o giudicanti; ripartizione di genere), si rinvia ancora all'analitica elaborazione di cui alle Tabelle allegate; si sottolineano di seguito solo alcuni dati di specifico interesse.

Persiste un tasso specifico di incolpazioni disciplinari più elevato per i magistrati requirenti rispetto a quelli giudicanti, in relazione all'organico dei magistrati in servizio (16 incolpazioni ogni 1.000 magistrati requirenti con un aumento al 42% dal 33% dell'anno precedente; 8 per ogni 1.000 magistrati giudicanti con una diminuzione percentuale al 58% rispetto al 67% dell'anno precedente).

Permane in continuità rispetto al passato la maggiore incidenza di incolpazioni nei riguardi di magistrati di genere maschile, nettamente superiori rispetto a quelle a carico di magistrati di genere femminile: nel 2021 il dato si attesta nel 75,5% per gli uomini e nel 24,5% per le donne. Ne deriva che circa 3 illeciti su 4 vengono ascritti agli uomini, dato la cui valenza è accentuata dal rapporto uomo/donna, che oggi vede il 55% di donne in magistratura, sulla popolazione professionale in servizio. Si conferma rispetto agli anni precedenti il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nei distretti del Sud Italia, seppur con un lieve flessione (57,3 %), rispetto al Centro (16,9%) e al Nord (25,8%).

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni, si rinvia alle Tabelle allegate.

# Statistiche relative all'attività della Procura generale Settore Civile

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia

## SETTORE CIVILE

Il numero totale delle udienze pubbliche, tenute nel 2021, è stato di 162, di cui 160 dinanzi alle sezioni semplici e 2 fissate dinanzi alle Sezioni Unite. Si registra un sensibile aumento (+7,3%) rispetto al numero di udienze pubbliche celebrate nell'anno precedente, che sono state pari a 151, sebbene il numero delle udienze pubbliche celebrate dinanzi alle Sezioni Unite riporta una variazione parziale pari a -84,6%, diminuendo da 13 a 2, nell'anno decorso. Il numero dei ricorsi trattati in Pubblica udienza aumenta del 3,5%, passando da 3.341 del 2020 a 3.458 nell'anno decorso.

**Tabella 1 - Numero di udienze pubbliche in cui sono intervenuti magistrati dell'Ufficio, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite. Anni 2019-2021**

|                                      | 2019  | 2020  | 2021  | Variazione<br>2021 vs 2020<br>(%) |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-----------------------------------|
| Pubbliche udienze                    | 353   | 138   | 160   | 15,9%                             |
| Pubbliche udienze delle SS.UU.       | 19    | 13    | 2     | -84,6%                            |
| <b>Ricorsi</b>                       |       |       |       |                                   |
| Ricorsi trattati in Pubblica udienza | 7.808 | 3.341 | 3.458 | 3,5%                              |

Nel 2021 si rileva un aumento del numero di udienze miste dinanzi alle sezioni semplici, tenute in parte in forma pubblica e in parte camerale, in quanto nell'anno decorso sono state pari a 40, a fronte delle 32 fissate nel 2020 (+25%).

Le adunanze camerali tenute dalle sezioni semplici sono state 696 (+42% rispetto al 2020) superando anche il numero di adunanze fissate nel 2019. Per quest'anno, dinanzi alle Sezioni Unite, non si sono celebrate adunanze camerali ma 20 udienze miste, tenute sia in forma pubblica che camerale, alle quali si aggiungono le 2 udienze trattate esclusivamente in forma pubblica. Complessivamente, il numero delle udienze e adunanze, fissate sia dinanzi alle sezioni semplici che alle Sezioni Unite, aumenta di circa il 35% rispetto allo stesso numero dell'anno precedente (919 anziché 680), recuperando una parte della riduzione avuta durante lo scorso anno.

In tabella 2 viene riportato il dettaglio dei ricorsi trattati in adunanza

camerale negli anni 2019, 2020 e 2021: nell'anno decorso aumenta (+5,2% rispetto al 2020) il numero dei ricorsi trattati dalle sezioni semplici e aumentano significativamente quelli trattati dalle Sezioni Unite (+179,8%).

Guardando il totale dei ricorsi trattati (in udienza pubblica, in Camera di Consiglio e dalle Sezioni Unite) nel corso del 2021, essi sono pari a 23.923, superiori allo stesso dato del 2020, pari invece a 22.623, in misura pari al 5,7%. Per l'anno 2021 è necessario tenere anche conto del numero delle conclusioni scritte redatte ai sensi dell'art. 23 comma 8 *bis* del D.L. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020, per il quale “*la Corte di cassazione procede in Camera di consiglio senza l'intervento del Procuratore generale, salvo che una delle parti private o il Procuratore generale faccia richiesta di discussione orale*”. Il numero di conclusioni scritte formulate dalle sezioni semplici e dalla sezione tributaria è stato pari a 2.899, quelle formulate dalle Sezioni Unite sono state 200 e il numero complessivo di trattazioni orali è stato pari a 637.

**Tabella 2 - Numero di adunanze camerali in cui sono intervenuti magistrati dell'Ufficio, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite. Anni 2019-2021**

|   | 2019   | 2020   | 2021   | Variazione<br>2021 vs 2020<br>(%) |
|---|--------|--------|--------|-----------------------------------|
| Adunanze camerali   | 656    | 490    | 696    | 42,0%                             |
| Adunanze camerali delle SS.UU. (*)                        | 3      | 7      | 0      | -100,0%                           |
| <b>Ricorsi</b>  |        |        |        |                                   |
| Ricorsi trattati in adunanze camerali                     | 20.259 | 19.178 | 20.174 | 5,2%                              |
| Ricorsi trattati dalle S.S.UU in<br>adunanze camerali (*) | 114    | 104    | 291    | 179,8%                            |

(\*) nel 2021 dinanzi alle SS.UU. sono state celebrate 2 udienze pubbliche e 21 udienze miste.

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art 380bis, 1 c.p.c.*, svolti dinanzi alle sezioni semplici sono 933 pari al 14.9% in meno rispetto a quelle depositate nell'anno precedente, che sono state pari a 1.096. Le stesse requisitorie depositate dinanzi alle Sezioni Unite sono invece triplicate rispetto a quelle depositate nell'anno precedente (152 vs 49).

Le definizioni dei giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza confermano il cambio di tendenza: il totale dei ricorsi definiti dall'Ufficio, nell'anno 2021, è pari a 604 (nello stesso periodo del 2020 erano 443). Di questi 164 riguardano regolamenti di giurisdizione (+34,4% rispetto al 2020) e 440 regolamenti di competenza (+37%).

**Tabella 3 - Numero di Requisitorie depositate, ex artt 380bis 1 cpc, e 380ter cpc. Anni 2019-2021**

| SETTORE CIVILE   | 2019 | 2020 | 2021 | Variazione 2021 vs 2020 (%) |
|--|------|------|------|-----------------------------|
| Requisitorie depositate ex art 380bis 1 c.p.c.                         | 1267 | 1096 | 933  | -14,9%                      |
| Requisitorie depositate ex art 380bis 1 c.p.c. depositate dalle SS.UU. | 19   | 49   | 152  | 210,2%                      |
| Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione               | 192  | 122  | 164  | 34,4%                       |
| Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza                  | 408  | 321  | 440  | 37,1%                       |

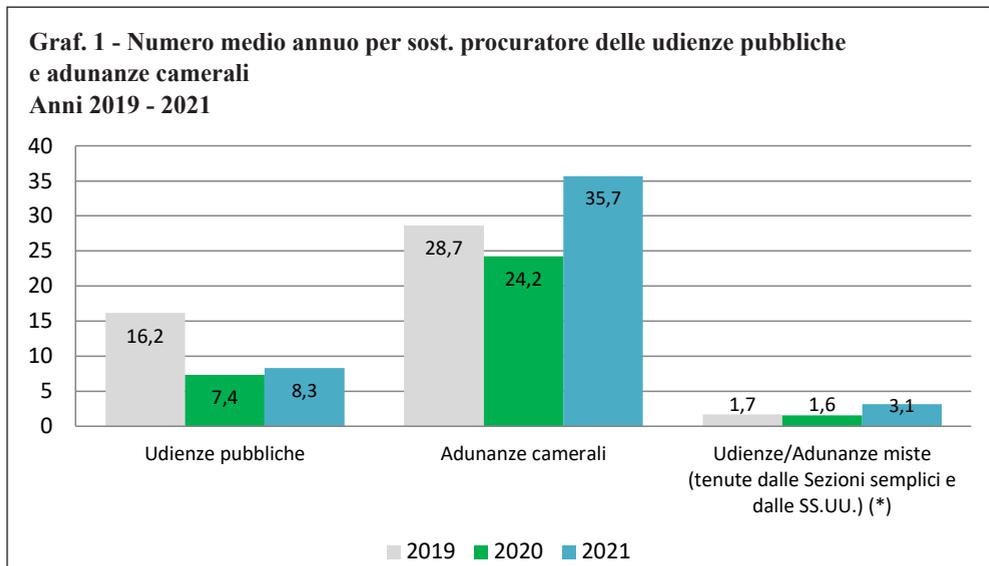
(\*) Le requisitorie scritte ex art. 380 bis, 1 cpc comprendono anche le requisitorie trattate dalla sezione tributaria.

Nell'anno decorso oltre al Procuratore generale aggiunto e agli Avvocati generali, il numero medio dei sostituti procuratori assegnati al servizio civile durante l'anno decorso è stato pari a 19,5. Le tabelle 4 e 5 riportano la produttività media annua per sostituto procuratore, mettendo a confronto i dati dell'ultimo triennio, dal 2019 al 2021. Il numero medio delle udienze pubbliche per singolo magistrato è maggiore del valore del 2020 passando da 7,4 a 8,3 nel 2021. Si registra invece una più marcata tendenza in crescita per le adunanze camerale che aumentano in media da 24,2 a 35,7 adunanze all'anno per sostituto e per le udienze miste che passano da 1,6 a 3,1, prendendo in considerazione anche le adunanze miste tenute dalle Sezioni Unite. Analoga tendenza progressiva si osserva per il numero medio dei ricorsi trattati in pubblica udienza dal singolo magistrato, che passa da 163 a 177,3 nell'anno decorso, per il numero medio dei ricorsi trattati in adunanza camerale, che aumenta da 935,5 a 1034,6 e risulta quasi triplicato il numero medio dei ricorsi per sostituto procuratore, trattato dalle Sezioni Unite, da 5,1 a 14,9. Si sottolinea che nell'anno decorso dinanzi alle Sezioni Unite sono state tenute 2 udienze pubbliche e 21 adunanze miste, ma nessuna adunanza camerale.

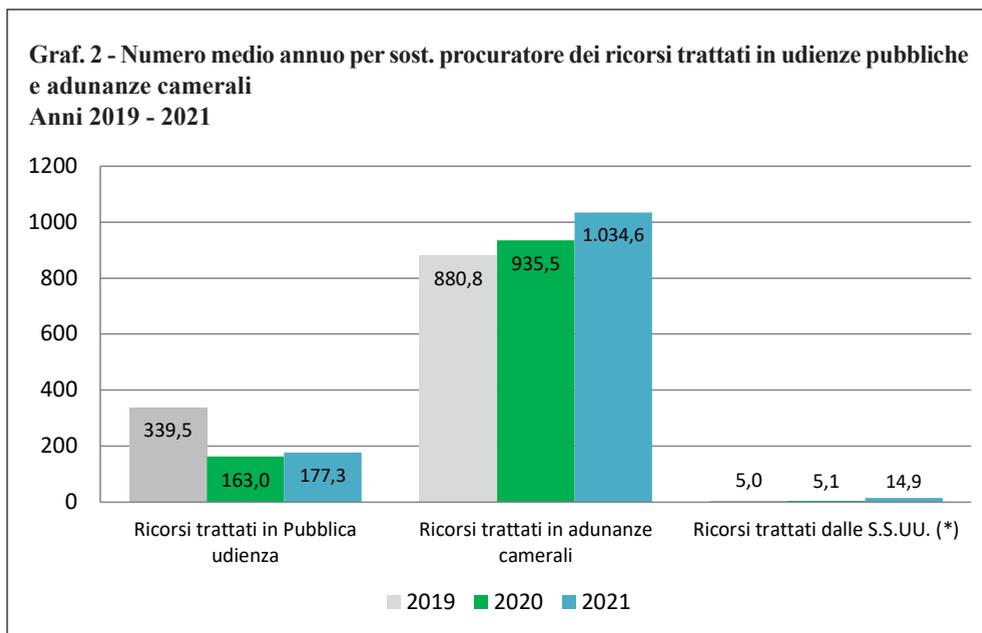
**Tabella 4 - Produttività media per sostituto procuratore, presente nei singoli anni solari.  
Anni 2019 - 2021**

| SETTORE CIVILE   | 2019   | Numero medio annuo per sost. procuratore | 2020   | Numero medio annuo per sost. procuratore | 2021   | Numero medio annuo per sost. procuratore |
|--|--------|--|--------|--|--------|--|
| Udienze pubbliche  | 372    | 16,2                                     | 151    | 7,4                                      | 162    | 8,3                                      |
| Adunanze camerali  | 659    | 28,7                                     | 497    | 24,2                                     | 696    | 35,7                                     |
| Udienze/<br>Adunanze miste<br>(tenute dalle<br>Sezioni semplici e<br>dalle SS.UU.) | 39     | 1,7                                      | 32     | 1,6                                      | 61     | 3,1                                      |
| Ricorsi trattati in<br>Pubblica udienza  | 7.808  | 339,5                                    | 3.341  | 163,0                                    | 3.458  | 177,3                                    |
| Ricorsi trattati<br>in adunanze<br>camerali  | 20.259 | 880,8                                    | 19.178 | 935,5                                    | 20.174 | 1034,6                                   |
| Ricorsi trattati<br>dalle S.S.UU.  | 114    | 5,0                                      | 104    | 5,1                                      | 291    | 14,9                                     |

I grafici 1 e 2 rappresentano l'andamento dal 2019 al 2021 dell'attività appena descritta.



(\*) nel 2021 dinanzi alle SS.UU. sono state celebrate 2 udienze pubbliche e 21 udienze miste.

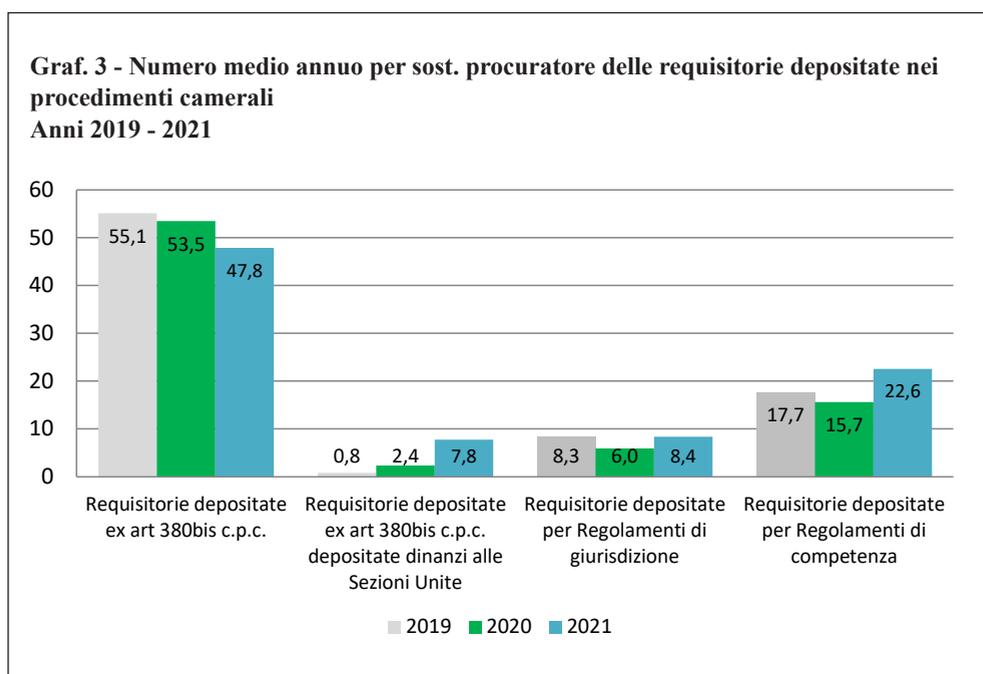


(\*) nel 2021 dinanzi alle SS.UU. sono state celebrate 2 udienze pubbliche e 21 udienze miste.

La tabella 5 (ed il corrispondente grafico 3) riporta la produttività media per magistrato in merito alle requisitorie depositate *ex art 380 bis 1 c.pc.* e ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza. Si noti che il numero medio delle requisitorie depositate nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art 380bis 1 c.p.c* diminuisce ancora, da 53,5 a 47,8 per magistrato, ma quelle depositate dinnanzi alle Sezioni Unite registrano un incremento significativo, essendo pari nell'anno decorso a 152, a fronte delle 49 depositate nello stesso periodo dell'anno precedente (+210%) e la relativa produttività media dei magistrati passa da 2,4 nel 2020 a 7,8 nel 2021. Lo stesso andamento in crescita si osserva per il numero medio dei regolamenti di giurisdizione, che passano in media da 6 a 8,4, e per il numero medio dei regolamenti di competenza, da 15,7 a 22,6, superando anche la media registrata per l'anno 2019.

**Tabella 5 - Produttività media delle requisitorie depositate per sost. procuratore.  
Anni 2019 -2021**

|  | 2019 | Numero medio annuo per sost. procuratore | 2020 | Numero medio annuo per sost. procuratore | 2021 | Numero medio annuo per sost. procuratore |
|--|------|--|------|--|------|--|
| Requisitorie depositate ex art 380bis c.p.c.                                       | 1267 | 55,1                                     | 1096 | 53,5                                     | 933  | 47,8                                     |
| Requisitorie depositate ex art 380bis c.p.c. depositate dinanzi alle Sezioni Unite | 19   | 0,8                                      | 49   | 2,4                                      | 152  | 7,8                                      |
| Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione                           | 192  | 8,3                                      | 122  | 6,0                                      | 164  | 8,4                                      |
| Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza                              | 408  | 17,7                                     | 321  | 15,7                                     | 440  | 22,6                                     |





# Statistiche relative all'attività della Procura generale Settore Penale

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

**A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia**

## SETTORE PENALE

I magistrati del servizio penale sono intervenuti in 954 udienze pubbliche, pari al 29,6% di udienze in più rispetto a quelle fissate nel 2020. Di queste il numero delle udienze pubbliche tenute dinanzi alle Sezioni Unite sono state 14, così come descritto dalla tabella 1.

**Tabella 1 - Numero di udienze pubbliche del settore penale in cui sono intervenuti magistrati dell'Ufficio con specificazione del numero dinanzi alle SS.UU.**

**Anni 2019-2021**

| SETTORE PENALE             | 2019 | 2020 | 2021 | Variazione<br>2021 vs 2020<br>(%) |
|----------------------------|------|------|------|-----------------------------------|
| Udienze pubbliche          | 967  | 736  | 954  | 29,6%                             |
| di cui dinanzi alle SS.UU. | 9    | 8    | 14   | 75,0%                             |

Nelle udienze sono stati trattati complessivamente 20.019 ricorsi, in aumento (+26,7%) rispetto a quelli trattati nel corso dell'anno precedente. Nello specifico i ricorsi definiti in pubblica udienza sono stati 13.888 (a fronte dei 10.261 del 2020) e quelli definiti con un procedimento in camera di consiglio partecipata sono stati 6.131 (invece di 5.535 nel 2020).

Anche per l'anno 2021 è necessario tenere conto del numero delle conclusioni scritte per i ricorsi proposti per la trattazione a norma degli articoli 127 e 614 del codice di procedura penale, per i quali *“la Corte di cassazione procede in Camera di consiglio senza l'intervento del Procuratore generale, salvo che una delle parti private o il Procuratore generale faccia richiesta di discussione orale”*, ai sensi dell'art. 23 comma 8 del D.L. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020. Considerando il numero di conclusioni scritte formulate dal Procuratore, che sono state 15.504, il numero complessivo dei ricorsi trattati nel 2021 risulta pari a 35.523, dato nettamente superiore al numero di ricorsi trattati nell'anno precedente (20.253) in misura pari al +75,4%.

**Tabella 2 - Numero di ricorsi trattati nel settore penale.  
Anni 2019-2021**

| <b>SETTORE PENALE</b>  | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>Variazione<br/>2021 vs 2020<br/>(%)</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|--|
| Ricorsi trattati in Pubblica udienza   | 16.831      | 10.261      | 13.888      | 35,3%                                      |
| Ricorsi trattati in Camera di Consiglio (127 cpp)  | 6.615       | 5.535       | 6.131       | 10,8%                                      |
| Conclusioni scritte per udienze pubbliche e camera di consiglio partecipata<br>(art. 23 comma 8 D.l. 137/2020 convertito con<br>modificazioni dalla L. 176/2020) |             | 4.457       | 15.504      | 247,9%                                     |

Le tabelle 3 e 4 illustrano il dettaglio dei ricorsi trattati in pubblica udienza e in Camera di consiglio partecipata.

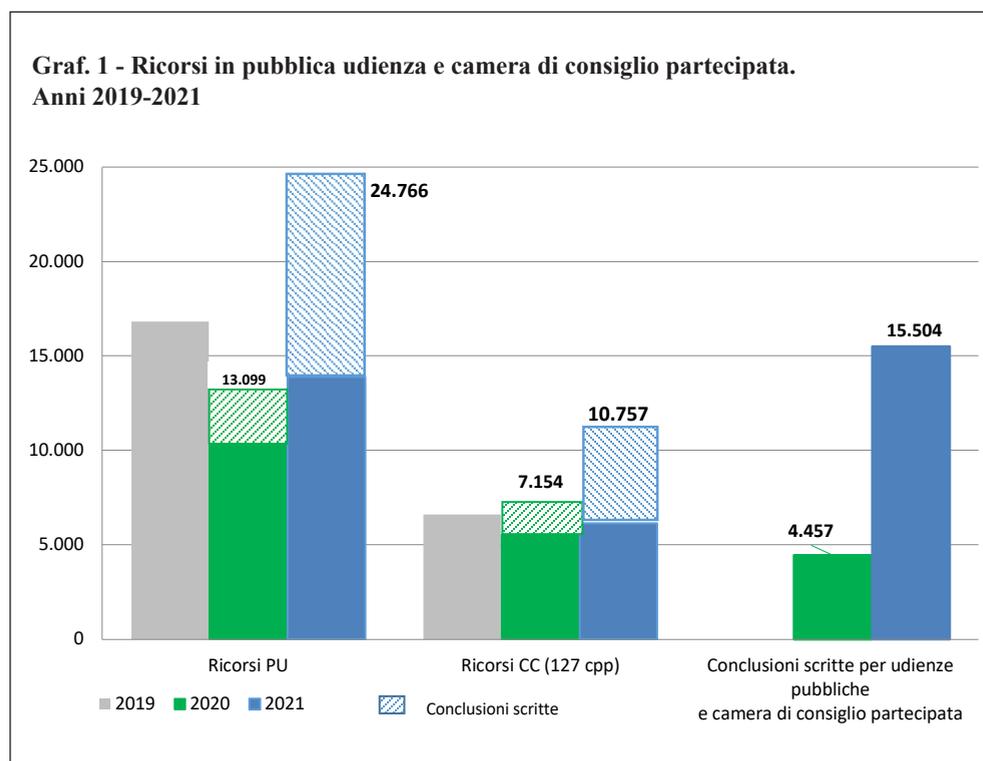
**Tabella 3 - Numero dei ricorsi trattati nelle udienze pubbliche con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite.  
Anni 2019-2021**

| <b>SETTORE PENALE</b>  | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>Variazione<br/>2021 vs 2020<br/>(%)</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|--|
| Ricorsi trattati in Pubblica udienza   | 16.831      | 10.261      | 13.888      | 35,3%                                      |
| di cui dinanzi alle Sezioni Unite  | 13          | 13          | 10          | -23,1%                                     |
| Conclusioni scritte per udienze pubbliche<br>(art. 23 comma 8 D.l. 137/2020 convertito con<br>modificazioni dalla L. 176/2020) | -           | 2.838       | 10.878      | 283,3%                                     |

**Tabella 4 - Numero dei ricorsi trattati in Camera di Consiglio con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite.  
Anni 2019-2021**

| <b>SETTORE PENALE</b>  | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>Variazione<br/>2021 vs 2020<br/>(%)</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|--|
| Ricorsi trattati in Camera di Consiglio  | 6.615       | 5.535       | 6.131       | 10,8%                                      |
| di cui dinanzi alle Sezioni Unite  | 6           | 6           | 5           | -16,7%                                     |
| Conclusioni scritte per camere di consiglio partecipate<br>(art. 23 comma 8 D.l. 137/2020 convertito con<br>modificazioni dalla L. 176/2020) | -           | 1.619       | 4.626       | 185,7%                                     |

Nel grafico 1 è invece rappresentata la quota parte delle conclusioni scritte da addebitarsi ai ricorsi in pubblica udienza e quella da associare invece ai ricorsi camerali *ex art 127 c.p.p.*. Tenendo conto anche delle conclusioni scritte, il numero dei ricorsi *ex art 614 c.p.p.* aumenta quasi del 90% (da 13.099 a 24.766) rispetto all'anno precedente e del 47,1% rispetto al 2019; anche i ricorsi camerali *ex art 127 c.p.p.*, aumentano del 50,4% (da 7.154 a 10.757) rispetto a quelli del 2020 e del 62,6% rispetto a quelli del 2019.



Per quanto riguarda i procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato, di cui all'*art. 611 c.p.p.*, si evidenzia un aumento del 25,5% rispetto al 2020, così come il numero delle requisitorie scritte depositate aumenta di quasi il 20%, passando da 5.282 a 6.323 (tabella 5).

**Tabella 5 - Numero di ricorsi camerali trattati con rito non partecipato (ex art. 611 c.p.p.).  
Anni 2019 -2021**

| SETTORE PENALE                                  | 2019  | 2020  | 2021  | Variazione 2021<br>vs 2020 (%) |
|---|-------|-------|-------|--------------------------------|
| Ricorsi camerali sopravvenuti (ex art. 611 cpp) | 6.558 | 5.162 | 6.479 | 25,5%                          |
| Requisitorie scritte (ex art. 611 cpp)          | 6.454 | 5.282 | 6.323 | 19,7%                          |

Nel 2021 rimane inalterato (pari a 392) il numero dei decreti risolutivi di contrasti tra i pubblici ministeri in materia di competenza. Le richieste di inammissibilità formulate dalla Procura nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII Sezione penale della Corte di cassazione, sono pari a 62, in aumento rispetto alle richieste del 2020 (+26,5%). Aumenta anche il numero di richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p, pari a 134.

**Tabella 6 - Numero dei decreti resi sui contrasti di competenza, riduzioni dei termini e richieste di inammissibilità.  
Anni 2019-2021**

| SETTORE PENALE   | 2019 | 2020 | 2021 | Variazione<br>2021 vs 2020<br>(%) |
|--|------|------|------|-----------------------------------|
| Numero riduzioni termini (ex art. 169 disp. att. c.p.p.)                                     | 232  | 126  | 134  | 6,3%                              |
| Richieste di inammissibilità, nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale | 94   | 49   | 62   | 26,5%                             |
| Decreti resi sui contrasti di competenza   | 499  | 393  | 392  | -0,3%                             |

I provvedimenti di cessazione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. sono stati pari a 129 a fronte di 108 del 2020, con un aumento del 19,4%.

Nell'anno decorso oltre al Procuratore generale aggiunto e ai 2 Avvocati generali, il numero medio dei sostituti procuratori assegnati al servizio penale è stato pari a 42.

La tabella 7 mostra il confronto, nel triennio 2019-2021, della produttività media per sostituto procuratore assegnato al settore penale. Il numero medio di udienze trattate per sostituto passa da 17,1 a 22,7 e il numero medio di ricorsi

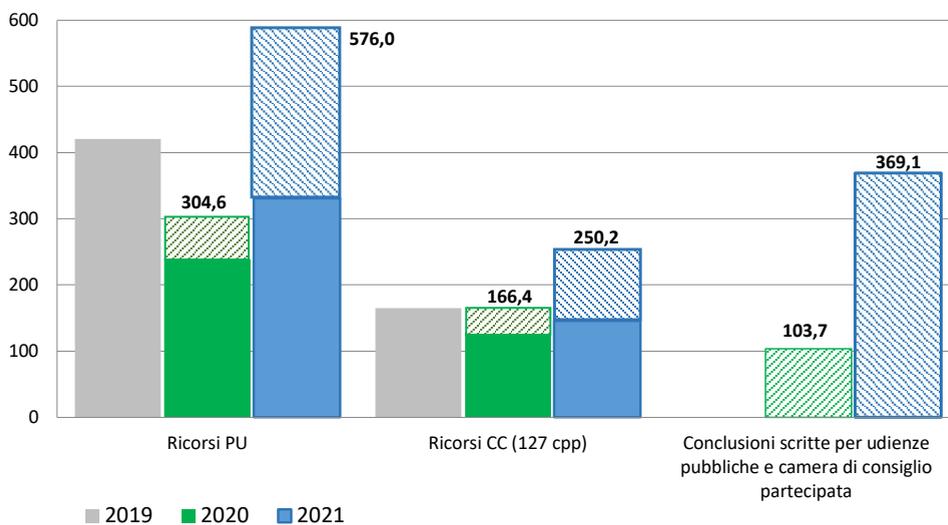
trattati in pubblica udienza aumenta, passando da 238,6 a 330,7. Aumenta anche la produttività media relativa ai ricorsi camerali *ex art 127 cpp* (da 128,7 a 146,0) e quella attinente ai ricorsi camerali *ex art 611* (da 120 a 154,3).

**Tabella 7 - Produttività media per sost. procuratore nel settore penale.  
Anni 2019-2021**

| <b>SETTORE PENALE</b>   | <b>2019</b> | Numero medio per Sost. procuratore | <b>2020</b> | Numero medio per Sost. procuratore | <b>2021</b> | Numero medio per Sost. procuratore |
|---|-------------|------------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|------------------------------------|
| Udienze   | 967         | 24,2                               | 736         | 17,1                               | 954         | 22,7                               |
| Ricorsi trattati in Pubblica udienza  | 16.831      | 420,8                              | 10.261      | 238,6                              | 13.888      | 330,7                              |
| Ricorsi trattati in Camera di Consiglio ( <i>ex art.127 cpp</i> )           | 6.615       | 165,4                              | 5.535       | 128,7                              | 6.131       | 146,0                              |
| Conclusioni scritte per udienze pubbliche e Camera di consiglio partecipata | -           | -                                  | 4.457       | 103,7                              | 15.504      | 369,1                              |
| Ricorsi camerali sopravvenuti ( <i>ex art. 611 cpp</i> )                    | 6.558       | 164                                | 5.162       | 120,1                              | 6.479       | 154,3                              |
| Requisitorie scritte ( <i>ex art. 611 cpp</i> )                             | 6.454       | 161,4                              | 5.282       | 122,8                              | 6.323       | 150,5                              |

Considerando anche le conclusioni scritte formulate dal Procuratore generale, ai sensi art. 23 comma 8 del D.L. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020, il numero medio di ricorsi trattati in pubblica udienza risulta pari a 576 dato nettamente superiore al numero medio di ricorsi trattati nel 2020 (304,6) e nel 2019 (420,8). Il numero medio di ricorsi trattati in camera di consiglio partecipata (*ex art. 127 c.p.p.*) è 250,2 superiore a quanto registrato negli anni precedenti (166,4 per il 2020 e 165,4 per il 2019).

**Graf. 2 - Produttività media per magistrato.  
Anni 2019-2021**





# Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

**A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia**

## **PARTE I**

### **STATISTICHE GENERALI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE IN MATERIA DISCIPLINARE**

#### **Premessa**

I dati sono tratti dai registri informatizzati del servizio disciplinare della Procura generale, adottati a seguito della riforma della materia degli illeciti disciplinari dei magistrati introdotta dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

Il registro informatizzato della sezione disciplinare della Procura generale è diviso in due sotto-registri, rispettivamente dedicati al settore predisciplinare e al settore disciplinare.

## SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte tutte le notizie di illecito che pervengono alla Procura generale.

La legge prevede che, se la notizia del fatto corrisponde ad una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizi un'azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario procede all'archiviazione del procedimento.

A partire dal 2020, il Procuratore generale, con ordine di servizio n° 34/2020, ha disposto la valutazione preliminare degli atti pervenuti all'Ufficio da parte di un gruppo di magistrati che, nei casi previsti, ne può disporre l'*archiviazione de plano*.

Nell'anno decorso il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.748, di cui 1.229 atti valutati preliminarmente e *archiviati de plano*, ai sensi dell'ordine di servizio n° 34/2020.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno.  
Periodo 2012 - 2021**

| Anno | Sopravvenuti nell'anno |   | Definiti nell'anno |   | Pendenti fine anno |   |
|------|------------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|
|      | Numero                 | variazione<br>relativa rispetto<br>all'anno<br>precedente | Numero             | variazione<br>relativa rispetto<br>all'anno<br>precedente | Numero             | variazione<br>relativa rispetto<br>all'anno<br>precedente |
| 2012 | 1.316                  | -26,1%  | 1.408              | -2,3%   | 769                | -10,7%  |
| 2013 | 1.373                  | 4,3%  | 1.317              | -6,5%   | 825                | 7,3%  |
| 2014 | 1.247                  | -9,2%   | 1.269              | -3,6%   | 803                | -2,7%   |
| 2015 | 1.378                  | 10,5%   | 1.471              | 15,9%   | 710                | -11,6%  |
| 2016 | 1.363                  | -1,1%   | 1.558              | 5,9%  | 537                | -26,6%  |
| 2017 | 1.340                  | -1,7%   | 1.365              | -12,4%  | 512                | -4,7%   |
| 2018 | 1.637                  | 22,2%   | 1.453              | 6,4%  | 696                | 35,9%   |
| 2019 | 1.898                  | 15,9%   | 1.795              | 23,5%   | 799                | 14,8%   |
| 2020 | 1.775                  | -6,5%   | 1.954              | 8,9%  | 620                | -22,4%  |
| 2021 | 1.748                  | -1,5%   | 1.998              | 2,3%  | 370                | -40,3%  |

Il numero dei sopravvenuti nell'anno decorso è stato superiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2016 - 2020, pari a 1.603.

I 370 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2021 comprendono 99 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

La tabella 2 distingue le quote percentuali dei procedimenti definiti con l'archiviazione, da quelli definiti perché danno inizio a un'azione disciplinare e, dal 2016, è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altre modalità, ad esempio la riunione a altro procedimento predisciplinare. Si precisa che il numero delle definizioni che danno inizio ad azione disciplinare è pari, nel 2021, al 4,1% del totale e comprende anche i procedimenti predisciplinari riuniti ad azioni disciplinari già avviate. Nel quinquennio precedente, dal 2016 al 2020, mediamente quasi il 6% delle notizie di illecito ha dato luogo ad una azione disciplinare.

**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno. Periodo 2012 - 2021 (%)**

| Anno | Definiti dal Procuratore generale |               |                | Totale |
|------|-----------------------------------|---------------|----------------|--------|
|      | Inizio azione disciplinare        | Archiviazione | Altre modalità |        |
| 2012 | 8,5%                              | 91,5%         |                | 100,0% |
| 2013 | 7,2%                              | 92,8%         |                | 100,0% |
| 2014 | 9,9%                              | 90,1%         |                | 100,0% |
| 2015 | 6,5%                              | 93,5%         |                | 100,0% |
| 2016 | 5,5%                              | 92,3%         | 2,2%           | 100,0% |
| 2017 | 7,3%                              | 89,7%         | 3,0%           | 100,0% |
| 2018 | 5,4%                              | 91,2%         | 3,4%           | 100,0% |
| 2019 | 5,1%                              | 90,0%         | 4,8%           | 100,0% |
| 2020 | 4,2%                              | 92,8%         | 3,0%           | 100,0% |
| 2021 | 4,1%                              | 94,4%         | 1,5%           | 100,0% |

Il numero dei decreti di archiviazione emessi *de plano*, ai sensi dell'ordine di servizio n° 34/2020, è pari al 65,1% dei procedimenti archiviati nell'anno decorso.

## SETTORE DISCIPLINARE

### Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare inizia con la decisione di promuovere l'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia e deve essere conclusa entro due anni.

Nel 2021 il numero di richieste di procedimenti disciplinari è stato pari a 92, in diminuzione rispetto alle richieste pervenute nell'anno 2020 e alla media del quinquennio precedente (pari invece a 146 richieste sopravvenute all'anno). Aumenta invece il numero dei procedimenti definiti, che passa da 117 a 157 (+34,2%).

Si fa presente che nel numero dei procedimenti pendenti sono compresi 66 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

**Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno.  
Periodo 2012 - 2021**

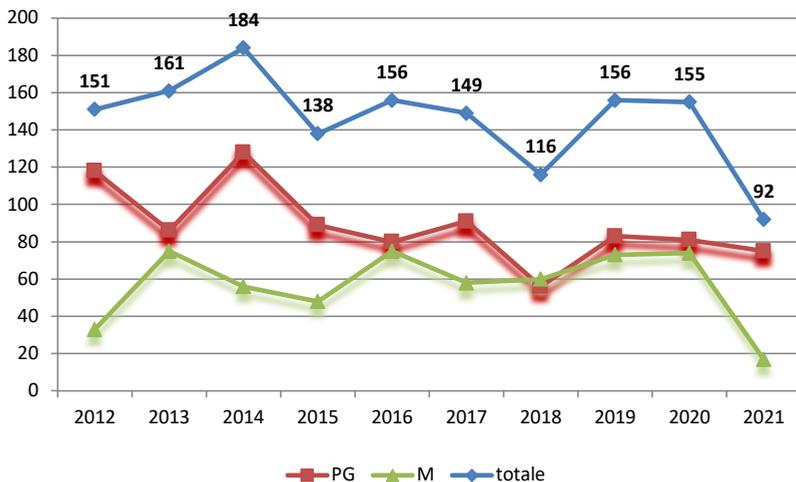
| Anno | Sopravvenuti nell'anno |  | Definiti nell'anno |  | Pendenti fine anno |  |
|------|------------------------|--|--------------------|--|--------------------|--|
|      | Numero                 | variazione relativa rispetto all'anno precedente | Numero             | variazione relativa rispetto all'anno precedente | Numero             | variazione relativa rispetto all'anno precedente |
| 2012 | 151                    | 6,3%   | 112                | - 16,4%  | 196                | 24,8%  |
| 2013 | 161                    | 6,6%   | 154                | 37,5%  | 203                | 3,6%   |
| 2014 | 184                    | 14,3%  | 160                | 3,9%   | 227                | 11,8%  |
| 2015 | 138                    | -25,0%   | 181                | 13,1%  | 184                | -18,9%   |
| 2016 | 156                    | 13,0%  | 178                | -1,7%  | 138                | -13,8%   |
| 2017 | 149                    | -4,5%  | 180                | 1,1%   | 107                | -22,5%   |
| 2018 | 116                    | - 22,1%  | 110                | - 38,9%  | 113                | 5,6%   |
| 2019 | 156                    | 34,5%  | 144                | 30,9%  | 156                | 8,3%   |
| 2020 | 155                    | -0,6%  | 117                | -18,8%   | 194                | 24,4%  |
| 2021 | 92                     | - 40,6%  | 157                | 34,2%  | 129                | - 33,5%  |

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2021 si compone per il 18,5% di richieste del Ministro (17, -77% rispetto al 2020) e per l'81,5% di richieste del Procuratore generale (75, -7,4% rispetto al 2020). Nel quinquennio 2016-2020 il Procuratore generale ha dato inizio mediamente a 78 azioni disciplinari per anno.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno. Periodo 2012 - 2021 (%)**

| Anno | Sopravvenuti         |          |          |        |
|------|----------------------|----------|----------|--------|
|      | Procuratore generale | Ministro | Entrambi | Totale |
| 2012 | 78,1%                | 21,9%    |          | 100,0% |
| 2013 | 53,4%                | 46,6%    |          | 100,0% |
| 2014 | 69,9%                | 30,4%    |          | 100,0% |
| 2015 | 64,5%                | 34,8%    | 0,7%     | 100,0% |
| 2016 | 51,3%                | 48,1%    | 0,6%     | 100,0% |
| 2017 | 61,1%                | 38,9%    |          | 100,0% |
| 2018 | 48,3%                | 51,7%    |          | 100,0% |
| 2019 | 53,2%                | 46,8%    |          | 100,0% |
| 2020 | 52,3%                | 47,7%    |          | 100,0% |
| 2021 | 81,5%                | 18,5%    |          | 100,0% |

**Graf. 1 - Andamento dei sopravvenuti per iniziativa e anno  
Anni 2012 - 2021**



Il numero dei procedimenti definiti al 31 dicembre 2021 è stato concluso nel 52,2% dei casi con richiesta di discussione orale al CSM, mentre nell'anno precedente rappresentava il 59,8%, nel 46,5% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento e il restante 1,3% è stato riunito ad altro procedimento.

La Sezione disciplinare del CSM si pronuncia entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal CSM in ogni anno può dunque essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero totale dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 161, di cui 122 decisioni che definiscono il merito del procedimento, 14 provvedimenti cautelari ed i restanti sono relativi a incidenti processuali o ad istanze di revisione. In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse nel quinquennio 2017-2021.

**Tab. 5 - Numero di decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM.  
Anni 2017 - 2021**

| Tipo decisione                     | 2017       |              | 2018       |              | 2019       |              | 2020       |              | 2021       |              |
|------------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
|                                    | Num.       | %            |
| condanna                           | 35         | 25,2         | 66         | 38,0         | 24         | 24,7         | 25         | 21,9         | 30         | 24,6         |
| assoluzione                        | 40         | 28,8         | 71         | 35,4         | 26         | 22,5         | 38         | 33,3         | 35         | 28,7         |
| non doversi procedere              | 18         | 12,9         | 12         | 7,0          | 17         | 18,0         | 25         | 21,9         | 7          | 5,7          |
| ordinanza di non luogo a procedere | 48         | 33,1         | 43         | 19,6         | 39         | 34,8         | 26         | 22,8         | 50         | 41,0         |
| <b>Totale</b>                      | <b>141</b> | <b>100,0</b> | <b>192</b> | <b>100,0</b> | <b>106</b> | <b>100,0</b> | <b>114</b> | <b>100,0</b> | <b>122</b> | <b>100,0</b> |

In 30 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato: nel 3,3% dei casi la sanzione dell'ammonizione, nel 60% la sanzione della censura, nel 20% la perdita di anzianità, nel 10% la sanzione della sospensione dalle funzioni e ancora nel 6,7% dei casi la rimozione (tabella 6).

**Tab. 6 - Numero di sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006)  
Anno 2021**

| <b>Tipo condanna</b>                          | <b>Numero</b> | <b>%</b>     |
|---|---------------|--------------|
| ammonimento ( <i>lett. a</i> )                | 1             | 3,3          |
| censura ( <i>lett. b</i> )                    | 18            | 60,0         |
| perdita di anzianità ( <i>lett. c</i> )       | 6             | 20,0         |
| sospensione dalle funzioni ( <i>lett. e</i> ) | 3             | 10,0         |
| rimozione ( <i>lett. f</i> )                  | 2             | 6,7          |
| <b>Totale sanzioni</b>                        | <b>30</b>     | <b>100,0</b> |

Nell'anno decorso, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del CSM, su richiesta della Procura generale, sono stati 14 (nell'anno precedente erano stati 11), di cui 6 con trasferimento d'ufficio e 8 con sospensione dalle funzioni.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti per la decorrenza dei termini, ai fini della eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione. Nel 2021 sono 33 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso le decisioni della Sezione disciplinare del CSM, di cui 30 sono pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari e 3 sono decisioni su ricorsi avverso ordinanze del CSM per istanze interlocutoria, di revoca e di ricusazione.

La tabella 7 mostra il dettaglio delle richieste della Procura generale e i rispettivi esiti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, da cui si evince un indice di conformità pari all'80%.

**Tab. 7 - Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura.  
Anno 2021**

| <b>Parere<br/>Procura Generale</b>                         | <b>Esito SSUU Cassazione</b> |                                  |                 |               |
|--|------------------------------|----------------------------------|-----------------|---------------|
|  | <i>conforme</i>              | <i>parzialmente<br/>difforme</i> | <i>difforme</i> | <i>Totale</i> |
| accolto ricorso  | 2                            | 1                                | 1               | 4             |
| rigetto ricorso  | 17                           | 2                                | 1               | 20            |
| inammissibilità ricorso                                    | 3                            |                                  |                 | 3             |
| accolto ricorso Procuratore, rigetto<br>ricorso magistrato | 1                            |                                  |                 | 1             |
| accolto un motivo rigettati gli altri                      | 1                            | 1                                |                 | 2             |
| <b>Totale</b>  | <b>24</b>                    | <b>4</b>                         | <b>2</b>        | <b>30</b>     |
| <i>% sul totale</i>  | <i>80,0</i>                  | <i>13,3</i>                      | <i>6,7</i>      | <i>100,0</i>  |

### *Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti*

Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare si compone di più elementi distinti e tra loro eterogenei: i magistrati, gli illeciti contestati e le tipologie di incolpazioni.

Un procedimento disciplinare infatti può riguardare uno o più magistrati, cui vengono contestati uno o più illeciti. Anche qualora il procedimento riguardi lo stesso magistrato, a questi potrebbe essere contestata la medesima violazione in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni.

Nell'analisi che segue, si descriveranno le tre popolazioni di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

#### *I magistrati per funzione*

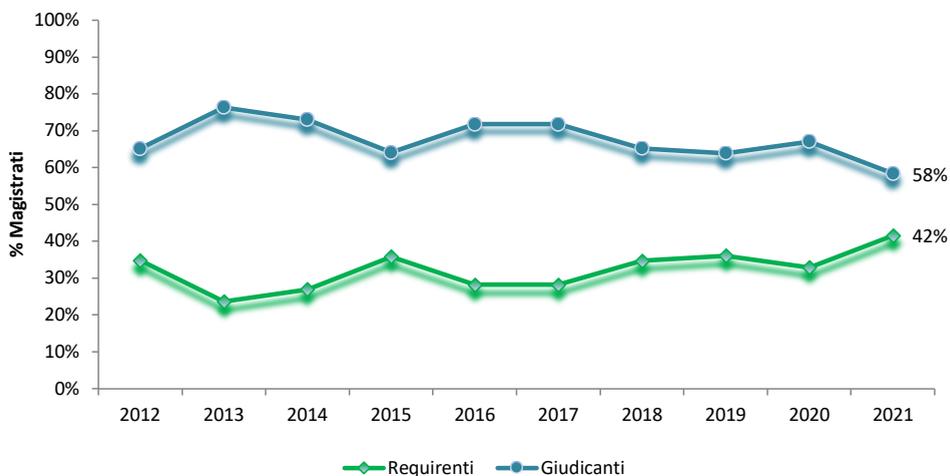
La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31/12/2021 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari<sup>1</sup> sono 9.090 di cui 2.265 requirenti e 6.825 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di incolpazione risultano più alti per i magistrati requirenti: essi, infatti, sono pari a 16 per ogni 1.000 magistrati requirenti e 8 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Nell'anno decorso, la percentuale dei magistrati requirenti oggetto di procedimento disciplinare aumenta dal 33% al 42%, mentre quella dei magistrati giudicanti diminuisce dal 67% al 58%. Il grafico 2 mostra l'andamento dell'ultimo decennio della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

---

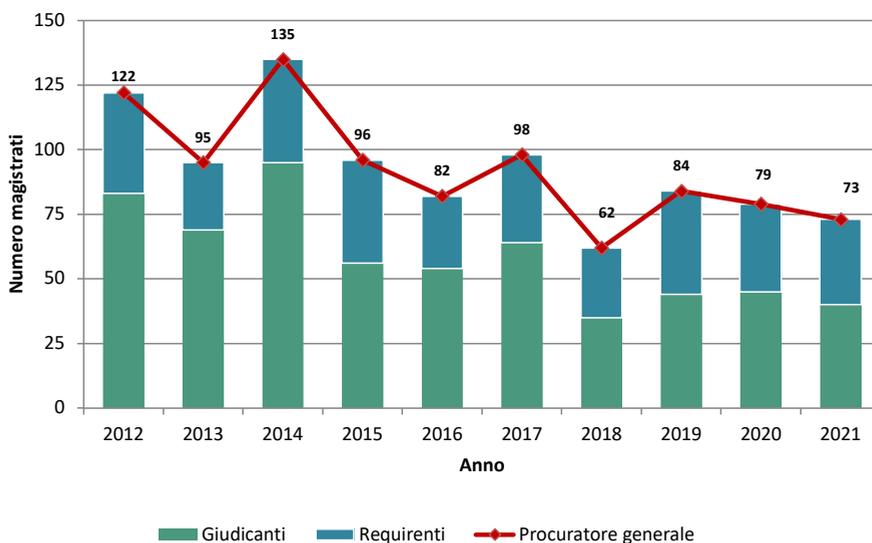
<sup>1</sup> Fonte CSM- aggiornamento al 4 gennaio 2022.

**Graf. 2 - Andamento dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione  
Anni 2012 - 2021**



Il Procuratore generale ha promosso, nel 2021, 75 azioni disciplinari nei confronti di 73 magistrati (su un totale di 89), di cui il 45,2% requirenti (33) e il 54,8% giudicanti (40).

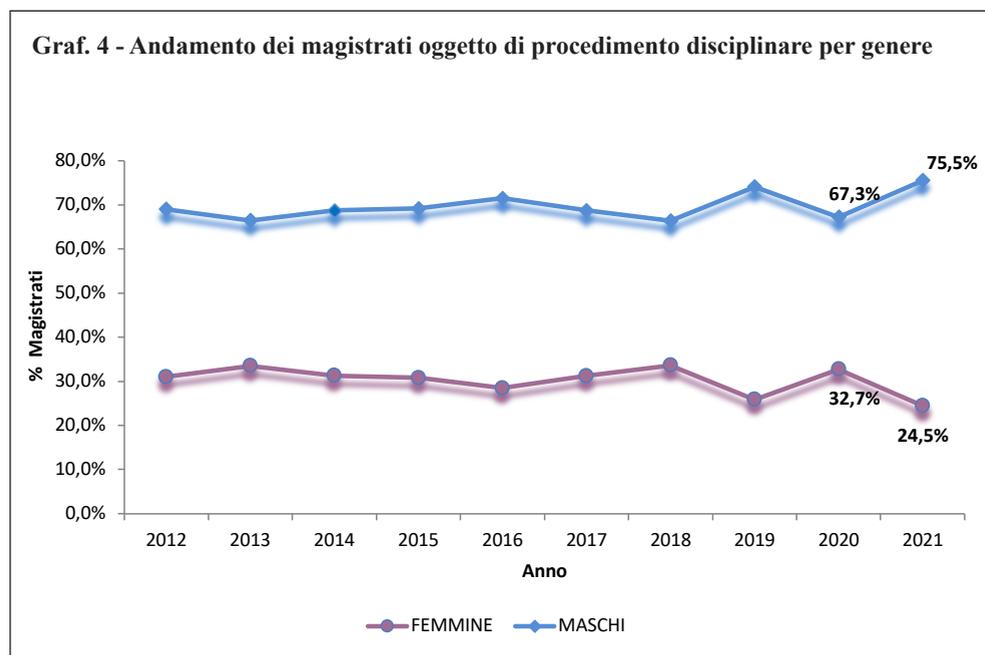
**Graf. 3 - Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su iniziativa del  
Procuratore generale per funzione  
Anni 2012 - 2021**



### *I magistrati per genere*

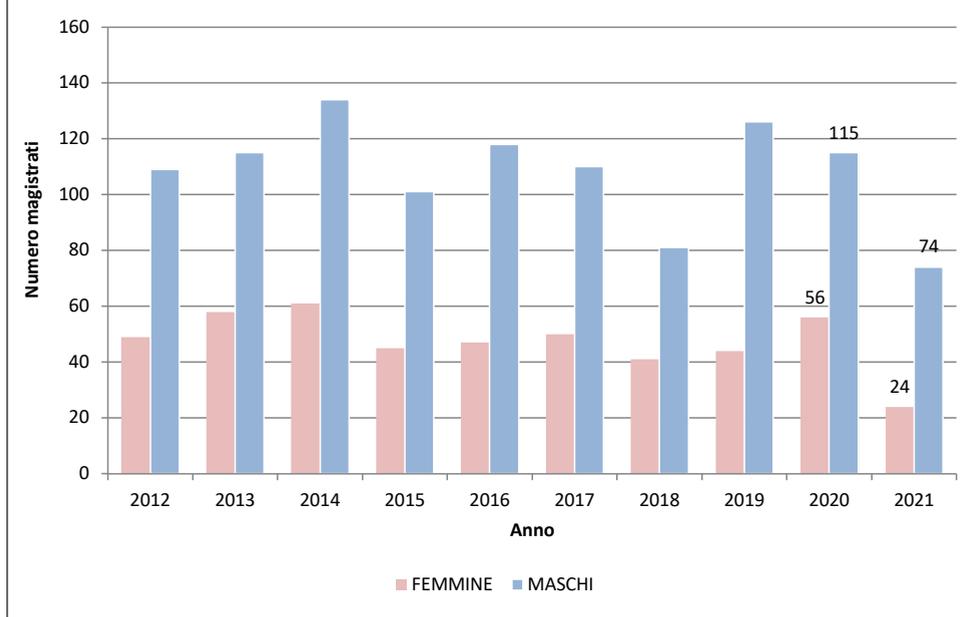
Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna rimane intorno alla parità (55% di donne e 45% di uomini<sup>2</sup>).

I grafici 4 e 5 mostrano la serie storica, dal 2012 al 2021, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. In questa analisi sono compresi anche i magistrati “fuori ruolo”. Nel 2021 il numero totale di magistrati incolpati diminuisce rispetto all’anno precedente, passando da 171 a 98, di questi il 75,5% è di genere maschile e il 24,5% di genere femminile.



<sup>2</sup> Fonte CSM- aggiornamento al 4 gennaio 2022.

**Graf. 5 - Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere  
Anni 2012 - 2021**



### *I magistrati per area geografica*

La distribuzione per area geografica si mantiene in linea a quella dell'anno precedente: la percentuale dei magistrati incolpati che esercita le proprie funzioni nei distretti del Sud è pari al 57,3%, aumenta la percentuale dei magistrati incolpati presenti nelle regioni del Nord da 23,9% a 25,8%, così come quelli che svolgono le funzioni nelle regioni del Centro passa da 15,5% a 16,9%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Per la ripartizione territoriale, in conformità a quella utilizzata dall'ISTAT, sono state comprese nel Nord le sedi ricadenti nei distretti di BOLOGNA, BRESCIA, GENOVA, MILANO, TORINO, TRENTO, TRIESTE, VENEZIA; nel Centro le sedi ricadenti nei distretti di ANCONA, FIRENZE, PERUGIA, ROMA (compresi gli uffici giudiziari con competenza nazionale); nel Sud e Isole le sedi ricadenti nei distretti di BARI, CAGLIARI, CALTANISSETTA, CAMPOBASSO, CATANIA, CATANZARO, L'AQUILA, LECCE, MESSINA, NAPOLI, PALERMO, POTENZA, REGGIO CALABRIA, SALERNO.

**Tab. 8 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno.  
Anno 2021**

| Area geografica    | Regione             | Magistrati incolpati (%) |
|--------------------|---------------------|--------------------------|
| <b>Nord</b>        |                     | <b>25,8</b>              |
|                    | Piemonte            | 7,9                      |
|                    | Lombardia           | 7,9                      |
|                    | Liguria             | 3,4                      |
|                    | Veneto              | 2,2                      |
|                    | Trentino Alto Adige | 2,2                      |
|                    | Emilia Romagna      | 2,2                      |
| <b>Centro</b>      |                     | <b>16,9</b>              |
|                    | Lazio               | 10,1                     |
|                    | Toscana             | 2,2                      |
|                    | Umbria              | 2,2                      |
|                    | Marche              | 2,2                      |
| <b>Sud e Isole</b> |                     | <b>57,3</b>              |
|                    | Campania            | 21,3                     |
|                    | Puglia              | 12,4                     |
|                    | Calabria            | 10,1                     |
|                    | Sicilia             | 6,7                      |
|                    | Sardegna            | 3,4                      |
|                    | Abruzzo             | 2,2                      |
|                    | Basilicata          | 1,1                      |
| <b>Totale</b>      |                     | <b>100,0</b>             |

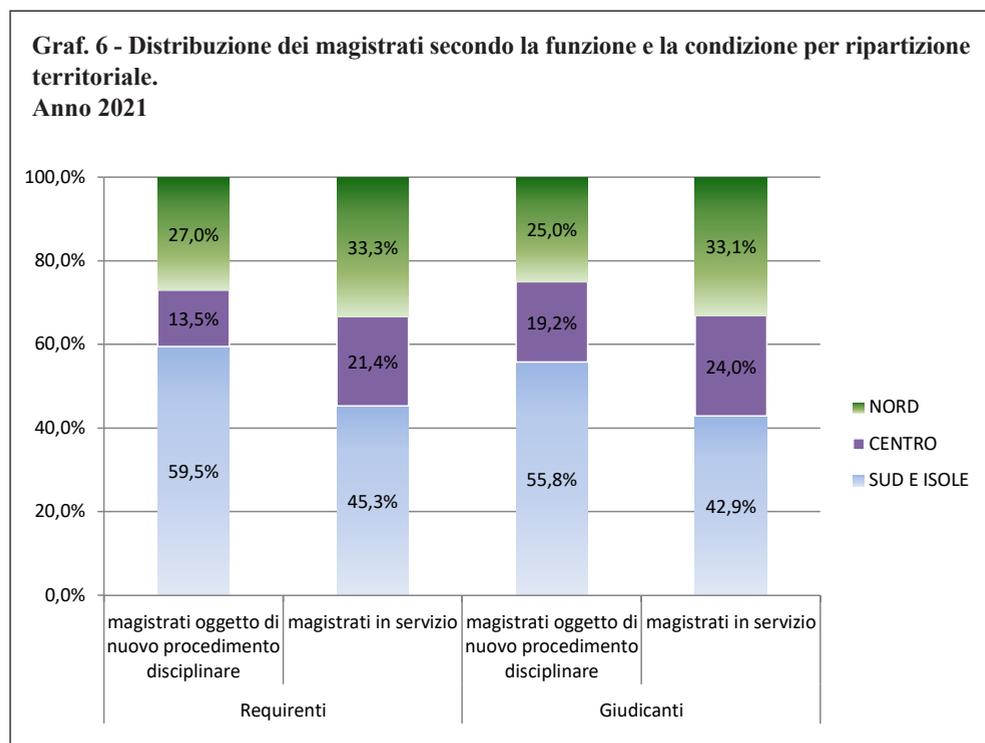


La Campania è la regione dove presta servizio il maggior numero di magistrati incolpati, la cui percentuale è pari al 21,3% del totale. Seguono, ancora nel Meridione, la Puglia, con il 12,4%, e la Calabria con il 10,1% di magistrati incolpati. Tra le regioni del Nord Italia, il Piemonte e la Lombardia presentano il 7,9% dei magistrati incolpati.

Se, insieme all'area geografica, si osservano anche le funzioni svolte dai magistrati, si rileva uno scostamento sia nel confronto tra la distribuzione dei magistrati giudicanti incolpati e quelli effettivamente in servizio, sia tra la distribuzione dei magistrati requirenti incolpati e quella dei magistrati in servizio. Rispetto al 2020 si registra un aumento, in termini percentuali, dei magistrati requirenti incolpati che svolgono l'attività nei distretti del Sud (da 52,9% a 59,5%) e in quelli del Nord Italia (da 25,5% a 27%). La percentuale dei magistrati requirenti, oggetto di nuovo procedimento disciplinare, che operano nei distretti del Centro, diminuisce invece dal 21,6% al 13,5%.

Per quanto riguarda i magistrati giudicanti incolpati, la distribuzione per area geografica si discosta da quella del 2020: aumentano infatti i giudicanti incolpati che svolgono la loro attività nei distretti del Nord (da 23,1% a 25% nell'anno decorso) e in quelli del Centro (da 12,5% a 19,2%). Conseguentemente diminuiscono in percentuale i giudicanti incolpati che prestano attività negli uffici del Sud (da 64,4% a circa 56%).

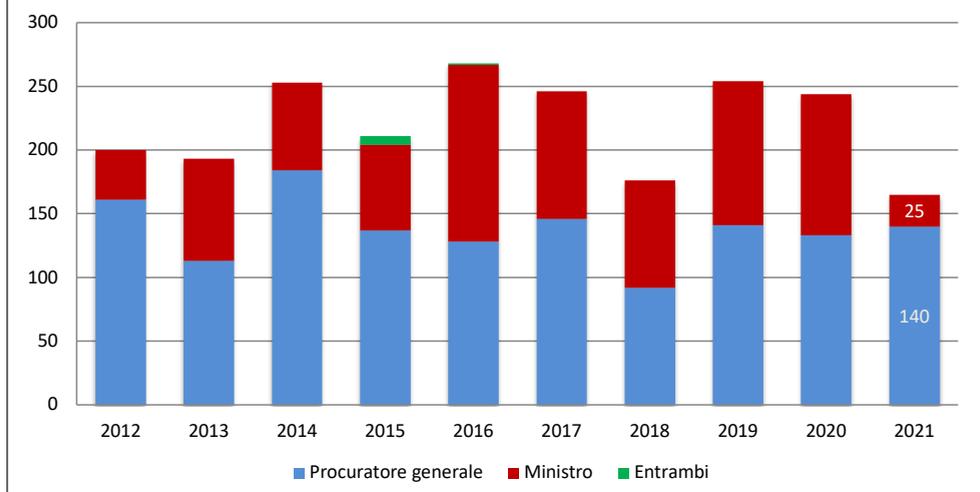
Nel grafico 6 è illustrato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio e quella dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare nell'anno decorso.



### *Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato*

Nel 2021, il numero totale di illeciti contestati diminuisce di un terzo per effetto della riduzione del numero di violazioni contestate da parte del Ministro (-77,5% rispetto al 2020), mentre quelle su iniziativa del Procuratore generale, nell'anno decorso, aumentano (+5,3%).

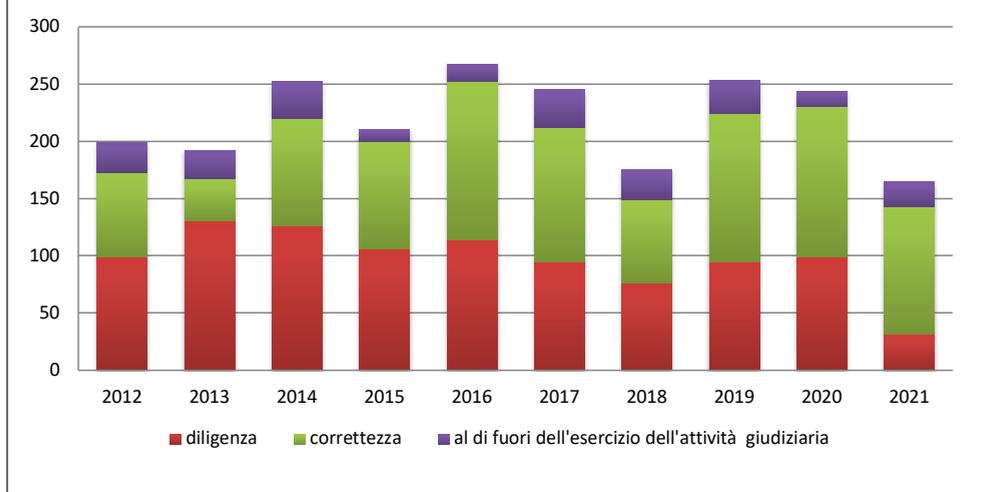
**Graf. 7: Numero di incolpazioni per iniziativa  
Anni 2012 - 2021**



Il 67,3% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 19,4% della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria<sup>4</sup> rappresentano il restante 13,3%. In particolare, si rilevano: 111 incolpazioni per violazione del dovere della correttezza (-15,3% rispetto al 2020); 32 violazioni del dovere della diligenza (-67,7%) e 22 incolpazioni per le violazioni dei doveri al di fuori dell'attività giudiziaria (+57% rispetto alle medesime violazioni contestate nel 2020), come illustrato nel grafico 8.

<sup>4</sup> Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: abuso della qualità e della funzione, affidamento indebito di attività proprie del magistrato, astensione e omissione di atti dovuti, comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi per una parte, corruzione, interferenza, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario, rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici, comportamenti scorretti. Tra le violazioni della diligenza si considerano: difetto di motivazione, ritardo nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione, travisamento dei fatti (dal 2016) e omessa segnalazione interferenze (dal 2019). Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata, iscrizione e/o attività a partito politico, uso strumentale della qualità di magistrato diretta a condizionare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste.

**Graf. 8: Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri dei magistrati  
Anni 2012 -2021**



La tabella 9 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2012 - 2021, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Procuratore generale, pari nell'anno decorso a 96, conferma il trend di crescita iniziato nel 2019; invece le incolpazioni su iniziativa del Ministro diminuiscono, da 47 del 2019, a 43 nel 2020 e infine nell'anno decorso risultano pari a 15. Nell'ambito del dovere della diligenza, diminuiscono sia le proposte del Procuratore generale (-31,4%) sia quelle del Ministro (-87,5%).

**Tab. 9 - Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri (correttezza e diligenza) e iniziativa. Anni 2012 - 2021**

| Violazioni  | Anni | Iniziativa           |          |          |        |
|-------------|------|----------------------|----------|----------|--------|
|             |      | Procuratore generale | Ministro | Entrambi | Totale |
| CORRETTEZZA | 2012 | 63                   | 11       |          | 74     |
|             | 2013 | 33                   | 3        |          | 36     |
|             | 2014 | 80                   | 14       |          | 94     |
|             | 2015 | 72                   | 16       | 6        | 94     |
|             | 2016 | 82                   | 55       | 1        | 138    |
|             | 2017 | 76                   | 41       |          | 117    |
|             | 2018 | 42                   | 31       |          | 73     |
|             | 2019 | 82                   | 47       |          | 129    |
|             | 2020 | 88                   | 43       |          | 131    |
|             | 2021 | 96                   | 15       |          | 111    |
| DILIGENZA   | 2012 | 72                   | 27       |          | 99     |
|             | 2013 | 56                   | 75       |          | 131    |
|             | 2014 | 75                   | 51       |          | 126    |
|             | 2015 | 54                   | 51       | 1        | 106    |
|             | 2016 | 34                   | 80       |          | 114    |
|             | 2017 | 45                   | 50       |          | 95     |
|             | 2018 | 33                   | 43       |          | 76     |
|             | 2019 | 39                   | 56       |          | 95     |
|             | 2020 | 35                   | 64       |          | 99     |
|             | 2021 | 24                   | 8        |          | 32     |

Il capo d'incolpazione “*reati*”, che riguarda le violazioni sia del dovere della correttezza sia dei comportamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività giudiziaria, costituisce il 17% del totale delle incolpazioni, seguito dall’illecito relativo ai “*rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici*” (15,2%, in aumento rispetto all’8,4% dell’anno precedente), sempre attinente all’ambito della correttezza.

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, quest’anno il tipo di illecito più contestato risulta essere la “*violazione di norme processuali penali e civili*”, anche se in diminuzione rispetto all’anno precedente (9,1% vs 12,7%). Diminuisce anche il peso dell’illecito “*ritardo nel deposito di provvedimenti*”, che per l’anno decorso rappresenta il 7,9% del totale degli illeciti contestati, e non sono state contestate violazioni per “*tardiva o mancata scarcerazione*” (mentre nel 2020 erano pari a 20).

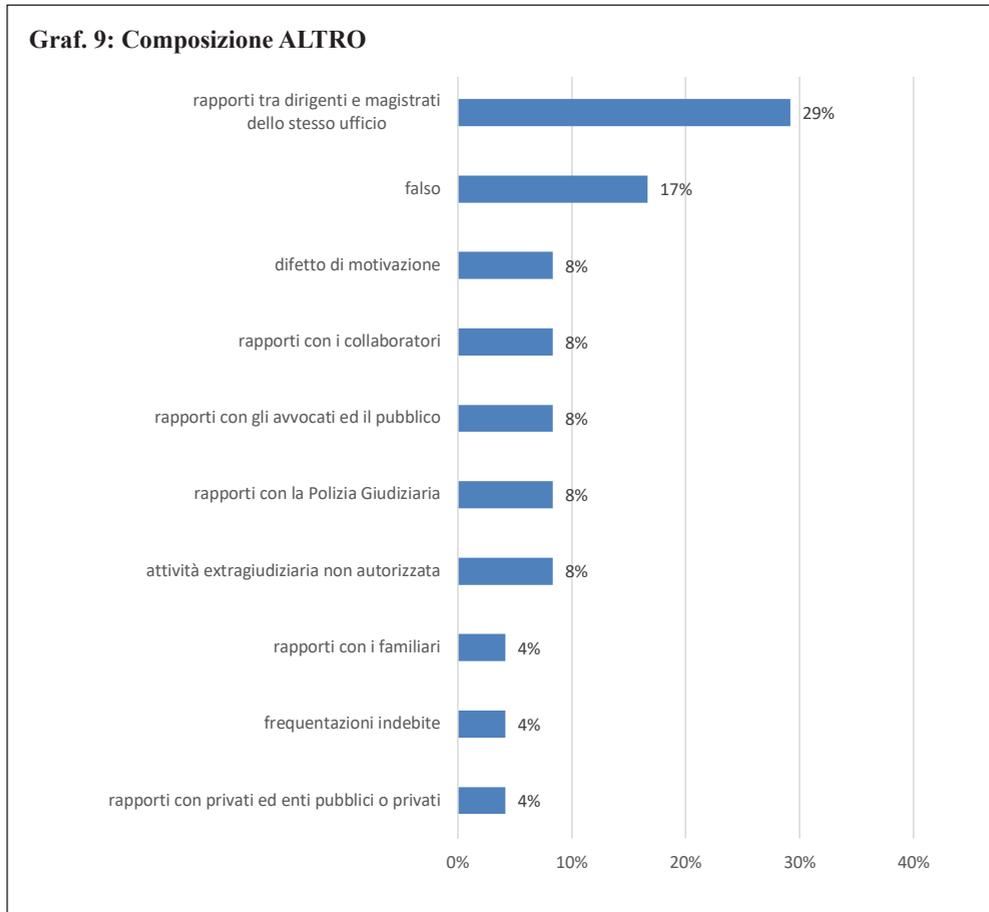
**Tab. 10 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno**

| Illecito disciplinare   | Anno       |            |               |               |   |
|---|------------|------------|---------------|---------------|---|
|   | 2021       | 2020       | 2021          | 2020          |   |
|   | Numero     |            | %             |               |   |
| reati   | 28         | 29         | 17,0%         | 11,6%         | ↑ |
| rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici | 25         | 21         | 15,2%         | 8,4%          | ↑ |
| violazione di norme processuali penali e civili                             | 15         | 32         | 9,1%          | 12,7%         | ↓ |
| inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario                  | 15         | 10         | 9,1%          | 4,0%          | ↑ |
| ritardi nel deposito di provvedimenti                                       | 13         | 39         | 7,9%          | 15,5%         | ↓ |
| atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi                            | 12         | 22         | 7,3%          | 8,8%          | ↓ |
| astensione e omissione di atti dovuti                                       | 12         | 8          | 7,3%          | 3,2%          | ↑ |
| scorrettezza  | 9          | 17         | 5,5%          | 6,8%          | ↓ |
| abuso della qualità e della funzione  | 7          | 6          | 4,2%          | 2,4%          | ↑ |
| interferenza  | 3          | 9          | 1,8%          | 3,6%          | ↓ |
| ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio                            | 1          | 3          | 0,6%          | 1,2%          | ↓ |
| provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori             | 1          | 3          | 0,6%          | 1,2%          | ↓ |
| tardiva o mancata scarcerazione   | 0          | 20         | 0,0%          | 8,0%          | ↓ |
| altro   | 24         | 32         | 14,5%         | 12,7%         | ↑ |
| <b>Totale incolpazioni</b>  | <b>165</b> | <b>251</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |   |

(\*) Il numero degli illeciti disciplinari del 2020 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell'a.g. 2021, a causa di aggiornamenti successivi.

Fino al 2015, le violazioni come “*atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi*”, “*interferenza*”, “*scorrettezza*” erano comprese nella voce “*altro*”. Dal 2016 in poi, nella voce “*altro*” sono comprese le incolpazioni attinenti all’ambito del dovere della diligenza come “*difetto di motivazione*” e “*travisamento dei fatti*”. Dal 2018 sono state inserite nella voce “*altro*” anche le incolpazioni: “*iscrizione e/o attività a partito politico*” e “*omessa segnalazione interferenza*” e, nel 2020, l’illecito “*uso strumentale della qualità di magistrato a condizionare l’esercizio delle funzioni costituzionalmente previste*”. La composizione delle voci della categoria “*altro*”, nell’anno decorso, è

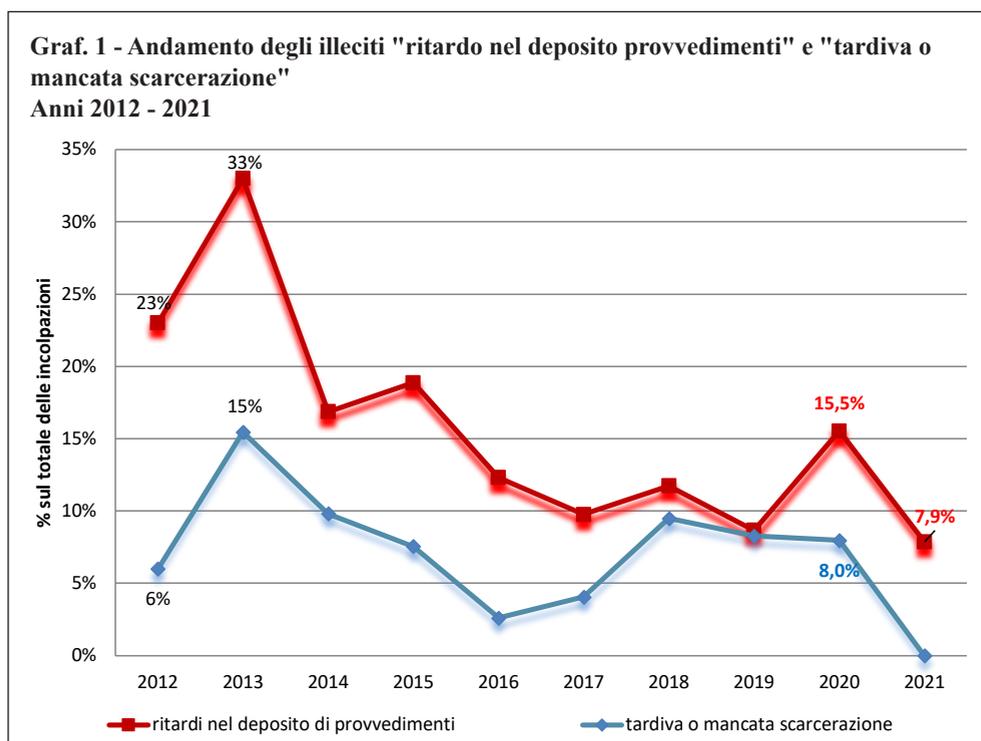
rappresentata nel grafico 9.



## PARTE II

### ANALISI CONGIUNTA DELLE INCOLPAZIONI PER “RITARDO NEL DEPOSITO DI PROVVEDIMENTI” E “TARDIVA O MANCATA SCARCARAZIONE”

La serie storica dell’illecito “ritardo nel deposito dei provvedimenti”, dal 2013 in poi, ha sempre presentato un andamento decrescente, rispetto al totale delle incolpazioni. Invece, il peso dell’illecito “tardiva o mancata scarcerazione”, pur presentando un peso percentuale sempre minore sul totale delle incolpazioni e avendo un andamento nel tempo analogo a quello dell’illecito “ritardo”, dal 2016 in poi, ha dimostrato la tendenza ad aumentare, fino a raggiungere, nel 2019, un peso analogo a quello dell’illecito “ritardo nel deposito”, per poi diminuire e, nell’anno decorso, ritornare a zero. La percentuale delle incolpazioni per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” dopo l’aumento del 2019, fino al 15,5%<sup>(\*)</sup>, ritorna al 7,9% del totale delle incolpazioni, come nel 2019.



<sup>(\*)</sup> La percentuale delle incolpazioni per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” del 2020 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell’a.g. 2021, a causa di aggiornamenti successivi.

In questa sede le due tipologie di illecito saranno confrontate tra di loro, relativamente all'autorità giudiziaria che ne ha promosso l'azione disciplinare, al genere dei magistrati incolpati, alle tipologie degli uffici giudiziari di pertinenza e all'area geografica di localizzazione.

Nel 2021 il numero assoluto dei magistrati incolpati per *“ritardo nel deposito dei provvedimenti”* è pari a 13 ed il peso di questi sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare è pari al 25%. Il numero assoluto dei magistrati incolpati per *“tardiva o mancata scarcerazione”* è invece pari a 0 (tabella 1).

**Tab. 1 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno, con il dettaglio degli illeciti per ritardo e tardiva scarcerazione  
Anni 2015 - 2021**

| ANNI     | Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare |   |       |  |       |
|----------|--|---|-------|--|-------|
|          | totale   | di cui per<br><i>“ritardi nel deposito provvedimenti”</i> |       | di cui per<br><i>“tardiva o mancata scarcerazione”</i> |       |
|          |  |   | %     |  | %     |
| 2015     | 93   | 36  | 38,7% | 9  | 9,7%  |
| 2016     | 117  | 32  | 27,4% | 4  | 3,4%  |
| 2017     | 112  | 24  | 21,4% | 8  | 7,1%  |
| 2018     | 81   | 21  | 25,9% | 14   | 17,3% |
| 2019     | 101  | 22  | 21,8% | 18   | 17,8% |
| 2020 (*) | 104  | 39  | 37,5% | 16   | 15,4% |
| 2021     | 52   | 13  | 25,0% | 0  | -     |

(\*) La percentuale delle incolpazioni per *“ritardo nel deposito dei provvedimenti”* del 2020 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell'a.g. 2021, a causa di aggiornamenti successivi.

Osservando, quindi, solo i magistrati giudicanti, il Procuratore generale ha promosso un'azione disciplinare nei confronti del 53,8% dei magistrati incolpati per ritardo, in aumento rispetto all'anno precedente (29,7%), e, in modo complementare, diminuisce la medesima percentuale relativa all'iniziativa del Ministro, che passa dal 70,3% al 46,2% (tabella 2).

In tabella 2 viene riportato il peso dell’iniziativa delle due Autorità giudiziarie rispetto alle due tipologie di incolpazioni, dal 2015 al 2021. Mediamente nel quinquennio tra il 2015 e il 2019, il 91,6% delle incolpazioni per “*tardiva o mancata scarcerazione*” è promossa dal Ministro della Giustizia e l’8,4% dal Procuratore generale. Nell’anno decorso non ci sono magistrati incolpati per questa tipologia di illecito.

**Tab. 2 - Ripartizione degli illeciti disciplinari “ritardo nel deposito dei provvedimenti” e “tardiva o mancata scarcerazione”, per iniziativa Anni 2015 - 2021**

| ANNI     | Ritardo nel deposito dei provvedimenti |                          | Tardiva o mancata scarcerazione |                          |
|----------|--|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|
|          | Procuratore generale                   | Ministro della Giustizia | Procuratore generale            | Ministro della Giustizia |
| 2015     | 38,9%                                  | 61,1%                    | 22,2%                           | 77,8%                    |
| 2016     | 21,9%                                  | 78,1%                    | 0,0%                            | 100,0%                   |
| 2017     | 41,7%                                  | 58,3%                    | 12,5%                           | 87,5%                    |
| 2018     | 19,0%                                  | 81,0%                    | 7,1%                            | 92,9%                    |
| 2019     | 31,8%                                  | 68,2%                    | 0,0%                            | 100,0%                   |
| 2020 (*) | 28,2%                                  | 71,8%                    | 6,3%                            | 93,8%                    |
| 2021     | 53,8%                                  | 46,2%                    | -                               | -                        |

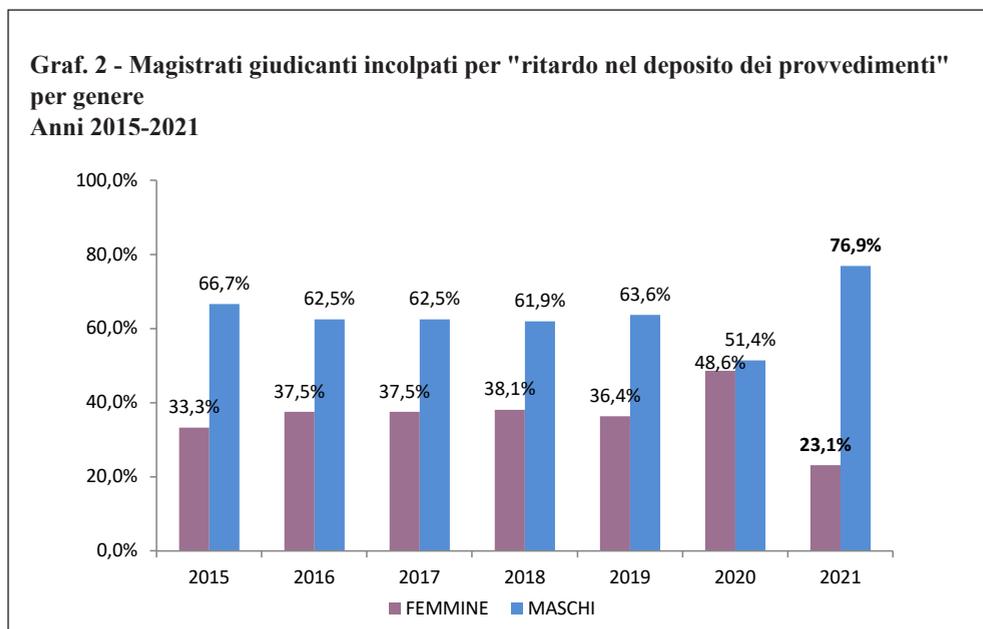
(\*) La percentuale delle incolpazioni per “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” del 2020 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell’a.g. 2021, a causa di aggiornamenti successivi.

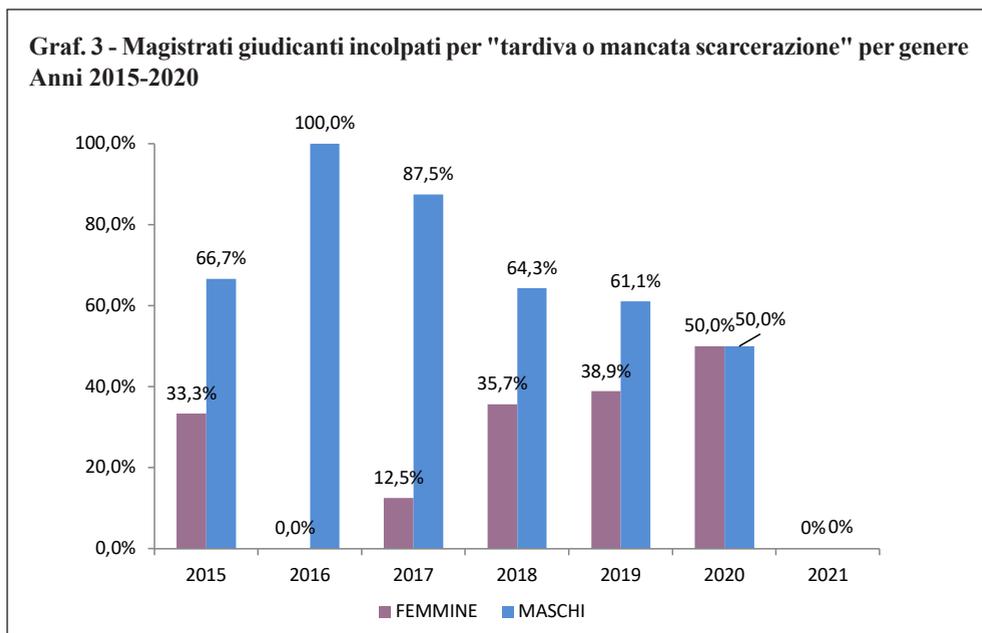
Nell’anno decorso il numero dei magistrati di genere femminile incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” è pari a 3, mentre nell’anno precedente era pari a 19, e corrisponde al 23,1% del totale dei giudicanti incolpati per ritardo (tabella 3).

**Tab. 3 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere. Anno 2021**

| Genere        | Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare |             |   |             |   |          |
|---------------|--|-------------|---|-------------|---|----------|
|               | totale   | %           | di cui per<br>"ritardi nel deposito<br>provvedimenti" | %           | di cui per<br>"tardiva o<br>mancata<br>scarcerazione" | %        |
| FEMMINE       | 10   | 19,2%       | 3   | 23,1%       | 0   |          |
| MASCHI        | 42   | 80,8%       | 10  | 76,9%       | 0   |          |
| <b>Totale</b> | <b>52</b>  | <b>100%</b> | <b>13</b>   | <b>100%</b> | <b>0</b>  | <b>-</b> |

I grafici 2 e 3 mostrano l'andamento, negli ultimi 7 anni, delle due tipologie di illecito per genere. Per l'illecito "ritardo", la composizione dei magistrati per genere rimane costante nel tempo, fino a differenziarsi nel'anno decorso, come rappresentato nel grafico 2; invece dal grafico 3 risulta evidente l'andamento crescente dal 2015 al 2020 del peso percentuale del numero dei magistrati di genere femminile incolpati per "tardiva o mancata scarcerazione", anche se il numero assoluto dei magistrati di genere maschile, incolpati per lo stesso illecito, rimane costante nel tempo.





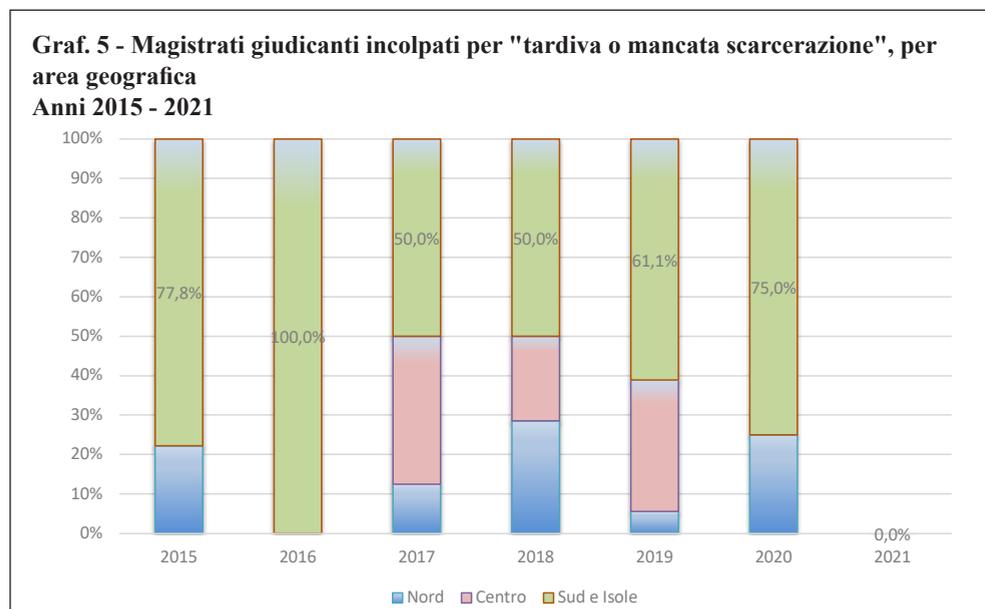
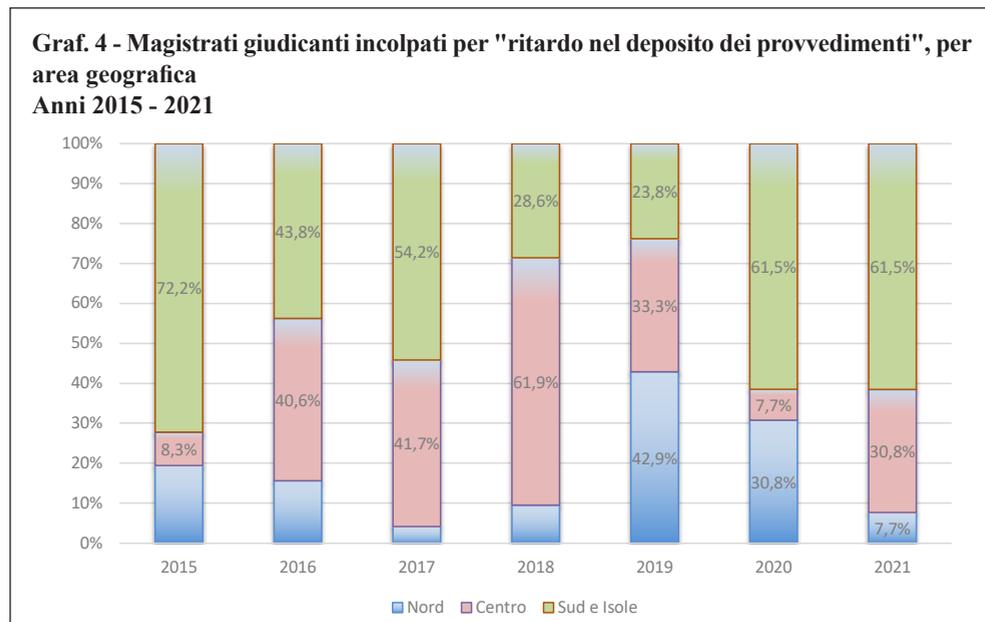
L'analisi per area geografica mostra che nel 2021 i magistrati incolpati per "*ritardo nel deposito dei provvedimenti*" esercitano prevalentemente l'attività giudiziaria nei distretti del Sud e Italia peninsulare (61,5%).

**Tab. 4 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare (per "*ritardo nel deposito*") per area geografica. Anno 2021**

| AREA GEOGRAFICA | 2021                                   |               |
|-----------------|--|---------------|
|                 | ritardo nel deposito dei provvedimenti | %             |
| Nord            | 1                                      | 7,7%          |
| Centro          | 4                                      | 30,8%         |
| Sud e Isole     | 8                                      | 61,5%         |
| <b>Totale</b>   | <b>13</b>                              | <b>100,0%</b> |

Nel quinquennio precedente, i magistrati oggetto di procedimento disciplinare per l'illecito "*ritardo nel deposito dei provvedimenti*" prestavano servizio nel Sud e isole nel 42,4% dei casi e prestavano servizio nei distretti del Centro, in media, nel 37% dei casi. Nello stesso quinquennio è stata invece più

alta la media dei magistrati che, incolpati per “ritardo”, prestavano servizio nei distretti del Nord, che è stata pari al 20,6%. Nei grafici 4 e 5 sono rappresentate le ripartizioni per area geografica dei magistrati, oggetto di procedimento disciplinare, rispettivamente per gli illeciti “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” e “*tardiva o mancata scarcerazione*”, negli anni dal 2015 al 2021.



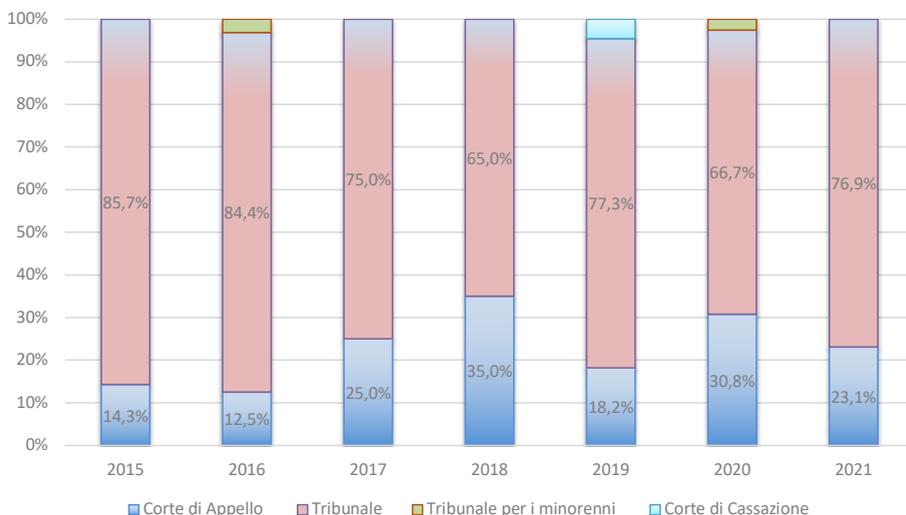
Anche nel 2021, il tribunale ordinario si conferma l'ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione di magistrati sottoposti a procedimento disciplinare per il "ritardo nel deposito dei provvedimenti". La tabella 5 riporta il numero dei magistrati incolpati nell'anno decorso, con il dettaglio degli uffici di provenienza.

**Tab. 5 - Numero di magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti", per ufficio giudiziario  
Anno 2021**

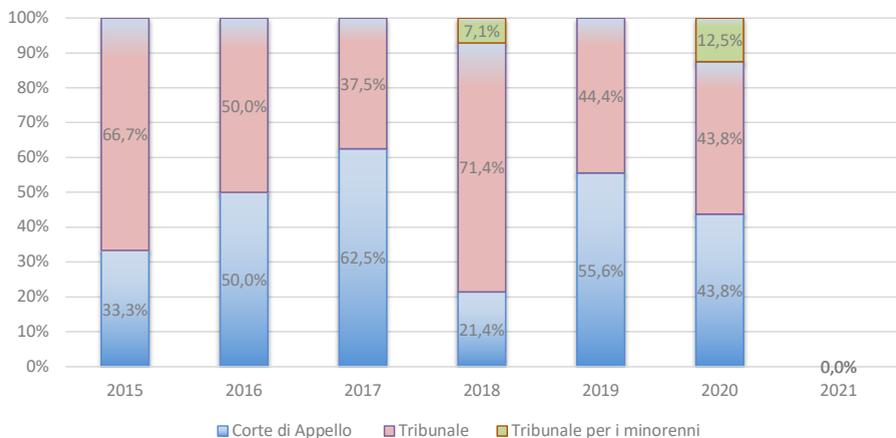
| Ufficio giudiziario | 2021                                   |               |
|---------------------|--|---------------|
|                     | ritardo nel deposito dei provvedimenti | %             |
| Corte di Appello    | 3                                      | 23,1%         |
| Tribunale           | 10                                     | 76,9%         |
| <b>Totale</b>       | <b>13</b>                              | <b>100,0%</b> |

Nei grafici 6 e 7 sono rappresentati gli andamenti dal 2015 al 2021 delle percentuali di magistrati oggetto di procedimento disciplinare, rispettivamente per le incolpazioni "ritardo nel deposito dei provvedimenti" e "tardiva o mancata scarcerazione", secondo l'ufficio di provenienza. Nel quinquennio 2016-2020, tendenzialmente i magistrati incolpati per "ritardo nel deposito dei provvedimenti" (grafico 6) hanno prestato servizio nei tribunali ordinari (in media il 73,7% dei magistrati incolpati per ogni anno). Nell'anno decorso i magistrati incolpati per ritardo che prestano servizio nei tribunali ordinari costituiscono il 76,9%. Invece, i magistrati giudicanti incolpati per "tardiva o mancata scarcerazione", nel quinquennio dal 2016 al 2020, mediamente nel 49,4% dei casi ha prestato servizio nei Tribunali ordinari ed il 46,6% ha prestato servizio nelle Corti. Nel 2021 non ci sono stati magistrati incolpati per "tardiva o mancata scarcerazione".

**Graf. 6 - Magistrati giudicanti incolpati per "ritardo nel deposito dei provvedimenti", per ufficio giudiziario di provenienza  
Anni 2015 - 2021**



**Graf. 7 - Magistrati giudicanti incolpati per "tardiva o mancata scarcerazione", per ufficio giudiziario di provenienza  
Anni 2015 - 2021**





# Statistiche relative agli esiti dei procedimenti penali

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

**Direzione generale di statistica e analisi organizzativa  
Ministero della Giustizia**

## Premessa

I dati sono tratti dalla banca dati dei reati della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, alimentata annualmente e, per il solo 2021, semestralmente, per mezzo di una rilevazione censuaria indiretta sui registri informatizzati della cognizione penale in uso presso i tribunali ordinari.

Sono stati presi in considerazione tutti i procedimenti penali definiti dalle sezioni Gip/Gup e dibattimentali dei tribunali ordinari e delle sezioni penali ordinarie delle Corti d'appello, nell'arco di un anno solare, a meno dei procedimenti penali definiti per riunione. L'intervallo temporale analizzato riguarda gli anni interi 2019, 2020 e il primo semestre 2021.

La regola adottata per conteggiare la variabile “dispositivo” è stata quella di assegnare la modalità “condanna” a tutti i procedimenti definiti con almeno una condanna. Le altre modalità sono state assegnate per semplice raggruppamento di esiti simili. I dettagli degli esiti Assoluzione, Estinzione del reato e Non doversi procedere (c.d. NDP) sono riportati nelle tabelle dell'allegato 1.

## Esiti dei giudizi penali delle sezioni dibattimentali monocratiche, in primo grado, e collegiali dei tribunali ordinari

La tabella 1 rappresenta le distribuzioni nazionali per tipo di dispositivo dei procedimenti penali definiti dalle sezioni dibattimentali dei tribunali ordinari. In tutto il periodo di osservazione si rileva che i procedimenti che si concludono con sole assoluzioni rappresentano circa il 20% del totale e sono meno della metà dei procedimenti che si definiscono con almeno una condanna.

**Tab. 1 - Procedimenti penali definiti\* dalle sezioni dibattimentali monocratiche e collegiali dei tribunali ordinari primo grado per dispositivo.**  
Periodo 2019 - 1° semestre 2021

| Dispositivo   | Periodo definizione |                |                |                |                  |                |
|---|---------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|
|   | Anno 2019           |                | Anno 2020      |                | 1° semestre 2021 |                |
|   | %                   | v.a.           | %              | v.a.           | %                | v.a.           |
| <b>Condanna**</b>                                     | 49,56%              | 157.342        | 48,83%         | 107.979        | 45,31%           | 80.104         |
| <b>Assoluzione</b>                                    | 20,69%              | 65.678         | 21,04%         | 46.520         | 21,22%           | 37.513         |
| <b>Prescrizione</b>                                   | 11,11%              | 35.265         | 11,79%         | 26.065         | 13,50%           | 23.865         |
| <b>Remissione querela</b>                             | 6,31%               | 20.044         | 5,99%          | 13.254         | 7,15%            | 12.642         |
| <b>Estinzione reato</b>                               | 6,10%               | 19.377         | 6,57%          | 14.532         | 6,69%            | 11.832         |
| <b>NDP</b>  | 2,42%               | 7.692          | 2,13%          | 4.716          | 2,26%            | 3.996          |
| <b>Altro***</b>                                       | 1,14%               | 3.618          | 1,00%          | 2.221          | 1,01%            | 1.781          |
| <b>Incompetenza</b>                                   | 0,36%               | 1.129          | 0,32%          | 714            | 0,37%            | 655            |
| <b>Combinazione di vari esiti diversi da condanna</b> | 2,31%               | 7.339          | 2,33%          | 5.145          | 2,50%            | 4.418          |
| <b>TOTALE</b>   | <b>100,00%</b>      | <b>317.484</b> | <b>100,00%</b> | <b>221.146</b> | <b>100,00%</b>   | <b>176.806</b> |

\* Le elaborazioni si riferiscono al 98% in media del totale definiti.

\*\* Vi sono comprese tutte le sentenze con almeno una condanna. Le sentenze con condanna ed altri esiti rappresentano il 6% del totale definito.

\*\*\* Tale voce è compresa nell'elenco delle opzioni di scelta per la registrazione informatica dei dispositivi e pertanto non disaggregabile ulteriormente

Nella successiva tabella 2 si disaggrega la distribuzione, di cui sopra, per tipo sezione, monocratica o collegiale. Non si osservano particolari variazioni nel peso delle assoluzioni sul totale dei definiti, a differenza di quanto accade per il rapporto tra assoluzioni e condanne.

**Tab. 2 - Procedimenti penali definiti dalle sezioni dibattimentali dei tribunali ordinari primo grado per sezioni e dispositivo.  
Periodo 2019 - 1° semestre 2021**

| Sezione     | Periodo definizione | Dispositivo |             |              |                    |                  |       |       |              |  | Totale  |         |
|-------------|---------------------|-------------|-------------|--------------|--------------------|------------------|-------|-------|--------------|--|---------|---------|
|             |                     | Condanna    | Absoluzione | Prescrizione | Remissione querela | Estinzione reato | NDP   | Altro | Incompetenza | combinazione di vari esiti diversi da condanna | %       | v.a.    |
| Monocratica | Anno 2019           | 48,95%      | 20,58%      | 11,34%       | 6,57%              | 6,26%            | 2,49% | 1,18% | 0,35%        | 2,28%  | 100,00% | 304.805 |
|             | Anno 2020           | 48,12%      | 20,95%      | 12,06%       | 6,27%              | 6,76%            | 2,19% | 1,04% | 0,31%        | 2,30%  | 100,00% | 211.222 |
|             | 1° semestre 2021    | 44,53%      | 21,11%      | 13,84%       | 7,47%              | 6,89%            | 2,31% | 1,04% | 0,36%        | 2,45%  | 100,00% | 168.656 |
| Collegiale  | Anno 2019           | 64,30%      | 23,10%      | 5,41%        | 0,25%              | 2,29%            | 0,77% | 0,25% | 0,56%        | 3,08%  | 100,00% | 12.573  |
|             | Anno 2020           | 63,97%      | 22,71%      | 5,85%        | 0,19%              | 2,54%            | 0,98% | 0,28% | 0,49%        | 2,98%  | 100,00% | 9.858   |
|             | 1° semestre 2021    | 61,55%      | 23,31%      | 6,34%        | 0,47%              | 2,61%            | 1,26% | 0,27% | 0,64%        | 3,53%  | 100,00% | 8.070   |

Analizzando il dato sezionale anche per tipo di giudizio<sup>5</sup> e confrontando le distribuzioni così ottenute (tabelle 3 e 4) appare evidente che il dato nazionale delle **condanne** è determinato dal peso di alcuni tipi di giudizio e dal tipo di imputazioni e condizioni di procedibilità che caratterizzano le sezioni monocratiche. A parità di giudizio, le differenze nell'incidenza delle condanne tra sezioni sono spiegabili con una maggiore incidenza, non tanto delle assoluzioni, ma degli altri esiti. La stessa considerazione che si può trarre anche quando si guarda al peso delle condanne nei tipi di giudizio propri delle sezioni monocratiche, quali le citazioni dirette e i giudizi a seguito di opposizione ai decreti penali.

<sup>5</sup> I riti alternativi, applicazione pena e giudizio abbreviato, sono rappresentati nell'allegato 2. A causa del tipo di rilevazione e della struttura del registro non si hanno infatti a disposizione le informazioni necessarie per considerarli nei giudizi dove sono stati richiesti. In appendice si riporta la tabella con la disaggregazione tra i due tipi di rito alternativo.

**Tab. 3 - Procedimenti penali definiti dalle sezioni dibattimentali monocratiche dei tribunali ordinari primo grado per tipo giudizio e dispositivo. Periodo 2019 - 1° semestre 2021**

| Tipo giudizio  | Periodo definizione | Dispositivo |             |              |                    |                  |       |       |              |  | Totale |         |
|--|---------------------|-------------|-------------|--------------|--------------------|------------------|-------|-------|--------------|--|--------|---------|
|  |                     | Condanna    | Assoluzione | Prescrizione | Remissione querela | Estinzione reato | NDP   | Altro | Incompetenza | combinazione di vari esiti diversi da condanna | %      | v.a.    |
|  |                     |             |             |              |                    |                  |       |       |              |  |        |         |
| Citazione diretta a giudizio                               | Anno 2019           | 40,51%      | 22,23%      | 12,07%       | 9,30%              | 8,32%            | 2,90% | 1,48% | 0,48%        | 2,70%  | 100,0% | 177.134 |
|  | Anno 2020           | 38,17%      | 22,89%      | 13,48%       | 8,84%              | 9,37%            | 2,70% | 1,43% | 0,42%        | 2,70%  | 100,0% | 121.054 |
|  | 1° semestre 2021    | 35,24%      | 22,22%      | 15,36%       | 10,17%             | 9,42%            | 2,90% | 1,37% | 0,49%        | 2,84%  | 100,0% | 98.748  |
| Riti alternativi (Applicazione pena e giudizio abbreviato) | Anno 2019           | 90,22%      | 8,29%       | 0,10%        | 0,20%              | 0,15%            | 0,62% | 0,13% | 0,00%        | 0,28%  | 100,0% | 52.251  |
|  | Anno 2020           | 89,44%      | 9,00%       | 0,13%        | 0,20%              | 0,20%            | 0,63% | 0,09% | 0,00%        | 0,30%  | 100,0% | 37.408  |
|  | 1° semestre 2021    | 88,88%      | 9,31%       | 0,16%        | 0,19%              | 0,19%            | 0,73% | 0,13% | 0,00%        | 0,39%  | 100,0% | 26.873  |
| Giudizio ordinario per rinvio dal GUP                      | Anno 2019           | 48,21%      | 25,02%      | 15,48%       | 3,60%              | 2,31%            | 1,21% | 0,39% | 0,28%        | 3,49%  | 100,0% | 34.039  |
|  | Anno 2020           | 48,06%      | 24,71%      | 15,83%       | 3,58%              | 2,51%            | 1,24% | 0,32% | 0,24%        | 3,51%  | 100,0% | 24.889  |
|  | 1° semestre 2021    | 44,04%      | 25,17%      | 17,60%       | 4,49%              | 3,05%            | 1,29% | 0,35% | 0,26%        | 3,76%  | 100,0% | 20.742  |
| Giudizio direttissimo                                      | Anno 2019           | 57,00%      | 17,48%      | 2,17%        | 1,20%              | 15,60%           | 1,80% | 3,41% | 0,49%        | 0,84%  | 100,0% | 5.565   |
|  | Anno 2020           | 58,86%      | 15,46%      | 2,54%        | 0,88%              | 16,14%           | 1,57% | 2,45% | 1,04%        | 1,07%  | 100,0% | 4.212   |
|  | 1° semestre 2021    | 56,46%      | 16,77%      | 2,58%        | 0,63%              | 17,48%           | 1,31% | 3,32% | 0,63%        | 0,82%  | 100,0% | 2.678   |
| Giudizio a seguito di opposizione a decreto penale         | Anno 2019           | 23,97%      | 28,38%      | 24,28%       | 6,23%              | 8,06%            | 5,08% | 1,75% | 0,23%        | 2,02%  | 100,0% | 31.328  |
|  | Anno 2020           | 24,25%      | 29,34%      | 25,23%       | 6,59%              | 7,54%            | 3,61% | 1,18% | 0,20%        | 2,05%  | 100,0% | 19.617  |
|  | 1° semestre 2021    | 23,12%      | 30,12%      | 25,74%       | 8,18%              | 6,55%            | 2,95% | 1,16% | 0,25%        | 1,92%  | 100,0% | 16.837  |
| Giudizio immediato   | Anno 2019           | 71,90%      | 14,33%      | 3,19%        | 4,30%              | 1,83%            | 0,58% | 0,36% | 0,16%        | 3,36%  | 100,0% | 4.488   |
|  | Anno 2020           | 68,95%      | 15,59%      | 3,04%        | 5,86%              | 1,76%            | 0,77% | 0,30% | 0,20%        | 3,54%  | 100,0% | 4.042   |
|  | 1° semestre 2021    | 67,39%      | 15,23%      | 2,84%        | 6,66%              | 2,23%            | 1,22% | 0,36% | 0,36%        | 3,71%  | 100,0% | 2.778   |
| Totale sezioni monocratiche                                | Anno 2019           | 48,95%      | 20,58%      | 11,34%       | 6,57%              | 6,26%            | 2,49% | 1,18% | 0,35%        | 2,28%  | 100,0% | 304.805 |
|  | Anno 2020           | 48,12%      | 20,95%      | 12,06%       | 6,27%              | 6,76%            | 2,19% | 1,04% | 0,31%        | 2,30%  | 100,0% | 211.222 |
|  | 1° semestre 2021    | 44,53%      | 21,11%      | 13,84%       | 7,47%              | 6,89%            | 2,31% | 1,04% | 0,36%        | 2,45%  | 100,0% | 168.656 |

**Tab. 4 - Procedimenti penali definiti dalle sezioni dibattimentali collegiali dei tribunali ordinari primo grado per tipo giudizio e dispositivo. Periodo 2019 - 1° semestre 2021**

| Tipo giudizio  | Periodo definizione | Dispositivo |             |              |                    |                  |       |       |              |  | Totale |        |
|--|---------------------|-------------|-------------|--------------|--------------------|------------------|-------|-------|--------------|--|--------|--------|
|  |                     | Condanna    | Assoluzione | Prescrizione | Remissione querela | Estinzione reato | NDP   | Altro | Incompetenza | combinazione di vari esiti diversi da condanna | %      | v.a.   |
|  |                     |             |             |              |                    |                  |       |       |              |  |        |        |
| Giudizio ordinario per rinvio dal GUP                      | Anno 2019           | 59,39%      | 26,00%      | 6,49%        | 0,29%              | 2,57%            | 0,90% | 0,26% | 0,56%        | 3,53%  | 100,0% | 10.179 |
|  | Anno 2020           | 58,72%      | 25,57%      | 7,27%        | 0,18%              | 2,93%            | 1,08% | 0,30% | 0,49%        | 3,46%  | 100,0% | 7.774  |
|  | 1° semestre 2021    | 56,44%      | 26,20%      | 7,70%        | 0,29%              | 3,03%            | 1,43% | 0,25% | 0,68%        | 3,99%  | 100,0% | 6.497  |
| Giudizio direttissimo                                      | Anno 2019           | 67,05%      | 22,73%      | 0,00%        | 0,00%              | 5,68%            | 0,00% | 1,14% | 0,00%        | 3,41%  | 100,0% | 88     |
|  | Anno 2020           | 75,00%      | 18,18%      | 0,00%        | 2,27%              | 4,55%            | 0,00% | 0,00% | 0,00%        | 0,00%  | 100,0% | 44     |
|  | 1° semestre 2021    | 70,00%      | 12,50%      | 0,00%        | 0,00%              | 2,50%            | 5,00% | 7,50% | 2,50%        | 0,00%  | 100,0% | 40     |
| Giudizio immediato   | Anno 2019           | 82,96%      | 12,22%      | 0,05%        | 0,05%              | 1,15%            | 0,27% | 0,71% | 1,32%        | 100,0%   | 1.825  |        |
|  | Anno 2020           | 81,26%      | 13,58%      | 0,70%        | 0,23%              | 1,17%            | 0,76% | 0,23% | 0,59%        | 1,46%  | 100,0% | 1.708  |
|  | 1° semestre 2021    | 80,96%      | 12,52%      | 0,90%        | 1,42%              | 0,52%            | 0,22% | 0,52% | 1,95%        | 100,0%   | 1.334  |        |
| Riti alternativi (Applicazione pena e giudizio abbreviato) | Anno 2019           | 96,88%      | 2,91%       | 0,00%        | 0,00%              | 0,00%            | 0,00% | 0,00% | 0,00%        | 0,21%  | 100,0% | 481    |
|  | Anno 2020           | 96,39%      | 3,31%       | 0,00%        | 0,00%              | 0,00%            | 0,30% | 0,00% | 0,00%        | 0,00%  | 100,0% | 332    |
|  | 1° semestre 2021    | 96,48%      | 3,52%       | 0,00%        | 0,00%              | 0,00%            | 0,00% | 0,00% | 0,00%        | 0,00%  | 100,0% | 199    |
| Totale sezioni collegiali                                  | Anno 2019           | 64,30%      | 23,10%      | 5,41%        | 0,25%              | 2,29%            | 0,77% | 0,25% | 0,56%        | 3,08%  | 100,0% | 12.573 |
|  | Anno 2020           | 63,97%      | 22,71%      | 5,85%        | 0,19%              | 2,54%            | 0,98% | 0,28% | 0,49%        | 2,98%  | 100,0% | 9.558  |
|  | 1° semestre 2021    | 61,55%      | 23,31%      | 6,34%        | 0,47%              | 2,61%            | 1,26% | 0,27% | 0,64%        | 3,53%  | 100,0% | 8.070  |

In Allegato 3 si riportano le tabelle con i dati disaggregati anche per distretto e circondario per il solo anno 2019. Per alcuni tipi di giudizio si è preferito non scendere a livello di circondario in considerazione della scarsa numerosità dei casi. In ogni caso, nella valutazione dei dati e delle differenze territoriali, vale l'avvertenza di prestare attenzione alla numerosità dei casi osservati che incide in maniera inversamente proporzionale sulla significatività delle statistiche e sul margine di errore che affetta i dati.

## Esiti dei giudizi penali delle sezioni ordinarie delle Corti d'appello.

Per quanto riguarda gli esiti dei giudizi penali in Corte d'appello, gli unici dati nella disponibilità della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa sono i dati aggregati calcolati dagli estrattori statistici di Console i cui criteri di elaborazione degli esiti dei dispositivi non sono conoscibili per la segretezza della documentazione prevista contrattualmente. L'estrattore statistico di Console conteggia tutti gli esiti di merito nelle sole voci conferma/riforma e assoluzione/condanna. Si riporta in tabella 5 l'elaborazione dei dati calcolati dall'estrattore.

**Tab.5 - Corti d'appello -Sezioni ordinarie: Sentenze penali di assoluzione o condanna per tipo udienza, decisione, anno definizione\***

| Tipo udienza  | Tipo decisione | Anno 2019     |               |               | Anno 2020    |               |               | 1° semestre 2021 |               |               |
|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|
|               |                | Assoluzione   | Condanna      | Totale        | Assoluzione  | Condanna      | Totale        | Assoluzione      | Condanna      | Totale        |
| Camereale     | Conferma       | 490           | 13.083        | 13.573        | 376          | 10.011        | 10.387        | 354              | 9.219         | 9.573         |
|               | Riforma        | 2.079         | 8.614         | 10.693        | 1.370        | 5.341         | 6.711         | 1.505            | 4.277         | 5.782         |
|               | <b>Totale</b>  | <b>2.569</b>  | <b>21.697</b> | <b>24.266</b> | <b>1.746</b> | <b>15.352</b> | <b>17.098</b> | <b>1.859</b>     | <b>13.496</b> | <b>15.355</b> |
| Pubblica      | Conferma       | 1.668         | 24.407        | 26.075        | 1.218        | 17.709        | 18.927        | 863              | 11.683        | 12.546        |
|               | Riforma        | 8.665         | 19.637        | 28.302        | 5.937        | 14.615        | 20.552        | 4.109            | 10.492        | 14.601        |
|               | <b>Totale</b>  | <b>10.333</b> | <b>44.044</b> | <b>54.377</b> | <b>7.155</b> | <b>32.324</b> | <b>39.479</b> | <b>4.972</b>     | <b>22.175</b> | <b>27.147</b> |
| <b>Totale</b> | Conferma       | 2.158         | 37.490        | 39.648        | 1.594        | 27.720        | 29.314        | 1.217            | 20.902        | 22.119        |
|               | Riforma        | 10.744        | 28.251        | 38.995        | 7.307        | 19.956        | 27.263        | 5.614            | 14.769        | 20.383        |
|               | <b>Totale</b>  | <b>12.902</b> | <b>65.741</b> | <b>78.643</b> | <b>8.901</b> | <b>47.676</b> | <b>56.577</b> | <b>6.831</b>     | <b>35.671</b> | <b>42.502</b> |

(\*) Le sentenze di assoluzione o condanna costituiscono circa il 69% in media del totale delle sentenze emesse ogni anno dalle Corti d'appello.

Nel triennio in esame, infatti, il totale definiti assume i valori rappresentati nel seguente prospetto:

| Sezioni ordinarie delle Corti d'appello | Anno definizione |               |                  |
|---|------------------|---------------|------------------|
|   | 2019             | 2020          | 1° semestre 2021 |
| <b>Totale definiti</b>                  | <b>113.237</b>   | <b>81.874</b> | <b>56.796</b>    |





## Allegato

### **LA GIURISPRUDENZA SOVRANAZIONALE**

#### ***a) La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo***

Relativamente alla giurisprudenza sovranazionale nell'anno appena decorso, si segnalano alcune interessanti pronunce relative, prevalentemente, alla tematica del processo penale.

In tale ambito, la Corte ha prevalentemente confermato gli orientamenti pregressi, con qualche interessante novità e qualche importante conferma della correttezza di consolidate linee di pensiero. Al netto della (assai) stimolante pronuncia sui rapporti tra tecnica di redazione della sentenza e tutela della parte lesa, su cui è intervenuta la sentenza *J. L. c. Italia* del 27 maggio 2021 e sulla quale ci si sofferma in altra sezione della presente *Relazione*, tra le novità di maggiore interesse, nella tematica del diritto ad un equo processo, è innanzitutto degna di nota la sentenza del 18 marzo 2021 emessa nel caso *Petrella c. Italia*. In essa, la Corte ha constatato la violazione del diritto a un ricorso effettivo in ragione delle modalità di conclusione di un procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa, nel quale le indagini preliminari erano durate cinque anni, all'esito delle quali il pubblico ministero aveva chiesto ed ottenuto l'archiviazione per intervenuta prescrizione del reato, non consentendo così al querelante, non soltanto di vedere la sua causa decisa da un giudice, ma neppure di costituirsi parte civile e di acquisire in tal modo il requisito per richiedere l'indennizzo *ex lege* Pinto, ai sensi dell'art. 2, comma 2-bis, di tale legge. La Corte ha ritenuto priva di pregio l'eccezione del Governo italiano, per cui il ricorrente non sarebbe stato privo di tutela giuridica, considerata la possibilità di ricorso dinanzi al giudice civile facendo valere le medesime doglianze sollevate in sede penale. Secondo la Corte, invero, se l'ordinamento interno di un Paese membro prevede un certo rimedio e quello si rivela in concreto (per motivi attribuibili alle autorità) infruttuoso, non si può ascrivere al cittadino ricorrente la colpa di non aver tentato altra e diversa strada giudiziale, la quale peraltro si sarebbe potuta rivelare più gravosa.

Con la sentenza del 25 marzo 2021 emessa nel caso *Di Martino e Molinari c. Italia*, sempre in materia di diritto a un processo equo, la Corte di

Strasburgo ha statuito che non integra la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione la mancata audizione dei testimoni dell'accusa nell'ipotesi di riforma della sentenza assolutoria resa all'esito di un giudizio abbreviato. Assai interessante l'argomentazione: secondo la Corte, chiedendo di essere giudicati con il rito abbreviato, i ricorrenti avevano rinunciato alle prove orali da assumere nel contraddittorio dibattimentale, per essere così giudicati sulla base delle sole prove documentali versate nel fascicolo processuale, e tale rinuncia andava considerata estesa anche all'ipotesi di *reformatio in pejus* in appello, senza escussione dei testimoni decisivi. Nella pronuncia, la Corte europea indugia anche sul diverso orientamento che, sul punto, risulta aver adottato la Cassazione italiana, che in passato aveva fornito un'interpretazione di ben diversa estensione dell'art. 603, comma 3. cod.pen.pen., richiedendo l'audizione, anche d'ufficio, dei testimoni decisivi per una condanna in appello, in riforma di un'assoluzione in primo grado, pure nell'ipotesi di giudizio abbreviato (S.U. n. 27620 del 2016; n. 18620 del 2017 e n. 14800 del 2018). Si tratta, nella specie, dell'applicazione della dottrina della c.d. "sussidiarietà materiale", che trova la sua espressione nell'articolo 53 della Convenzione<sup>51</sup> e che porta la CEDU a ribadire spesso, nelle sue pronunce, che «le autorità nazionali sono, in linea di principio, meglio in grado del giudice internazionale di determinare quello che è di pubblica utilità»<sup>52</sup>. Il concetto della "sussidiarietà materiale" consiste nel riconoscere il diritto dei Paesi membri di stabilire degli *standards* di diritti e libertà superiori a quelli garantiti dalla Convenzione e, per converso, l'onere della Corte di limitarsi a riconoscere degli *standards* minimi di tutela. Il fine è quello di permettere alle giurisdizioni domestiche di adottare delle soluzioni nazionali specifiche e ridurre sia il rischio di conflitti distruttivi tra Convenzione e sistema nazionale, sia il rischio di determinare una percezione della Corte come di un meccanismo che pone degli incomprensibili *diktat* dall'esterno, mentre invece essa dovrebbe essere la realizzazione di un progetto comune e condiviso.

---

<sup>51</sup> Articolo 53 - **Salvaguardia dei diritti dell'uomo riconosciuti:** *Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte Contraente o in base ad ogni altro accordo al quale essa partecipi.*

<sup>52</sup> Corte Diritti dell'Uomo, sentenza del 21/2/86 nel caso *James ed altri c. Regno Unito*.

In sostanza, pur confermando in altre sentenze emesse nello stesso anno 2021 - *Di Febo c. Italia* e *Morzenti c. Italia*, entrambe del 17 giugno 2021 - l'iniquità di una condanna emessa in appello senza previamente assumere quelle testimonianze decisive per la condanna, ma già ritenute inattendibili o incoerenti nella declaratoria di assoluzione in primo grado, la Corte europea, in tali pronunce, corregge in parte il tiro, ritenendo ragionevole che a tale regola si sottragga il rito abbreviato: tuttavia, con il *caveat* che, se il giudice abbia però fatto uso dei poteri di cui all'art. 441, comma 5, cod.proc.pen. (assunzione d'ufficio di una testimonianza in sede di abbreviato), allora la testimonianza va ripetuta in grado d'appello, ma solo ove risulti determinante.

Lo stesso principio è ulteriormente precisato nella sentenza dell'8 luglio 2021, emessa nel caso *Maestri e altri c. Italia*, dove si chiarisce che la rinnovazione della prova orale risulta necessaria solo nell'ipotesi in cui l'assoluzione venga rovesciata in base a una rivalutazione dei fatti attuata per mezzo delle prove, non anche quando il rovesciamento si fondi su una diversa interpretazione o applicazione di questioni di diritto svolta su fatti già acclarati. Nella specie, la Corte ha osservato che il ribaltamento dell'assoluzione relativa all'associazione a delinquere era dipeso da una diversa interpretazione dell'elemento soggettivo, per cui, non essendovi stata né una nuova ricostruzione dei fatti né una diversa valutazione delle prove, ha escluso che la mancata rinnovazione delle testimonianze a carico integrasse una violazione della Convenzione; ha però ritenuto che la diversa interpretazione dell'elemento soggettivo avesse determinato l'insorgenza di una nuova questione in ordine alle intenzioni degli imputati, e dunque l'obbligo per i giudici di appello di ascoltarli nuovamente, adottando "misure positive" in tal senso.

È da segnalare altra pronuncia relativa al problema dell'incandidabilità *ex lege* dei condannati per determinati reati. La Corte ha affrontato la questione nella sentenza *Miniscalco c. Italia* del 17 giugno 2021, emessa in relazione al divieto di candidarsi alle elezioni regionali imposto ad un condannato per il reato di abuso d'ufficio, commesso prima dell'introduzione legislativa del relativo divieto. Chiamata a rispondere se tale divieto rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 7 della Convenzione (*nulla poena sine lege*), la Corte europea ha premesso che, in linea di principio, i diritti politici ed elettorali non rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 6 § 1 e 7 della Convenzione, attinenti l'equità del processo, ragion per cui, nella maggior

parte delle cause trattate relative all'ineleggibilità o alla perdita di un mandato elettivo, gli organi della Convenzione hanno escluso l'applicabilità del profilo penale dell'articolo 6, oltre a quella dell'articolo 7, per poi concludere che il menzionato divieto corrisponde all'inedoneità assoluta all'esercizio delle funzioni elettive, in quanto incide su un'esigenza oggettiva (l'idoneità morale), la cui assenza porta correttamente a privare una persona del suo diritto di elettorato passivo, e si configura pertanto come misura prevedibile e proporzionata allo scopo legittimo di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata all'interno della pubblica amministrazione.

Di perspicuo significato per i riverberi sul diritto nazionale è poi il principio fissato dalla Corte europea con riguardo ad una controversia civilistica e, pur tuttavia, degno di segnalazione in quanto applicabile anche alla materia penale, relativamente all'istituto della c.d. "autosufficienza del ricorso in cassazione".

Nella sentenza *Succi e altri c. Italia*, la Corte europea era stata chiamata a verificare se il rigetto per inammissibilità del ricorso per cassazione si fosse tradotto o meno in una violazione del "diritto ad un tribunale" e, dunque, se le condizioni imposte per la redazione del ricorso potessero dirsi proporzionate alle finalità perseguite dal legislatore e dalla stessa Corte di cassazione tramite quelle regole ispirate e volte a limitare l'accesso al giudizio di legittimità ai soli casi davvero meritevoli, perché relativi a decisioni di merito viziate in diritto o ad alto tasso nomofilattico. Poste queste premesse, chiarendo la natura della funzione del giudice di ultima istanza - consistente nell'assicurare «l'esatta osservanza, l'uniforme interpretazione della legge, l'unità oggettiva del diritto nazionale» - e rammentando l'importante arretrato che grava sui collegi di legittimità, la Corte europea non critica né ridimensiona la portata del principio di autosufficienza, ed anzi ritiene che esso contribuisca a semplificare il lavoro della Suprema Corte e a meglio garantire il perseguimento degli obiettivi di certezza del diritto e corretta amministrazione della giustizia. In definitiva, la regola dell'autosufficienza, con i conseguenti oneri redazionali imposti al difensore, è ritenuta legittima e opportunamente imposta al fine di salvaguardare il ruolo della Corte di cassazione di giudice della nomofilachia, pur col doveroso *caveat* che la sua applicazione concreta non deve essere improntata ad un formalismo esorbitante, che risulti sproporzionato rispetto ai fini menzionati e all'esigenza di prevedibilità delle condizioni

di redazione del ricorso. In definitiva, la Corte di Strasburgo considera fisiologiche possibili restrizioni all'accesso presso le Corti supreme, ammettendole se giustificate da un fine legittimo e se proporzionate.

Di particolare pregnanza appaiono ancora alcune sentenze che, benché emesse nei confronti di altri Stati membri, offrono ugualmente spunti interessanti, ad esempio, sul rapporto tra libertà di espressione e di stampa e diritto del singolo al rispetto della sua vita privata e alla tutela da offese arrecate da denunce affrettate o da articoli di stampa controversi, riportanti anche fatti coperti dal segreto istruttorio. Così, nel caso *Gawlik c. Liechtenstein*, sentenza del 16 febbraio 2021, la Corte europea ha stabilito la legalità del licenziamento senza preavviso di un medico che, in buona fede, aveva presentato una denuncia penale infondata, accusando un collega di aver applicato l'eutanasia, pur senza aver effettuato le dovute verifiche sui fatti denunciati. Analogamente, nel caso *Sagdik c. Turchia*, sentenza del 9 febbraio 2021, la Corte europea ha constatato la violazione dell'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata), in ragione dell'omessa protezione, da parte delle giurisdizioni nazionali, della reputazione del ricorrente dalle offese arrecate da alcuni articoli di stampa, che avevano pubblicato delle dichiarazioni coperte dal segreto istruttorio e che gli imputavano fatti di particolare gravità, esponendolo al rischio della riprovazione pubblica.

Una sentenza emessa contro la Bulgaria, nel caso *Todorov e altri c. Bulgaria* del 13 luglio 2021, riprende poi il tema della confisca dei proventi del reato, che in passato ha già molto interessato il nostro Paese (si pensi ai casi *Punta Perotti*, *GIEM*, ecc.). La legge bulgara caduta sotto l'osservazione dei giudici di Strasburgo riguardava l'istituzione di una apposita Commissione con il compito di accertare l'acquisto di "beni di valore considerevole" laddove potessero ragionevolmente considerarsi proventi di reato, e eventualmente, all'esito di indagine, sottoporre domanda di confisca al tribunale civile territorialmente competente. Premesso, in merito alla legalità dell'interferenza da parte dello Stato nella specie, che la Corte riconosceva sia l'esistenza di una base legale (ossia la legge del 2005 istitutiva della Commissione), sia la legittimità dello scopo perseguito (il contrasto al crimine ed in particolare al riciclaggio), non restava che focalizzarsi sul terzo e ultimo requisito, ossia la proporzionalità dell'interferenza rispetto allo scopo suddetto. La Corte europea ha proceduto ad una ricognizione preliminare dei precedenti che avevano

fissato gli *standards* idonei a soddisfare il test di proporzionalità e, applicando tali principi al caso in esame, ha evidenziato l'eccessiva ampiezza dell'ambito di applicazione della legge del 2005 sotto un duplice profilo: a) l'eccessiva ampiezza dei reati presupposti, in cui erano ricompresi anche reati non particolarmente gravi ovvero inadeguati a generare reddito; b) l'illimitata retroattività della legge, che ingenerava a sua volta un'eccessiva ampiezza dell'intervallo temporale di applicazione, da cui derivava ulteriormente la difficoltà di provare a distanza di tempo la liceità del reddito o della provenienza dei beni. Ciò nonostante, i giudici di Strasburgo ritenevano non necessariamente illegittima l'interferenza, ove della legge fosse stata fatta ragionevole applicazione da parte dei tribunali. Infine, la Corte ha escluso la violazione della presunzione di innocenza nel corso del procedimento di confisca sulla scorta di due considerazioni: a) innanzitutto, posto che il procedimento di confisca seguiva alla condanna penale, la presunzione di innocenza risultava superata dall'accertamento di colpevolezza; b) inoltre, nel procedimento di confisca bulgara non ricorreva il requisito della "accusa penale", che era determinante, *ratione materiae*, per l'operatività dell'articolo 6 § 2 della Convenzione, cosicché, non vertendosi in materia penale, la confisca dei proventi di reato non poteva considerarsi "pena", dal che ne derivava anche la non violazione del principio di legalità, in punto di retroattività *contra reum* (art. 4 Protocollo 7).

Ulteriore problematica affrontata dalla Cedu nel corso del 2021 ha riguardato gli obblighi degli Stati membri di rispettare la Convenzione sui diritti dell'uomo anche al cospetto dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo. Così, nella causa *Bivolaru e Moldovan c. Francia*, la Corte europea, con sentenza del 25 marzo 2021, ha riconosciuto che l'Unione Europea accorda, in linea di principio, ai diritti fondamentali una protezione quantomeno equivalente, ossia non identica ma «equiparabile» a quella assicurata dalla Convenzione, fermo restando, però, che una tale constatazione di «protezione equivalente» va riesaminata alla luce di ogni possibile cambiamento di situazioni attinenti la protezione dei diritti fondamentali. In altre parole, essendo la "protezione equivalente", appunto, una presunzione, l'autorità giudiziaria di esecuzione deve poter essere autorizzata a derogare, in circostanze eccezionali, ai principi di fiducia e di riconoscimento reciproco tra Stati membri dell'Unione rinviando, o addirittura, in casi eccezionali, negando l'esecuzione di un MAE, come nell'ipotesi in cui l'estradando sollevi, con indizi e prove

adeguate, la sua esposizione al rischio di essere detenuto nel Paese richiedente, nella specie la Romania, in condizioni contrarie all'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali, e dunque ove vi siano dei motivi seri ed accertati che permettano di credere che la persona, una volta estradata, possa subire nel paese di destinazione un trattamento inumano o degradante in ragione di lacune sistemiche presenti nello Stato membro di emissione del MAE.

### ***b) La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea***

Quanto alla giurisprudenza della CGUE, la ben nota sentenza CGUE, Grande Sezione, 2 marzo 2021, causa C-746 del 2018, con la quale la Corte di giustizia si è pronunciata - in sede di interpretazione pregiudiziale dell'art. 15, § 1, della Direttiva 2002/58/CE - sul trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche è esaminata in dettaglio in altra sezione della presente *Relazione*, cui si rimanda

Invece, sul fondamentale problema del diritto al silenzio, in base al principio *nemo tenetur se detegere*, è **degnata di menzione la sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, emessa nella causa C-481/19 del 2 febbraio 2021, BD/Consob**, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale italiana.

La sentenza prende spunto da un procedimento amministrativo, aperto per abuso di informazioni privilegiate dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa italiana (CONSOB), la quale sanzionava un soggetto, per la somma complessiva di euro 300.000,00, sia per le violazioni contestate, sia per la sua mancata collaborazione nel procedimento, atteso che lo stesso, in sede di audizione personale, si era rifiutato di rispondere alle domande della Commissione, mentre tale obbligo risultava imposto da norme dell'Unione Europea, segnatamente dalla direttiva 2003/6 e dal regolamento n. 596/2014. Giunto il caso alla Corte Costituzionale, la stessa - sul presupposto che, nell'ordinamento italiano, le operazioni configuranti un abuso di informazioni privilegiate costituiscono sia un illecito amministrativo che un illecito penale - aveva ritenuto indispensabile consultare la Corte di giustizia in ordine alla compatibilità della normativa italiana (che imponeva sostanzialmente un dovere confessorio) con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in particolare, articoli 47 e 48), e più specificamente con il diritto

al silenzio. La Corte di giustizia, riunita in Grande Sezione, e richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa al diritto ad un equo processo, chiariva che il diritto al silenzio implica che una persona «imputata» non possa essere sanzionata per il suo rifiuto di fornire all'autorità competente risposte che potrebbero far emergere la sua responsabilità per un illecito penale o comunque passibile di sanzioni amministrative a carattere penale. Ne consegue che il diritto al silenzio (“*Nemo tenetur se detegere*”) non vale solo nel processo penale, ma anche in quello amministrativo per un illecito passibile di sanzioni amministrative a carattere penale o nel quale le dichiarazioni confessorie della persona incolpata potrebbero far emergere nei suoi confronti profili di responsabilità penale.

Ancora, in materia di confisca, va segnalata la sentenza del 14 gennaio 2021 della Corte di giustizia, Prima Sezione, nella causa C-393/19, *OM*, emessa a seguito di rinvio pregiudiziale di una Corte d'appello bulgara, in relazione alla confisca seguita ad un reato di contrabbando commesso con un veicolo di proprietà di una società terza asseritamente estranea al fatto.

La Corte del Lussemburgo ha stabilito che la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, letta alla luce degli articoli 17, paragrafo 1, e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, osta sia a una normativa nazionale che consenta la confisca di uno strumento utilizzato per commettere un reato, qualora tale strumento appartenga a un terzo in buona fede, sia a una normativa nazionale che consenta la confisca senza che tale soggetto terzo disponga di un effettivo mezzo giuridico di tutela.

La Corte di giustizia è intervenuta anche in tema di indipendenza dei giudici nelle cause C-896/19, *Repubblika / Il-Prim Ministru*, del 20 aprile 2021 e C-824/18, *AB e a.*, del 2 marzo 2021. In entrambe le pronunce, la Corte, riunita in Grande Sezione, premette che l'indipendenza dei giudici riveste un'importanza fondamentale per l'ordinamento dell'Unione: anzitutto, perché garantisce il buon funzionamento del meccanismo di rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE), e poi perché assicura una tutela giurisdizionale effettiva e un equo processo previsti dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 47 Carta), ragion per cui gli Stati membri devono astenersi dall'adottare regole che possano pregiudicare l'indipendenza dei giudici. Fatta questa premessa, la Corte conclude, nel primo caso, nel senso che non va ravvisata alcuna contrarietà al

diritto dell'Unione nella riforma costituzionale maltese del 2016, che attribuisce al Primo ministro un potere decisivo nella nomina dei giudici, potere comunque bilanciato dall'intervento di un organo indipendente (il Comitato per le nomine in magistratura) incaricato di valutare i candidati e di interloquire con propri pareri. Diversa conclusione nel secondo caso, dove sono state valutate come potenzialmente suscettibili di violare il diritto dell'Unione le (varie) modifiche della legge polacca sul Consiglio nazionale della magistratura, il cui effetto è stato quello di rimuovere il controllo giurisdizionale effettivo sulle decisioni di tale Consiglio, finalizzate a presentare al Presidente della Repubblica i candidati al ruolo di giudice presso la Corte suprema. La sentenza precisa che, in caso di accertata violazione, il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale di disapplicare tali modifiche, ritenute in violazione della normativa UE.

Sul procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, la Corte di giustizia dell'U.E. torna a pronunciarsi con sentenza del 6 ottobre 2021, C561/19. Giova rammentare che il procedimento di rinvio costituisce la chiave di volta del sistema giurisdizionale istituito dai trattati: esso mira ad instaurare un dialogo da giudice a giudice, tra giudice dello Stato membro e Corte di giustizia, allo scopo di assicurare l'unità di interpretazione del diritto dell'Unione, garantendo così la coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto nonché, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati.

Collegati a tale tematica sono due principi di diritto, che costituiscono anche limiti alla discrezionalità degli Stati: il "principio di equivalenza", per il quale gli individui che fanno valere diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione non devono essere svantaggiati rispetto a quelli che invocano situazioni giuridiche soggettive nazionali, e il "principio di effettività", per cui le norme di diritto interno, rilevanti sul piano processuale, non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la tutela dei diritti spettanti in forza del diritto UE, ma devono assicurare, di fatto, una garanzia minima ed adeguata, così favorendo l'applicazione delle norme UE a livello nazionale.

Il quesito posto nella specie, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, dal Consiglio di Stato alla Corte di Giustizia, prendeva spunto da una seconda richiesta di rinvio, formulata da una parte processuale - dopo una primo rinvio già deciso dai giudici del Lussemburgo - in una fase molto

avanzata del procedimento, col risultato di andare tale richiesta ad impattarsi contro «un sistema di preclusioni immanente al processo», instaurato dalla disciplina nazionale, e contro il principio di non alterazione del *thema decidendum*, delimitato dai motivi di impugnazione e da quanto eccepito ed opposto dalle parti nel procedimento, principio peraltro posto a salvaguardia della ragionevole durata processuale, con l'ulteriore rischio di aprire la possibilità alla proposizione «a catena» di questioni pregiudiziali, che a loro volta avrebbero potuto consustanziarsi in possibili abusi del processo e così ledere il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale. Chiedeva dunque il giudice nazionale se, in una tale ipotesi, un'istanza giurisdizionale di ultima istanza potesse considerarsi esonerata dall'obbligo di rinvio.

Nel rammentare che, in caso di corte nazionale di ultima istanza, quest'ultima, in base a giurisprudenza unionista costante, è, in linea di principio, tenuta a rivolgersi alla Corte U.E. quando è chiamata a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto dell'Unione, e può essere esonerata da tale obbligo solo quando abbia constatato che la questione sollevata non è rilevante, o che la disposizione del diritto dell'Unione in questione è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi, la Corte, rispondendo al quesito del Consiglio di Stato, precisa ulteriormente che: a) il giudice non può essere esonerato dall'obbligo di rinvio per il solo motivo che ha già adito la Corte U.E. in via pregiudiziale nell'ambito del medesimo procedimento nazionale; b) tuttavia, esso può astenersi dal sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte U.E. per motivi d'irricevibilità inerenti al procedimento dinanzi a detto giudice, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività.

Degna di menzione è anche la Causa C-497/20, dove la Corte di Giustizia non si è ancora espressa ma risultano presentate, il 9 settembre 2021, le conclusioni dell'Avvocato generale. La tematica della causa è se, in caso di omissione asseritamente immotivata del rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato, vi sia la possibilità di operare direttamente tale rinvio da parte delle Sezioni Unite - interessate dal ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione contro la sentenza del detto Consiglio di Stato (art. 111 comma 8 Cost.). Secondo le menzionate conclusioni, è conforme al diritto dell'Unione che un ricorso in cassazione per «difetto di giurisdizione» non possa essere

utilizzato per impugnare sentenze che facciano applicazione di prassi interpretative elaborate in sede nazionale, confliggenti con sentenze della Corte di giustizia in settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea. La soluzione per ovviare all'applicazione erronea del diritto dell'Unione da parte di un giudice di ultima istanza deve, piuttosto, essere trovata in altre forme procedurali, quali un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, o la facoltà di far valere la responsabilità dello Stato al fine di ottenere tutela giurisdizionale dei diritti dei singoli, riconosciuti dal diritto dell'Unione.

