



Procura generale della Corte suprema di cassazione

**INTERVENTO  
DEL PROCURATORE GENERALE  
LUIGI SALVATO**

*nell'Assemblea generale della Corte  
sulla amministrazione della giustizia nell'anno 2022*

Roma, 26 gennaio 2023



«Credo che vi possa essere una più grande speranza di benessere e felicità per l'uomo se siamo consapevoli dei nostri limiti, se abbandoniamo la ricerca degli assoluti, se ammettiamo che la giustizia è totalmente relativa e umana e se costruiamo il nostro tempio di pace su fondamenta, rese quanto più stabili possibili da un netto bilanciamento di interessi, basato su uno studio quanto più attento e completo possibile dell'esperienza umana»

Arthur Linton Corbin, Lettera di pensionamento al Corpo docente della *Yale Law School*



## SOMMARIO

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

**INTRODUZIONE** *pag. 11*

**1. IL SERVIZIO PENALE** *pag. 21*

**Premessa**

#### **Parte Prima**

**L'attività nell'anno 2022**

- 1. Violenza di genere e stato di attuazione del 'codice rosso'*
- 2. Gli infortuni sul lavoro*
- 3. I reati di criminalità organizzata*
- 4. Il terrorismo*
- 5. La giurisdizione penale in materia di crisi d'impresa: la più recente evoluzione dell'esegesi di legittimità*
- 6. Le frodi nell'erogazione dei fondi alle imprese per il Covid-19*
- 7. Collaborazione con la giustizia e benefici penitenziari*
- 8. L'attività della Procura generale nei procedimenti E.P.P.O.*
- 9. La giurisprudenza sovranazionale*
  - a) Decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*
  - b) Decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea*

## **Parte Seconda**

### **La riforma del processo penale**

1. *Il processo penale telematico*
2. *Profili della riforma del processo penale*
  - a) *Le nuove forme di controllo del giudice sull'operato del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari*
  - b) *L'udienza 'filtro' e le possibili criticità*
  - c) *Dibattimento, appello e possibili criticità*
  - d) *Il giudizio di cassazione*
  - e) *Riforma delle sanzioni sostitutive*

## **Parte Terza**

### **La risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri e l'avvocazione**

1. *La risoluzione dei contrasti*
2. *L'avvocazione*

## **2. IL SERVIZIO CIVILE**

*pag. 105*

1. *La crisi del giudizio civile di legittimità e le linee di azione del P.N.R.R.*
2. *Le riforme dell'anno 2022: il riordino dei riti e la scelta del rito*
3. *Lo spoglio e la selezione dei ricorsi. Il processo civile telematico*
4. *L'attività svolta nell'ambito civile*
  - a) *I giudizi assegnati alle Sezioni Unite civili. Il ricorso nell'interesse della legge. Il rinvio pregiudiziale. Il ricorso per revocazione ex art. 391-quater c.p.c.*
  - b) *Il diritto delle persone e della famiglia*
  - c) *Il diritto dello straniero*

- d) *Il diritto civile ‘classico’*
- e) *Le controversie nei confronti della P.A.*
- f) *Il diritto della crisi d’impresa*
- g) *Il diritto del lavoro e della previdenza*
- 5. *La materia tributaria*
  - a) *Il contenzioso tributario di legittimità e l’intervento della Procura generale*
  - b) *Il contributo della Procura generale alla nomofilachia della Corte di cassazione*

### **3. IL SERVIZIO DISCIPLINARE**

*pag. 165*

#### **Premessa**

- 1. *Responsabilità etica, deontologica, disciplinare, civile, penale; la professionalità*
- 2. *L’azione disciplinare*
- 3. *Le riforme dell’anno 2022*
- 4. *L’organizzazione del Servizio disciplinare*
- 5. *L’attività nell’anno 2022*
  - a) *Questioni procedurali e processuali*
  - b) *Questioni di diritto sostanziale*

### **4. L’ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE**

*pag. 217*

### **5. I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA**

*pag. 221*

## **6. L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI – U.A.I.**

*pag. 223*

- 1. L'organizzazione dell'Ufficio*
- 2. La Conferenza dei Procuratori Generali Europei*
- 3. L'attività nell'ambito Unione europea*
- 4. Le attività bilaterali*

## **7. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO**

*pag. 235*

- 1. Il sistema di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006*
- 2. L'Ufficio Affari Interni nei nuovi criteri organizzativi*
- 3. L'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006 e le riforme del 2022*
  - a) La riforma del processo penale*
  - b) Le modifiche in tema di progetto organizzativo*
  - c) Informatica e uffici di Procura*
  - d) L'impatto sull'attività svolta dagli uffici requirenti dell'entrata in funzione dell'Ufficio per il Processo*
  - e) I rapporti con il Procuratore europeo*
- 4. I temi trattati nel corso dell'anno*
  - a) La comunicazione istituzionale su procedimenti penali: gli orientamenti e la prima esperienza applicativa*
  - b) Le attività relative alle frodi nelle varie forme di finanziamento*
  - c) La collaborazione con la Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati*
  - d) La tutela penale del lavoro*
  - e) I reati in materia di violenza di genere*
  - f) Gli orientamenti in tema di sequestri delle imbarcazioni usate per l'immigrazione illegale*



- g) *Le iniziative sul ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa*

## **8. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO** *pag. 257*

### **Premessa**

1. *Le mafie interne*
  - a) *Cosa nostra*
  - b) *Camorra*
  - c) *'Ndrangheta*
  - d) *Mafie pugliesi*
2. *Le mafie straniere*
  - a) *La mafia nigeriana*
3. *Il terrorismo interno*
  - a) *Le formazioni anarchiche*
  - b) *L'eversione di estrema sinistra*
  - c) *L'eversione di estrema destra*
4. *Il terrorismo internazionale*
  - a) *Il terrorismo di matrice confessionale*
  - b) *La guerra in Ucraina e i combattenti nel Donbass*

## **ALLEGATI**

*Statistiche relative all'attività della Procura generale:*

- |                                 |                 |
|---------------------------------|-----------------|
| a) <i>servizio penale</i>       | <i>pag. 289</i> |
| b) <i>servizio civile</i>       | <i>pag. 299</i> |
| c) <i>servizio disciplinare</i> | <i>pag. 309</i> |



## INTRODUZIONE

L'intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione in occasione dell'Assemblea generale della Corte sulla amministrazione della giustizia deve offrire una sintesi dell'attività svolta dalla Procura generale nell'anno da poco decorso. Finalità dell'intervento è altresì quella di prefigurare misure e modalità da attuare per rendere sempre più efficace l'azione dell'Ufficio, che particolarmente si impone quest'anno, tenuto conto delle riforme realizzate dal legislatore nel 2022, di ordinamento e della disciplina del processo, civile e penale, anche di legittimità.

Deflagrata nel 2020 la gravissima crisi globale, economica e sociale, provocata dalla pandemia da Covid-19, il 2022 è stato l'anno dell'avvio della ripresa (che si auspica stabile e feconda), grazie ad un atteggiamento resiliente della gran parte di coloro che vivono nel nostro Paese, capace di dare il meglio nelle situazioni di maggiore difficoltà, alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) che, per gli obiettivi fissati e per le strategie elaborate per conseguirli (attuate e in corso di realizzazione), costituisce un'occasione di grande sviluppo, anche per la giustizia. La dichiarata consapevolezza che occorre abbandonare la «illusione che le riforme di quei complessi congegni tecnici della giustizia che sono i processi civile e penale e amministrativo, bastino di per sé sole a risolvere la crisi» della giustizia, si è tradotta in una serie articolata di interventi (alcuni già realizzati, altri in corso di attuazione) strutturali, ordinamentali e processuali, che stanno anche potenziando le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono stati destinati specifici investimenti, fissando cinque obiettivi e le modalità per conseguirli.

A queste riforme l'intervento dedica attenzione, approfondendole dall'angolo prospettico del pubblico ministero di legittimità, figura connotata, all'interno della magistratura requirente, da caratteri peculiari, in conseguenza della collocazione

ordinamentale e del contenuto delle molteplici attribuzioni dello stesso. Di tali caratteri, in premessa, occorre dare sinteticamente conto, per porre in luce la missione affidata dall'ordinamento al pubblico ministero di legittimità, che quindi deve ispirarne l'azione e che occorre avere ben presente, anche al fine di apprezzare l'attività svolta nel 2022 e quella da svolgere nel corso di quest'anno.

Preliminarmente occorre ricordare, per linee generalissime, che l'attuale configurazione del pubblico ministero costituisce l'esito di una lunga e complessa evoluzione. All'indomani dell'unità d'Italia funzione del pubblico ministero era quella di «rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, posto sotto la direzione del Ministro della giustizia», organo tramite cui il governo controllava da vicino l'amministrazione della giustizia. A partire dalla fine del secolo XIX, questa funzione è venuta scolorendosi, continuando tuttavia a pesare l'origine dell'organo e la previsione di un forte legame con l'esecutivo, reciso dalla legge delle guarentigie e soprattutto dalla Costituzione, che ha disegnato il nuovo statuto di indipendenza e di autonomia della magistratura, e in essa del magistrato del pubblico ministero. Nello Stato costituzionale il ruolo di garanzia del pubblico ministero e di organo che concorre alla tutela dei diritti fondamentali si è progressivamente allargato, parallelamente a quello della giurisdizione. Si è affermata una nuova concezione del pubblico ministero, esito della transizione da «organo di legalità» ad «organo di giustizia» (Corte cost., sentenza n. 88 del 1991) e promotore dei diritti, che garantisce i principi dello Stato di diritto, il rispetto del principio di eguaglianza, l'effettività delle garanzie e delle tutele, contribuendo ad un'amministrazione della giustizia equa e imparziale.

La *Dichiarazione di Bordeaux* su «giudici e procuratori in una società democratica» (adottata il 18 novembre 2009 nell'ambito dei Consigli consultivi dei giudici e dei procuratori in seno al Consiglio d'Europa) sottolinea il «ruolo distinto, ma complementare, dei giudici e dei procuratori», entrambi «garanzia

necessaria per una giustizia equa, imparziale ed efficace» e che, appunto per questo, devono essere «entrambi indipendenti e imparziali». Analogamente, con efficacia, la *Carta di Roma*, nell'associare l'azione del pubblico ministero alla tutela dei diritti, rimarca che agisce «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo», sottolineando altresì il documento finale redatto il 28 maggio 2011 all'esito della Rete dei Procuratori generali delle Corti Supreme dell'Unione il suo ruolo di “organo di giustizia” e “promotore di diritti”.

Il pubblico ministero svolge tale ruolo all'interno della funzione giurisdizionale, affidata alla magistratura giudicante, espletando compiti sicuramente diversi e distinti da quelli spettanti a quest'ultima, ma complementari. A detta evoluzione non si è tuttavia accompagnato il superamento di alcune ambiguità della figura del pubblico ministero, concernenti, tra l'altro, contenuto e caratteri della garanzia di indipendenza. Ferma la considerazione che, per dettato costituzionale, l'indipendenza esterna è omologata a quella del giudice (ciò che esclude modelli di organizzazione soggetti a forme di controllo/condizionamento appunto esterni), restano infatti controversi i caratteri di quella interna, a causa della complessità del bilanciamento delle esigenze di uniformità dell'esercizio dell'azione penale e delle ragioni di autonomia del singolo magistrato, della relazione tra indipendenza funzionale del singolo sostituto, principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e garanzia di legalità sostanziale (art. 25, secondo comma, Cost.). Tali complessità si riverberano sulla definizione dell'assetto gerarchico, destrutturato dalla riforma dell'Ordinamento giudiziario del 1988, recuperato dalla riforma del 2006, in seguito in parte attenuato dall'attività paranormativa del C.S.M. e ancora oggetto di discussione. La questione del pubblico ministero costituisce – dunque e ancora – «uno dei nodi

irrisolti degli studi sull'ordinamento giudiziario», ma è certo che, «liberato dal vincolo con il potere esecutivo, il pubblico ministero [ha] cambia[to] volto». L'interesse perseguito dall'azione processuale del pubblico ministero è di carattere generale; benché nella dialettica del processo rivesta il ruolo formale di parte, suo compito è quello di cooperare con il giudice in vista della corretta attuazione del diritto per garantire i valori di legalità che fanno capo all'intera comunità sociale. La finalità che si impone al pubblico ministero è quella dell'accertamento della verità e dell'applicazione corretta della legge. La natura dell'interesse affidato alla cura del pubblico ministero e l'assunta veste di «organo di giustizia» danno ragione della sua collocazione all'interno della giurisdizione e dell'esigenza che, per la corretta esplicazione dei compiti affidatigli, egli si alimenti della cultura della giurisdizione. Quest'ultima non è un'astratta espressione o uno stanco mantra o, addirittura, un '*mana*'. Anche non ignorando che riempire di significato l'espressione è operazione complessa e controversa, è difficile confutare che ciò significa che tutti i magistrati – indipendentemente dalle funzioni svolte, fermi i differenti ruoli svolti nella dialettica del processo – devono maturare (e alimentarsi di) una comune condivisione dei principi costituzionali e delle Carte sovranazionali che governano la funzione giudiziaria, nella consapevolezza che sono chiamati a cooperare, benché con ruoli e compiti differenti, al conseguimento di uno stesso fine: la corretta applicazione della legge in vista della piena tutela dei diritti.

All'interno della magistratura requirente che, nel tempo, ha assunto un volto diverso da quello primigenio, il pubblico ministero di legittimità si caratterizza ulteriormente per la peculiarità della collocazione ordinamentale e della configurazione funzionale. Esso è posto al vertice (requirente) del sistema processuale, ma sicuramente non in senso gerarchico. Se si ha riguardo alla Costituzione emerge chiara la peculiarità della relazione con il *suo giudice*. Acutamente è stato, infatti, osservato che l'art. 104 Cost. stabilisce che sono membri di diritto del C.S.M. «il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione»;

quindi, allinea «entrambi gli organi prima del complemento specificativo loro riferito, a riprova che il Procuratore generale è, per singolare statuto, pienamente inerente alla Corte di cui è parte e non già mero agente “presso” quest’ultima (cfr. art. 108 Cost.), diversamente cioè dai magistrati del pubblico ministero in genere rispetto agli organi giurisdizionali di merito». Ciò vuol dire che «“della Corte” complessivamente intesa fa parte in senso costituzionale anche l’organo requirente» e che, quindi, è a questa che occorre volgere lo sguardo per cogliere appieno la funzione del pubblico ministero di legittimità. L’ordinamento prevede una Corte di cassazione deputata a formare diritto vivente e a rendere principi uniformi di interpretazione giuridica (funzione inerente allo *ius constitutionis*), oltre che a eliminare la sentenza ingiusta (funzione inerente allo *ius litigatoris*).

Il pubblico ministero di legittimità, quale organo inserito nell’ambito della giurisdizione e per l’accennata collocazione, è chiamato a svolgere un’attività che, in cooperazione con quella della Corte, deve mirare all’affermazione dell’interpretazione corretta e uniforme. È portatore dell’interesse pubblico alla difesa del diritto e della sua unità, non è rappresentante di un potere e veicola nel processo un punto di vista autenticamente indipendente (ciò che lo accosta all’organo decidente), con una posizione assolutamente peculiare, come dimostra un *excursus*, di necessità sintetico, dei molteplici compiti affidati alla Procura generale.

Muovendo dalla materia penale, a segnare con riguardo a questa il distacco rispetto all’ufficio requirente di merito, è sufficiente ricordare che alla Procura generale non spettano funzioni di avvio del processo, né di impulso dello stesso mediante le impugnazioni. E neppure, come detto, esiste alcuna gerarchia rispetto agli uffici requirenti di merito. Il Procuratore generale interviene nei processi dinanzi alla Corte di cassazione con piena libertà di formulare le conclusioni, senza essere tenuto a sostenere le ragioni del pubblico ministero ricorrente. Deve prendere posizione circa gli eventuali *errores in procedendo* o *in iudicando* che viziano la sentenza di merito, dovendo soprattutto contribuire

all'uniforme interpretazione della legge da parte della Corte di cassazione: è questo il fine cui deve ispirare la sua azione.

La natura composita del pubblico ministero – deputato a farsi carico dell'accusa, ma con l'onere di agire in modo imparziale e disinteressato rispetto allo scopo della condanna dell'imputato –, in relazione all'ufficio requirente di legittimità cede il passo al secondo profilo, rendendolo qualificabile appieno «organo di giustizia», chiamato a cooperare con la Corte nel vegliare sulla «osservanza delle leggi».

La Procura generale deve ispirare la sua azione alla Costituzione, la quale pone il contraddittorio come principio cardine del processo penale, contro ogni rischio di solipsismo giudiziario, e fissa una cultura della decisione giudiziaria come frutto della dialettica argomentativa tra gli attori del processo (tutelata dagli artt. 24 e 111 della Costituzione). Non è dunque mero sostenitore della pubblica accusa, ma svolge un variegato e complesso compito nell'attuale contesto di “legalità giurisprudenziale”, per assicurare quella “neutralità giudiziaria” che fonda le prerogative costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura, quale potere che si esercita attraverso la soggezione soltanto (ma sempre) alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.). La Procura generale, mediante le sue requisitorie, è “motore di cambiamento” (grazie anche al metodo ascensionale sperimentato in sede di orientamenti *ex art. 6*, che garantisce un dialogo con i pubblici ministeri territoriali e la rende veicolo dei problemi e delle esigenze del ‘merito’, filtrati attraverso la propria visione), con funzione di protezione e promozione dei valori costituzionali e delle Carte sovranazionali, ma anche “custode del cambiamento”, cooperante con la Corte per assicurare la prevedibilità delle decisioni, garanzia fondamentale per le persone.

In ambito penale, accanto alla funzione requirente, come detto, colorata da sicura specificità, si pone poi la funzione decidente, nel risolvere i contrasti tra pubblici ministeri appartenenti a distretti diversi, anche a giurisdizioni diverse (ordinaria e militare), nonché in ordine ai conflitti di competenza tra l'E.P.P.O. e le procure italiane



e per le determinazioni richieste in particolari ipotesi (artt. 25, § 4, e 34, §§ 5 e 6, del Regolamento U.E. 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, cfr. art. 18 del d.lgs. n. 9 del 2021), chiaramente di contenuto nomofilattico e, sostanzialmente, ispirata a custodire e applicare gli orientamenti della Corte di cassazione.

Improntati, altresì, alla finalità nomofilattica sono i compiti dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, che individua nella Procura generale l'organo promotore della fisiologia del sistema di vigilanza sull'attività del pubblico ministero, al fine di salvaguardare la c.d. nomofilachia delle prassi e di garantire il principio di uguaglianza e prevedibilità delle decisioni giudiziarie attraverso un istituto che non è espressione di gerarchia, grazie al già citato metodo ascensionale e cooperativo.

Il Procuratore generale esercita altresì «la sorveglianza» sul Procuratore Nazionale Antimafia, previsione che ha consentito una fruttuosa collaborazione che va oltre l'ambito proprio del sostantivo, attraverso la segnalazione di questioni in relazione alle quali emergeva l'esigenza di un contributo alla nomofilachia della Procura generale, con riguardo a temi di competenza della D.N.A.A., mediante argomenti di riflessione rilevanti ai fini delle richiamate attribuzioni dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 e attraverso una collaborazione nel settore delle relazioni internazionali.

Volgendo lo sguardo al settore civile, il codice di rito prevede casi e modi dell'intervento del pubblico ministero nei giudizi civili, approfonditi nella parte a questi dedicata. L'intervento è previsto non in ragione della natura e dell'oggetto della controversia, ma della funzione istituzionale di organo cooperante alla nomofilachia, evaporando del tutto in detto ambito la posizione di parte e risultando esaltati i suoi caratteri di organo di giustizia, chiamato a collaborare alla realizzazione dell'ordinamento indipendentemente dalla natura degli interessi in concreto dedotti in giudizio.

L'evoluzione dell'ordinamento giuridico interno (costituito da un «ordine giuridico leggero» e da plurime fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa) e l'affermarsi di quello

c.d. multilivello hanno accresciuto il bisogno di nomofilachia e, quindi, l'importanza dell'intervento del pubblico ministero di legittimità. Nella parte dedicata al settore civile sono approfondite le ragioni per cui il pubblico ministero di legittimità è strumento irrinunciabile della funzione nomofilattica, costituendo una delle 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 dei caratteri e della finalità di detta funzione, deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi.

Il pubblico ministero di legittimità è chiamato a dare il suo apporto alla dialettica processuale con la prospettazione imparziale delle questioni. Svolge un ruolo centrale e dinamico che, peraltro, neanche presenta profili di singolarità nel panorama europeo, tenuto conto dell'omologo compito espletato dagli avvocati generali nel processo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea che, non diversamente da questo, è quello di «assistere quest'ultima [la Corte di giustizia] nell'adempimento della sua missione, che è di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato» (sentenza 8 febbraio 2000, C-17/98, *Emesa Sugar*). Proprio alla luce di tale finalità andrà approfondita l'eventualità di un intervento che abbia ad oggetto piuttosto che il ricorso esclusivamente, e soltanto, le questioni in relazione alle quali, tra le molte di regola con questo sollevate, ne sussistono i presupposti giustificativi. Correttamente inteso, l'intervento non è retaggio del passato, ma istituto attuale, coerente con le esigenze di un ordinamento in continua evoluzione. Il legislatore, con le recenti riforme, ha confermato importanza e centralità dell'intervento, con innovazioni che devono essere colte e applicate al giusto e da cui, come indicato nella parte dedicata al settore civile, l'ufficio ha già preso spunto e che intende ulteriormente sviluppare. Si tratta dunque di rafforzare la sinergia tra ufficio giudicante e requirente, resa possibile dalla posizione di imparzialità del pubblico ministero di legittimità e dalla finalità del suo intervento nel giudizio.

Tra i molteplici compiti della Procura generale, riveste pregnante importanza il controllo disciplinare sui magistrati. La giustizia disciplinare, presidio dell'osservanza dei doveri che si impongono ai magistrati, è uno degli strumenti che possono contribuire a riconquistare la piena fiducia dei cittadini nella giustizia. Della rilevanza di detta funzione l'Ufficio ha consapevolezza, come anche della sua complessità e delicatezza, poiché occorre garantire, allo stesso tempo, attraverso un non semplice bilanciamento degli interessi in gioco, l'osservanza dei doveri dei magistrati, nel rispetto dei principi di tipicità e di legalità, e i valori costituzionali che governano la giurisdizione, evitando una pericolosa distorsione dell'istituto rispetto alla sola finalità cui mira, come chiarito nella parte dedicata a tale ambito. Anche in ordine ai compiti spettanti nella materia disciplinare emerge l'assoluta peculiarità della figura del pubblico ministero di legittimità, chiamato a svolgere una funzione non soltanto inquirente e requirente, ma anche decidente e che «assomma in sé l'esercizio sia di funzioni propulsive, ricercando la prova come il p.m. nelle indagini preliminari del procedimento penale, che funzioni di garanzia, perché può pronunciarsi sulla notizia di addebito disciplinare adottando il provvedimento di archiviazione» (Cass. S.U., n. 14664 del 2011), risultando esaltato il carattere di organo di giustizia e garanzia.

Di rilievo è, infine, l'attività in ambito internazionale, di cui si dà conto nella parte a questa dedicata. La Procura generale ne ha ben chiara l'importanza, specie con riguardo alle relazioni all'interno dell'Unione europea, nella consapevolezza che tratto caratterizzante dell'Unione è l'essere una "Comunità di diritto". Ciò perché il sistema giuridico dell'Unione è caratterizzato da un procedimento di formazione delle norme che, nella gran parte dei casi, non è di tipo convenzionale e in cui ha un ruolo attivo il Parlamento europeo, e perché motore essenziale nella sua costruzione e definizione è stata la giurisprudenza della Corte di giustizia che, con la cooperazione dei giudici nazionali, ha consacrato e assimilato l'Unione a una vera e propria "Comunità di

diritto”, in cui è centrale il rispetto della *Rule of Law*. L’istituzione della Procura europea e i compiti attribuiti alla Procura generale accrescono l’importanza dell’attività di quest’ultima in tale ambito e sollecitano una riflessione da portare nelle sedi competenti in ordine all’eventualità di una rimediazione dell’orientamento che nega la legittimazione del pubblico ministero al rinvio pregiudiziale (Corte di giustizia, sentenze 18 giugno 2002, *C-92/00*, e 30 marzo 2006, *C-259/04*).

In definitiva, la pur breve sintesi svolta pone in luce che le molteplici funzioni assegnate alla Procura generale, nella loro diversità, sono unificate, come è stato efficacemente osservato, da «un filo rosso che tutte le lega e che è costituito dall’obiettivo di garanzia della uniformità, intesa non come conformazione dall’alto ma come costante verifica del rispetto dell’uguaglianza». In tutti gli ambiti di attività la funzione deve essere ispirata al perseguimento di un interesse generale, che è quello «alla tenuta della legalità repubblicana, quale si desume dal dettato costituzionale e dalle disposizioni normative che vi si adeguano e la attuano», assumendo il Procuratore generale il ruolo «di controllore della legalità del giudizio» e di questo dà conto l’esposizione dell’attività svolta nell’anno 2022<sup>1</sup>.

---

1 Alla redazione della relazione hanno contribuito:

- gli Avvocati generali Renato Finocchi Ghersi, Francesco Salzano, Pietro Gaeta, Carmelo Sgroi, Pasquale Fimiani e Rita Sanlorenzo;
- i Sostituti Procuratori generali Giuseppina Casella, Corrado Mistri, Nicola Lettieri, Alberto Vincenzo Guglielmo Cardino, Mauro Vitiello, Olga Mignolo, Mario Fresa, Giulio Romano, Maria Rosa Dell’Erba, Mariella De Masellis, Lucia Odello, Giovanni Di Leo, Marilia di Nardo, Stefano Tocci, Tomaso Epidendio, Simone Perelli, Francesca Loy, Alessandro Pepe, Annamaria Soldi, Luisa De Renzis, Elisabetta Ceniccola, Giovanni Battista Nardecchia, Luigi Cuomo, Pietro Molino, Piergiorgio Morosini, Stanislao De Matteis, Fulvio Troncone, Roberto Mucci, Aldo Ceniccola, Luigi Giordano e Alessandro Cimmino.
- il Segretario generale Marco Dall’Olio e i Vice Segretari generali Stefano Visonà e Antonietta Picardi.

# 1. IL SERVIZIO PENALE

## *Premessa*

Ogni riforma della procedura esercita un potere seduttivo che deriva dalla fascinazione del ‘nuovo’. Dalla speranza, cioè, che gli innesti rimedino e risanino le criticità riscontrate nel sistema vigente, cui tuttavia si accompagna il timore che l’alterazione dei precedenti equilibri del sistema possa nuocere alla sua complessiva ergonomia: a uno stato di quiete che, benché non ottimale, ha comunque trovato equilibri e funzionalità. Il timore, insomma, che modifiche non semplici e di profonda incisione restituiscano, quantomeno nel breve periodo, un processo penale meno lineare, appesantito più che semplificato, ulteriormente disperso più che ricompattato. Anche perché, nella procedura penale, come nella vita, ‘nessuno torna indietro’, nel senso che, nell’impossibilità di sperimentare, i diversi meccanismi processuali difficilmente sono destinati, nel futuro, ad arretrare: possono essere ritoccati e migliorarsi, ma hanno comunque qualcosa di irreversibile. E dunque: progressiva ‘sostituzione’ della scrittura all’oralità del processo; ‘improcedibilità’; canone della ‘probabile condanna’ per l’accesso al dibattimento; udienza ‘filtro’ pensata a tale scopo; ma anche: rigoroso controllo su perentori termini di indagine; *effettiva* sostituzione della pena detentiva, ecc., costituiscono – nel ‘bene’ e nel ‘male’, cioè nella valutazione positiva o parzialmente positiva o negativa delle loro rispettive *rationes* – novità procedurali destinate a ‘penetrare’ il processo penale italiano e a permanervi. Divengono, cioè, novità strutturali destinate a comporre il nuovo genoma del processo, destinate a espandersi nel futuro (come avvenuto ad esempio, nel passato, per il giudizio abbreviato e l’udienza preliminare), ma quasi mai a essere da esso estromesse in futuro.

L’analisi che andrà svolta in questa fase di avvio costituisce un esame *in vitro* del D.N.A. del *futuro* processo italiano: ed è pertanto compito delicato e oneroso quello di chi oggi muove dall’aspetto dell’abbozzo su carta per immaginare (indovinare) il

quadro completo della realtà futura.

La c.d. *riforma Cartabia* della procedura penale ambisce a essere (ed è) una riforma globale e sistematica, benché realizzata mediante innesti nel *corpus* del codice di rito penale vigente e impone riflessioni di vasta portata.

La finalità del presente intervento, esplicitata nella premessa introduttiva, impone di occuparsi *anche* di detta riforma, limitatamente ad alcuni profili generali, per apprezzarne le ricadute sull'azione da realizzare nel 2023, fermo che questa non è – non può essere – una sede di analisi dottrinale e specifica e che non spettano a questo Ufficio valutazioni ‘politiche’ delle riforme o dei loro presupposti ideologici sul processo o degli assiomi di politica criminale da cui muovono. La sovranità del legislatore storico va rispettata e preservata anche rispetto alle interferenze ‘indirette’ ben verificabili in questi casi. Nondimeno, in questa sede, si impone, sia pure in sintesi, di dare atto delle ‘novità’ procedurali (ovviamente selezionate per rilevanza), per ipotizzarne il presumibile impatto sulle funzionalità future e le eventuali criticità. Dunque, la prima parte dell'esposizione dell'attività dell'Ufficio nell'ambito penale dà conto di alcuni fenomeni salienti della realtà giudiziaria nell'anno appena trascorso; la seconda esamina alcuni profili della riforma della disciplina del processo.

## Parte Prima L'attività nell'anno 2022

### *1. Violenza di genere e stato di attuazione del 'codice rosso'*

Anche per l'anno 2022 le rilevazioni statistiche evidenziano dati preoccupanti. Relativamente al periodo 1° gennaio - 30 ottobre 2022, rispetto al numero complessivo registrato di 246 omicidi, 91 vittime sono donne, di cui 79 uccise in ambito familiare/affettivo; di queste, 46 hanno trovato la morte per mano del *partner/ex partner*. I numeri concludono la tragedia di questo fenomeno. Quasi il 40% delle vittime degli omicidi in Italia è una donna; la quasi totalità (79 su 91) lo è in un ambito familiare o in un contesto affettivo; commessi quasi sempre da parte di chi, con la vittima, ha o ha avuto una relazione affettiva.

Il mero dato statistico rimanda un lieve decremento: nell'andamento generale dei delitti (da 248 a 246, -1%); nel numero delle vittime di genere femminile (da 101 a 91, -10%); dei delitti commessi in ambito familiare/affettivo (da 124 a 106, -15%, flessione che, in tale ambito, attiene anche al numero delle vittime di genere femminile, che passano da 86 a 79, -8%); del numero di omicidi commessi dal *partner* o *ex partner* (da 62 a 50, -19%) e delle vittime donne (da 57 a 46, -19%). La leggera flessione, non implausibilmente, è frutto anche dell'impegno sempre più attento e mirato delle Procure della Repubblica e delle FF.OO.

Dalle relazioni dei Procuratori generali trasmesse a quest'Ufficio *ex art. 6* d.lgs. n. 106 del 2006 emerge, invero, un quadro d'insieme che restituisce l'immagine di una magistratura inquirente sempre più attenta e consapevole della necessità di adottare in tale ambito strumenti di contrasto – investigativi e organizzativi – particolarmente tempestivi ed efficaci. Gli uffici di Procura, anche nell'anno in corso, hanno infatti ulteriormente affinato procedure e moduli organizzativi, per garantire massima sollecitudine ed effettività nella trattazione dei procedimenti. Nei tre anni di vigenza della legge n. 60 del 19 luglio 2019 è maturata una diversa attenzione, frutto di una 'crescita' nella sensibilità



all'approccio della materia e della consapevolezza della gravità del fenomeno, che esige indagini rapide, complete e incisive, per porre argine a un'ondata di violenza che, nonostante l'eccezionale sforzo della Polizia giudiziaria e della Magistratura inquirente e giudicante, sembra non arrestarsi.

La violenza contro le donne è un fenomeno allarmante che interroga tutti, innanzitutto a livello culturale, sulle ragioni che lo sottendono. Esige, in primo luogo, che sia considerato e contrastato per quello che è: vale a dire, una vera 'emergenza nazionale', che travalica le tradizionali epifanie cui, nei decenni, ci hanno abituato le emergenze criminose e che, dunque, sotto tale aspetto è anche più subdola. È un'emergenza spesso sottostimata, quando non negata, per il carico di vergogna coscienziale che si porta dietro, difficile da comprendere e poi da ammettere: perché mai una società ormai completamente secolarizzata, emancipata e dinamica nei ruoli sociali, disinibita nel costume, libertaria nelle idee, egualitaria nelle aspirazioni, riversa poi essenzialmente sulle donne un tasso di violenza inconcepibile per quantità e modalità? È un interrogativo culturalmente angosciante, che fuoriesce ovviamente dai confini nazionali: nel 2013 l'O.M.S. aveva dichiarato la violenza contro le donne un'epidemia e nel 2018 il Segretario generale dell'O.N.U. l'aveva paragonata a una pandemia globale. Poco prima della pandemia, una lunghissima Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 febbraio 2019 aveva dato atto del regresso a tale data dei diritti delle donne nell'U.E., definendo il termine «regresso» «come una resistenza al cambiamento sociale progressista, un'involuzione rispetto ai diritti acquisiti». Affermazioni, queste, che inducono a un *mea culpa* del giuridico. Infatti, se alla base della violenza si nasconde, spesso, una (inconfessata) resilienza culturale alla parità, alla piena similitudine antropologica ed esistenziale e all'identità sociale, allora il diritto deve confessare (e pentirsi) della finta neutralità di genere che ancora ispira non pochi suoi istituti; così come della troppo marcata impronta individualistica della società che ne è derivata, dovendo comprendere, come ha scritto Amartya Sen, che i diritti umani e le libertà individuali



vogliono dire che, «se una persona si trova in una posizione da cui può intervenire in modo efficace per scongiurare la violazione di un certo diritto, essa ha una buona ragione per procedere in tal senso». I doveri verso la società giustificano la pretesa di azioni positive e la realizzazione dell'eguaglianza di genere esige che tutti diano corso al dovere di praticarla. Per tali doveri, anche la funzione rieducativa della sanzione rende lecito pretendere azioni positive, in grado di dimostrare vero ravvedimento.

La giurisdizione è chiamata a osservare l'esito finale di tali contraddizioni culturali, provando a lavorare, secondo la sua funzione, sulle cause prossime. Quindi, come in passato per altre emergenze, lavorando alla prevenzione dell'«ultimo stadio» del fenomeno e alla repressione immediata di ogni minima devianza antiggiuridica: con efficienza e specializzazione; con massima attenzione agli indici dei micro-fenomeni che segnalano l'imminenza dell'evento rovinoso, approntando agili e tempestive risposte processuali. Occorre far comprendere e dimostrare anzitutto alle donne, ma certo a tutti, che lo Stato è impegnato nel contrasto di questa follia e che il disgusto sociale si traduce nella concretezza della repressione penale, ciò che, a sua volta, esige un'incessante crescita culturale interna alla giurisdizione: i magistrati – inquirenti e giudici – devono acquisire consapevolezza culturale del fenomeno e coscienza di costituire un avamposto che, nel rispetto del principio di legalità, affronta il problema con una peculiare sensibilità.

Se infatti, come detto, nell'anno 2022 i 'femminicidi' registrano una leggera diminuzione, l'analisi delle sopravvenienze registra una recrudescenza del delitto di maltrattamenti in famiglia, quello numericamente prevalente, seguito dal delitto di atti persecutori, dai delitti contro la libertà sessuale, dal delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa e dal c.d. *revenge-porn*.

Nonostante il consolidarsi di procedure e buone prassi in grado di fornire una più decisa risposta istituzionale, permane

una criticità nella gestione dei tempi del procedimento in fase di indagini preliminari laddove persiste la mancata previsione di un termine per il giudice per decidere su di una richiesta cautelare: tale situazione – come segnalato da alcuni Procuratori – rischia di determinare un ‘vuoto di tutela’ per la persona offesa, anche nell’ipotesi di appello ex art. 310 c.p.p. avverso le ordinanze di rigetto o di adozione di misura meno grave.

Grande è stato lo sforzo di sensibilizzazione e di formazione svolto dalle Procure della Repubblica finalizzato alla creazione di una polizia giudiziaria ‘specializzata’, referente stabile sul territorio. Fondamentali si sono rivelati l’adozione di protocolli operativi per il primo intervento e per la predisposizione di specifiche modalità di ascolto delle vittime e la costituzione all’interno delle Procure della Repubblica di strutture di supporto (ad esempio, le Unità Codice Rosso, composte da addetti alla sezione di polizia giudiziaria e da tirocinanti) e di nuclei interforze specializzati a disposizione dei pubblici ministeri addetti al settore.

Sul versante giurisprudenziale, meritano di essere segnalate, alcune decisioni. Le Sezioni Unite penali (sentenza del 14 luglio 2022, n. 36754) hanno precisato che la persona offesa «nei procedimenti per reati commessi con violenza alla persona, non è legittimata ad impugnare, neanche con il ricorso per cassazione, l’ordinanza che abbia disposto la revoca o la sostituzione della misura cautelare coercitiva, diversa dal divieto di espatrio o dall’obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, in violazione del diritto di intervento per mezzo di memorie riconosciute dall’art. 299, comma 3, cod. proc. pen., ma può chiedere al pubblico ministero di proporre impugnazione ai sensi dell’art. 572 cod. proc. pen.». La decisione non ha accolto la tesi della Procura generale, che aveva prospettato la possibilità di una più intensa tutela processuale delle vittime di violenza domestica e di genere, mediante la condivisione dell’orientamento giurisprudenziale che – valorizzando la *ratio* della legge n. 119 del 15 ottobre 2013 (la quale, nei procedimenti inerenti reati contro la persona, ha introdotto un’obbligatoria forma di interlocuzione con la persona offesa dal

reato) – ha ritenuto la persona offesa legittimata all’impugnazione dell’ordinanza *ex art.* 299 c.p.p. mediante ricorso per cassazione.

In sede civile, va segnalata l’ordinanza del 26 gennaio 2022 n. 9691, con cui la Corte di cassazione ha accolto il ricorso contro la sentenza della Corte di appello di Roma che aveva fatto decadere dalla responsabilità genitoriale una donna vittima di violenza da parte dell’*ex* compagno, accusata di aver causato nel proprio figlio la cosiddetta sindrome da alienazione parentale. La Corte di cassazione ha stabilito l’erroneità del richiamo della sindrome d’alienazione parentale e accolto il ricorso della madre stabilendo tre principi: l’illegittimità dell’alienazione parentale; la superiorità dell’interesse dei bambini rispetto al diritto alla bigenitorialità; la condanna dell’uso della forza nei confronti dei minori. Il caso ripropone la questione della dimensione del fenomeno della violenza di genere nella giurisdizione civile. In tale ambito la doverosa applicazione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza domestica, ratificata dall’Italia con la legge n. 77 del 27 giugno 2013, rende di rilievo la figura del pubblico ministero che, presente nel processo civile, diventa *trait d’union* con il procedimento penale: deve essere in grado di “leggere” nel processo civile gli indicatori della violenza consumata tra le mura domestiche e di attivare gli anticorpi del sistema per la protezione delle vittime.

Sotto altro, concorrente, profilo l’esigenza di un efficace raccordo anche tra giurisdizione ordinaria e minorile, nonché tra i suoi diversi settori (civili e penali) è stata avvertita dallo stesso legislatore che, nel varare il “Codice Rosso”, all’art. 64-*bis* disp. att. c.p.p. 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”.

In tema di violenza di genere vanno altresì segnalate recenti decisioni della Corte E.D.U. la cui lettura è una spina di dolore e di rammarico, perché si pongono nel solco delle sentenze *T. c. Italia* del 2 marzo 2017 e *K. c. Austria* del 15 giugno 2021. In particolare:

la decisione *L. c. Italia* del 7 aprile 2022 (con cui le autorità italiane sono state invitate a colmare la mancanza di efficaci rimedi civili esperibili avverso qualsivoglia autorità statale che non adotti di fronte a comportamenti di violenza domestica misure preventive o protettive necessarie); la decisione *DG c. Italia* del 16 giugno 2022 (di condanna dell'Italia per l'inerzia delle autorità nel proteggere una donna e i suoi figli dalle violenze e dai maltrattamenti inflitti dal compagno, culminati nell'uccisione del figlio minore della ricorrente e nel tentato di omicidio di quest'ultima); la decisione *M.S. c. Italia* del 7 luglio 2022 (concernente, tra l'altro, la tardiva applicazione di una misura cautelare e la mancata, immediata, valutazione dell'esistenza di un rischio reale, nonché l'intempestività dell'azione giudiziaria, con conseguente impunità quasi totale del marito violento e il mantenimento di un sistema della prescrizione in cui questa è legata all'azione giudiziaria, anche dopo l'avvio di un procedimento).

I moniti della Corte di Strasburgo impongono assenza di pause o incertezze nella crescita di efficienza e di effettività di tutela della giurisdizione contro la violenza di genere: anzitutto della normativa (cui è chiamato il decisore politico), poi, dell'efficacia della giurisdizione nell'applicazione concreta e immediata di tutti gli strumenti preventivi e repressivi previsti dalla legge.

Sul versante legislativo, assai positive sono le innovazioni della legge-delega n. 134 del 2021 che, all'art. 2, commi 11-13, ha integrato la disciplina a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere di cui alla legge n. 69 del 2019, estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei reati in forma tentata e prevedendo che a dette fattispecie si applichino tutte le disposizioni introdotte nell'ordinamento da quest'ultima legge (in specie: l'art. 90-ter, comma 1-bis, c.p.; l'art. 362, comma 1-ter, c.p.p.; l'art. 659, comma 2-bis, c.p.; l'art. 64-bis disp. att. c.p.p.).

La legge n. 53 del 24 maggio 2022 ha poi, opportunamente, potenziato la raccolta di dati statistici sulla violenza di genere. Alla carenza di dati sull'incidenza dei reati che vedono vittime le donne hanno finora ovviato, da un lato, l'Istituto nazionale di

statistica e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio – che hanno reso disponibile, sul sito dell’I.S.T.A.T., un apposito portale internet, che fornisce un quadro informativo integrato sulla violenza contro le donne in Italia, indicando i dati più aggiornati sulla violenza di genere, anche in prospettiva europea e internazionale – dall’altro, il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno che sul sito *web pubblica report* settimanali e semestrali di monitoraggio dei più diffusi reati contro le donne, svolgendo un’accurata analisi dei delitti riconducibili al fenomeno della violenza maschile contro le donne. Con la legge richiamata è stata congruamente disciplinata la raccolta delle informazioni sulla violenza di genere in danno delle donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo.

Non hanno, invece, concluso il loro *iter* parlamentare né il disegno di legge presentato dal Governo al Senato (A.S. 2530) volto a rafforzare la prevenzione e il contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne, né la proposta di legge, già approvata dalla Camera (A.S. 2577), volta a concedere il permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio.

## ***2. Gli infortuni sul lavoro***

I dati relativi agli infortuni sul lavoro scontano qualche margine di incertezza, essendo da poco decorso il 2022. Tuttavia, la lettura delle relazioni provenienti dai procuratori generali dei distretti italiani, ma anche le cronache quotidiane, evidenziano come il fenomeno non sia affatto in decrescita.

L’emergenza nazionale situa il numero di decessi sul luogo di lavoro ben al di sopra delle 1.000 unità, molte, troppe, come numero assoluto ed in relazione alle statistiche degli anni precedenti.

Se, infatti, il dato evidenzia un apparente calo di circa il 9-10% rispetto al 2021, non va dimenticato come, in riferimento

ad esso, pesassero, non poco, i molti decessi da contagio da Covid-19 che avevano amplificato il numero complessivo, a cui si aggiunge il calo del lavoro in *smart working* nel corso dell'anno appena concluso, con l'ulteriore conseguenza dell'impennata degli infortuni mortali *in itinere*.

Ulteriore elemento, significativo, è costituito dall'incremento percentuale degli infortuni mortali a carico delle donne. Risulta infatti, sia pure con una statistica parziale, come il numero assoluto dei decessi di genere femminile, sia pure a fronte del decremento complessivo di cui si è detto, è pari a quelli dell'anno scorso.

Quanto al rapporto tra decessi di cittadini stranieri e di cittadini italiani la statistica sembra non mutare: la relazione tra numero di lavoratori e numero di decessi indica un differenziale, a sfavore dei primi, di oltre due a uno.

Anche il fronte delle denunce per infortuni sul lavoro, consequenzialmente, non conosce tregua. Pur in assenza di dati definitivi il numero degli infortunati ha largamente superato quota 600.000, con un incremento rispetto all'anno precedente di ben oltre il 30%.

Sul podio dell'insicurezza, poi, troviamo sia regioni del Nord Italia, che del Centro, che del Sud. Tra i comparti maggiormente investiti della problematica vi è quello sanitario, seguito dal settore manifatturiero, da quello delle costruzioni e da quello dei trasporti, senza dimenticare il dramma dei lavoratori in agricoltura.

Si è avverato il timore della recrudescenza del fenomeno, una volta conclusa la fase acuta dell'emergenza pandemica. Emblematico tra i casi quello di un'operaia 22enne, mamma di un bimbo di cinque anni, morta stritolata dagli ingranaggi di un orditoio che, secondo le indagini, era stato manomesso per aumentare la produzione, nonché quello del ragazzo di 18 anni deceduto mentre stava facendo uno *stage* scolastico per accumulare i crediti formativi con il progetto di alternanza scuola-lavoro, travolto da una lastra in metallo scivolata da un carro ponte.

Novanta lavoratori circa al mese corrispondono a tre morti al giorno per tutti i giorni del mese per ogni mese dell'anno. Oltre

mille morti in un anno significano un morto ogni otto ore per ogni otto ore dell'anno. Le due tragiche vite perdute appena ricordate, sono pertanto solo due esempi di una moltitudine.

Si tratta di un'emergenza più volte ricordata dal Presidente della Repubblica che, in occasione della giornata nazionale delle morti sul lavoro celebrata il 9 ottobre scorso, ha ricordato come siano "inaccettabili in un paese moderno" e che "lavorare non può significare rischiare la vita", risultando "numeri allarmanti e drammatici malgrado i provvedimenti adottati per la prevenzione".

Questa emergenza richiede un salto di qualità nel sistema della prevenzione, attraverso la formazione e l'aggiornamento di tutte le figure coinvolte: datori di lavoro, dirigenti, preposti ai lavoratori, polizia giudiziaria e, per quanto qui più specificamente rileva, magistrati delle procure della Repubblica.

Con riferimento a queste ultime meglio si segnalerà *infra* che non risulta ancora del tutto generalizzata, all'interno degli uffici requirenti, soprattutto di quelli di piccole dimensioni, anche per la scarsità di uomini e a volte di mezzi, la costituzione di gruppi specialistici di indagine. Sono invece ormai genericamente diffusi, e attuati, protocolli investigativi tra tutti gli operatori coinvolti. È senz'altro questa la via di primo intervento, attraverso l'analisi di procedure che traggano spunto dalle migliori prassi e che siano conformate alle realtà economiche e territoriali specifiche.

In proposito, è rilevante il Protocollo-quadro (vedasi note INL n. 474 e n. 483, rispettivamente del 02.12.2022 e del 05.12.2022 - Protocollo quadro di collaborazione tra le direzioni territoriali dell'Ispettorato del lavoro e la competente procura della Repubblica) recentemente condiviso tra tutti i soggetti interessati, che definisce un'ampia collaborazione tra procure della Repubblica e ispettorati territoriali del lavoro attraverso la delega per le indagini su una serie di violazioni specifiche, definite "di notevole impatto sociale". Gli ispettori, di cui è peraltro previsto un significativo incremento numerico mediante prossime assunzioni, potranno essere incaricati dalle procure di verifiche più penetranti e meno circoscritte a settori specifici di intervento. L'intento è quello di



“assicurare l’omogeneità, l’efficienza e la coerenza dell’azione ispettiva su tutto il territorio nazionale ed evitare pertanto che – laddove si esercitino le funzioni di polizia giudiziaria – vi siano variegati moduli operativi indicati unilateralmente dall’A.G. senza tenere in ponderata considerazione la programmazione e gli obiettivi affidati ai dirigenti degli ispettorati territoriali nonché le altre competenze esercitate”. Anche in ragione di quanto sopra le materie oggetto di possibile delega da parte dei singoli procuratori della Repubblica potranno essere adeguatamente selezionate e oggetto di eventuale successiva implementazione. Occorrerà vigilare attentamente affinché questa opportunità venga colta nella sua massima ampiezza, al fine di rendere più penetranti ed efficaci i controlli e gli accertamenti da effettuare, in sinergia sia preventiva che investigativa tra organi requirenti e polizia giudiziaria.

### ***3. I reati di criminalità organizzata***

Diversamente da quanto emerge per i reati contro le persone deboli, le statistiche reali non consentono di ritenere ‘in calo’ quelli in materia di criminalità organizzata; eppure, la riflessione potrebbe muovere dall’allarme lanciato dal Procuratore Nazionale Antimafia, che, alcuni mesi fa, in occasione della presentazione di un libro, ebbe a denunciare: “di mafia non si parla più!”.

In realtà, nelle aule giudiziarie se ne continua a parlare con identica, consapevole, preoccupazione, che proviene anche dai massimi vertici istituzionali europei. Il Consiglio d’Europa ha affermato che la «criminalità organizzata rappresenta una grave minaccia per i cittadini, le imprese e le istituzioni europee e per l’economia. Nel 2019 i proventi da attività illecite nei principali mercati criminali ammontavano all’1% del P.I.L. dell’Unione Europea, ossia a 139 miliardi di euro. I gruppi criminali sono presenti in tutti i paesi dell’Unione Europea e spesso operano a livello transfrontaliero. Il 70% dei gruppi criminali è, infatti, attivo in più di tre Stati membri. Le principali attività criminali in Europa sono il traffico di stupefacenti, la *cyber*-criminalità,



la frode in materia di accise, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Sulla base di tali allarmanti dati nel maggio 2021 l'Unione Europea ha adottato le 'sue' priorità in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità per i quattro anni successivi. Le priorità saranno attuate tra il 2022 e il 2025 nell'ambito della "piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità"» (E.M.P.A.C.T.). La preoccupazione sopra espressa non è attenuata da una riflessione attenta ai dati che lo stesso Ministero dell'Interno e la D.I.A., nelle loro periodiche relazioni al Parlamento, dedicano al tema.

Con riferimento al primo semestre del 2022, ad esempio, le Forze di polizia hanno segnalato 642 episodi intimidatori commessi nei confronti di giornalisti. La matrice è riconducibile per 8 episodi a contesti di criminalità organizzata (di cui 3 via *web*). Il dato che potrebbe apparire di significativo decremento rispetto a quello del primo semestre 2021 (le Forze di polizia avevano segnalato 1133 episodi), non è tale se si considera che, rispetto all'omologo periodo del 2020, quando i casi registrati ammontavano a 99, vi era stato un aumento del tutto anomalo in una democrazia evoluta, in cui la società civile ha 'anticorpi' forti.

Analoga, preoccupante, riflessione va fatta con riferimento agli atti intimidatori rivolti contro pubblici amministratori. Seppur nel primo semestre del 2022 si è registrato un andamento in diminuzione di tale fenomeno rispetto all'omologo semestre del 2021 (300 episodi rispetto a 369, di cui 148 risultano di matrice ignota, mentre nel primo semestre 2021 erano 189), va evidenziato come la regione che, nel primo semestre 2022, ha segnalato il maggior numero di atti intimidatori (42), è stata la Lombardia, cuore produttivo del Paese, seguita dalla Campania (40/41) e dalla Calabria (33/30). La lettura disaggregata di tali dati fornisce risposte chiare: essa ci comunica l'avvenuta 'delocalizzazione' della metodologia di intimidazione mafiosa, trapiantata – come ormai da tempo lo sono le 'mafie storiche' – nei contesti di maggiore concentrazione di ricchezza e di pubblici investimenti.

Oltre a minacce attraverso *social network/web*, in diminuzione

rispetto all'anno precedente, sono in aumento del 6,8% (da 74 a 79 casi) le classiche forme di intimidazione quali i danneggiamenti dei beni pubblici/privati, e le minacce dirette.

Le tensioni politiche e sociali hanno costituito complessivamente il 23% del totale delle matrici, secondo i rapporti delle forze di polizia, ma la maggior parte di tali gesti ha origini che restano nell'ombra, pur essendo rivolte ai vertici o ad alti esponenti delle pubbliche amministrazioni interessate.

Tale dato, unitamente al fatto che la somma delle intimidazioni registrate nelle quattro regioni del Nord Italia (si vedano i dati forniti dall'Osservatorio costituito in attuazione dell'art. 6 della legge n. 105 del 2017 presso il Ministero dell'Interno) equivale, oramai, agli episodi verificatisi nelle quattro regioni storicamente affette da fenomeni di criminalità organizzata, pone interrogativi che devono trovare compiuta risposta da parte dello Stato. Sono ombre sulla vita democratica dei territori, sulla legalità e sulla libertà dell'azione amministrativa delle varie articolazioni dello Stato e delle sue autonomie.

La larga prevalenza di 'matrici ignote' fa ipotizzare – soprattutto in relazione all'analisi delle forze di polizia più impegnate – che, come già accennato, tali episodi siano troppo spesso ricollegabili al fronte 'criminalità organizzata'.

Rinviando alla parte dedicata alla sintesi della relazione della D.N.A.A. per la delineazione del quadro complessivo relativo alle mafie interne e straniere, va qui evidenziato che nell'anno 2022 (al 6 dicembre 2022) i ricorsi per Cassazione concernenti reati in materia di criminalità organizzata che contemplan ipotesi di violazione dell'art. 416-*bis* c.p. – tra pubblica udienza e camera di consiglio partecipata *ex art.* 127, nonché 611 c.p.p. – ammontano a oltre un migliaio (239 in pubblica udienza, 826 in camera di consiglio di cui 728 relativi a misura cautelare di vario genere: dato totale, 1.065). Quasi ottocento procedimenti riguardano misure cautelari: dato, questo, che non depone per un fenomeno in regressione. Sono numeri di assoluto rilievo statistico, considerando che gran parte di tali ricorsi riguarda fatti di particolare pericolosità ed efferatezza e,

soprattutto, ‘legati’ a contesti criminosi (si pensi ai reati in materia di stupefacenti) che rivelano, sullo sfondo, l’operatività della criminalità organizzata, pur in assenza di contestazione espressa del reato di cui all’art. 416-*bis* c.p.

Come è stato osservato nell’ultima relazione al Parlamento trasmessa dalla Direzione Investigativa Antimafia «... da 30 anni la D.I.A. fotografa semestralmente l’assetto delle organizzazioni mafiose attraverso il costante e quotidiano impegno di personale dedicato all’analisi specificamente rivolta all’approfondimento del fenomeno mafioso in tutte le sue sfaccettature. Un’azione “dinamica” che oltre a descrivere l’operatività dei gruppi mafiosi ne disegna le linee di tendenza e i profili evolutivi in tutti i contesti territoriali, restituendo un quadro attuale e soprattutto “predittivo” indispensabile per orientare tutte le strutture del sistema antimafia del Paese». È su tale motivata e attenta base di conoscenze che il fenomeno ‘mafia’ va valutato per concludere che non è affatto sparito.

La valutazione e la decisione di processi in tema di criminalità organizzata nonché la trattazione di delicate misure cautelari costituisce, per la Corte di cassazione e per l’Ufficio della Procura generale, occasione di quotidiana riflessione su caratteristiche, peculiarità, violenza, pericolosità di un fenomeno sul quale non è neanche pensabile abbassare la guardia.

Dal lavoro quotidiano della Corte emerge la sempre maggiore espansione del fenomeno dell’infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia; nel settore degli appalti e della logistica; nella stessa dinamica democratica, come evidenziano vicende processuali relative a misure cautelari adottate nei confronti di candidati a varie competizioni elettorali o quelle relative al fenomeno del voto di scambio.

È confermato, inoltre, l’interesse criminale al controllo del settore dei giochi d’azzardo e delle scommesse; e ancora, è frequente la presenza nel nostro Paese di organizzazioni criminali di origine e matrice straniera, spesso dedite alla tratta e allo sfruttamento di essere umani.

Comune a tutte le forme di criminalità organizzata è il traffico di stupefacenti, altamente lucroso e fonte di alleanze, contatti e legami tra le organizzazioni che in tal modo accrescono in maniera sinergica potere criminoso e pericolosità sociale.

I ripetuti allarmi lanciati con riferimento agli appetiti della criminalità organizzata sui fondi del P.N.R.R. sono giustificati dalla sempre più netta e intensa connessione – evidente in numerosi processi di criminalità organizzata – tra attività economiche gestite dalle organizzazioni criminali e attività corruttive in senso lato.

La criminalità organizzata pone, in generale, alla giurisdizione – in particolare, a quella di legittimità – sempre nuove problematiche giuridiche che necessitano di una costante attenzione esegetica, *in primis*, sotto il profilo criminologico per l'inquadramento di tali 'situazioni' nel tessuto normativo vigente, ma anche sotto il profilo della legalità sostanziale e processuale. Ogni possibile contrasto ai fenomeni della criminalità organizzata deve infatti necessariamente elevare il gradiente di legalità dell'intervento di contrasto stesso, a pena della sua inattività. Come dire che solo attraverso il rigoroso controllo di legalità del processo – nelle sue varie articolazioni, incidentali o parallele (cautele personali e reali; confische; misure di prevenzione ecc.) – e della legalità della fattispecie, senza cedimento alcuno sul principio di stretta tipicità dell'incriminazione, è possibile garantire l'efficacia dell'intervento della giurisdizione. La perenne 'emergenza' della criminalità organizzata deve insomma trovare soluzione proprio nel rigoroso rispetto del principio di legalità penale e di tutto ciò che esso racchiude e implica: senza scorciatoie.

Il fenomeno delle mafie delocalizzate, quello dei tratti tipici della partecipazione all'associazione di tipo mafioso, delle caratteristiche della aggravante dell'agevolazione all'associazione, più ancora che l'individuazione del metodo, assai più semplice, hanno impegnato negli ultimi anni la Corte di cassazione e la Procura generale in un'opera di costante elaborazione e analisi dei precedenti giurisprudenziali, e del loro sviluppo.

Analoga evoluzione ha interessato, anche con il decisivo

coinvolgimento della giurisprudenza costituzionale, la materia dell'esecuzione penale, con le recenti pronunce e questioni poste sul tema dei permessi premio, dell'ergastolo ostativo e della liberazione condizionale, trattati in altre parti di questo scritto. E, ancora, con l'introduzione di nuovi istituti e procedure in tema di misure di prevenzione.

Tali questioni hanno portato il legislatore a intervenire sul testo dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, una volta rilevata la insostenibilità, sotto il profilo della compatibilità costituzionale, di un divieto di concessione dei benefici 'automatico' in caso di mancata collaborazione con la giustizia. La chiave di lettura delle questioni in campo non può che essere una interpretazione attenta dell'art. 27 della Costituzione, non riducibile a una integrale parificazione di ogni tipo di delitto e di ogni tipo di 'reo', in una indistinta sottoposizione alle stesse identiche norme trattamentali: il principio di eguaglianza davanti alla legge non si rispetta equiparando davanti a essa situazioni drammaticamente diverse. Lo ha rilevato, nella sostanza, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 253 del 2019, laddove ha sottolineato che il cosiddetto 'automatismo' da censurare non era nella previsione normativa che richiedeva la collaborazione, come previsto dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, non potendosi qualificare questa disciplina come «costrizione alla delazione» – poiché sempre rimessa alla libera scelta del detenuto di adottare o meno quel comportamento – bensì nella “presunzione” *ex lege* che soltanto la collaborazione con la giustizia possa far venire meno il rischio di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, indipendentemente dal tempo e dagli altri ordinari fatti della vita. Erano, del resto, principi già espressi *in nuce* da parte della stessa Corte costituzionale, allorquando si era rilevata, nel 2003, la compatibilità dell'automatismo oggi contestato, perché esso non riguardava la cosiddetta 'collaborazione impossibile'.

Il mutato quadro normativo, ci dice oggi che tale 'presunzione' di pericolosità può e deve essere superata da comportamenti positivi (e diversi) del condannato, ma sempre a lui riferibili, quali,

in parte, quelli presi in considerazione dal recente d.l. n. 162 del 31 ottobre 2022 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 199 del 30 dicembre 2022), che ha determinato la restituzione degli atti da parte della Corte delle leggi al giudice che aveva sollevato l'incidente di costituzionalità (in tema di liberazione condizionale).

Non è questa la sede per affrontare, in dettaglio, le complesse tematiche sottese alla questione dell'ergastolo 'ostativo' e del diritto alla 'speranza'. Nondimeno, si impone di richiamare l'attenzione anche al diritto delle vittime alla verità, di rango costituzionale, che non si esaurisce nella dimensione esclusivamente processuale, allorquando, nella fase esecutiva, vengano in rilievo profili di dissociazione del condannato o comportamenti positivi che attestino una acquisita 'distanza' dal delitto commesso. Per altro verso, occorre tenere conto della progressiva elaborazione concettuale della pena proveniente dalle sentenze del giudice delle leggi. Il riferimento è alle recenti modifiche in termini di limiti di effettiva pena scontata per poter accedere alla libertà condizionale, ma anche alla previsione normativa di tipologie di reati da assoggettare alle previsioni di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario: ad esempio, quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2020, in forza della quale la previsione non è applicabile a coloro che hanno commesso il fatto per cui è condanna anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa.

Peraltro, anche nella dimensione della 'giustizia riparativa', oggi positivamente presa in considerazione nel d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2022, si impone un ragionevole bilanciamento del complesso dei diritti e interessi in gioco: l'interesse dell'aspirazione del reo a redimersi e divenire uomo libero, cui è tuttavia coesistente anche la sicura maturazione della consapevolezza dei doveri nei confronti della società e dello Stato; il diritto a una 'soddisfazione' delle parti lese (anche morale) e delle vittime; il diritto della collettività alla ricostruzione della 'verità' (in particolare per quei delitti che hanno squarciato la vita civile e democratica del nostro Paese). L'auspicio è dunque che sia realizzato, a livello normativo, un ragionevole bilanciamento di detti interessi che, per essere

tale, dovrebbe evitare lo scardinamento del complesso sistema che, sotto i profili investigativi e processuali, ha consentito, se non di sconfiggere, almeno di contrastare efficacemente, l'attività criminale delle organizzazioni mafiose.

Un esempio del rischio di confusione creato da innesti normativi forse non adeguatamente meditati – come da critiche demolitive, probabilmente eccessive – è nel sistema della prevenzione patrimoniale e nel contrasto alle attività della mafia che si fa 'impresa', in particolare a proposito della confisca di prevenzione o, talvolta, contro la cosiddetta confisca allargata. A sedarle, è sufficiente rammentare la chiara affermazione della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 24 del 2019, precisa come la confisca di prevenzione si accosta, sul piano finalistico, alla 'confisca allargata' di cui all'art. 240-*bis* c.p. ma è estranea allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene: «*La confisca "di prevenzione" e la confisca "allargata" (e i sequestri che, rispettivamente, ne anticipano gli effetti) costituiscono dunque altrettante species di un unico genus, che la Corte costituzionale ha identificato nella 'confisca dei beni di sospetta origine illecita', ossia accertata mediante uno schema legale di carattere presuntivo, la quale rappresenta uno strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente diffuso in sede internazionale.*

L'ablazione patrimoniale delle risorse economiche del soggetto o dei soggetti incisi non costituisce una sanzione, quanto piuttosto la naturale conseguenza dell'illecita acquisizione dei beni che ne formano oggetto. L'ordinamento non combatte la 'ricchezza', meno che mai l'attività di impresa in quanto tale, purché, come afferma l'articolo 41 della Costituzione, essa non si svolga «...in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», sino a costituire un rischio per l'economia complessiva del Paese, introducendo nel libero mercato elementi distorsivi che ne compromettono l'ordinato andamento. Sotto tale profilo le c.d. comunicazioni antimafia previste dal d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 (c.d. T.U. Antimafia) si sono progressivamente



perfezionate.

In questo complesso sistema affidato alle Prefetture, vanno segnalate – come esempi di “stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico...” di cui tratta la Corte costituzionale n. 24 del 2019 a proposito del sequestro e della confisca – l’introduzione dell’art. 34-*bis*, comma 6, del Testo Unico Antimafia, che disciplina il ‘controllo giudiziario su istanza di parte’, anch’esso esplicitamente definito come autonoma ‘misura patrimoniale’, e le recenti modifiche apportate dal d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 al codice di procedura penale (con l’art. 578-*ter*) inerenti all’esito dei sequestri e delle confische in caso di sentenze di improcedibilità (art. 344-*bis* c.p.p.).

L’introduzione del controllo giudiziario delle aziende ‘occasionalmente’ infiltrate dalla organizzazione mafiosa e destinatarie di informazione antimafia ha consentito un rimedio per salvare le imprese stesse dalla ‘morte civile’. All’informazione antimafia negativa (c.d. interdittiva) conseguono ‘noti’ effetti connessi, quali l’inabilitazione a contrattare con la P.A., le decadenze da autorizzazioni e concessioni. Sono sorti, pertanto, evidenti problemi di operatività allorquando l’interdittiva è opponibile al giudice amministrativo e parallelamente viene chiesto alla giurisdizione ordinaria (dei tribunali di prevenzione) un giudizio ‘prognostico’ sul recupero dell’impresa fondato su un giudizio ‘statico’, sulla situazione cioè sussistente al momento, e sulla motivazione del provvedimento prefettizio.

Emerge, quindi, un’interazione, di fatto, tra le diverse giurisdizioni che è difficile ipotizzare in una lettura complessiva del ‘sistema antimafia’, ma che, in concreto, rischia di provocare la sostanziale intromissione della giurisdizione ordinaria in quella amministrativa, quasi disimpegnando la seconda dalla pronuncia sull’atto amministrativo, talora infatti rinviato fino al decorso del termine di efficacia del controllo giudiziario, posto che questo determina la sospensione degli effetti interdittivi (*inter alia* Cons. Stato, Sez. 3, ordinanze n. 5482 e n. 4873 del 2019) e



che, se attestante l'intervenuta "bonifica", dovrebbe, in un'ottica di ragionevolezza e di proporzionalità, determinare la revoca dell'interdittiva.

Il rischio di questa 'osmosi tra i due ambiti di prevenzione' si è ulteriormente aggravato con l'introduzione della *prevenzione collaborativa*, affidata alle Prefetture (nuova figura di controllo giudiziario), di cui all'art. 49 del d.l. n. 152 del 6 novembre 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 233 del 29 dicembre 2021. Con essa si instaura, eventualmente, 'dopo avere introdotto il contraddittorio' nella procedura amministrativa di rilascio dell'interdittiva antimafia, una sorta di duplicazione di istituti aventi lo stesso oggetto materiale, la medesima attività destinataria, ma attori diversi. Si è mantenuta tuttavia, come condizionante l'efficacia di questi provvedimenti, la possibilità di ammissione al controllo giudiziario volontario previsto dal comma sei dell'art. 34-*bis* del Testo Unico sulle misure di prevenzione, affidato ai tribunali ordinari. Sarebbe stato, pertanto, legittimo aspettarsi un intervento del legislatore in materia di 'riparto di giurisdizione', a completamento di una riforma che introduce, per la parte privata, una pluralità di alternative difensive, a fronte di procedure, sia amministrative che giurisdizionali, assimilabili per oggetto della cognizione, per identità di materia e per effetti concreti sulla vita dell'impresa che restano, però, sindacabili dinanzi a giurisdizioni diverse, e rischiano di portare a valutazioni diametralmente opposte e a conflitti insanabili tra le giurisdizioni medesime.

In questo difetto di coordinamento normativo diverse aziende destinatarie di interdittive antimafia si adoperano, quindi, per ottenere nuove valutazioni dell'"occasionalità", richieste per accedere al controllo giudiziario volontario, già loro negato in via definitiva, quale rimedio agli effetti sulla loro operatività. Da ultimo, non infrequentemente, si assiste a richieste di aggiornamento dell'interdittiva prefettizia, come se si trattasse di una nuova interdittiva, impugnando davanti al giudice amministrativo l'esito negativo del primo controllo, sì da consentire all'azienda di avanzare una nuova richiesta di controllo giudiziario innanzi al

giudice della prevenzione. Tali prassi in via di diffusione sono già monitorate dal giudice di legittimità.

Altri problemi di inquadramento sistematico emergono in maniera evidente con riferimento all'articolo 578-ter c.p.p. (sopra citato), introdotto dal d.lgs. del 10 ottobre 2022, n. 150: la disposizione prevede infatti, al secondo comma, che, in caso di sentenza di improcedibilità per decorso del termine di legge, in presenza di sequestri finalizzati alla confisca facoltativa, gli atti vengano rimessi al Procuratore Nazionale Antimafia e al Procuratore del Tribunale del capoluogo del distretto, competenti a proporre le misure patrimoniali di cui al titolo II del libro primo del testo unico antimafia. Ci si è, cioè, dimenticati, del contemporaneo potere di proposta dei restanti Procuratori della Repubblica, competenti per le misure di prevenzione in relazione a tutti coloro che sono indiziati di vivere abitualmente con il provento dei delitti, o di coloro che sono indiziati di reati quali le truffe aggravate finalizzate al conseguimento di erogazioni pubbliche, di reati contro la P.A. a scopo di lucro, e in sostanza per i sequestri per equivalente, finalizzati alla confisca per reati in tema di reati finanziari e fiscali.

Sono questi, infatti, i processi prevalentemente a rischio di 'improcedibilità' in appello, visti i limiti di pena per talune fattispecie e la loro esclusione dal novero dei processi da trattare con 'priorità'. È, allora, auspicabile un intervento normativo che risolva a monte l'insorgere di una eventuale 'incompetenza' nella proposta di prevenzione, e di conseguenziali sacche di 'impunità' da misure di sicurezza, obbligatorie secondo la normativa vigente e secondo i più recenti accordi sottoscritti, anche a livello internazionale, dal nostro Paese. È auspicabile, in altre parole, che venga superato il difetto di coordinamento intervenuto in sede di stesura della riforma, cui potrà auspicabilmente porsi rimedio in un prossimo futuro attraverso i meccanismi previsti dalla legge n. 134 del 27 settembre 2021.

Altro tema che, in materia di prevenzione, continua a interrogare la Corte di legittimità, sempre in materia di confisca e

di misure patrimoniale, è quello della tutela del terzo creditore in buona fede di soggetti sottoposti a tale tipo di provvedimenti. Non è la sede per richiamare i plurimi interventi della Corte, anche a sezioni unite, se non per ribadire, come di recente (Sez. 1, n. 29111 del 31 marzo 2022), che le legittime ragioni di tutela dei terzi cessionari scontano il dato normativo che la cessione del credito, in qualunque modo avvenuta, determina solo la sostituzione del creditore originario, sicché il nuovo creditore subentra nella medesima posizione giuridica del cedente, assumendone i diritti, ma anche gli oneri e i rischi; con l'ineludibile corollario che sarà la "malafede" del cedente (nel senso stabilito dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011) a precludergli la possibilità di far valere le sue pretese sul bene del debitore che sia stato, nel frattempo, oggetto di ablazione.

#### ***4. Il terrorismo***

Dal dato statistico emerge che, nell'ultimo anno, il quadro della minaccia terroristica nel nostro Paese non è mutato rispetto all'anno precedente. Tuttavia, ciò non tranquillizza, poiché l'assenza di episodi eclatanti può non significare che il fenomeno sia in via di esaurimento, bensì essere indice di un cambio di strategia. È invece, sicuramente, variata la percezione della minaccia terroristica, soprattutto quella internazionale, anche a seguito della crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19 e dallo scoppio della guerra russo-ucraina.

Gli strumenti simbolo della globalizzazione – il *web* (oggi soprattutto il *deep web e dark web*) e i social-media (*Facebook, Instagram, Telegram, Whatsapp, ecc.*) –, ampiamente utilizzati dai gruppi terroristici di ogni matrice, costituiscono veicolo di diffusione degli scopi e delle strategie, strumento di reclutamento, addestramento e auto-indottrinamento degli affiliati, nonché canale del finanziamento indispensabile per la sopravvivenza delle organizzazioni: essi, oltre a garantire l'immediatezza del risultato, assicurano l'anonimato.

Le aree di attenzione spaziano dalla minaccia di matrice islamista ai fenomeni endogeni dell'anarco-insurrezionalismo, dell'antagonismo e delle molteplici formazioni eversive, come attestato nella parte dell'intervento che dà conto dell'attività svolta dalla D.N.A.A., cui si rinvia. È, dunque, qui sufficiente sottolineare il permanere del pericolo rappresentato dallo *jihadismo*, ovvero da organizzazioni terroristiche caratterizzate dalla preminenza ideologica – in nome dello *Stato Islamico*, *IS*, o di *Al Qaida*, che continuano a perseguire la lotta globale contro i “nemici dell'Islam” –, nelle loro propaggini regionali e nella rete dei singoli affiliati operanti al di fuori del contesto originario, in tutto l'Occidente, operanti anche mediante una propaganda caratterizzata dalla diffusione ciclica di fotografie, di messaggi di minaccia manoscritti a nome del gruppo terroristico *Is*, dalla diffusione di video ritraenti numerosi monumenti, tra i quali il Colosseo. Anche lo spazio del *dark web* ha registrato, in Italia, circa duemila indirizzi IP che hanno condiviso e scaricato materiale di propaganda, riviste mediatiche, nonché manuali di tecniche di combattimento e auto-addestramento.

Il fenomeno di maggiore emersione giudiziaria è costituito dai ‘reati spia’ o ‘ancillari’ (artt. 270-ter, 270-quater, 270-quinquies, 302, e 414 c.p.), specie per la maggior difficoltà a percepire e tradurre probatoriamente l'adesione ideologica della cellula o del singolo all'associazione. Va ricordato, peraltro, che in tempi recenti la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto necessaria la prova del ‘riconoscimento’ dell'affiliato da parte della associazione, non sempre acquisibile o acquisita. Si tratta per lo più di azioni dei *lone fighters*, che non necessitano di fonti esterne di finanziamento e di predisposizione di particolari mezzi, differentemente dal reato associativo, e che quindi risultano non tanto di difficile dimostrazione probatoria, quanto piuttosto di ardua emersione, soprattutto in caso di comportamenti minimali. Purtuttavia, a fronte della serietà e insidiosità del fenomeno, si è registrata una qualche tendenza alla sua sottovalutazione da parte di alcuni giudici di merito, sia sotto l'aspetto oggettivo che soggettivo. Essi, forse ormai assuefatti ai fenomeni di auto-addestramento o

proselitismo, hanno finito per non prestarvi sufficiente attenzione nella motivazione. Ne costituisce esempio una delle ultime decisioni della Prima sezione della Corte che, accogliendo la tesi di quest'Ufficio, ha criticato il semplice richiamo alla condotta posta in essere (ampiamente descritta nei capi di imputazione) e lo svolgimento di argomentazioni generiche e assertive, quanto all'attività propagandistica, ciò avendo vanificato l'attività investigativa e la tempestività della risposta.

È stato riconosciuto come integri il delitto di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*bis* c.p., nella specie *Isis*, la condotta volta alla sistematica diffusione di informazioni provenienti da fonti, spesso ad accesso limitato, sicuramente riferibili al gruppo terroristico e attinenti alla vita di questo, in quanto sintomatiche dello stabile inserimento dell'agente nella struttura organizzativa dell'associazione (Sez. 5, n. 17758 del 4 maggio 2022); così anche la sistematica reiterazione di atti di indottrinamento, proselitismo e propaganda apologetica rivolti a terzi (Sez. 5, n. 17079 del 2 maggio 2022). Inoltre, è stato affermato che l'art. 270-*bis* c.p. non precisa gli indici di riconoscibilità dell'attività di "partecipazione" a una associazione "con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico", e che compete al giudice del merito dare concretezza a espressioni in apparenza poco definite, in astratto idonee a ricomprendere una serie potenzialmente varia di condotte illecite, operando il discrimine con la diversa fattispecie di cui all'art. 414 c.p. (Sez. 2, n. 43917 dell'11 ottobre 2022).

Volgendo l'attenzione al terrorismo interno, la relazione della D.N.A.A. dà conto degli esiti dell'attività concernente quello di matrice anarchica. È qui opportuno ricordare quale risultato di importante rilievo la conferma in cassazione della fattispecie associativa di cui all'art. 270-*bis* c.p. nel procedimento c.d. *Scripta manent*, in quanto, nonostante la storica fluidità del fenomeno anarchico, è risultata confermata la sussistenza di azioni delittuose di un gruppo, la Federazione Anarchica Informale (F.A.I.), stabilmente organizzato con scopo comune e ruoli ben definiti, il

quale agiva nel perseguimento del programma, non individuale, elaborato e condiviso, diffondendolo con opera di propaganda e istigazione mediante pubblicitaria di settore, significativa di una azione eversiva dell'ordine democratico. Il puntuale rispetto dei parametri interpretativi da delinearci già in fase investigativa – in quanto punto di equilibrio tra i principi di tassatività e offensività che debbono connotare ogni fattispecie penale e la necessità di prevenzione e repressione delle condotte di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico – rende efficace lo sforzo adoperato nel condurre l'azione penale senza disperdere le già ristrette risorse a disposizione.

Si è, altresì, assistito alla accelerazione della diffusione nel *web* di una propaganda estremista a carattere marcatamente xenofobo, neonazista, suprematista e identitaria, con spiccate manifestazioni di odio razziale e anti-immigrati, di antisemitismo, di incitamento all'uso di armi – di cui si afferma avere la disponibilità – che assumono forme eterogenee e sempre più consistenti, in grado di far presa sulle fasce di più giovane età, predisposte ad accogliere con facilità tesi di tipo complottista ed estremista e più vulnerabili alla radicalizzazione ideologica dell'estremismo violento.

Nel 2022, con riguardo alle pronunce anche di legittimità, nell'ambito dei delitti contro lo Stato, va ricordata, anche per le ricadute in termini di prova, l'affermazione secondo cui il reato di sequestro di persona a scopo di coazione di cui all'art. 289-ter c.p., non richiede il perseguimento della finalità di terrorismo, neppure quando la coazione sia rivolta a uno Stato, essendo quest'ultimo solo uno dei possibili destinatari della richiesta (Sez. 2, n. 14316 del 18 febbraio 2022).

Infine, va richiamata l'attenzione sulla circostanza che l'efficace contrasto al terrorismo, proprio per le caratteristiche di globalità che ha assunto, esige un'azione sinergica di coordinamento non solo nazionale, come proficuamente dimostrato dalla D.N.A.A., ma internazionale, in un'ottica di cooperazione tra Stati e tra soggetti pubblici e privati, in cui un ruolo importante giocano i Procuratori europei e la stessa Procura europea. Appunto per

questo, la Procura generale si è fatta promotrice e organizzatrice della Conferenza dei Procuratori generali dei Paesi del Consiglio d'Europa, tenutasi a Palermo il 5 e 6 maggio 2022, nell'ambito degli eventi per la commemorazione delle stragi del 1992.

### ***5. La giurisdizione penale in materia di crisi d'impresa: la più recente evoluzione dell'esegesi di legittimità***

Le ricorrenti crisi economiche, generate da fenomeni internazionali, da anni rilanciano l'attenzione sulla inadeguatezza di quello che tradizionalmente è definito *diritto penale fallimentare* o, con lessico aggiornato, *diritto penale della crisi d'impresa*. Lo statuto penale dell'imprenditore in stato di crisi o di insolvenza è rimasto sostanzialmente fermo al 1942 e difficoltà e sforzi dell'interprete si sono accresciuti a seguito dell'entrata in vigore di alcune novelle della legge fallimentare, introduttive di ulteriori incriminazioni. Il Ministero della giustizia il 13 ottobre 2021 ha quindi costituito una Commissione per l'elaborazione di una proposta di riforma complessiva dei reati fallimentari, i cui lavori sono stati ultimati e sono in attesa di essere valutati dal legislatore.

Con riguardo alla giurisprudenza di legittimità, è opportuno evidenziare tre tematiche sulle quali la Corte di cassazione ha fornito importanti chiarimenti in ordine a: a) responsabilità dell'imprenditore non dichiarato insolvente e ammesso al concordato preventivo, ma che ha stipulato accordi di ristrutturazione; b) responsabilità commissiva impropria dei sindaci per il reato di bancarotta; c) confisca di beni costituenti profitto o prezzo di reati tributari e che rientrano nella massa fallimentare.

Relativamente al primo tema, va ricordata la decisione con cui la Corte ha affermato che la punibilità delle condotte di bancarotta fraudolenta societaria, di cui all'art. 223 legge fall., tenute nell'ambito delle procedure concorsuali prefallimentari e sanzionate dall'art. 236, comma 2, n. 1 e comma 3, legge fall., non può essere estesa alle condotte connesse agli accordi di ristrutturazione c.d. ordinari di cui all'art. 182-*bis* legge fall.,



non essendo consentite interpretazioni analogiche *in malam partem* (Sez. 5, n. 19540 del 18 maggio 2022). In ordine al secondo, nella controversa identificazione dei presupposti della sanzionabilità del comportamento omissivo con cui il sindaco reca un consapevole contributo alla condotta fraudolenta commissiva dell'amministratore, va segnalato l'affermarsi dell'interpretazione (Sez. 5, n. 28848 del 19 maggio 2020; Sez. 5 n. 20867 del 26 maggio 2021) secondo cui a tal fine occorre che emergano puntuali elementi sintomatici dotati del necessario spessore indiziario i quali dimostrino che l'omissione del potere di controllo esorbita dalla dimensione meramente colposa, assurgendo ad elemento dimostrativo di una dolosa partecipazione, sia pure nella forma del dolo eventuale, che non possono coincidere con la mera posizione di garanzia. Controversa è, infine, la questione della confisca *ex art. 12-bis* del d.lgs. n. 74 del 10 marzo 2000 di beni che rientrino nella massa fallimentare, con riguardo alle violazioni tributarie causa dell'insolvenza. In tal caso, qualora l'Autorità giudiziaria penale disponga il sequestro dei beni, costituenti altresì garanzia dei creditori, la questione concerne l'interesse che deve prevalere (quello dei creditori o quello dello Stato). Al riguardo, limitatamente all'anno appena decorso, si fronteggiano: un orientamento favorevole alla prevalenza dell'interesse dei creditori, il quale nega che il sequestro *ex art. 12-bis* cit. possa avere a oggetto beni già assoggettati alla procedura fallimentare (Sez. 3, n. 27706 del 18 luglio 2022); altro orientamento, secondo cui, il sequestro penale prevale sui diritti di credito della massa vantati sui medesimi beni attesa l'obbligatorietà della misura ablatoria (Sez. 3, n. 3575 del 1° febbraio 2022). La questione dovrebbe tuttavia ritenersi risolta dal Codice della crisi d'impresa, posto che l'art. 317 dello stesso stabilisce la prevalenza delle misure cautelari reali, a ben vedere limitata alle ipotesi di sequestro preventivo penale strumentale alla confisca *ex art. 321*, comma 2, c.p.p., tra i quali vanno tuttavia ricompresi i sequestri a fine di confisca per reati tributari.



## ***6. Le frodi nell'erogazione dei fondi alle imprese per il Covid-19***

Complessa è la questione posta dalle frodi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal sistema di finanziamento approntato per permettere alle imprese di far fronte alla crisi determinata dalla pandemia da Covid-19. Con il d.l. n. 23 del 2020, convertito dalla legge n. 40 del 2020, lo Stato, attraverso l'intervento della S.A.C.E. S.p.A., per le grandi imprese, e del Fondo centrale di garanzia, per le piccole e medie imprese, ha erogato 310 miliardi di euro al sistema delle imprese risultate in crisi di liquidità a seguito del blocco delle attività determinato dalla pandemia, mediante la concessione di garanzie del credito.

La questione che si è posta è se la malversazione di tali fondi integrasse il reato di cui all'art. 316-*bis* c.p. che, nella versione applicabile ai fatti di causa, reprimeva la condotta di chi, estraneo alla P.A. aveva ottenuto sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività di interesse pubblico, ma non li aveva destinati a dette finalità. Una decisione della Corte di cassazione (Sez. 6, n. 22119 del 15 aprile 2021) aveva negato la configurabilità del reato, poiché difettava una diretta erogazione da parte dello Stato, essendo identificabili due rapporti giuridici: uno tra l'impresa e il soggetto finanziatore, riconducibile a un mutuo di scopo legale; un altro, di carattere accessorio, avente a oggetto la garanzia rilasciata da S.A.C.E. S.p.A. (a sua volta coperta da garanzia dello Stato) al soggetto finanziatore per il caso di mancato rimborso del finanziamento. Dunque, il finanziamento non era erogato direttamente dallo Stato o da altro Ente pubblico, bensì da un soggetto privato. Il principio apriva una breccia nel sistema di protezione degli interessi finanziari nazionali. La Procura generale, nella requisitoria, aveva sottolineato che: anche l'intervento di cui alla normativa in questione doveva ritenersi pubblico, sebbene formalmente corrisposto da soggetto privato; quest'ultimo era solo il tramite attraverso il quale lo Stato forniva sostegno all'impresa; l'art. 316-*bis* c.p. tutela anche gli interessi finanziari dell'Unione,

in relazione alla erogazione di somme garantite dalla Banca Europea degli Investimenti, sicché l'interpretazione restrittiva avrebbe creato una disparità di trattamento tra la tutela delle finanze nazionali e dell'Unione. Molte di queste considerazioni sono state recepite dalla Corte che, successivamente (Sez. 6, n. 28416 del 19 luglio 2022), ha precisato che l'ausilio economico deve ritenersi «ottenuto» dallo Stato, in quanto erogato sulla base di una disciplina di diritto pubblico, nel perseguimento di specifiche finalità di pubblico interesse, condizione della sua erogazione, ricadendo il rischio di credito integralmente sullo Stato, per effetto della garanzia pubblica. Il legislatore è intervenuto, modificando l'art. 316-*bis* c.p., includendovi anche le erogazioni in questione.

### ***7. Collaborazione con la giustizia e benefici penitenziari***

Risalgono ormai a oltre un trentennio le norme con le quali sono state introdotte rigide preclusioni alla possibilità, per i condannati per delitti 'mafiosi', di accedere alle misure alternative alla detenzione. In considerazione delle peculiari caratteristiche del vincolo 'mafioso', il legislatore ha previsto la possibilità di superarle 'solo' in caso di accertamento della collaborazione con la giustizia, fondamentale nella lotta al crimine organizzato. La scelta collaborativa, tuttavia, opera su piani suscettibili di ingenerare confusione. Per un verso, rimuovendo la preclusione all'ammissibilità della domanda volta a ottenere i benefici penitenziari, costituisce incentivo a fornire 'spunti utili' alla giustizia, a prescindere da qualsivoglia riflessione critica rispetto al proprio trascorso deviante; per un altro verso, quale indice sintomatico di ravvedimento, assume rilievo ai fini dell'accoglimento della richiesta. A ciò comprensibilmente conseguono, da una parte, la propensione delle autorità inquirenti ad apprezzare le condotte collaborative in quanto tali, a prescindere dalle intime ragioni da cui muovono; da un'altra, l'atteggiamento di diffidenza della magistratura di sorveglianza verso scelte che comunque perseguono finalità utilitaristiche.

La difficoltà di prevedere il rilievo dato in sede esecutiva alla decisione di collaborare, può influenzare le scelte degli ‘interessati’ e dei loro difensori, i quali ultimi, esperti tecnici, hanno la responsabilità di provare a immaginare e prospettare all’assistito le conseguenze di decisioni obiettivamente difficilissime.

Al riguardo, si presta attenzione alle ricadute della scelta di rottura con il sodalizio di appartenenza sui familiari privi di qualsivoglia responsabilità, mentre è minore la riflessione in ordine al fatto che una collaborazione non seguita da una misura alternativa, costringerà l’interessato a una detenzione, magari lunghissima, necessariamente ‘protetta’ e così, in concreto, anche duramente limitativa. Ancor meno si riflette sulle ricadute della scelta nei confronti dei familiari non collaboratori ma anch’essi detenuti, che non possono vantare alcuna aspettativa di favore rispetto ai benefici penitenziari, ma nei cui riguardi non è da escludere il pericolo di ritorsioni; pericolo tale da comportare la sottoposizione a regimi detentivi che, pur finalizzati alla tutela della persona, finiscono con il rendere la restrizione ancor più afflittiva.

Il quadro si è ulteriormente complicato di recente. Il legislatore, con la legge n. 3 del 9 gennaio 2019, si è mosso nella direzione di un ampliamento delle preclusioni e del rilievo della collaborazione; la Corte costituzionale, con la sentenza n. 253 dello stesso anno, ha affermato che, oltre alla collaborazione, sono possibili altri ‘indicatori’, rilevanti per il superamento della preclusione, sicché la collaborazione non può più essere ritenuta presupposto indefettibile per l’ammissione a benefici, con la necessità che la stessa sia invece incentivata. L’osservazione restituisce un quadro complesso. Ferma, ovviamente, la discrezionalità del legislatore, nell’osservanza dei principi stabiliti dalla Carta, quale esplicitati dalla Corte costituzionale, resta difficile contestare che la collaborazione con la giustizia costituisce fondamentale strumento di lotta alla criminalità organizzata. In considerazione della ‘caratura’ criminale che, di regola, connota coloro che possono avvalersene, non è implausibile dubitare che, sempre di

regola, possa essere determinata da un ‘moto interiore’, assumendo dunque rilievo la ‘spinta’ costituita dalla possibilità di ottenere benefici penitenziari, spettando alla magistratura di sorveglianza accertarne i presupposti.

La competenza in materia di benefici penitenziari, per effetto delle disposizioni vigenti, è attribuita esclusivamente al Tribunale di sorveglianza di Roma. La scelta è stata dettata dalla necessità di non svelare il luogo di effettiva ‘presenza’ dell’interessato e di agevolare la formazione di una giurisprudenza priva di distonie interpretative. Nondimeno, in tale sede, la magistratura di sorveglianza, piuttosto che ricostruire il passato, è chiamata a una prognosi circa la futura condotta del condannato complessa e che, contrariamente a quanto richiesto al giudice della cognizione (che deve essere ‘estraneo’ al processo), ha suggerito di prevedere, nella composizione del Tribunale di sorveglianza, la presenza del magistrato che ha giurisdizione sull’istituto di restrizione dell’interessato. Dunque, il miglior ‘giudizio prognostico’ richiede che il giudicante abbia una conoscenza quanto più possibile diretta non solo dell’interessato, ma anche degli operatori incaricati della sua ‘osservazione’ e che può essere messa in crisi dall’indicata competenza ‘unica nazionale’.

Inoltre, il Tribunale di sorveglianza si avvale, di regola, delle conoscenze e delle relazioni degli operatori penitenziari e dei servizi sociali, mentre nel caso dei collaboratori di giustizia la conoscenza degli operatori di settore è condizionata dalle limitazioni proprie del regime protetto e sovente sostituita da quella degli organi di polizia addetti alla protezione, che hanno formazione e competenze non sovrapponibili. Infine, le pur importantissime informazioni che provengono dalle Procure della Repubblica riguardano sostanzialmente il valore del contributo collaborativo, ma non consentono di comprenderne le intime ragioni della scelta, offrendo in tal modo supporto solo parziale a prognosi che implicano la responsabilità del peso giustificativo di benefici relativi a reati gravissimi e pene assolutamente rilevanti.

La difficoltà e le complessità delle valutazioni emergono

anche da alcune decisioni della Corte di cassazione. In particolare, sono emblematici alcuni dinieghi di concessione della detenzione domiciliare. In un caso la Corte (Sez. 1, n. 23604 del 16 giugno 2022), ha annullato l'ordinanza del tribunale di sorveglianza, ritenendola "motivata in modo manifestamente illogico perché intrinsecamente incoerente", in quanto, dopo avere elencato indici positivi, aveva a questi contrapposto ragioni incapaci di contrastarne il significato. In altro caso, la Corte (Sez. 1, n. 23203 del 14 giugno 2022,) ha accolto il ricorso di un collaboratore, ritenendo "manifestamente illogico" il percorso argomentativo a base del diniego, poiché dopo il richiamo di risultanze tutte favorevoli, era stato fatto "riferimento pressoché esclusivamente" a due procedimenti disciplinari archiviati "che neanche hanno meritato l'attenzione e l'esame degli organi disciplinari". In un ulteriore caso la Corte (Sez. 1, n. 29648 del 25 luglio 2022) – premesso che il tribunale di sorveglianza si era limitato a valutare la pur risalente condizione di collaboratore non sufficiente a far ritenere sussistente "il requisito del definitivo ravvedimento" – ha rimarcato che "sia le autorità penitenziarie che avevano monitorato il ricorrente all'interno del circuito carcerario ... sia le autorità giudiziarie distrettuali e nazionali, che, nel corso degli anni, avevano coordinato le indagini attivate sulla base delle sue propalazioni" si erano espresse favorevolmente con giudizi che tuttavia "risultavano irragionevolmente pretermessi", attribuendo invece rilievo a "richiami all'elevato disvalore dei delitti commessi prima di aprirsi alla collaborazione", tuttavia "privi di decisività".

Con riguardo al rigetto di domande di liberazione condizionale di collaboratori già ammessi alla detenzione domiciliare, la Corte (Sez. 1, n. 24996 del 30 giugno 2022) ha censurato la considerazione, quale "causa ostativa", della pendenza di procedimenti penali relativi a fatti risalenti e anteriori alla scelta collaborativa, osservando che si tratta di "condizione di ammissibilità che non è prevista dalla norma", ulteriormente stigmatizzando il mancato utilizzo di tutti i dati a disposizione. Altra decisione (Sez. 1, n. 9482 del 21 marzo 2022) ha annullato il provvedimento di diniego

concentrato esclusivamente, in violazione di legge, sulla mancata riparazione del danno, utilizzata “per disapplicare surrettiziamente il dettato del legislatore”. Un’ulteriore decisione (Sez. 1, n. 35357 dell’11 settembre 2022) ha censurato l’incongruenza di una motivazione che, pur evidenziando plurimi indici positivi, aveva giustificato il rigetto con “la necessità di un ulteriore, congruo periodo di verifica” senza spiegare perché quello trascorso dal 1997 “non avrebbe potuto considerarsi sufficiente”.

I richiamati provvedimenti rendono non inopportuna una considerazione ‘di sistema’. Relativamente alle domande di concessione della detenzione domiciliare, va ricordato che, per i condannati ‘comuni’, sono acquisite informazioni sul trascorso deviante dell’interessato e sul suo percorso di rivisitazione critica, notizie che guidano la formulazione di un giudizio prognostico, ma tuttavia insufficienti alla sua concessione. Il buon esito del beneficio è, infatti, influenzato da fattori esterni e, quindi, sono acquisite altre informazioni (il luogo di abitazione, il relativo contesto, la composizione e la ‘coesione’ del nucleo familiare, le sue disponibilità economiche, la possibilità che l’interessato sia avviato a una attività lavorativa adeguata alle proprie attitudini e capacità), sicché la valutazione integrata delle stesse permette al Tribunale di sorveglianza di giungere a una prognosi basata su un quadro completo e attendibile. Nel caso dei collaboratori di giustizia, viceversa, le ‘altre informazioni’ di regola sono carenti, disponendo il Tribunale di sorveglianza, al più, di una stringata nota del Servizio centrale di protezione che formula un parere positivo alla concessione del beneficio. Il carattere limitato dell’informativa trova comprensibile ragione in ovvie esigenze di sicurezza e, tuttavia, in questo modo vengono a mancare informazioni fondamentali proprio nei casi in cui, anche solo per la lunghezza del periodo da trascorrere in misura alternativa, sarebbero rilevanti. Pertanto, in assenza di notizie adeguate alle esigenze del Tribunale per il giudizio prognostico, e residuando solo quelle relative alla persona, ci si trova a dover valutare tali istanze con notizie che, pur se positive, sono da sole insufficienti a

fornire un compiuto quadro della situazione del condannato.

La questione è simile avuto riguardo alle istanze di coloro che, di regola già ammessi alla detenzione domiciliare, chiedono la liberazione condizionale. In questo caso il giudizio di meritevolezza e affidabilità è ancora più pregnante, dato che, in virtù della concessione della stessa, il condannato all'ergastolo, per cinque anni sarà sottoposto solo alla libertà vigilata e poi diverrà completamente libero. Tale maggior pregnanza necessiterebbe di informazioni assai approfondite, ma la realtà è differente. Da qui, verosimilmente, provvedimenti di diniego che appaiono contraddittori rispetto alle favorevoli risultanze circa la collaborazione, l'evoluzione della personalità, l'andamento del beneficio già concesso. La questione è dunque quella di una valutazione prognostica certamente difficile, in difetto dei dati necessari a tale scopo. Si tratta, pertanto, di giungere a contemperare le esigenze di riservatezza/sicurezza con quelle di conoscenza, recuperando, per i collaboratori di giustizia (ancora più che per tutti gli altri 'utenti' della 'sorveglianza'), una figura di magistrato in grado di conoscere la persona ancor prima della richiesta del beneficio, così da 'guidare' i differenti operatori nell'apprestamento dei relativi, 'calibrati', presupposti, attraverso una nuova, differente, modalità comunicativa anche con gli organi preposti alla protezione.

### ***8. L'attività della Procura generale nei procedimenti E.P.P.O.***

Nell'anno 2022 la Procura generale presso la Corte di cassazione è intervenuta nei 'primi giudizi' di legittimità promossi o condivisi dai Procuratori Europei Delegati (c.d. P.E.D.), ai sensi della Direttiva (U.E.) 2017/1371 e del successivo Regolamento (U.E.) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea («E.P.P.O.») e di competenza della Procura europea.

Invero, il 1° giugno 2021 è entrata in funzione la Procura europea che ha inciso sull'attività dell'Ufficio con riguardo



all'attività svolta in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione; infatti i procedimenti E.P.P.O. non sono soltanto quelli nei quali il Procuratore europeo ha avviato indagini, ma anche quelli per i quali, essendo relativi a fatti commessi dopo il 20 novembre 2017 (art. 120 Regolamento U.E. 2017/1939), egli potrebbe avere interesse a esercitare la propria competenza. Non avendo il Procuratore Europeo avvocato procedimenti pendenti in Cassazione per fatti anteriori alla sua entrata in vigore, la trattazione dei procedimenti di sua competenza ha riguardato, nel 2022, solo quelli in fase cautelare (per i quali è stato proposto ricorso per Cassazione o dalla parte privata o dal P.E.D.) per i quali ha avviato direttamente le indagini.

Si è concordato con il Procuratore europeo che al fine di attuare la c.d. 'cooperazione rafforzata' – che è alla base dell'istituzione della Procura europea – nonché il coordinamento interpretativo, le conclusioni formulate dall'Ufficio, nei giudizi di interesse E.P.P.O., devono essere precedute da un confronto con quest'ultimo o un suo delegato e formalizzate con il deposito di memorie che richiamano anche il coordinamento.

Come noto, sulla base dell'accordo concluso tra il Ministro della giustizia e il Procuratore capo europeo previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 9 del 2 febbraio 2021 (della cui definizione è stata data comunicazione nella Gazzetta Ufficiale del 1° aprile 2021, n. 79 - Serie generale), l'inquadramento e la definizione della trattazione in sede di legittimità dei procedimenti di competenza E.P.P.O. – in attesa della nomina dei P.E.D. di cassazione – è stata affidata (secondo l'ordinamento) alla Procura generale della Corte di cassazione.

Va peraltro considerato che l'ampiezza delle attribuzioni del Procuratore europeo comporta che i reati di sua competenza siano trattati da più sezioni della Cassazione. Inoltre, è verosimile che alla stessa udienza siano trattati ricorsi sia di competenza nazionale, sia relativi a reati di competenza E.P.P.O.

Appare quindi necessaria, specie dopo la nomina dei P.E.D. di Cassazione, una preventiva e tempestiva informazione da parte



della Corte, ai fini della programmazione della partecipazione alle udienze, della loro adeguata preparazione e dell'equa ripartizione del lavoro tra i Sostituti Procuratori generali.

Per quanto riguarda le competenze attribuite all'Ufficio dal d.lgs. n. 9 del 2021, l'anno 2022 ha registrato l'evoluzione dell'assetto organizzativo e della definizione dei criteri di gestione degli affari; con ordine di servizio del 18 maggio 2022 sono state emanate le linee guida (pubblicate nel sito dell'Ufficio) relative alla trattazione dei provvedimenti attribuiti alla competenza del Procuratore generale presso la Corte di cassazione dal d.lgs. n. 9 del 2021. All'art. 16, comma 1, è stata individuata l'autorità competente a decidere in caso di contrasto tra la Procura europea e una o più procure della Repubblica in ordine alla competenza a procedere ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6, del Regolamento. Le altre attribuzioni dell'ufficio sono previste dal successivo art. 18 che lo individua quale autorità competente a:

- esprimere, ai sensi dell'art. 25, paragrafo 4, il consenso all'E.P.P.O. a esercitare la propria competenza nei casi che sarebbero esclusi, ai sensi del paragrafo 3, lettera b), dell'art. 25, qualora appaia che l'E.P.P.O. 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'E.P.P.O. decida di rinviare alle autorità nazionali competenti, ai sensi dei precedenti paragrafi 2 e 3;

- valutare, a seguito della consultazione, che l'E.P.P.O. debba obbligatoriamente attivarsi 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).

Meritano particolare menzione alcune decisioni di questo Ufficio; nello specifico, in un primo giudizio (R.G. 28669/2021) instaurato dal ricorso della Procura della Repubblica di Asti, successivamente attratto nella competenza del Procuratore europeo delegato di Torino, avverso un'ordinanza del Tribunale del riesame di Asti che aveva annullato il sequestro preventivo di velivoli emesso ai sensi dell'art. 70 d.P.R. n. 633 del 1972,

questa Procura generale – effettuata un’ articolata ricognizione del quadro normativo in tema di immissione temporanea di merci nel territorio unionale e del regime I.V.A. previsto per l’ importazione di mezzi di circolazione – ha condiviso la denunciata violazione di legge assunta dai ricorrenti, chiedendo e ottenendo (Sez. 3, n. 4978 del 13/01/2022) l’ annullamento del provvedimento impugnato. In altra circostanza (R.G. 39698/2021), sempre il P.E.D. di Torino aveva proposto ricorso avverso un’ ordinanza del Tribunale di Imperia che aveva rigettato la richiesta di sequestro preventivo di un’ imbarcazione, in relazione alla ipotesi di reato di cui agli artt. 1- 67-70 del d.P.R. n. 633 del 1972 e 292-295, comma 2, lettera d-*bis*), del d.P.R. n. 43 del 1973. Anche in questo caso l’ Ufficio ha redatto e depositato un’ approfondita memoria in ordine al regime di importazione temporanea di veicoli e dell’ Iva correlata, pur dovendo condividere in sede di conclusioni l’ eccezione sollevata in sede di udienza dalla difesa degli indagati attinente alla ‘ tardività’ del ricorso proposto dal P.E.D. (Sez. 3, n. 6637 del 22/02/2022). In una terza occasione (R.G. 2830/2022), il P.E.D. di Roma ha proposto ricorso avverso un’ ordinanza con la quale il Tribunale del Riesame di Bari aveva annullato il sequestro preventivo a fini di confisca di una somma di danaro (individuata come profitto del reato di cui all’ art. 316-*bis* c.p.) inerente alla percezione di contributi europei erogati per la ristrutturazione di fabbricato rurale da adibire ad attività agrituristica; nel caso in esame era stata attuata la vendita dell’ immobile a terzi prima del termine previsto dalla normativa unionale (art. 72 Reg. CE n. 1698/2005), con conseguente destinazione del contributo ad altra finalità. L’ Ufficio ha condiviso la denunciata violazione di legge sollevata dal P.E.D. territoriale – con riferimento al *fumus* del reato e in particolare alla regola della “stabilità” delle operazioni di finanziamento contenuta nella anzidetta normativa europea – chiedendo e ottenendo (Sez. 6, n. 11844 del 10/03/2022) l’ annullamento del provvedimento impugnato.

Nella ragionevole prospettiva dell’ aumento del numero dei procedimenti E.P.P.O., nel 2022, sono stati emanati:

- 1 provvedimento su contrasto di competenza;
- 16 provvedimenti di consenso ad E.P.P.O. a esercitare la propria competenza essendo in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale;
- 5 provvedimenti di accettazione del rinvio del caso da parte di E.P.P.O. all'Autorità nazionale italiana.

È probabilmente ancora presto per stabilire, con sufficiente margine di prevedibilità, il carico di lavoro che la gestione di tali procedimenti comporterà per l'Ufficio, considerato che l'esercizio della competenza da parte del Procuratore europeo dipende da scelte discrezionali, sia in fase di avocazione che di rinvio del caso, che è ragionevole supporre caratterizzate da prudenza e selettività nella fase di avvio dell'attività.

Altro aspetto organizzativo affrontato nel 2022 è stato quello della comunicazione al Ministro della giustizia, prevista dall'art. 18 del d.lgs. n. 9 del 2021, dei provvedimenti definitivi, a seguito del visto dell'Avvocato generale e del Procuratore generale. In conseguenza di interlocuzioni con il Vice-Procuratore europeo si è posta la questione se l'invio di copia integrale del provvedimento potesse rappresentare un rischio per la segretezza delle indagini. Si è convenuto di limitare la comunicazione alla tipologia del provvedimento e ai reati oggetto del procedimento, dati sufficienti a consentire al Ministero di svolgere il rilevamento di tipo statistico alla base della previsione normativa, con la precisazione che "copia del provvedimento e degli atti è a disposizione, compatibilmente con la tutela del segreto investigativo".

Quanto, infine, ai rapporti con E.P.P.O., curati direttamente dal Procuratore generale che si avvale della collaborazione di un Avvocato generale, costanti sono i confronti e le interlocuzioni. In tale contesto, l'Avvocato generale dirigente il settore ha rappresentato l'Ufficio nel corso dell'evento celebrativo del primo anno di attività del Procuratore europeo tenutosi in Lussemburgo dal 30 maggio al 1° giugno 2022 su "*Eppo one year in action: towards resolving complexity and bringing added value*" tenendo una relazione in data 31 maggio 2022 su "*Prosecutorial*

## **9. La giurisprudenza sovranazionale**

### **a) Decisioni della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**

Per quanto attiene al processo penale, è opportuno dare conto, in sintesi, di alcune decisioni del 2022 di particolare rilevanza. In precedenza, si è già dato conto delle pronunce che sollecitano ‘l’efficiente trattazione’ dei procedimenti finalizzati alla tutela di soggetti vulnerabili e sono stati descritti gli sforzi del legislatore nazionale. È qui opportuno aggiungere, quanto all’inefficiente gestione della fase dell’esecuzione, che la sentenza del 28 aprile 2022, *I. c. Italia*, che ha accertato la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare di un padre, vista l’assenza di una risposta tempestiva alle sue istanze da parte del Tribunale che ha tollerato – di fatto – comportamenti ostruzionistici della madre di una minore.

La violazione dell’art. 8 della Convenzione (diritto alla vita privata e familiare) è stata poi accertata dalla sentenza del 5 maggio 2022, *P. e altri, A. e altri, A.A. e altri, B. e altri c. Italia*, per la mancata adozione, da parte dello Stato italiano, di misure idonee a tutelare la salute dei residenti nelle zone limitrofe alle acciaierie dell’Ilva di Taranto.

Di rilievo, in ordine alla pubblicazione e alle modalità di trattamento dei dati personali – in particolare di quelli conseguenti a coinvolgimenti di soggetti in processi penali – la sentenza del 25 novembre 2021, divenuta definitiva il 22 febbraio 2022, *B. c. Italia*, che ha ritenuto giustificata l’ingerenza nella libertà di espressione del ricorrente (direttore responsabile di una testata giornalistica *online*, ritenuto civilmente responsabile, per aver conservato sul sito internet del suo quotidiano e non aver deindicizzato un articolo che riferiva fatti relativi a un procedimento penale instaurato contro privati), a cagione della condotta del ricorrente, che aveva leso l’altrui reputazione in ragione della continua presenza su internet

dell'articolo contestato e della sua mancata deindicizzazione, malgrado l'invio di diffide.

Nella sentenza 18 febbraio 2022, *M. c. Italia*, i giudici europei hanno affermato che non è violato il principio della presunzione di innocenza, di cui gode l'interessato dopo la sua assoluzione in sede penale, allorquando intervengano, dopo tale assoluzione nel merito e su impugnazione della parte civile, la Corte d'appello e la Cassazione a riconoscere l'avvenuta lesione di un diritto di natura civile.

Di interesse, benché non concernente l'Italia, la sentenza 1 marzo 2022, *K. c. Turchia*, sui limiti che possono ragionevolmente imporsi alla libertà d'espressione del magistrato. Nella specie, era stata irrogata una sanzione disciplinare a un magistrato di carriera, per aver condiviso, in un gruppo chiuso di *Facebook*, destinato ai professionisti del potere giudiziario, un articolo di stampa che criticava alcune decisioni dell'Alto Consiglio dei giudici e dei procuratori e che ne metteva in dubbio l'indipendenza dal potere politico. La Corte Europea ha puntualizzato che, allorquando viene avviato un procedimento disciplinare contro un magistrato, a venire in gioco è la fiducia dei cittadini nel funzionamento del potere giudiziario, per cui qualsiasi magistrato, che sia oggetto di un procedimento disciplinare, deve disporre di garanzie contro l'arbitrarietà delle decisioni. In particolare, l'interessato deve avere la possibilità di far controllare la misura controversa da un organo indipendente e imparziale, che possa decidere sulla legalità della misura e sanzionare un eventuale abuso da parte delle autorità. Ciò non risultava essere avvenuto nella specie, poiché l'Alto Consiglio rivestiva il ruolo sia di autorità accusatrice che di autorità decisionale di ultimo grado, e ciò per di più in una causa in cui erano in discussione alcune delle sue stesse decisioni. Quanto al merito delle accuse, la Corte considerava che, ricollocati nel loro contesto, i giudizi di valore espressi nell'articolo rientravano in un dibattito sull'indipendenza dall'esecutivo dell'Alto Consiglio, e di conseguenza, sulla protezione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei magistrati. Dunque, la condivisione e

sottoposizione ai commenti dei colleghi dei punti di vista espressi nella stampa in merito all'indipendenza della giustizia faceva parte della libertà di quest'ultimo di fornire o ricevere informazioni in un ambito fondamentale per la sua vita professionale.

### ***b) Decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea***

In considerazione della finalità del presente intervento, vanno ricordate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), 22 marzo 2022, *C-117/2020* e *C-151/2020*, in tema di *ne bis in idem* nell'ipotesi di *iter* procedimentale, amministrativo e/o penale, comportante una combinazione di sanzioni, che hanno ritenuto non in contrasto con il diritto dell'Unione (in particolare, art. 50 della C.D.F.U.E.) il cumulo di procedimenti e sanzioni di diversa natura, se giustificato dall'esigenza di tutela di un interesse generale e se i procedimenti sanzionatori perseguono scopi complementari, vertenti, eventualmente, su aspetti diversi della medesima condotta criminosa, sempre che gli stessi siano condotti in modo sufficientemente coordinato in un intervallo di tempo ravvicinato e che l'insieme delle sanzioni imposte corrisponda alla gravità delle infrazioni commesse.

In ordine alla tematica, di grande attualità, della conservazione dei dati relativi alle comunicazioni elettroniche, la Corte di giustizia, con sentenze 5 aprile 2022, *C-140/20*, e 22 settembre 2022, *C-793/19* e *C-794/19*, ha affermato che il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale la quale consenta, a titolo preventivo, la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione per finalità di lotta a gravi forme di criminalità e di prevenzione delle minacce alla sicurezza pubblica. Tale conservazione è ammissibile, ma solo nel rispetto delle condizioni sostanziali e procedurali dettate da norme chiare e precise, idonee ad apprestare garanzie effettive contro il rischio di abusi. Spetta tuttavia al diritto nazionale, nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, stabilire le regole relative all'ammissibilità e alla valutazione processuale degli elementi di

prova eventualmente ottenuti mediante l'accesso a tali dati.

La Corte di giustizia si è pronunciata sul diritto a un equo processo – sentenze 15 settembre 2022, *C-420/20*, e 19 maggio 2022, *C-569/20* – precisando i limiti di legalità europea del processo *in absentia*. Con la prima pronuncia, ha affermato che l'art. 8, paragrafo 2, della direttiva 2016/343 deve essere interpretato nel senso che osta la normativa di uno Stato membro che consenta lo svolgimento di un processo in assenza dell'indagato o imputato, mentre lo stesso si trova al di fuori di tale Stato membro e sia nell'impossibilità di entrare nel suo territorio a causa di un divieto d'ingresso emesso nei suoi confronti dalle autorità competenti del medesimo Stato membro. Con la seconda, è stato precisato che, qualora sia impossibile rintracciare un imputato, quest'ultimo può essere giudicato o condannato in contumacia, fermo il diritto di ottenere la riapertura del processo in sua presenza, nonché una nuova valutazione sul merito della causa.

Con specifico riferimento agli imputati latitanti, la Corte ha affermato che la legge nazionale non può escludere il menzionato diritto a un nuovo processo “per il solo motivo che l'interessato si è dato alla fuga e che le autorità non sono riuscite a rintracciarlo” (§ 47). Occorrono, invece, indizi specifici e documentati da cui risulti che l'imputato, a fronte di una sostanziale conoscenza dell'accusa e del processo prossimamente da celebrare, abbia posto in essere una condotta diretta a ostacolare le notificazioni nei suoi confronti: solo in tal caso è legittimo ritenere, alla luce della Direttiva, che questi sia stato informato e abbia rinunciato volontariamente a esercitare il diritto di presenziare al processo. Va comunque evidenziata la precisazione secondo cui il darsi alla fuga dell'imputato o, comunque, l'impossibilità di rintracciarlo non sono, di per sé soli, elementi dirimenti per negargli un nuovo processo, ma occorre un'indagine in concreto, sia pure di tipo logico-induttivo, per sviluppare un ragionamento presuntivo e ritenere, così, che l'interessato abbia avuto pratica conoscenza del processo e deciso di rinunciare a presenziarvi.

La sentenza 12 maggio 2022, *C505/20*, verte su uno specifico



aspetto dell'equità processuale, connesso alla confisca del bene di un terzo: secondo i giudici europei l'art. 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/42 è compatibile con una normativa nazionale che esclude la confisca di un bene appartenente a un terzo in buona fede e che sia stato utilizzato come bene strumentale di un reato, anche quando detto bene sia stato messo da tale terzo stabilmente a disposizione dell'imputato. Parallelamente la Corte chiarisce anche un aspetto importante della legittimazione processuale: l'art. 8, paragrafo 1, della direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al sequestro e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale, quando determinati beni sono congelati in quanto strumentali o proventi di reati, il proprietario dei medesimi, seppur terzo in buona fede, non è legittimato, durante la fase giudiziale del procedimento penale, a proporre dinanzi al giudice competente una domanda di restituzione degli stessi.

Pronunciando sulla disciplina del mandato d'arresto europeo, la sentenza 14 luglio 2022, *C-168/21*, ha chiarito che l'art. 2, paragrafo 4, e l'art. 4, punto 1, della Decisione Quadro 2002/584, letti alla luce dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta, devono essere interpretati nel senso che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può rifiutare di eseguire un mandato d'arresto europeo emesso ai fini dell'esecuzione di una pena privativa della libertà, quando tale pena è stata inflitta nello Stato membro emittente, per la commissione, da parte della persona ricercata, di un reato unico, composto da più fatti di cui solo una parte costituisce reato nello Stato membro di esecuzione. Purtuttavia, la decisione 22 febbraio 2022, *C-562/21* e *C-563/21*, ha statuito che l'art. 1, paragrafi 2 e 3, della richiamata Decisione Quadro, deve essere interpretato nel senso che, quando l'autorità giudiziaria dello Stato richiesto dispone di elementi che attestano carenze sistemiche o generalizzate concernenti l'indipendenza del potere giudiziario dello Stato membro emittente, oppure – avuto riguardo al caso specifico – le vengano forniti dall'interessato elementi che gettano



dubbi sull'indipendenza e imparzialità del collegio giudicante che ha trattato la sua causa penale, può essere rifiutata la richiesta consegna della persona.

Merita, da ultimo, menzione la sentenza 6 ottobre 2022, *C-241/21*, avente a oggetto 'i presupposti per il trattenimento di cittadini di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare'. Secondo la Corte l'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/115, deve essere interpretato nel senso che non è consentito a uno Stato membro di disporre il trattenimento di un cittadino di un Paese terzo, il cui soggiorno sia irregolare, sulla sola base di un criterio generale del rischio che l'esecuzione effettiva dell'allontanamento sia compromessa; occorre che sia specificamente indicata e dimostrata la sussistenza di uno dei motivi di trattenimento previsti e chiaramente definiti dalla citata normativa, e cioè il rischio di fuga o una condotta tesa a evitare od ostacolare la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Inoltre, il trattenimento deve avere durata quanto più breve possibile e deve essere mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.



## **Parte Seconda**

### **La riforma del processo penale**

#### ***1. Il processo penale telematico***

Il d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 ha compiuto il passo definitivo per la realizzazione del processo penale telematico. È stato delineato un organico contesto normativo che costituisce “un ambiente digitale per il procedimento penale” (così, si esprime la Relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo), in grado di contribuire in modo determinante al recupero di efficienza della funzione giudiziaria penale e alla celere definizione dei processi.

Queste nuove disposizioni istituiscono il citato ambiente digitale per tutte le fasi del procedimento penale, essendo stata prevista la gradualità della transizione al digitale, grazie a una disposizione transitoria (art. 87, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022), rinviando a un decreto del Ministro della giustizia le direttive relative all’installazione, all’idoneità delle attrezzature informatiche e alla funzionalità dei servizi di completa gestione del fascicolo informatico, lasciando prevedere una serena transizione digitale.

Sino a quel momento, pertanto, l’utilizzo di applicativi informatici nel processo penale rimane disciplinato dalla normativa previgente, garantendo la funzionalità degli uffici senza soluzione di continuità. L’art. 87 del d.lgs. n. 150 del 2022 distingue altresì le disposizioni normative di nuova introduzione nel codice di procedura e gli interventi modificativi di disposizioni vigenti: le prime, in base al comma 5, si applicano a partire dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dei regolamenti (ovvero dal diverso termine che fosse previsto da tali atti normativi); le seconde continuano ad applicarsi fino al quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dei regolamenti (ovvero dal diverso termine che fosse previsto da tali atti normativi).

Eccede i limiti del presente intervento un esame in dettaglio della disciplina del processo telematico, essendo possibile e opportuno evidenziare che: profilo centrale rivestono la

formazione e la tenuta del ‘fascicolo informatico’ (la mancanza di un tale fascicolo era stata infatti indicata dalla giurisprudenza come il principale limite al deposito di atti processuali con modalità telematiche) e le disposizioni che ne garantiscono autenticità, integrità, accessibilità, leggibilità, interoperabilità, nonché ‘un’efficace e agevole consultazione telematica’ (art. 111-*ter* c.p.p.); pregnante è la disciplina dei termini, laddove essi consentono alle parti l’invio di atti anche oltre l’orario di apertura al pubblico degli uffici giudiziari (art. 172 c.p.p.) e la previsione di quella informatica quale modalità ordinaria di realizzazione del verbale con cui si procede alla documentazione degli atti processuali, essendo la riproduzione audiovisiva o fonografica prevista nei soli casi stabiliti dalla legge (art. 134 c.p.p.); congrua è la precisa regolamentazione del caso di malfunzionamento dei servizi informatici (art. 175-*bis* c.p.p.); marcatamente innovativa è la disciplina dell’impugnazione, in quanto, allorché avverrà la transizione al processo telematico, quella telematica diventerà la modalità ordinaria di proposizione dell’impugnazione (art. 582, comma 1, c.p.p.), con salvezza della possibilità dell’impugnazione presentata personalmente dalla parte privata (art. 582, comma 1-*bis*, c.p.p., peraltro esclusa per il ricorso per cassazione). Con riguardo al processo di legittimità, la relativa disciplina (contenuta per lo più nel novellato art. 611 c.p.p.), va coordinata con le previsioni generali introdotte dal decreto delegato in tema di obbligatorio deposito telematico degli atti da parte dei difensori o della parte pubblica (art. 111-*bis* c.p.p.) e del loro inserimento degli atti nel fascicolo informatico (art. 111-*ter* c.p.p.) nonché di computo dei termini per il deposito di atti con modalità telematiche (artt. 172 e 175-*bis* c.p.p.) e di documentazione in forma di documento informatico degli atti processuali (art. 134, comma 2, c.p.p.). Queste disposizioni, come si è detto, in base all’art. 87 del d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022, saranno applicabili solo a partire dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione dei regolamenti attuativi necessari per il processo penale telematico.

Il complesso di tali epocali innovazioni induce a tre riflessioni.

La prima è che è stata realizzata una metabasi della forma degli atti di esso: la transizione dalle forme cartacee e analogiche a quelle digitali, che costituisce riforma epocale, nel senso della modernizzazione del rito, non solo formale. La ‘dimensione’ digitale degli atti significa, per il processo, semplificazione delle forme, facilitazione degli accessi agli atti e degli scambi, possibilità di nuove opportunità procedurali (si pensi alla sinergia con il compimento degli atti da remoto), incremento della consultabilità e della conoscenza degli atti, abolizione di molti ‘tempi morti’ legati al cartaceo (si rifletta sui tempi di fascicolazione di migliaia di copie cartacee, spedizione e concreta destinazione, ma anche sui costi). Si tratta, insomma, di una rivoluzione anche culturale: per gli operatori, come per gli utenti, poiché quello che si concepisce è un rito completamente diverso, con una significativa, quanto necessaria, e positiva, discontinuità rispetto a una tradizione secolare, ferme le considerazioni ‘di sistema’ svolte nella parte dedicata alla materia civile in ordine agli eventuali rischi insiti in una concezione non corretta del processo telematico. La seconda riflessione è che questo nuovo avvio appare ideato con ragionevolezza nei tempi e nelle modalità di innesto. Il processo penale telematico, così come è in via di realizzazione, merita apprezzamento, poiché l’innovazione è stata, a uno stesso tempo, prudente (senza essere lenta o, peggio, improntata all’inerzia) e realistica (senza rinunciare a uno sguardo lungo, dall’ampio orizzonte), quindi, immune da fughe in avanti. La terza riflessione è che il sistema ‘digitale’, così come concepito, richiede, per la sua attuazione, adeguate risorse umane e tecnologiche, occorrendo non disperdere il già fatto, raccogliendone i frutti e mantenendo alta l’attenzione alle problematiche pratiche e operative.

## ***2. Profili della riforma del processo penale***

### ***a) Le nuove forme di controllo del giudice sull’operato del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari***

La c.d.  *riforma Cartabia* introduce disposizioni che

investono l'attività della magistratura requirente, improntandola a trasparenza, rigore, celerità ed efficienza, anche con riferimento ai tempi di assunzione delle determinazioni dopo la conclusione delle indagini preliminari. Sono state ampliate le prerogative del giudice delle indagini preliminari, chiamato a forme di controllo, intrinseco ed estrinseco, sulla tempestività delle iscrizioni nel registro degli indagati e sulle eventuali stasi procedurali che possono verificarsi dopo la conclusione delle indagini (sul punto si veda anche la parte terza di questa sezione, ove si fa cenno all'evoluzione dell'istituto dell'avocazione).

Si tratta di novità che, nel permettere alla difesa una efficace interazione con gli attori del procedimento, sono destinate a modificare la fisionomia dei rapporti tra pubblico ministero e giudice delle indagini preliminari e a implementare nuovi moduli organizzativi nei relativi uffici.

Quanto ai meccanismi di controllo sulla tempestività dell'iscrizione delle notizie di reato, il baricentro del rinnovato assetto normativo sulle indagini preliminari risiede nella modifica dell'art. 335 c.p.p., con la quale si ridefiniscono i presupposti della iscrizione delle notizie di reato nell'apposito registro. In passato, la genericità del precetto contenuto nella citata norma ha portato a prassi differenziate tra uffici requirenti, sovente all'origine di contrasti tra gli stessi e di conflitti interni tra magistrati a essi addetti, tanto da rendere chiara a questo Ufficio l'opportunità, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, di orientamenti in ordine all'esercizio dell'azione penale e alle regole che governano le iscrizioni a registro generale. Il novellato art. 335 c.p.p. prende atto di un dato consolidatosi nell'esperienza giudiziaria degli ultimi trent'anni, connesso alle percezioni maturate nella pubblica opinione sulla funzione esercitata nel nostro paese dagli uffici requirenti. Da tempo, infatti, le procure sono diventate la prima autorità a essere incontrata da associazioni o gruppi di privati in cerca di legittimazione che si propongono di tutelare interessi diffusi in una determinata comunità e che vedono nella giurisdizione penale più che un luogo di "neutralizzazione dei

conflitti” un luogo di “visibilità dei conflitti”. In tante occasioni, questi soggetti, non trovando altri varchi istituzionali, affidano alla denuncia penale a carico di amministratori (pubblici e privati), imprenditori e liberi professionisti le loro doglianze in ordine a questioni di varia natura. È accaduto, ad esempio, in materia di inquinamento ambientale, di mancato rispetto delle norme di edilizia e urbanistica, di danni da medicinali, di responsabilità medica, di scarsa trasparenza nell’azione degli istituti di credito. In questi casi, sovente, le procure si sono trovate di fronte a un bivio: considerare l’iscrizione alla stregua di un mero atto formale anche nei confronti di soggetti la cui posizione era quasi certamente estranea a profili di responsabilità, con il rischio di produrre effetti irreversibili per chi ricopre cariche pubbliche o svolge attività imprenditoriali o professionali di rilievo; mettere, invece, in atto una sorta di ‘filtro preliminare’. La situazione ha portato alcuni uffici inquirenti, anche di notevoli dimensioni, a dotarsi di apposite circolari per rendere trasparenti, esplicitandoli, i criteri per l’iscrizione nel registro degli indagati, esponendosi, di conseguenza, a critiche sulle possibili ‘frizioni’ con il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale.

La riforma conia una nuova definizione di notizia di reato, precisando i presupposti dell’iscrizione (di natura oggettiva e soggettiva), sulla scia di quanto già sottolineato, oltre vent’anni or sono, da una importante pronuncia delle Sezioni Unite (n. 16 del 2000), che richiedeva “specifici elementi indizianti” e non “meri sospetti” per l’iscrizione. La disposizione da ultimo richiamata non contempla, tuttavia, requisiti eccessivamente rigorosi, prevedendo l’iscrizione dell’indagato quando, contestualmente alla notizia di reato o in epoca successiva, risultino “indizi di reità a suo carico”, espressione mutuata dall’art. 63 c.p.p., che vale a escludere sia la sufficienza di meri sospetti, sia la necessità che venga raggiunto il livello di gravità indiziaria. In tal modo, si vogliono scongiurare operazioni di ingiustificato ritardo nell’attivazione delle garanzie riconosciute alla persona sottoposta ad indagini (rapporto equilibrato tempo-procedimento), come non di rado può accadere

soprattutto in procedimenti aventi a oggetto delitti riconducibili a contesti associativi.

Per assicurare le esigenze di garanzia, certezza e uniformità delle iscrizioni, nel corretto allineamento con le disposizioni che hanno attuato la Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali (con specifico richiamo al *considerando* n. 28 della medesima Direttiva), il d.lgs. n. 150 del 2022 ha introdotto un meccanismo di controllo giurisdizionale, attivabile dalla difesa, in ordine alla tempestività dell'iscrizione della notizia di reato (art. 335-*quater* c.p.p.), che può dare luogo alla retrodatazione della stessa, con conseguente inutilizzabilità degli atti compiuti dopo la scadenza del termine. Peraltro, lo stesso pubblico ministero, ove riconosca un ritardo delle iscrizioni, può porvi rimedio autonomamente, mentre il giudice delle indagini preliminari, quando deve compiere un atto del procedimento, può imporre al pubblico ministero l'iscrizione del nome della persona cui le indagini sono riferite, laddove l'inquirente non vi abbia provveduto (art. 335-*ter* c.p.p.), scardinando un consolidato orientamento giurisprudenziale che impediva ogni intervento del giudice sulla individuazione dei soggetti da indagare, considerandola una espropriazione del potere costituzionale di iniziativa del pubblico ministero.

Nondimeno, vanno evidenziati taluni profili di criticità, potendo il nuovo sistema rivelarsi fattore di instabilità delle decisioni, che travolge, anche in una fase avanzata del processo. Il controllo del giudice sulla tempestività dell'iscrizione in un momento ravvicinato rispetto a quello in cui è consentita alle parti la *discovery* sembra voler assicurare che questioni processuali aventi ricadute sul regime di utilizzabilità degli atti di indagine siano scrutinate con immediatezza, così da favorire il riesame dei provvedimenti eventualmente adottati nella fase delle indagini preliminari (es. ordinanze cautelari), prima che questi abbiano acquisito stabilità per l'esaurimento dei rimedi esperibili. La scelta, tuttavia, non elimina il rischio che la declaratoria di inutilizzabilità degli atti conseguente alla retrodatazione intervenga in una



fase avanzata del giudizio, anche per effetto di una decisione in senso difforme da quella adottata dal giudice del procedimento incidentale. Infatti, sulla base dei principi generali, deve ritenersi che avverso la stessa ordinanza sia proponibile ricorso per cassazione per i motivi indicati dall'art. 606 c.p.p., ovvero, se assunta nella fase del giudizio, che sia impugnabile unitamente alla sentenza (art. 586 c.p.p.).

Il rischio di instabilità delle decisioni non può ritenersi scongiurato dal parametro di valutazione coniato dal legislatore per il giudice chiamato a disporre la retrodatazione, e cioè del dover essere il “ritardo inequivocabile e non giustificabile” nella iscrizione, formula che attribuisce un ampio potere valutativo del giudice, permanendo un margine di imprevedibilità della decisione e, a cascata, il rischio di una proliferazione delle iscrizioni relative alla stessa posizione processuale e di una instabilità delle decisioni.

L'incertezza sull'esito della decisione giudiziale in merito alla verifica e la mutabilità di questa nel corso del giudizio potrebbero alimentare ‘atteggiamenti difensivi’ del pubblico ministero. Quest'ultimo, pur a fronte del riconoscimento, implicito nell'art. 335 c.p.p., di uno spazio valutativo nelle determinazioni in materia di iscrizioni, per mettersi al riparo dalle gravi ricadute sull'utilizzabilità degli atti derivanti dalla tardiva iscrizione, potrebbe essere indotto a procedervi con immediatezza, in modo precoce e indiscriminato, rinunciando a ponderare con oculatezza gli elementi emergenti a carico degli indagati, con gravi riflessi sulla posizione dell'interessato.

Un ulteriore profilo problematico coinvolge, poi, l'onere probatorio relativo alla tardività dell'iscrizione. Non è chiaro, in particolare, se l'indicazione delle parti ‘interessate’ che avanzano la richiesta definisca il perimetro dell'accertamento rimesso al giudice, o se, invece, quest'ultimo debba svolgere una verifica più ampia, che può prescindere da quanto allegato dalla parte. L'alternativa non è di poco momento. In ogni caso, tenendo conto anche di quanto prevede il nuovo art. 335-ter c.p.p. in relazione alla possibilità del giudice di imporre al pubblico ministero il nome

della persona cui le indagini sono riferite (laddove l'inquirente non vi abbia provveduto), sembra plausibile riconoscere al giudice un potere di verifica che va oltre le allegazioni delle parti, anche sulla scorta di elementi diversi da quelli da questa indicati.

La riforma investe i tempi delle indagini, con nuovi meccanismi finalizzati a evitare la 'stasi' del procedimento dovuta all'inerzia del pubblico ministero. Sono stati ridotti i tempi delle indagini, incidendo sui termini di durata con una modulazione degli stessi in funzione della differente gravità dei reati, grazie alle modifiche degli artt. 405, 406 e 407 c.p.p. Inoltre, sono stati introdotti meccanismi volti a contrastare l'eventuale stasi del procedimento dovuta all'inerzia del pubblico ministero, dopo la scadenza del termine, ordinario o prorogato, di durata delle indagini o dopo la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex* articolo 415-*bis* c.p.p. La questione era approdata all'attenzione della Corte di Strasburgo, che aveva accertato la violazione del diritto alla ragionevole durata del procedimento della vittima in caso di spirare dei termini di prescrizione del reato prima della chiusura delle indagini, con conseguente archiviazione del procedimento (Corte E.D.U., 7 dicembre 2017, *A. c. Italia*).

Il nuovo sistema è incentrato sull'obbligo del pubblico ministero di assumere, entro termini stabiliti, calibrati in base alla gravità del reato e alla complessità delle indagini, le determinazioni definitive sull'esercizio dell'azione penale. Il mancato rispetto dei citati termini trova una risposta nel potere del Procuratore generale di avocare le indagini e nelle facoltà attribuite all'indagato o alla persona offesa di avere la possibilità di esaminare gli atti e di estrarne copia, nonché di chiedere al giudice di ordinare al pubblico ministero di adottare le determinazioni finali.

In ordine al profilo in esame, il legislatore ha in parte confermato, in parte sviluppato, la c.d. *riforma Orlando* (legge n. 103 del 23 giugno 2017), con cui era stato attribuito al Procuratore generale presso la Corte di appello il potere di avocare le indagini (con l'introduzione degli artt. 407-*bis* e 415-*ter* e le modifiche degli artt. 412 e 415-*bis* c.p.p.). La novella, opportunamente, ha

configurato l'avocazione come facoltà, esito cui erano pervenuti il C.S.M. e quest'Ufficio (cfr., rispettivamente, la risoluzione in data 16 maggio 2018 e i principali orientamenti adottati in materia di avocazione in data 24 aprile 2018). Il principio ispiratore della novella è dunque quello della c.d. "discrezionalità selettiva", orientando l'avocazione verso i fascicoli di "prioritaria trattazione". Tuttavia, come si evince dalla relazione illustrativa della riforma, l'intento del legislatore pare quello di "abbandonare la via della avocazione", introducendo parallelamente un nuovo rimedio "sollecitatorio" all'inerzia del pubblico ministero, ossia il diritto delle parti ad avere il deposito della documentazione degli atti di indagine.

La *discovery* forzosa costituisce 'strumento' teso, per un verso, a dissuadere ingiustificati temporaggiamenti decisori del pubblico ministero; per altro verso, a favorire l'individuazione e la chiusura dei procedimenti suscettivi di essere definiti grazie a possibili apporti conoscitivi a opera delle "parti del procedimento". Il deposito degli atti, quindi, non è "fine a stesso" ma risulta prodromico alla richiesta delle parti al giudice di ordinare al pubblico ministero di provvedere, nel caso in cui l'inerzia sia persistente.

Se proprio sulla previsione dell'ordine giudiziale *ex art. 415-ter*, comma 3, pare incentrarsi la valenza sollecitatoria della disposizione, non vanno però sottovalutati gli effetti sollecitatori indiretti della nuova disciplina, strettamente collegati agli adempimenti a carico del pubblico ministero conseguenti allo 'spirare' del "termine di riflessione". In ogni caso non può non osservarsi come la quantità e la qualità degli adempimenti connessi al meccanismo complessivo della c.d. *discovery* forzosa, peraltro sganciato da ogni criterio di priorità, sembrano non tenere in adeguato conto delle risorse disponibili nelle Procure della Repubblica, la cui condizione si aggraverà notevolmente per far fronte al rigoroso scadenziario previsto dalla riforma.

Come segnalato anche dal C.S.M. (vedasi parere sullo schema di decreto legislativo, delibera del 22 settembre 2022),

non è difficile immaginare che gli uffici del pubblico ministero, dovendosi occupare costantemente di catalogare i procedimenti pendenti e di trasmettere i relativi atti al giudice, al Procuratore generale presso la Corte di appello, all'indagato e alla persona offesa, conosceranno aggravati di organizzazione e di adempimenti notevoli, forieri di una prevedibile diminuzione anche dei tempi per velocizzare la fase di conclusione delle indagini.

Opportunamente, il legislatore delegato ha previsto le possibili cause di inerzia "giustificabile" sulla notificazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415-*bis*, comma 5-*bis*), che conferiscono al pubblico ministero la facoltà di chiedere al Procuratore generale l'autorizzazione a differire il deposito e la notifica dell'avviso. Tuttavia, tra le cause di "inerzia giustificabile" tipizzate dal legislatore non figurano alcune situazioni molto frequenti nelle dinamiche procedurali, quali ad esempio quelle dell'attesa, da parte del pubblico ministero, dell'informativa finale della polizia giudiziaria o di una consulenza tecnica o di una relazione del curatore fallimentare non ancora depositate. È auspicabile, pertanto, che, sin dalle prime applicazioni, si dia vita a una interpretazione ragionevole della novella in ordine alla "inerzia giustificabile", in grado di individuare le situazioni processuali davvero meritevoli del ricorso allo strumentario sollecitatorio. In tale prospettiva la Procura generale, nell'ambito delle attribuzioni *ex art. 6 del d.lgs. n.106 del 2006*, è stata chiamata a fornire il suo contributo.

Peraltro, non può non evidenziarsi che i meccanismi introdotti dalla riforma rischiano di aggravare la situazione delle Procure Generali, notoriamente caratterizzate da organici molto contenuti e difficilmente idonei a sopportare ulteriori problemi di gestione e organizzazione (avocazione, autorizzazione a ritardare l'avviso di conclusione delle indagini, trasmissione degli elenchi, ecc.).

In conclusione, l'intervento riformatore ha inciso su una problematica posta fin dall'entrata in vigore del codice Vassalli. La soluzione normativa, al netto dei rischi e delle criticità sopra rilevate, appare ragionevole, pur con una doverosa precisazione.

Invero, il problema che, in questo o consimili casi, si pone non è di natura ‘ideologica’. Ben vengano, nel corso delle indagini, i controlli anche severi dell’organo della giurisdizione, ma a condizione che essi si innestino nei momenti effettivamente cruciali di esse, allorquando cioè vengano effettivamente in rilievo profili di garanzia dell’indagato che esigono un controllo di legalità ‘rafforzato’ da parte della giurisdizione, quale può essere quello dell’effettiva perimetrazione temporale dell’indagine stessa. Comprendendo, cioè, che le valutazioni dell’organo inquirente sono, in generale, fisiologiche e ineliminabili nel corso delle indagini stesse e che il loro controllo – nell’architettura di un processo accusatorio – avviene solo attraverso il processo. In caso contrario, il rischio è di planare verso il passato, verso cioè la restaurazione impropria della figura del ‘giudice istruttore’, autentico *dominus* anche dell’investigazione in una struttura processuale di impronta inquisitoria e con ruoli completamente diversi da quelli oggi delineati nel processo penale italiano.

Un’ulteriore considerazione da svolgere è che la garanzia di un’indagine fino in fondo ispirata al principio di legalità e di garanzia dell’indagato appare condizionata, ancora una volta, dal volume di risorse umane e materiali disponibili. Ciò vale tanto per gli uffici inquirenti – nei quali i ritardi nella conclusione delle indagini sono nella quasi totalità dovuti non certo ad inerzie volute e subdole dei singoli magistrati inquirenti, ma alla impossibilità di fronteggiare, nei tempi previsti, una spaventosa mole di affari da investigare – quanto per gli uffici della giurisdizione che, sui primi, effettuano il controllo di legalità. Se non si vuole che quest’ultimo si riduca a un burocratico simulacro, in cui il controllo sulle forme prevalga e oscuri quello effettivo e sostanziale, se si vuole che, correttamente, gli snodi fondamentali dell’indagine (intercettazioni; misure cautelari personale e reali; tempi dell’indagine) siano davvero assistiti dalla garanzia del controllo della giurisdizione, occorre che mezzi e risorse destinati siano proporzionati a tale scopo fondamentale. In caso contrario, si continuerà soltanto in una gigantesca battaglia di parole, l’esito della quale sarà, inevitabilmente, la sconfitta di tutti.

## ***b) L'udienza 'filtro' e le possibili criticità***

La riforma ha esteso il catalogo dei reati per i quali l'esercizio dell'azione penale può realizzarsi nelle forme del decreto di citazione diretta a giudizio, introducendo l'udienza predibattimentale, la cui trattazione è affidata a un giudice monocratico diverso da quello cui è assegnato il giudizio. In questa udienza – sulla scorta dell'esame degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero e previo contraddittorio – viene valutata, oltre alla ricorrenza delle situazioni che impongono una immediata pronuncia di proscioglimento, l'idoneità del compendio d'accusa a condurre a una “ragionevole previsione di condanna”, in mancanza del quale il giudice dell'udienza pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

L'udienza predibattimentale si svolge in camera di consiglio e segna il limite temporale per la costituzione della parte civile. Il giudice 'predibattimentale' dovrà, innanzitutto, verificare la precisa descrizione del fatto-reato, la sua qualificazione giuridica (anche con riferimento alle circostanze aggravanti) e potrà sollecitare il p.m. a integrazioni sulla contestazione; in ipotesi di non adesione a tale invito egli potrà emettere sentenza – inappellabile – con la quale dichiarerà la nullità degli atti disponendo, contestualmente la restituzione all'ufficio requirente. In tale udienza dovranno essere affrontate le questioni preliminari ed effettuate le richieste di riti speciali (abbreviato, patteggiamento, sospensione del processo per la messa alla prova dell'imputato, oblazione) e l'applicazione, concordata tra imputato e p.m., di una pena sostitutiva di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, quale esito sanzionatorio della definizione del giudizio con rito alternativo.

Il canone di rinvio a giudizio prefigurato dalla riforma *Cartabia* sovverte l'attuale regola di giudizio, impegnando il giudice dell'udienza predibattimentale – al pari del giudice dell'udienza preliminare – a una verifica prognostica della colpevolezza dell'imputato, meritevole di essere rinviato a giudizio quando l'ipotesi d'accusa si fondi su elementi probatori di tale consistenza da giustificare una ragionevole previsione di condanna all'esito

del dibattimento. Se il procedimento supera detta fase, il giudice deve fissare la data dell'udienza dibattimentale davanti a un altro magistrato. Sono previsti, a pena di nullità, termini minimi (60 giorni) tra la notifica della citazione a giudizio (all'imputato, al difensore e alla persona offesa) e la data dell'udienza predibattimentale, eccezionalmente ridotti (quarantacinque giorni) nei casi di urgenza con espressa motivazione della stessa. Sono stabiliti termini inferiori (venti giorni) fra la data dell'udienza predibattimentale in cui si dispone la trasmissione del fascicolo al giudice della trattazione istruttoria e il giorno fissato per il dibattimento. In ogni caso, è previsto che per tutti i procedimenti per i quali risulta essere stato chiesto il rinvio a giudizio con la vecchia normativa, debba essere celebrata l'udienza preliminare (anche il giudice dell'udienza preliminare, però, può emettere una sentenza di non luogo a procedere sulla base degli stessi elementi valutativi introdotti dalla riforma). Tale istituto, che sembra evocare l'udienza preliminare, nelle intenzioni del legislatore è un 'mezzo' per 'liberare' la fase di cognizione istruttoria da inutili appesantimenti. In realtà, seppur l'introduzione di un'ulteriore fase nel giudizio potrebbe apparire in contraddizione con la finalità di speditezza, deve accogliersi con favore tale nuova previsione laddove lo scopo sia quello di 'fare ordine, selezione e filtro'. Il legislatore è giunto a tale scelta innovativa, per i reati a citazione diretta, a causa di un ineliminabile dato statistico che riportava un imponente numero di assoluzioni (circa il 60 %) nella fase dibattimentale, con inutile ingolfamento del primo grado di giudizio e con effetti pregiudizievoli sui costi e sulla durata dei processi. Tuttavia, pur tenendo conto delle esigenze appena indicate, la nuova disciplina non sembra immune da alcuni profili di criticità.

Volgendo lo sguardo ai c.d. grandi tribunali, nei quali il numero dei procedimenti a citazione diretta è elevatissimo, sarà necessaria una rimodulazione dell'organizzazione. Il dirigente dell'Ufficio dovrà destinare un congruo numero di magistrati alla gestione delle udienze predibattimentali, con elaborazione di criteri



tabellari che stabiliscano regole predeterminate di assegnazione dei procedimenti per i quali è disposto il dibattimento. Analoghe criticità dovranno essere superate per il personale di cancelleria e gli ausiliari. Le difficoltà organizzative riguarderanno risorse umane e strutturali da destinare a un sostanziale ‘raddoppio’ delle attività di udienza, i cui effetti deflattivi – rispetto agli odierni numeri dibattimentali – avranno tempi di latenza diversi rispetto all’immediata necessità di affrontare il carico procedurale, che riguarda non soltanto la celebrazione, ma anche e soprattutto la predisposizione delle ‘udienze filtro’, dunque gli avvisi e le notifiche, la predisposizione dei calendari di udienza, ecc. Inoltre, benché concepita come camerale, risulterà comunque necessaria la disponibilità di aule idonee alla celebrazione di queste ulteriori udienze: aspetto logistico, questo, per nulla secondario e che rischia di aggravare le già note difficoltà legate anche alla cronica carenza di spazi in molti uffici giudiziari.

Negli uffici di medie e piccole dimensioni, poi, la criticità organizzativa riguarderà anche l’assicurazione del servizio, ove saranno inevitabili le cause di incompatibilità dei giudici ai sensi dell’art. 34 c.p.p.; senza sottacere che, in caso di carenza di organico magistratuale, sarà necessario far ricorso a quei meccanismi di applicazione infradistrettuale, con inevitabili rallentamenti dei processi; insomma, a oggi, una riforma che risulta finalizzata alla semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, potrebbe, viceversa, determinare ulteriori ritardi.

L’effettiva incidenza della riforma sui tempi del giudizio dipende altresì dalla interpretazione che daranno i giudici del *ragionevole* giudizio prognostico di condanna dell’imputato a seguito del dibattimento: la capacità deflattiva della nuova regola di valutazione verrà dimostrata solo dai dati che promaneranno dalla sua concreta applicazione. Riserve, allo stato, sulla sua effettiva e concreta realizzazione, risultano naturali, tenendo anche conto che, se l’udienza predibattimentale non sarà idonea a evitare un dibattimento superfluo, la sua previsione ridonderà in un inevitabile allungamento dei tempi processuali.



Peraltro, com'è stato acutamente osservato, detta decisione implica un intrinseco elemento di discrezionalità in capo all'organo chiamato a decidere. Non senza considerare che, se l'udienza predibattimentale è costruita anche come occasione di garanzia per l'imputato, che si vorrebbe sottrarre a un dibattimento inutile, la decisione di far svolgere il dibattimento viene ad avere come premessa una valutazione estremamente significativa in danno dello stesso imputato, ossia la previsione di una condanna. Tuttavia, diversamente dal giudice per l'udienza preliminare, la valutazione che il giudice dovrà compiere nella cosiddetta udienza filtro è 'allo stato degli atti', senza che gli sia consentito avvalersi di mezzi istruttori integrativi.

### ***c) Dibattimento, appello e possibili criticità***

Meno rilevanti le modifiche concernenti il dibattimento, fase meno adatta a realizzare economie. Tra le modifiche, va segnalata la regolamentazione – già accolta in passato nel processo civile – di una tempestiva calendarizzazione di tutte le udienze, con l'indicazione delle attività da svolgere anche con riferimento alla cosiddetta partecipazione a distanza (con il consenso delle parti), all'illustrazione delle fonti di prova con esclusivo riguardo ai profili di ammissibilità, all'eventuale previsione della registrazione audiovisiva (ulteriore rispetto alla già prevista registrazione fonica), al deposito preventivo delle perizie e delle consulenze tecniche (art. 477 c.p.p. come riformato).

I pregi di una rigida calendarizzazione del singolo processo possono tuttavia comportare disagi all'organizzazione dell'intera udienza, allorché i ruoli siano oltremodo carichi: può difatti avvenire che un fattore imprevisto, quale l'assenza di un teste o di un consulente, paralizzi l'attività istruttoria programmata a quell'udienza, senza che possa procedersi ad altre attività non calendarizzate. Inoltre, è noto come sia difficilmente programmabile anche la durata di un'attività istruttoria, che può risolversi in poche battute – ove magari le parti convengano con

l'acquisizione documentale – ovvero protrarsi a lungo imponendosi continue calendarizzazioni, inevitabili, in caso di audizione di testi di riferimento o di acquisizioni probatorie disposte dal giudice *ex art. 507 c.p.p.*

Sempre in relazione al dibattimento, il novellato comma 1 dell'art. 493, c.p.p., richiede vengano indicati espressamente nella lista testi i fatti che si intendono provare, chiedendo “l'ammissione delle prove, illustrandone esclusivamente l'ammissibilità ai sensi degli articoli 189 e 190, comma 1”, intendendo così responsabilizzare le parti a effettuare una richiesta di prove contenuta e necessaria. È stato, in tal modo, introdotto un momento dialettico che accompagna le richieste di prova delle parti, a beneficio di un consapevole e razionale esercizio del sindacato previsto dagli artt. 189 e 190 c.p.p., al fine di evitare un ingresso incontrollato di prove nel dibattimento e, quindi, di appesantire l'istruttoria o impedire una effettiva programmazione del lavoro. È offerta al giudice la possibilità di un vaglio maggiormente penetrante e consapevole sull'ammissione delle prove, rinunciando a una idea di ‘verginità’ cognitiva circa le prospettive della prova a raccogliersi, coltivata invece dalla c.d. *legge Carotti* con la soppressione dell'esposizione introduttiva, originariamente codificata dall'art. 493 c.p.p. Questo approccio non contraddice la realtà processuale per cui il giudice, ai sensi dell'art. 190, comma 1, c.p.p. non deve ammettere i mezzi ‘irrilevanti’, valutazione prospettica che intanto può effettuarsi in quanto si conosca – a onta di qualsiasi pretesa passiva di ‘verginità’ cognitiva – ciò che almeno in via di massima il teste conosce e viene chiamato ad affermare.

In un'ottica di semplificazione dell'acquisizione istruttoria, il comma 2-*bis* dell'art. 496 c.p.p. dispone poi che, il giudice, fermi i divieti di legge, possa disporre che la prova testimoniale ‘si svolga a distanza’ e, dal canto suo, nella medesima prospettiva e anche per potenziare il contraddittorio ‘informato’ sulla prova tecnica, l'art. 501, comma 1-*bis*, c.p.p. dispone che, almeno sette giorni prima dell'udienza fissata per il suo esame, il perito depositi in cancelleria la propria relazione scritta, con identico obbligo per il

consulente di parte.

Nessuna sanzione è contemplata per il tardivo, od omesso, deposito della relazione tecnica, che non potrebbe pregiudicare la validità dell'esame orale del perito o del consulente tecnico; in ogni caso, la previsione di un deposito preventivo rafforza la qualificazione della natura delle acquisizioni tecniche come 'prevalentemente scritte', diverse dalla natura di *expert witness* anglo-americana. Di conseguenza, l'esame orale, in contraddittorio, dell'esperto è mero strumento di verifica della sua attendibilità (*challenge*), della affidabilità del metodo scientifico impiegato, a confronto semmai con altri metodi prospettati dalle parti, e della sua corretta applicazione alla fattispecie processuale. Si supera in tal modo la finzione della deposizione *per relationem* a uno scritto che, prima della riforma, veniva comunque spesso acquisito e poi utilizzato obliquamente dal giudice, senza adeguato contraddittorio.

Innovativa, è la previsione dell'art. 495, 4-ter, c.p.p. che regola il delicato profilo – statisticamente assai frequente nelle sedi giudiziarie di piccole dimensioni e alto tasso di ricambio giudiziale – del mutamento del giudice nel corso del dibattimento. Il legislatore ha immaginato una soluzione che coniuga garanzie dell'imputato e speditezza ed efficienza del processo. È infatti previsto il diritto della parte che vi ha interesse a ottenere l'esame delle persone che "hanno già reso dichiarazioni nel medesimo dibattimento ... salvo che il precedente esame sia stato documentato integralmente mediante mezzi di riproduzione audiovisiva. In ogni caso, la rinnovazione dell'esame può essere disposta quando il giudice la ritenga necessaria sulla base di specifiche esigenze". La norma, mediante l'*esplicito* riferimento letterale ai "mezzi di riproduzione audiovisiva", si aggancia strettamente alla nuova formulazione dell'art. 510 c.p.p., che al nuovo comma 2-bis, prevede che ogni prova dichiarativa sia documentata anche «con mezzi di riproduzione audiovisiva».

L'equilibrio appare garantito, a condizione dell'effettività dell'uso del mezzo tecnico: si raggiunge lo scopo di limitare i casi in cui è necessario ripetere la celebrazione del dibattimento in vista

di una pretesa maggiore efficienza del giudizio, allorché si proceda a regime alla videoregistrazione. La verbalizzazione attraverso meccanismi di videoregistrazione della prova dichiarativa funge, dunque, da rimedio compensativo alla deroga al canone di immediatezza, consentendo al giudice di motivare sull'attendibilità della prova dichiarativa sulla base di una documentazione attendibile e puntuale dell'assunzione della prova, valorizzando anche i tratti non verbali della comunicazione evincibili dalla videoregistrazione della dichiarazione assunta.

Non pare, invero, sostenibile che la sussistenza delle 'specifiche esigenze' sia necessaria solo quando il giudice proceda alla riassunzione di una prova che sia stata verbalizzata a mezzo di videoregistrazione: lettura, questa, che appare in linea con i principi già fissati in passato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (del 10 ottobre 2019, n. 41736).

La soluzione legislativa recepisce i principi enunciati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 132 del 2019) che, pur dichiarando inammissibili le sollevate questioni di legittimità, evidenziava in un *obiter* la realtà effettiva delle aule giudiziarie, dove il principio di immediatezza «rischia di divenire un mero simulacro», e questo perché proprio l'ampio lasso di tempo entro cui si svolgono i dibattimenti provoca il rischio che «il giudice che ha iniziato il processo si trovi nell'impossibilità di condurlo a termine, o comunque che il collegio giudicante muti la propria composizione, per le ragioni più varie». In quella circostanza, la Corte, rivolgendosi al legislatore, suggeriva rimedi "strutturali", sì da assicurare ragionevole durata del processo e tutela del diritto di difesa dell'imputato, senza elidere del tutto il diritto della parte alla nuova audizione dei testimoni di fronte al nuovo giudice (diritto che la Corte definisce «non assoluto, ma modulabile (entro limiti di ragionevolezza)»): obiettivo conseguibile attraverso «la previsione legislativa di ragionevoli deroghe alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e giudice che decide»; «come, ad esempio» – rimarcava ancora la Corte – «la videoregistrazione delle prove dichiarative».

Nulla è detto sulla utilizzabilità degli atti dichiarativi assunti davanti al giudice diversamente composto. Ciò consente di ritenere recepito il principio di diritto affermato in giurisprudenza secondo cui tali atti possono e devono essere utilizzati, non risultando affetti da nullità, in un sistema in cui deve ritenersi valere ancora il principio per cui, salve le prove ‘incostituzionali’, l’inutilizzabilità attiene alle sole prove acquisite «in violazione dei divieti stabiliti dalla legge» (art. 191, comma 1, c.p.p.).

Quanto al regime intertemporale, l’art. 94 del d.lgs. n. 150 del 2022, che contempla il regime dilatorio dell’obbligo disposto nell’art. 510, comma 2-*bis*, c.p.p., non riguarda altre norme e dunque neppure l’art. 495 c.p.p. e il principio di rinnovazione degli atti in caso di mutamento del giudice, ciò che pone la questione della soggezione di quest’ultima disposizione al principio temporale regolatore delle norme processuali penali del *tempus regit actum*.

La riforma incide profondamente sulla disciplina dell’appello. È stato anzitutto ridotto il novero delle sentenze impugnabili, prevedendosi (art. 593, comma 3, c.p.p.) l’inappellabilità, oltre che delle sentenze di condanna per le quali è stata applicata la sola pena dell’ammenda, anche di quelle di condanna “per le quali è stata applicata [...] la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità”, nonché di quelle (art. 428, comma 3-*quater*, c.p.p.) di non luogo a procedere pronunciate per “reati” per cui sia prevista la sola ‘pena pecuniaria’, estendendo così l’ipotesi anche ai delitti puniti con la pena della multa. L’estensione dell’inappellabilità alle sentenze di condanna per le quali è stata applicata la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, pur ampliando significativamente il novero delle sentenze non suscettibili di gravame, sul piano intertemporale non sembra presentare particolari problemi, non potendo che riguardare appelli proposti dopo la sua entrata in vigore.

La legge 199 del 30 dicembre 2022 all’art. 5-*duodecies* (che modifica l’articolo 94 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in materia di disciplina transitoria per i giudizi di impugnazione) ha stabilito la disciplina normativa intertemporale in materia di impugnazioni, innanzitutto estendendo l’applicazione

della normativa emergenziale fino al 30 giugno 2023, e ha anche precisato che, se «sono proposte ulteriori impugnazioni avverso il medesimo provvedimento dopo il 30 giugno 2023, si fa riferimento all'atto di impugnazione proposto per primo».

Misura deflattiva è l'ampliamento delle cause di inammissibilità dell'atto di appello contenuto in tre nuovi commi dell'art. 581 c.p.p., per: mancanza di specificità dei motivi (comma 1-*bis*); mancato deposito della dichiarazione o elezione di domicilio (comma 1-*ter*); mancato deposito del mandato ad impugnare, in caso di appello proposto nell'interesse dell'imputato rispetto a cui si è proceduto in assenza (comma 1-*quater*). Con riguardo al regime intertemporale della nuova disciplina, l'art. 89, comma 3, del d.lgs. n. 150 del 2022 prevede espressamente l'applicabilità di dette norme ai soli appelli proposti avverso sentenze emesse dopo l'entrata in vigore della riforma.

La nuova formulazione recepisce, di fatto, il diritto vivente e, quindi, al di là della indubbia portata dogmatica dell'innovazione, andrà verificato se la disposizione abbia mera valenza confermativa dell'indirizzo pretorio già fatto proprio dalla giurisprudenza di legittimità, oppure assuma un significato, almeno in parte, innovativo. In disparte la complessità della questione, il cui approfondimento esula dalla presente sede, sembra certo che il vaglio sulla specificità dei motivi non potrebbe mai tramutarsi, in modo surrettizio, in un controllo sulla loro non manifesta infondatezza.

Va poi segnalato l'art. 573, comma 1-*bis*, c.p.p. in tema di appello proposto ai soli fini civili con l'espressa previsione, in caso di inammissibilità della impugnazione, da parte del giudice d'appello e della Corte di cassazione, di rinvio "per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile". La norma, chiara nel suo contenuto precettivo, applicabile "dopo che il giudice penale dell'impugnazione abbia verificato l'assenza d'impugnazione anche agli effetti penali", e immaginata



nell'ottica di "un ulteriore risparmio di risorse", presenta tuttavia qualche problema di interpretazione. È rimasto infatti in vigore, il comma 1 dell'art. 578 c.p.p., che prevede l'obbligo per la Corte d'appello di decidere "sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili" quando il reato si sia estinto per amnistia o per prescrizione. È pur vero, però, che l'apparente mancato raccordo tra le due ipotesi, può giustificarsi con il fatto che, una volta a regime, i processi pendenti in appello per reati commessi dopo il 1° gennaio 2020 non si prescriveranno più e, di conseguenza, non sarà applicabile il primo comma dell'art. 578 c.p.p., bensì unicamente il comma 1-*bis*, nell'ipotesi di superamento dei termini massimi di durata della fase di impugnazione. In tali ipotesi, allora, sarà il giudice civile a doversi occupare delle questioni civilistiche. Analogo meccanismo di rinvio al giudice civile è contemplato dal citato comma 1-*bis* dell'art. 578 c.p.p. nella ipotesi in cui sia stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato e si tratti di una dichiarazione di inammissibilità, o di improcedibilità, dell'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 344-*bis* c.p.p.

Un ulteriore profilo innovativo, quanto delicato, riguarda l'introduzione di una disciplina inerente al rapporto tra la dichiarazione di improcedibilità (in appello) per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione e la confisca. L'art. 578-*ter* c.p.p. pone una regola assai diversa da quella oggi vigente in caso di estinzione del reato per prescrizione o amnistia (art. 578-*bis* c.p.p.): in quest'ultimo caso, infatti, è previsto che il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decida nel merito dell'impugnazione (previo accertamento incidentale) ai soli fini della confisca. Tanto in ossequio agli ormai pacifici orientamenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di natura penalistica della confisca (con conseguente necessario accertamento della responsabilità dell'imputato anche in caso di

confisca). Il nuovo art. 578-ter c.p.p., invece, distingue tra i casi in cui la legge prevede obbligatoriamente la confisca “anche quando non è stata pronunciata condanna”, cui riserva la previsione del comma 1, dai casi diversi disciplinati dal comma 2. Nel primo caso, il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare l’azione penale improcedibile ai sensi dell’articolo 344-bis c.p.p., dispone la confisca; nella seconda ipotesi, invece, se vi sono beni in sequestro di cui è stata disposta confisca, il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare l’azione penale improcedibile ai sensi dell’articolo 344-bis, dispone con ordinanza la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto o al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, competenti a proporre le misure patrimoniali di cui al titolo secondo del d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011.

In tale ultima ipotesi, il sequestro in atto cessa di avere effetto se, entro novanta giorni dall’ordinanza con cui gli atti sono trasmessi al titolare dell’azione di prevenzione di cui al comma 2, non sia stato disposto il sequestro ai sensi degli articoli 20 o 22 del d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011. La ragione di questa disciplina risiede, secondo la Relazione illustrativa, nella diversa natura dell’istituto della improcedibilità per decorso dei termini di cui all’art. 344-bis c.p.p., rispetto all’estinzione del reato per prescrizione. Come già riferito in altra parte di questo intervento, la norma tuttavia manifesta una lacuna, omettendo la previsione dell’invio degli atti proprio agli uffici di Procura territoriali che, statisticamente, risulteranno verosimilmente più ‘coinvolti’ dalle improcedibilità che travolgono le confische, proprio per la tipologia dei procedimenti penali trattati.

Ulteriore, significativo, intervento riguarda la rinnovazione dibattimentale in fase di appello: in particolare, è stato modificato l’art. 603, comma 3-bis, c.p.p. ed è stato inserito un comma 3-ter. Si tratta di norme che restringono i casi in cui il giudice dell’appello è tenuto alla rinnovazione dell’istruttoria. La riforma ha espressamente limitato l’obbligo di rinnovazione dell’istruttoria dibattimentale al caso in cui la prova dichiarativa di cui si chiede



una nuova e diversa valutazione in senso sfavorevole all'imputato sia stata assunta "in udienza nel corso del giudizio dibattimentale di primo grado o all'esito di integrazione probatoria disposta nel giudizio abbreviato a norma degli articoli 438, comma 5, e 441, comma 5".

In tema di rinnovazione istruttoria in appello, è stato poi introdotto nell'art. 603 c.p.p. un nuovo comma, il 3-ter, che consente all'imputato di chiedere e ottenere la riassunzione nel contraddittorio in tutte quelle ipotesi in cui l'assunzione in primo grado di una prova sia avvenuta al di fuori del contraddittorio non per una consapevole accettazione, ovvero quando nel giudizio di primo grado si sia proceduto in assenza dell'imputato ai sensi dell'articolo 420-bis comma 3 – ossia per dichiarazione di latitanza o volontaria sottrazione dell'imputato al processo – in quest'ultimo caso previo il vaglio di ammissibilità previsto dall'art. 190-bis c.p.p.

Un ulteriore aspetto su cui è intervenuto il legislatore delegato è quello del concordato in appello, di cui è stato ampliato l'ambito applicativo con l'eliminazione delle preclusioni al concordato sui motivi previste dall'art. 599 bis, comma 2 c.p.p. per taluni reati, analogamente a quanto avviene, per gli stessi, rispetto al patteggiamento allargato.

Gli aspetti della riforma di maggiore impatto sul rito di appello, però, sono quelli che riguardano l'introduzione nel codice di procedura penale del rito camerale non partecipato (art. 598-bis c.p.p.) e la modifica della disciplina del rito partecipato (artt. 599, comma 1, 601, 602, comma 1 c.p.p. e 167-bis disp. att. c.p.p.). Il nuovo art. 598-bis c.p.p. prevede che l'udienza si svolga in Camera di consiglio senza partecipazione delle parti: in questo caso, il contraddittorio è cartolare, regolato da una rigida scansione temporale e con la previsione che, immediatamente dopo la camera di consiglio, è depositato il provvedimento in cancelleria, con effetti equivalenti alla lettura in udienza. Lo svolgimento dell'udienza partecipata rimane, quindi, residuale. Ancora: è previsto lo svolgimento di udienza partecipata quanto la Corte abbia ritenuto di non poter accogliere la richiesta concordata

dalle parti *ex art. 599-bis*, comma 3, c.p.p.

A prescindere dai profili problematici immediati, il rito di appello è ricondotto dal legislatore della riforma a una tipologia di decisione non partecipata: vale a dire, l'esatto contrario di quanto, nel 1989, postulava il codice Vassalli. Interrogarsi sulle ragioni di tale integrale *overtur*ner – in un arco di tempo assai breve, tenuto conto di un assetto codicistico – vuol dire altresì osservare come l'endemica 'povertà' delle risorse (quantomeno per il passato) destinate al servizio giustizia abbia ridimensionato, se non del tutto conculcato, le promesse e le premesse del rito accusatorio. Tra di esse, quella del suo assunto essenziale di metodo: la dialogia propria del contraddittorio orale che, come è stato osservato, "maggiormente si avvicina agli ideali di interrogazione e confutazione, di correzione e *reprise*".

Certo, il dialogo euristico proprio del contraddittorio orale è lusso procedurale difficile da mantenere, specie quando il sistema processuale vive – come quello italiano in questi ultimi trent'anni – al di sopra delle proprie possibilità. Vivere di (solo) contraddittorio orale e pretendere, al contempo, che tutto sia soggetto ad impugnazione da parte di tutti e per tre gradi di giudizio (con l'appello, per giunta, inteso integrale *novum iudicium* piuttosto che semplice *revisio prioris instantiae*) rappresentava, più che una promessa, un sogno: un vivere processuale 'oltre le proprie possibilità', appunto, probabilmente per qualunque sistema e in qualunque Paese, anche con sensibilità e destinazioni finanziarie più congrue al *welfare* della giustizia. Ma il ridimensionamento odierno di tali canoni di metodo – che indubbiamente semplifica, snellisce, velocizza e contiene costi e risorse – non fuga tutti gli interrogativi ed è opportuno ribadire che le riforme andranno certamente alimentate da adeguati rifornimenti umani e finanziari.

#### ***d) Il giudizio di cassazione***

La riforma del giudizio di legittimità è stata realizzata, introducendo, con la novellazione dell'art. 611 c.p.p., la regola

del c.d. rito camerale non partecipato, cioè la celebrazione del giudizio davanti alla Corte di cassazione in Camera di consiglio con contraddittorio cartolare. Tuttavia, al comma 1-*bis*, è previsto, sia nei procedimenti per i quali è prevista l'udienza pubblica, sia in quelli per i quali è prevista la trattazione nelle forme previste dall'art. 127 c.p.p., la possibilità per il Procuratore generale e i difensori di chiedere la trattazione orale, entro i termini fissati dalla disposizione; la richiesta è irrevocabile. La Corte di cassazione può, a sua volta, disporre d'ufficio che l'udienza si svolga con la partecipazione delle parti “per la rilevanza delle questioni sottoposte al suo esame” (mutuando quanto già disposto, per il giudizio di appello, dall'art. 598-*bis* comma 3, c.p.p.).

L'impatto delle nuove disposizioni sul giudizio di cassazione e sul ruolo della Procura generale sarà di assoluto rilievo. La disposizione recepisce l'opzione secondo cui la connotazione spiccatamente ‘tecnica’ del giudizio di legittimità, caratterizzata da uno stretto principio devolutivo, giustifica la tendenziale recessività del contraddittorio ‘orale’, in favore di quello ‘cartolare’. Il principio del contraddittorio (art. 111 Cost.) non può essere interpretato come un concetto monolitico, ma assume dimensioni differenti a seconda del grado di giudizio: nel giudizio di legittimità – refrattario al processo di formazione della prova, prerogativa dei giudizi di merito – assume rilievo una diversa dimensione del contraddittorio, che potrebbe definirsi “argomentativo”.

Il tendenziale favore per la riforma non può tuttavia obliterare i profili critici che pure sussistono: in primo luogo perché, per le medesime considerazioni svolte nella parte dedicata all'ambito civile, la trattazione orale resta di centrale, fondamentale, importanza anche per il rito di legittimità, a cui si aggiunge l'interesse generale sempre implicato dalle decisioni della Corte in sede penale. In secondo luogo, perché la vera questione resta quella di un ripensamento dei confini e dei limiti del sindacato di legittimità. I confini impalpabili del c.d. vizio di motivazione, la devoluzione promiscua dei motivi di ricorso, l'assenza di qualsivoglia effettivo filtro – contenutistico e/o processuale –

all'accesso al giudizio di cassazione, oltre a fattori sociali ulteriori, costituiscono coefficienti convergenti nella trasmutazione da "Corte Suprema" a "Corte di terza istanza", non implausibilmente aggravata, non attenuata, dalla contrazione di alcune scansioni procedurali (la discussione pubblica), occorrendo, invece, perseguire la riduzione delle 'pendenze' mediante una meditata, ma tempestiva, riforma strutturale dell'accesso al giudizio di legittimità, pena l'irreversibile indebolimento del ruolo e della funzione nomofilattica assegnata alla Corte di cassazione.

L'introduzione del rito camerale non partecipato necessariamente interroga anche sul ruolo della Procura generale della Corte di cassazione. Il rito camerale a trattazione orale meramente eventuale era stato introdotto in una situazione di emergenza, e come tale affrontato, con le risorse disponibili. L'istituzionalizzazione di tale rito, che prevede il deposito in termini stringenti delle conclusioni in relazione a un numero significativo di ricorsi per ciascuna udienza, rende sommamente difficoltoso – a parità di risorse (magistrati e dotazioni) – lo svolgimento del ruolo della Procura generale della Corte di cassazione. Il pubblico ministero di legittimità, come esplicitato nella premessa generale del presente intervento, in considerazione delle funzioni svolte e delle attribuzioni assegnategli dall'ordinamento, non è mero sostenitore della pubblica accusa, ma costituisce «organo di giustizia», chiamato a cooperare con la Corte nel vegliare sulla "osservanza delle leggi" e per la protezione e promozione dei valori costituzionali e delle Carte sovranazionali. In tale nuovo contesto normativo appare opportuna una riflessione sui modi con i quali – a parità di risorse (umane e strumentali), nettamente sbilanciate rispetto alla Corte – affrontare il nuovo sistema di 'contraddittorio cartolare', garantendo alla Procura generale quel ruolo di organo che svolge un'"alta funzione di giustizia" e contribuisce alla funzione nomofilattica.

Opportuna e meritevole di condivisione è stata l'istituzione dell'Ufficio per il Processo presso la Procura generale il cui effettivo avvio, per le considerazioni svolte nella parte dedicata al Servizio

civile, è in concreto sostanzialmente precluso se non verranno destinate le unità di personale destinate a comporlo, diverse da quello amministrativo attualmente presente e dai tirocinanti.

Un ulteriore profilo critico concerne la modifica del meccanismo per la richiesta di trattazione orale: mentre con il regime provvisorio il termine per la richiesta era stabilito ‘a ritroso’ rispetto all’udienza (25 giorni prima della data fissata), la riforma che ha portato a regime il rito camerale non partecipato ha fissato i termini per la stessa a decorrere dalla comunicazione degli avvisi. Tale previsione, tuttavia, rende arduo, per la Procura generale, l’esercizio di tale facoltà. Secondo l’attuale organizzazione della Corte di cassazione, infatti, gli avvisi di fissazione dell’udienza vengono notificati alle parti con un anticipo di circa 3/4 mesi rispetto alla stessa, mentre i relativi ‘fascicoletti’ vengono trasmessi alla segreteria della Procura generale circa 45 giorni prima dell’udienza, all’esito della completa formazione dei ruoli.

Ne consegue che, mentre il difensore, avendo redatto e presentato il ricorso, conosce gli atti fin dal momento dell’avviso, ed è in grado di determinarsi compiutamente in merito alla opportunità di richiedere la trattazione orale, ciò non si verifica per il Procuratore generale. Il disallineamento temporale tra fissazione dell’udienza (e invio del relativo avviso), formazione del ruolo di udienza e individuazione del magistrato di procura designato per la trattazione, renderà di fatto impossibile al magistrato assegnatario del procedimento (di regola individuato due mesi dopo aver ricevuto l’avviso di fissazione udienza perché formati i ruoli e dopo poco inviati i ‘fascicoletti’) esercitare detta prerogativa e imporrà decisioni “al buio” da parte di altro magistrato, sulla base di criteri generali che dovranno essere adottati e che, oltre a complicare sul piano organizzativo il lavoro della Procura generale e a duplicare l’impegno dell’Ufficio sui singoli procedimenti, rischieranno di provocare un numero di richieste di trattazione orale ben superiore a quelle fino ad oggi presentate dall’ufficio requirente (pari a poco più dell’1% sul totale dei ricorsi). Appare evidente che in tal modo verrebbe frustrata la *voluntas legis* di rendere

eccezionale la celebrazione orale dell'udienza, ciò incidendo, tra l'altro, sull'autonomia valutativa del singolo sostituto Procuratore generale, che si vedrebbe obbligato ad accondiscendere a decisioni assunte, a monte, da altri.

Il legislatore (art. 5-*duodecies* legge n. 199 del 30 dicembre 2022) preso atto di questa e di altre difficoltà ha previsto una proroga della normazione emergenziale fino al 30 giugno 2023.

Sul piano più generale, infine, potrebbe essere funzionale a una miglior organizzazione delle udienze la previsione che l'esercizio del diritto di richiederne la trattazione pubblica sia esercitato da parte del ricorrente nell'atto di ricorso, anziché dopo la ricezione dell'avviso di fissazione, ferma restando la previsione del termine a ritroso per la Procura generale ed eventuali altre parti private. Tale accorgimento consentirebbe, altresì, di organizzare udienze omogenee, 'dedicate' esclusivamente ai giudizi camerali 'non partecipati' o ai giudizi pubblici o comunque 'partecipati'.

### ***e) Riforma delle sanzioni sostitutive***

Autentica, positiva rivoluzione è quella costituita dalla radicale modifica della pena attuata con la novellata disciplina delle pene sostitutive. Lo è per plurime ragioni: in primo luogo, perché segna l'abbandono di una concezione 'carcerocentrica' della sanzione penale; in secondo luogo, perché elimina lo iato tra condanna ed esecuzione, divenuto, nel nostro sistema, molto più di una distanza temporale intollerabile; in terzo luogo, perché affida alla fase della cognizione ciò che era consegnato in blocco alla fase dell'esecuzione, impegnando il giudice della condanna alla concreta storicizzazione dell'affermazione di responsabilità; in quarto luogo, perché pone con immediatezza le alternative rieducative all'esecuzione carceraria, restituendo certezza alla pena, eliminando la stortura di vite diversamente vissute per gli 'eterni liberi sospesi'; in quinto luogo, perché rimedia a un fallimento: quello – certificato dai numeri – delle sanzioni sostitutive introdotte dalla legge di modifiche al sistema penale del 1981,

potate, ma anche rivitalizzate in ciò che, opportunamente rimane. In definitiva, se alla progettualità *in the books* seguirà l'intelligente attuazione della *law in action* quello appena decorso potrà essere ricordato, per il sistema penale italiano, come un *annus mirabilis*: davvero, per la pena, un *dies aureo signanda lapillo*.

Sono più che note le coordinate della riforma, non suscettibili di dettaglio in questa sede: va solo sottolineato che il legislatore ha eliminato semidetenzione e libertà controllata; ha fatto coincidere il limite della pena detentiva 'breve' sostituibile con quello della pena la cui esecuzione può essere sospesa *ex art. 656*, comma 5, c.p.p. (vedasi Corte costituzionale, sentenza n. 41 del 2018); ha previsto che la pena detentiva inflitta in concreto entro il limite di quattro anni potrà essere sostituita con la semilibertà o con la detenzione domiciliare; quella inflitta entro i tre anni potrà essere sostituita anche con il lavoro di pubblica utilità, previo consenso del condannato; quella inflitta entro il limite di un anno, con la pena pecuniaria; che le pene sostitutive non saranno più sospendibili condizionalmente e saranno applicabili nell'insussistenza del pericolo di recidiva e nella positiva prognosi di favorire la rieducazione del condannato. Soprattutto, ha previsto che la loro applicazione si innesti 'in coda' al processo di cognizione.

La progettata deflazione rispetto al carico che attualmente affligge gli uffici della magistratura di sorveglianza presuppone uno straordinario concorso di forze, di iniziative e di risorse su cui si va a giocare il suo stesso destino. Il nuovo art. 545-*bis* c.p.p. onera il giudice che ha appena applicato una pena detentiva non superiore a quattro anni, senza che ne sia stata ordinata la sospensione condizionale, subito dopo la lettura del dispositivo, a una serie di inedite attività, che configurano un vero e autonomo meccanismo processuale.

Affinché l'alleggerimento della fase esecutiva successiva non avvenga a scapito dell'ingolfamento di quella della cognizione, è necessario che le cadenze processuali previste da detta disposizione siano perfettamente assorbibili dal sistema: che, cioè, la disponibilità di risorse (in primo luogo, degli stessi giudici del



dibattimento di primo grado, ma anche delle cancellerie, dei servizi U.E.P.E., della polizia giudiziaria, e poi delle stesse strutture, per le aule, gli impianti, ecc.) sia proporzionata all'impegno e allo scopo richiesti. È, cioè, evidente che l'attuazione della finalità di un "significativo impatto" (come si esprime la Relazione al testo normativo di riforma) sull'attuale assetto si lega alla riduzione dei tempi che intercorrono tra cognizione ed esecuzione, poiché sia la finalità rieducativa delle pene sostitutive, che la loro attrattiva dipende dalla stretta consecuzione temporale rispetto alla pronuncia della condanna. Insomma: bene aver anticipato alla cognizione l'applicazione delle pene sostitutive, con il valore aggiunto culturale sopra accennato; bene che sia il giudice della cognizione – che meglio di tutti conosce il soggetto destinatario della sostituzione, per averlo appena condannato – il giudice 'naturale' dell'esecuzione sostitutiva; ma tutto ciò alla condizione che la valutazione della sostituibilità e della concreta sostituzione avvenga *davvero* nella (quasi) immediatezza della condanna. In caso contrario, dopo la chiusura del dibattimento il rischio sarà quello di dare ingresso a una sorta di 'terra di nessuno' abitata solo dall'attesa (dei rapporti U.E.P.E., delle informazioni della Procura generale, della fissazione di una nuova udienza e degli avvisi per essa, ecc.) che potrebbe essere il viatico di nuove incoerenze.

Molto dipenderà dalla piena comprensione 'culturale' della riforma da parte dei primi attori di essa, vale a dire gli stessi giudici di primo grado. Si annidano infatti nella disciplina sentieri di 'aggiramento' di essa nella sua applicazione e di sostanziale rinuncia, in capo al decisore, dell'ampia discrezionalità di cui lo ha investito il legislatore, per la prima volta nella storia del processo italiano, in materia di esecuzione della pena.

Se la "valutazione comparativa tra i risultati attesi, in termini di rieducazione del condannato, applicando la pena detentiva breve ovvero una pena sostitutiva", non sarà compiuta con la dovuta sensibilità culturale e se la finalità applicativa sarà solo quella di una 'generale deterrenza', considerando così non più di un orpello aggiuntivo al dibattimento le sanzioni sostitutive stesse,



allora le *chances* di questa rivoluzione silenziosa della nozione stessa di pena si ridurranno enormemente. Ma sarà stata gettata via un'occasione storica.

## **Parte Terza**

### **La risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri e l'avocazione**

#### ***a) La risoluzione dei contrasti***

Nell'ambito del servizio penale è costituito un 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* c.p.p. e reclami su avocazioni di indagini preliminari". Il gruppo è composto da dieci magistrati che hanno maturato nel settore una specifica esperienza, destinati al servizio in applicazione delle direttive stabilite nei Criteri organizzativi, coordinati da un Avvocato generale. Un distinto gruppo di magistrati si occupa, sotto la direzione di un altro Avvocato generale, dei provvedimenti relativi al Procuratore europeo (*infra*).

I Criteri organizzativi approvati il 29 novembre 2022, con effetto dal 2 gennaio 2023, prevedono che il settore dei contrastati e quello dei provvedimenti E.P.P.O., pur formalmente distinti, siano diretti dallo stesso Avvocato generale, scelta che mira a garantire l'uniformità delle decisioni qualora le stesse questioni si presentino in entrambi gli ambiti.

Per quanto riguarda i dati statistici, va evidenziato che il flusso dei procedimenti in materia di contrastati appare sostanzialmente in linea con quello registrato durante la fase acuta dell'emergenza pandemica. Nel corso del 2020 sono infatti pervenuti 376 procedimenti, di cui 345 contrastati negativi, 1 positivo e 40 iscritti ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p.; nel 2021 sono pervenuti 392 procedimenti. Nel corso del 2022 ne risultano iscritti 453.

Anche con riguardo a tale dato, il tendenziale mancato

superamento dei flussi registrati durante la fase acuta dell'emergenza pandemica sembra da attribuire alla crescente prevedibilità delle decisioni in tema di contrasti di competenza dovuta alla scelta della Procura generale, fin dal 2014, di diramare un *vademecum* per illustrare, con riferimento alle tipologie più ricorrenti e attuali di contrasti, gli orientamenti consolidati, al fine di favorirne la conoscenza negli uffici requirenti di primo grado. Il documento, pur non avendo efficacia vincolante, è servito a orientare i magistrati del pubblico ministero dell'intero territorio nazionale circa l'opportunità di sollevare un contrasto; ciò ha comportato una riduzione dei procedimenti pervenuti in Procura generale e prevenuto divergenze di orientamento. L'effetto positivo di questa scelta è, altresì, dimostrata dalla circostanza che la quasi totalità dei contrasti è stata risolta a favore della tesi della Procura che ha sollevato il contrasto, espressiva della 'non temerarietà' dell'istanza e dell'accuratezza e prudenza nel formulare le richieste di decisione della Procura generale. È, dunque, evidente la positiva attenzione dei pubblici ministeri di primo grado al *vademecum* degli orientamenti pubblicati sul sito *web* della Procura generale, all'interno della sezione "penale", dimostrato dal fatto che a essi è fatto spesso riferimento nel provvedimento di remissione della questione a questo Ufficio. Il documento, pur non avendo efficacia vincolante, è mirato proprio a orientare i magistrati del pubblico ministero dell'intero territorio nazionale, a prevenire contrasti e scelte divergenti, a evitare rallentamenti del corso delle indagini con ripercussioni sui termini di prescrizione non sospesi in pendenza della decisione sul contrasto, nonché a fornire indicazioni alle Procure generali presso le Corti d'appello al fine della decisione dei contrasti infra-distrettuali.

I principali indirizzi sulla risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri, aggiornati al dicembre 2022, elaborati tenendo conto di quelli della giurisprudenza di legittimità (che spesso esplicano o integrano con riguardo a specifiche fattispecie e con riferimento alle tipologie di contrasto più frequenti), con indicazione anche delle regole generali per la loro proposizione, sono pubblicati nel sito

*web* dell'Ufficio e, quindi, per ragioni di sintesi, è doveroso rinviare agli stessi per l'analitica esposizione dei medesimi. L'importanza di detti orientamenti è chiara, poiché l'efficienza dell'azione della Procura generale in tale settore si misura 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, evitando rallentamenti del corso delle indagini con ripercussioni sui termini di prescrizione non sospesi in pendenza della decisione sul contrasto.

Permangono alcuni profili di criticità in ordine ai presupposti per la trasmissione degli atti per competenza territoriale ad altro pubblico ministero. È noto che il pubblico ministero, prima di trasmettere gli atti ad altro Ufficio o prima di sollevare contrasto, ha il dovere di compiere specifiche indagini al fine di individuare il luogo del commesso reato (o, comunque, quello in cui si siano svolte singole parti della condotta criminosa). Dunque, onere di ogni ufficio di Procura – prima di stabilire quale sia il luogo del commesso delitto – è quello di accertare: a) la sussistenza del reato e gli elementi a supporto; b) quale sia la fattispecie concreta da contestare e dedurre la competenza sulla base dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di legittimità.

Tale onere e i connessi adempimenti non sempre vengono assolti; non di rado si verifica che dagli atti trasmessi non emergono elementi concreti che, allo stato delle risultanze probatorie acquisite, possano far ritenere integrato l'ipotizzato delitto di competenza della diversa autorità giudiziaria.

La trasmissione da un ufficio all'altro in mancanza di una lettura approfondita degli atti del procedimento e, talora, in assenza della compiuta qualificazione giuridica dei fatti, è espressiva dell'avvertita esigenza del pubblico ministero di 'liberarsi' quanto prima del procedimento in ordine al quale si prefigura la possibilità di ravvisare la competenza territoriale di altro ufficio, anche per i carichi di lavoro e per l'avvertita coerenza del rispetto dei termini sempre più ristretti per la definizione dei procedimenti.

## ***b) L'avocazione***

L'art. 22, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 150 del 2022 ha modificato le ipotesi di avocazione del Procuratore generale nei casi di c.d. inerzia del procedimento. Inizialmente, il legislatore del 1988 aveva previsto due forme di 'avocazione', regolamentandole in due parti differenti del codice di procedura penale (essenzialmente nell'art. 372 e nell'art. 412, con richiami a ipotesi indicate negli artt. 409 e 413 c.p.p.).

Mentre l'avocazione prevista nell'art. 372 c.p.p. non ha posto particolari problemi interpretativi (trattandosi di ipotesi di avocazione in caso di astensione e, quindi, di interventi di effettivo carattere organizzativo dell'ufficio), diversamente si è posta la più avvertita dottrina nei confronti dell'intervento del Procuratore generale ai sensi dell'art. 412 c.p.p.

Ciò che oggi si eleva alla comune attenzione è proprio quest'ultimo articolo, modificato anche a seguito di novellazione degli articoli 415-*bis* e 415-*ter* c.p.p., ove è stata inserita la possibilità di «autosostituzione» anche nel caso di mancato rispetto dei 'nuovi' termini fissati dal legislatore per la definizione di un procedimento (sia con richiesta di archiviazione che con eventuale esercizio dell'azione penale).

La finalità, evidente, delle nuove disposizioni è di natura garantistica, eppure un ampliamento delle ipotesi di avocazione (cosiddette 'facoltative') può provocare disfunzioni significative all'interno degli Uffici di Procura, senza sottacere il rischio di 'collisione' tra decisioni di diverse autorità giudiziarie (p.m./p.g.; p.m./g.i.p.; p.g./g.i.p.). Forse proprio per mantenere la massima distinzione organo inquirente/organo giudicante sono state immaginate nuove forme di avocazione, la stasi processuale essendo stata intesa in senso ampio e, soprattutto, essendo state disegnate le linee guida sulle quali deve muoversi il Procuratore generale della Corte di appello. Circa le questioni di carattere organizzatorio, e soprattutto quanto ai criteri per applicare tale istituto, appare qui opportuno richiamare gli Orientamenti pubblicati da questo Ufficio in ordine a tutte le questioni inerenti

alla riforma processuale. In sintesi si può qui riferire che le ‘nuove ipotesi’ muovono dalla esigenza di celerità ed efficienza del processo e da quella di maggior trasparenza e certezza dei tempi del procedimento penale. Circa la facoltatività dell’istituto *nulla quaestio*: la norma è rimasta immutata, prevedendosi la facoltà di avocare, non la sua obbligatorietà. Quanto alla motivazione del provvedimento questo Ufficio si è espresso, più volte, in senso favorevole: è proprio l’esercizio discrezionale del potere a determinare la necessità di una motivazione adeguata e congrua; tale conclusione è stata raggiunta anche a seguito di una lettura organica delle norme sull’avocazione e delle norme secondarie del Consiglio Superiore della Magistratura (delibera C.S.M. su avocazione del 16 maggio 2018).

Nell’attuale formulazione, come nella precedente, il potere avocativo è esercitabile (attivabile) solo alla scadenza dei termini di durata delle indagini preliminari, perché, come osservato, non è possibile ‘far entrare’ nel novero delle ipotesi «qualsiasi inerzia del rappresentante dell’accusa, nel compimento di singoli atti», posto che, altrimenti, si riconoscerebbe un potere invasivo dell’autonomia investigativa e di gestione delle indagini dell’Ufficio di Procura. È, quindi, l’inerzia susseguente al termine di durata delle indagini preliminari a involgere l’istituto, immaginato per impedire stasi procedurali rispetto alle quali non sussisterebbe diverso rimedio. Si può, cioè, affermare che il ruolo del Procuratore generale – in questo contesto di facoltatività – sia da individuare in quello del ‘vigilante’ sull’andamento dell’ufficio requirente di primo grado (Corte costituzionale n. 253 del 1991). Tale potere, definito, con lungimirante espressione, ‘un secondo livello di priorità’, deve essere, a seguito della nuova formulazione normativa, aderente ai criteri (di priorità) della procura della Repubblica. Invero, l’introduzione degli artt. 3-*bis* e 127-*bis* disp. att. c.p.p., impone sia che l’esercizio dell’azione penale rispetti i criteri di priorità stabiliti nel progetto organizzativo del procuratore della Repubblica (fino ad oggi regolati per le procure solo dalla normazione secondaria del C.S.M.) sia che quando vi sia, da

parte del Procuratore generale, avocazione «delle notizie di reato nei casi previsti dall'art. 412 e 421-*bis*, comma 2, del codice», debbano essere valutati anche i criteri di priorità. Ciò comporta che, seppur non appare vincolante, nella opzione discrezionale, che il procedimento rientri tra quelli che sono indicati da trattare 'prioritariamente', la disposizione dell'art. 127-*bis* c.p.p. richiede che il medesimo procuratore generale, allorquando esercita il suo potere, tenga conto degli stessi.

Il modificato art. 412 c.p.p. è, quindi, strettamente connesso al 'nuovo' articolo 127 disp. att. c.p.p. che vede ampliate le comunicazioni obbligatorie (settimanali) da inviare al Procuratore generale, distinte per elenchi riepilogativi [a) procedimenti nei quali il pubblico ministero non ha disposto la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, né ha esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione, entro i termini previsti dall'articolo 407-*bis*, comma 2, del codice; b) procedimenti nei quali il pubblico ministero non ha assunto le determinazioni sull'azione penale nei termini di cui all'articolo 415-*ter*, comma 3, primo e secondo periodo, del codice; c) procedimenti, diversi da quelli indicati alle lettere a) e b), nei quali il pubblico ministero non ha esercitato l'azione penale, né richiesto l'archiviazione, entro i termini previsti dagli articoli 407-*bis*, comma 2, e 415-*ter*, comma 3, quarto periodo, del codice].

Sulla base di tali considerazioni, e di tali 'novità' – in uno con la previsione dell'art. 415-*bis*, comma 5-*quater*, c.p.p. che concede alle parti di richiedere al giudice una valutazione sull'operato del p.m. che, scaduto il termine di riflessione, non abbia esercitato l'azione penale – si deve essenzialmente coniugare il ruolo esercitato dal Procuratore generale.

Egli, proprio grazie alla regolamentazione dell'istituto dell'avocazione, può valutare la correttezza dell'opera del Procuratore generale nelle ipotesi in cui il Procuratore della Repubblica depositi reclamo ai sensi del comma 6-*bis* dell'art. 70 dell'ord. giud. Ancora una volta l'ordinamento vede nella figura del Procuratore generale della cassazione non un *primus inter*

*pares*, bensì un organo ‘terzo’, che deve valutare la legittimità dei provvedimenti emessi in fase di indagini preliminari. Ove non vi sia ancora un giudice è, infatti, corretto che un organo ‘terzo’, diverso da quello dell’autotutela, possa decidere, ove investito, della correttezza dell’operato del Procuratore generale.





## 2. IL SERVIZIO CIVILE

### *1. La crisi del giudizio civile di legittimità e le linee di azione del P.N.R.R.*

In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario degli ultimi anni la ricognizione dell'attività della Procura generale nell'ambito civile è stata caratterizzata dalla costante premessa, imposta dai dati statistici, della crisi del giudizio civile di legittimità, quanto alle sopravvenienze e alle pendenze, nonché alle strategie che si impongono per fronteggiarla. La giustizia civile è, infatti, una componente essenziale di ogni economia moderna, in quanto a essa spetta la tutela giuridica dell'investimento e dello scambio, ossia dei due momenti caratterizzanti l'attività economica.

La letteratura economica, da alcuni anni ormai, studia il nesso che lega funzionamento del sistema giudiziario e crescita economica di medio-lungo periodo. Gli studi empirici hanno indagato il legame tra efficienza del sistema giudiziario e funzionamento del sistema economico nell'ambito di modelli di equilibrio economico parziale relativi a un singolo Paese. Mentre la valutazione della qualità delle sentenze e del grado di indipendenza del sistema giudiziario presenta elementi di difficoltà interpretativa (i margini di apprezzamento soggettivo sono molto ampi), la misurazione dell'efficienza, almeno con riguardo al profilo dei tempi della definizione, è più agevole, potendo essere basata su precisi indicatori (la durata media dei procedimenti e il numero dei procedimenti pendenti sono due indici di efficienza/inefficienza agevolmente misurabili). Gli studi economici sulla giustizia individuano tipicamente alcuni indicatori di efficienza e ne analizzano l'impatto su alcune variabili economiche, quali il flusso di investimenti diretti esteri in entrata nel Paese, il tasso di natalità delle imprese e le dimensioni delle stesse, gli investimenti e l'accesso al credito. Uno studio C.E.R. Eures del 2017 aveva evidenziato che i ritardi del sistema giudiziario costano all'Italia 2,5 punti di P.I.L. e che, se la nostra giustizia civile avesse i tempi di quella tedesca, si recupererebbero circa 40 miliardi di euro,

tralasciando il fatto che i benefici non si limiterebbero al solo P.I.L. ma si estenderebbero anche a un aumento di circa 100 mila posti di lavoro, un incremento di mille euro l'anno di reddito *pro capite* e un complessivo miglioramento del grado di fiducia di famiglie e imprese. Il Consiglio europeo, nelle sue annuali *Raccomandazioni*, ha quindi costantemente sollecitato l'Italia a "ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio" (tra i vari atti, cfr. le *Raccomandazioni* del 2017-2019).

Nel panorama della crisi della giustizia civile, assume pregnante importanza la 'questione Cassazione' costituita anche (ma non solo) dal numero dei ricorsi che la *ingolfano*, problema addirittura plurisecolare, se solo si considera che ha costituito oggetto di specifica attenzione sin dalla relazione presentata all'Assemblea generale della Corte di cassazione di Torino sull'amministrazione della giustizia per l'anno 1873, a dimostrazione del carattere endemico della crisi e del protrarsi nel tempo di alcune sue cause (in particolare, del numero dei ricorsi). La questione ha costituito oggetto di una rinnovata riflessione a partire dal 1986, quando il Primo Presidente Antonio Brancaccio, intitolando il suo discorso d'insediamento alla «necessità urgente di restaurare la Corte di cassazione», rilanciò un dibattito avviato negli anni '50. La stessa Corte ha più volte approfondito le ragioni della crisi del giudizio civile di legittimità e anche suggerito rimedi, tra gli altri, quello di valutare «nuovi criteri e modalità di proposizione e decisione dei ricorsi» (in specie, in occasione delle assemblee generali del 1999 e del 2015).

Il legislatore si è dimostrato attento a tale dibattito e a partire dal 2001 ha realizzato una serie di riforme che, anche attraverso ripensamenti, talora forse troppo repentini (il riferimento è al 'quesito di diritto' *ex art. 366-bis c.p.c.*) e plurimi interventi, hanno modificato la disciplina del processo civile di legittimità, nel tentativo di porre rimedio alla crisi. Obiettivo che non è stato, tuttavia, centrato anche perché gli interventi sono stati ispirati, in larga misura, all'illusoria convinzione (tale anche con riguardo al giudizio civile di merito) che a ciò fossero sufficienti alcune

modifiche della disciplina del processo.

La crisi innescata dalla pandemia di Covid-19 e la conseguente adozione del P.N.R.R., per gli obiettivi fissati e per le strategie elaborate per conseguirli, è diventata occasione di grande sviluppo anche per la giustizia. Il P.N.R.R., evidenziato che gli atti dell'Unione contestano al nostro Paese «la perdurante scarsa efficienza del sistema giudiziario civile», che ne limita il potenziale di crescita, ha indicato che l'efficienza va recuperata mediante «la riduzione del tempo del giudizio», da conseguire attraverso «un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale». L'obiettivo – rimarca il Piano – «non può essere raggiunto solo mediante interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili e complementari: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale».

Si tratta di un approccio che merita totale condivisione, ma non del tutto nuovo. Basta ricordare la centralità dello *slogan* 'azienda giustizia' in occasione della Conferenza Nazionale per la giustizia tenuta a Bologna nel 1986, ispirata a una visione aziendalistica per aggredire le inefficienze del sistema che, a sua volta, faceva eco all'ampia letteratura specialistica degli anni '60 e '70 (*scuola di Treves*), che aveva coinvolto anche l'A.N.M. (il riferimento, in particolare, è al Congresso di Bari del '76 su strutture giudiziarie e politica delle riforme), in seguito ripreso da varie università e dalla cultura economica, con una particolare attenzione ai profili dei costi-benefici (in particolare, dal Cogest nel '97 e dal Centro Studi Internazionali Economici e di Sviluppo nel 2002, nonché dalla stessa A.N.M. nel suo Congresso nazionale di Venezia nel 2004 e con il convegno "Processo e organizzazione" tenutosi a Roma nel dicembre 2003, promosso unitamente agli Osservatori sulla giustizia civile).

La novità che il P.N.R.R. porta rispetto al passato, dunque, è costituita dal fatto che alle proclamazioni di principio è seguita un'importante azione in relazione al profilo organizzativo e sul

piano delle risorse, che ha segnato un decisivo salto di qualità. La bontà della nuova, complessiva, strategia è attestata dalla Relazione della Commissione europea sullo stato di diritto relativa all'Italia del 13 luglio 2022, in quanto, tra l'altro, dà atto che: «sono in corso assunzioni significative sia per il personale giudiziario che per quello amministrativo, mentre sono previste misure specifiche per sostenere il lavoro dei giudici»; nel 2021 il «personale amministrativo [...] è aumentato in modo sostanziale»; «le soluzioni digitali per avviare e seguire i procedimenti sono state ulteriormente ampliate, in particolare nei procedimenti civili e commerciali»; la legge-delega 26 novembre 2021, n. 206, ha «introdotto standard di chiarezza e concisione per le decisioni giudiziarie e per gli atti giudiziari degli avvocati» e, con riguardo specificamente alla Corte di cassazione, ha previsto, tra l'altro, che «la sezione filtro sarà abolita e saranno introdotti un procedimento accelerato e un procedimento pregiudiziale»; «presso l'Alta Corte di cassazione si osserva un'evoluzione positiva: i casi in entrata continuano a diminuire e i casi risolti ad aumentare». Pertanto, osserva la Relazione, anche se «la durata dei procedimenti è ancora una sfida seria» e «l'Italia rimane sotto la supervisione rafforzata del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per quanto riguarda la durata dei procedimenti», sono state adottate (e sono in corso di attuazione) misure che «contribuiscono a rispondere a una raccomandazione specifica [...], formulata da tempo nel contesto del semestre europeo sull'efficienza del sistema giudiziario».

## ***2. Le riforme dell'anno 2022: il riordino dei riti e la scelta del rito***

Nella sintesi dell'attività svolta dalla Procura generale nel 2022 nell'ambito del giudizio civile di legittimità, siccome finalizzata anche a indicare l'azione da svolgere nel 2023 per porre rimedio alla crisi che lo caratterizza (si rinvia al riguardo ai dati statistici), occorre tenere conto delle riforme realizzate nel quadro del P.N.R.R. con i d.lgs. n. 149 e 151 del 10 ottobre 2022, che

hanno dato attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nella richiamata legge-delega, anche per valutarne la congruità e per individuare le misure organizzative che si impongono all'Ufficio della Procura generale.

Al riguardo, va premesso che la Corte di cassazione è espressamente prevista dalla Costituzione e a essa spetta la funzione nomofilattica, che rinviene fondamento non soltanto nell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, ma anche nell'art. 3 Cost. (in quanto funzione strumentale a garantire l'eguaglianza dei cittadini – lesa dalla divergente applicazione di una norma a casi omologhi – e l'effettività del diritto fondamentale alla prevedibilità dei rapporti giuridici), essendo l'essenzialità delle attribuzioni della Corte rimarcata anche dalla disposizione che ne regola l'estensione (art. 111, settimo e ottavo comma, Cost.), assegnandole la funzione di garante dell'esatta e uniforme interpretazione della legge. Funzione esaltata dall'evoluzione della società del terzo millennio (pluralista, pluriclasse e globalizzata) e dell'ordinamento giuridico interno (caratterizzato da un «ordine giuridico leggero» e da molteplici fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa) e dall'inverarsi dell'ordinamento c.d. multilivello. Conseguenza di questa complessa evoluzione è stato, infatti, l'incremento del rischio della frammentazione interpretativa e, quindi, della disparità di trattamento e del pregiudizio dello sviluppo economico, ma anche l'assurgere della Corte di cassazione al ruolo di organo istituzionalmente chiamato a dialogare con le Corti europee, garante della *primauté* del diritto dell'Unione Europea e della corretta applicazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'importanza della funzione nomofilattica è stata più volte rimarcata dalla giurisprudenza costituzionale, tra l'altro, con le sentenze che hanno elaborato la teorica del «diritto vivente», ascrivendone la formazione alla Corte di cassazione, e hanno affermato la legittimazione delle Sezioni Unite civili a sollevare questione di legittimità costituzionale, quando il ricorso sia inammissibile, proprio valorizzando la funzione nomofilattica, «espressione di una giurisdizione che è (anche) di diritto oggettivo»

(sentenza n. 119 del 2015). La funzione non può ritenersi appannata dalla dilatazione del contenuto dell'attività di interpretazione, in quanto non riducibile a una tecnica combinatoria di regole legali. Benché il nostro ordinamento giuridico non annoveri la giurisprudenza dei giudici *comuni* nel sistema delle fonti del diritto, è certo che l'attività interpretativa svolge una funzione di completamento delle norme, operando anche la giurisdizione *comune* per principi, essendo onerata dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata e assumendo preciso rilievo la tecnica del bilanciamento. Nella post-modernità (caratterizzata dalla «crisi della fattispecie normativa», dall'emersione del concetto di «comunità interpretante» e dalla dimensione c.d. creativa dell'interpretazione) resta centrale l'esigenza di nomofilachia, che ha assunto nuovi contenuti. Centrale è divenuta, infatti, la tipizzazione dei giudizi di ragionevolezza e la razionalizzazione delle decisioni, anche perché spesso il legislatore rinuncia a disciplinare in modo preciso – in astratto ed *ex ante* – gli elementi costitutivi della fattispecie, affidata al giudice, *ex post*, a seguito di una valutazione assiologica del fatto considerato in concreto. In tale contesto è l'opera interpretativa della giurisprudenza ad attuare la certezza del diritto; entro lo schema generico della disposizione i giudici mettono in evidenza una pluralità di regole sempre più ristrette e ciò fa sì che il 'diritto giurisprudenziale' può essere se non pre-detto, quanto meno pre-visto tramite il 'precedente giudiziale', in un'opera in cui è essenziale l'attività di tipizzazione della Corte di cassazione «mediante puntualizzazioni, a carattere generale e astratto» e la formazione del diritto vivente. Nel quadro dell'evoluzione dell'ordinamento e della società il bisogno di nomofilachia è diventato più forte e l'equilibrio del sistema è affidato alla capacità della giurisprudenza di controllare e neutralizzare la tentazione di esorbitare dai naturali confini del proprio agire.

Nomofilachia è appunto controllo del rispetto di questi confini, ancora più in quanto improprie derive *creative* restano precluse dall'invalidabile limite della lettera della legge e dalla



confermata «natura “dichiarativa”» dell’interpretazione, siccome «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» (S.U., sentenza del 9 settembre 2021, n. 24413). Nel nostro ordinamento non ha cittadinanza il “diritto libero” e il giudice è soggetto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), quindi, la funzione nomofilattica costituisce ineludibile garanzia della certezza delle decisioni (anche *sub specie* di prevedibilità, corollario del principio di legalità), esigenza coesistente a uno stato costituzionale e democratico.

Resta, inoltre, ferma l’essenzialità della funzione della Corte di cassazione nella definizione dei casi concreti nell’interesse delle parti, che va sotto il nome di *ius litigatoris*, parimenti rimarcata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha sottolineato che: la garanzia dell’art. 111 Cost. fa sì che «nessuna norma che, in contrario, restringa tale diritto, escludendolo in casi determinati, anche se a tutela di altre esigenze, può ritenersi conforme al dettato costituzionale» (sentenza n. 29 del 1972); «l’azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto» fondamentale, di cui costituisce nucleo incompressibile l’impugnabilità con ricorso per cassazione (sentenza n. 26 del 1999); la Costituzione stabilisce «il diritto al processo in cassazione» (sentenza n. 395 del 2000) e, quindi, il relativo giudizio costituisce «rimedio costituzionalmente imposto» (sentenza n. 207 del 2009). Peraltro, in termini non sostanzialmente dissimili la Corte di Strasburgo ha «assegnato al diritto di accesso alla tutela giurisdizionale, implicito nell’art. 6 § 1 della Convenzione (*Golder c. Regno Unito*, n. 4451/70, 21 febbraio 1975), una posizione centrale nell’architettura complessiva della Convenzione», occupandosi in varie occasioni di tale diritto con riguardo alle Corti supreme, o di ultima istanza, come di recente avvenuto con la sentenza *Succi* (avente a oggetto il principio di autosufficienza del ricorso) che induce a riflettere in ordine all’esigenza di chiarezza e prevedibilità delle ragioni poste dalla Corte di legittimità alla base delle decisioni di inammissibilità.

La duplicità delle funzioni della Corte è stata considerata e valorizzata dalla riforma realizzata dal d.lgs. n. 149 del 2022 con previsioni che devono orientare l'attività della stessa e del pubblico ministero di legittimità. In disparte le importanti modifiche concernenti il contenuto degli atti, che potrebbero contribuire in modo significativo a ridurre la durata del giudizio (ci si riferisce: alla codificazione del principio di chiarezza e sinteticità degli atti, art. 121 c.p.c. e art. 46 disp. att. c.p.c.; al contenuto del ricorso risultante dalla modifica dell'art. 366, primo comma, n. 3), 4) e 6), volti a garantire chiarezza ed essenzialità nell'esposizione dei fatti, la precisa individuazione del motivo per cui si propone il ricorso e il contenuto del principio di autosufficienza; al contenuto delle memorie *ex art. 378 c.p.c.*), pregnante rilievo hanno quelle concernenti i riti previsti per la decisione dei ricorsi.

Il riordino dei riti è stato realizzato stabilendo (art. 375, primo comma, c.p.c.) che la Corte pronuncia in udienza pubblica «quando la questione di diritto è di particolare rilevanza, nonché nei casi di cui all'articolo 391-*quater*», dunque, nei casi di rilevanza nomofilattica della questione. Appunto per questo l'udienza deve svolgersi in presenza (art. 379 c.p.c.) ed è obbligatorio l'intervento del pubblico ministero, al quale è tuttavia rimessa la scelta (fatta eccezione, come si dirà, nel caso di udienza avente a oggetto la decisione di un rinvio pregiudiziale) tra intervento orale ed esercizio della facoltà di depositare una memoria scritta prima dell'udienza (nel termine di 20 giorni prima dell'udienza, art. 378 c.p.c.), fermo l'obbligo di rendere le 'conclusioni' in sede di discussione pubblica.

L'intervento del pubblico ministero è altresì obbligatorio nei procedimenti per regolamento di competenza e di giurisdizione, benché definiti con il rito camerale, (mediante deposito di conclusioni scritte entro il termine dell'art. 380-*bis.1* c.p.c.), salvo che la Corte si determini per la loro deliberazione in udienza pubblica, quando inerenti a una questione di diritto di particolare rilevanza.

Soppressa la sesta sezione civile (c.d. sezione filtro), che



definiva i ricorsi senza l'intervento del pubblico ministero e il relativo rito camerale, a oggi il rito camerale è unico ed è disciplinato dall'art. 380-*bis*.1, c.p.c. – la cui rubrica è mutata – ed è applicabile anche alle Sezioni Unite (recependo sul punto l'orientamento in tal senso già consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità). A tale rito è affidata la trattazione dei procedimenti che hanno a oggetto questioni di non particolare rilevanza giuridica e nei quali il pubblico ministero *può* (non deve) intervenire, depositando conclusioni scritte, se ritenga sussistenti i relativi presupposti.

La funzione di filtro per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili e manifestamente infondati già svolta dalla soppressa Sezione Sesta, è stata, infine, affidata a un procedimento accelerato (art. 380-*bis* c.p.c.) che si snoda attraverso la redazione da parte del Presidente della sezione o di un consigliere da questo delegato di una sintetica proposta di definizione, comunicata esclusivamente ai difensori delle parti (non al pubblico ministero). Se entro quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente non chiede la decisione, il ricorso si intende rinunciato. Il Presidente o il consigliere della sezione pronuncia decreto di estinzione, liquidando le spese con esonero, in favore della parte soccombente, dal pagamento dell'ulteriore importo dovuto a titolo di contributo unificato, ai sensi dell'articolo 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. del 30 maggio 2002, n. 115 (Testo Unico delle spese di giustizia). A fronte della proposta del Presidente o del consigliere delegato la parte può comunque formulare la richiesta di decisione, che, tuttavia, deve essere sottoscritta dal difensore e dalla parte personalmente; qualora la Corte definisca il giudizio in conformità alla proposta, è richiamata l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 96, commi terzo e quarto, c.p.c.

La riforma, prevedendo tre differenti riti, ha stabilito una chiara distinzione delle funzioni della Corte, per rafforzare quella nomofilattica e, allo stesso tempo, ridurre la durata dei giudizi; ha codificato la divisione del lavoro all'interno dell'unica Corte di Roma (al punto da farne – secondo una suggestiva immagine – un frattale o un «*multividuo*»); ha confermato l'importanza

dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità. La ribadita selettività dell'intervento è, infatti, coerente con i presupposti dello stesso, che lo giustificano e impongono esclusivamente in vista della cooperazione alla funzione nomofilattica e con riguardo alle questioni di particolare rilevanza. Per le ragioni esposte nell'introduzione, l'intervento del pubblico ministero di legittimità costituisce infatti una delle modalità con cui l'ordinamento soddisfa l'immanente necessità di attribuire a 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. Tutto ciò dà ragione della previsione del ricorso nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, primo comma, c.p.c., ma anche dalla richiesta alla Corte di pronunciare il principio di diritto ai sensi del terzo comma di quest'ultima disposizione. Peraltro, l'intervento in nessun modo può costituire intralcio, di fatto, al corso dei giudizi, la cui fissazione non è condizionata dall'intervento del pubblico ministero, che mai può determinare un ritardo nella loro definizione.

L'articolazione di tre differenti riti, da scegliere avendo riguardo al tipo e alla rilevanza della questione ha modellato idealmente una Corte di cassazione 'a tre livelli', a ciascuno dei quali corrisponde un diverso grado di forza della pronuncia che ne scaturisce. Le 'proposte' che definiscono i giudizi con il rito accelerato devono consistere ed esaurirsi in una sorta di mera 'certificazione' delle ragioni 'di rigetto' pianamente desumibili dalla giurisprudenza della Corte che attestano, ma non *formano*. A scalare, il rito camerale vede la Corte prevalentemente impegnata nella definizione di casi concreti nell'interesse delle parti (dunque, nella funzione che va sotto il nome di *ius litigatoris*) e di quella nomofilattica limitatamente alle questioni di non «particolare rilevanza», il cui esercizio è *segnalato* anche dall'intervento del giudizio del pubblico ministero. Nel rito dell'udienza pubblica si svolge appieno la funzione nomofilattica, con decisioni destinate

a formare la giurisprudenza di legittimità e in grado di orientare quella di merito.

Decisioni nomofilattiche – di regola e tendenzialmente – sono dunque quelle rese con il contributo del pubblico ministero di legittimità, che è rappresentativo dell'interesse ordinamentale.

I tre differenti riti prefigurano in tal modo criteri di misurazione della giurisprudenza. Di ciò si è dimostrata consapevole la Corte, anche disponendo il mutamento del rito proprio allorché, dato atto che «la questione ha rilevanza nomofilattica», ha affermato che «ne appare opportuna la trattazione in udienza pubblica» (in tal senso, esemplificativamente, S.U., ordinanza dell'8 marzo 2022, n. 7502).

La previsione della selettività dell'intervento del pubblico ministero di legittimità, coerente con la finalità dello stesso, permette un apporto qualitativo, effettivo e coerente con la funzione nomofilattica. Opportuna è stata, dunque, la scelta di non prevederlo nei giudizi definiti con il rito c.d. accelerato, risultando peraltro la facoltà d'intervento ripristinata, qualora la proposta non sia accettata.

Nei giudizi definiti in udienza pubblica (e nei regolamenti di competenza e di giurisdizione) l'obbligatorietà dell'intervento è imposta dalla rilevanza della questione dagli stessi implicata. In disparte la difficoltà definitoria insita nella locuzione questione «di diritto di particolare rilevanza», tale carattere, per le considerazioni sopra svolte, impone l'intervento del pubblico ministero di legittimità. Merita inoltre di essere condivisa senza incertezze la scelta di prevedere in tale rito la trattazione orale in presenza, ritenuta dal legislatore insostituibile, vuoi perché è tale l'interrelazione umana (che – in alcuni ambiti processuali e per talune attività – resta non surrogabile da modalità alternative), vuoi perché la decisione in pubblica udienza è caratterizzata dall'inclinazione a dare vita al precedente *pro-futuro* il quale, secondo la sua specifica vocazione, trascende la mera esigenza della parte di conoscere l'esito della controversia ed è espressione di un interesse più generale che postula una sede processuale e una

veste formale della decisione coerenti con le aspirazioni alle quali ambisce.

La previsione che nei procedimenti in pubblica udienza il pubblico ministero possa *anche* depositare una memoria scritta garantisce, poi, la possibilità di congrua conoscenza degli argomenti oggetto di dibattito e di riflessione in udienza, quando ciò è imposto dalla peculiare complessità delle questioni e dalla loro «particolare rilevanza»; e costituisce altresì strumento necessario per rendere nota all'intera collettività dei giuristi e ai cittadini la posizione assunta dell'ufficio requirente di legittimità e valutare appieno le ragioni della condivisione o meno della stessa da parte della Corte di cassazione, di intuitiva rilevanza per il dibattito all'interno delle comunità epistemiche. Il legislatore, opportunamente, ha quindi stabilito (art. 137-ter disp. att. c.p.c.) che, a cura del C.E.D., nel sito istituzionale della Corte sono pubblicate anche le conclusioni scritte del pubblico ministero.

La Procura generale, dal suo canto, ha, per così dire, precorso i tempi, posto che già da qualche anno pubblica nel proprio sito *web* le requisitorie scritte di maggiore interesse, così da rendere nota e trasparente l'attività svolta, e farne un utile 'volano' della funzione nomofilattica, com'è confermato dal fatto che in molte occasioni la dottrina ha discusso degli argomenti svolti nelle medesime, ponendoli a confronto con quelli della Corte. Appunto per questo, scopo e ragioni dell'intervento evidenziano che la sua pregnanza va apprezzata non sulla scorta del parametro della conformità/diffornità, ma alla luce del contributo offerto all'elaborazione del percorso argomentativo a base della decisione.

### ***3. Lo spoglio e la selezione dei ricorsi. Il processo civile telematico***

Il disegno realizzato dalla riforma comporta che una delle principali *sfide* per la Corte e per la Procura è quella di affinare l'attività di selezione dei ricorsi e di scelta del rito – che va sotto il nome di attività di spoglio –, preconditione del contenimento

della durata dei giudizi (anche in ragione del differente contenuto della motivazione che connota le decisioni con riguardo ai diversi riti) e dell'elaborazione della giurisprudenza nell'osservanza degli accennati criteri di misurazione. Con riguardo alle attribuzioni della Procura generale detta attività esige soprattutto di identificare correttamente i presupposti dell'intervento nei giudizi avviati a decisione con il rito camerale, per garantirlo nei soli casi in cui, pur in difetto della «particolare rilevanza» delle questioni, le stesse hanno comunque rilievo nomofilattico e sussiste l'esigenza di evidenziare il complesso di ragioni che possono orientare la decisione, con riferimento al complesso di interessi la cui cura è istituzionalmente affidata all'Ufficio. Il pubblico ministero di legittimità non deve infatti intervenire in giudizi in cui non vengono in rilievo i presupposti che lo giustificano. Se ciò facesse, tradirebbe la propria funzione e non assolverebbe il compito sopra accennato, pregiudicando la stessa corretta misurazione della giurisprudenza della Corte.

Consapevole della pregnanza di tale selezione, la Procura generale già all'indomani dell'introduzione del rito camerale ha istituito, sin dal 2018, l'ufficio per lo spoglio e la selezione preventiva dei ricorsi in adunanza camerale, per identificare, sulla scorta di criteri discussi e condivisi, quelli che richiedono l'intervento del pubblico ministero. Il legislatore, meritoriamente attento all'importanza di questa attività, con il d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022, ha istituito presso la Procura generale due strutture organizzative denominate Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione (U.S.A.D., con riguardo ai giudizi civili) e Ufficio per il Processo Penale (U.P.P., in relazione ai giudizi penali). In sintesi, compiti di detti Uffici – in particolare dell'U.S.A.D. – sono: prestare «assistenza per l'analisi preliminare dei procedimenti ai fini dell'eventuale intervento, della formulazione delle conclusioni e della predisposizione delle memorie da depositare dinanzi alle Sezioni Unite e alle Sezioni semplici della Corte»; svolgere attività di supporto ai magistrati (comprendente, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso, l'attività di ricerca e analisi su precedenti,

orientamenti e prassi degli uffici giudiziari di merito che formano oggetto dei ricorsi e l'individuazione delle questioni che possono formare oggetto del procedimento per l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge previsto dall'articolo 363 c.p.c.) anche per l'utilizzo degli strumenti informatici. Le nuove articolazioni organizzative congruamente comprendono e accomunano, pur nell'autonomia dei ruoli ordinamentali, l'ufficio giudicante (presso cui è istituito l'Ufficio per il Processo) e quello requirente di legittimità, nella consapevolezza della peculiare funzione del giudizio di ultima istanza e della stretta interrelazione che lega le attribuzioni degli stessi, in vista della comune finalità di uniforme e corretta applicazione del diritto, ma anche della celere definizione dei giudizi. La scelta è coerente con i caratteri delle attribuzioni del pubblico ministero di legittimità e del rapporto tra questi e il giudice 'presso' cui opera, la Corte di cassazione, che lo distacca profondamente – soprattutto nella materia civile – rispetto agli uffici requirenti di merito. Il legislatore del 2022 ha posto rimedio alla disarmonia determinata dalla previsione del nuovo ufficio per la sola Corte (art. 11 del d.l. n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 113 del 6 agosto 2021), benché giustificata dal finanziamento dello stesso con le risorse del P.N.R.R., che fa riferimento al solo ufficio giudicante. I nuovi uffici costituiscono importante strumento diretto ad aumentare gli standard di produttività, ma perché ne sia realizzata tutta la potenzialità occorre un significativo mutamento nelle modalità di svolgimento del lavoro giudiziario con l'adozione di un modulo organizzativo basato sulla collaborazione e sul confronto con le nuove figure.

Allo stato, la costituzione dell'U.S.A.D. e dell'U.P.P. è tuttavia connotata da profili di rilevante criticità. Il relativo personale (in disparte i magistrati titolari di funzioni di direzione e coordinamento e il personale delle segreterie) destinato a costituire il nucleo essenziale per i compiti agli stessi affidati è infatti composto dai tirocinanti, da coloro che svolgono la formazione professionale e, soprattutto (ed essenzialmente), da quello di cui

all'art. 1, comma 19, della legge n. 206 del 26 novembre 2021, e all'art. 1, comma 27, della legge n. 134 del 27 settembre 2021. Sino a quando tale ultimo personale (si ripete, nucleo *forte* ed essenziale dei nuovi uffici) non sarà assunto e non saranno stabilite le unità assegnate alla Procura generale, la costituzione dell'U.S.A.D. e dell'U.P.P. non potrà che avvenire 'sulla carta'. Tanto vieppiù in quanto gli attuali tirocinanti presso la Procura concluderanno il tirocinio il prossimo 8 agosto; per questa considerazione e per la sostanziale inutilità di modificare il piano di tirocinio per un tempo così breve, nell'impossibilità altresì di svolgere un minimo di attività formativa, in difetto della conoscenza dell'esito del prossimo bando per i nuovi tirocini, nei Criteri organizzativi del 29 novembre 2022 sono state dettate le direttive generali relative all' U.S.A.D. e all'U.P.P. e sono state altresì predisposte le bozze degli atti istitutivi, ma non è stato dato corso alla loro adozione, confidando nella rapida assunzione del personale necessario all'avvio di queste nuove articolazioni organizzative. Si spera e si auspica la rapida assunzione di tale personale, condizione dell'avvio delle nuove articolazioni organizzative. Nel frattempo, per garantire continuità all'attività di spoglio, nei richiamati Criteri organizzativi si è stabilita l'ultrattività dell'ordine di servizio del 16 giugno 2022, con cui sono stati costituiti gruppi specializzati di Sostituti che provvedono all'attività di spoglio, con individuazione (da parte dell'Avvocato generale) del sostituto addetto alla attività di primo esame dei fascicoli e con assegnazione a ciascun gruppo specializzato di un tirocinante. All'interno dei gruppi e tra i magistrati assegnati al servizio civile sono elaborati i criteri condivisi per individuare i ricorsi che evidenziano i presupposti dell'intervento del pubblico ministero di legittimità.

La ricordata rilevanza dell'attività di spoglio non solo per la Procura generale, ma anche per la Corte, impone di realizzare una sinergia tra i due Uffici per garantirne l'efficacia, tenuto conto delle considerazioni sopra svolte in ordine all'essenzialità della scelta del rito e dei casi di intervento del pubblico ministero, al fine di assicurare la riduzione della durata dei giudizi, ma anche l'efficace



svolgimento delle funzioni del giudice di legittimità. La descritta, peculiare, collocazione ordinamentale del pubblico ministero di legittimità e la considerazione che è portatore di interessi che prescindono da quelli delle parti confortano che nello svolgimento di tale attività è opportuno, possibile e necessario, realizzare un dialogo tra i due Uffici, che permetta una reciproca conoscenza delle valutazioni preliminari svolte dalle articolazioni a ciò deputate. Un tale dialogo non è precluso dal principio del contraddittorio, tenuto conto che il pubblico ministero di legittimità non è parte e agisce per la tutela di interessi che non sono quelli immediati delle parti del giudizio e favorirebbe una scelta del rito ancora più accorta (con tutte le descritte, positive, conseguenze che ne derivano). Ciò fermo restando che, ovviamente e sicuramente, la Procura generale non è (non può) essere una sorta di controllore di tale scelta, bensì anche in tale ambito svolga un'opera cooperativa per l'efficace svolgimento della funzione nomofilattica. Resta, peraltro, da verificare se sia ancora ammissibile il mutamento del rito, facoltà la cui importanza è essenziale e che auspicabilmente dovrebbe essere confermata, benché sia venuta meno la previsione del terzo comma del modificato art. 380-*bis* c.p.c. che prima espressamente lo consentiva.

Il riferimento alla centralità dell'attività di spoglio suggerisce di accennare all'importante riforma costituita dal processo telematico (P.C.T.), ulteriore misura indicata nel P.N.R.R. come essenziale in vista del recupero dell'efficienza anche del giudizio civile di legittimità.

Dopo oltre un decennio dalla sua prima introduzione nel giudizio di merito, che ha inizialmente riguardato i decreti ingiuntivi telematici e poi è stato via, via esteso a quasi tutti i settori della giurisdizione civile, il P.C.T. si avvia a diventare definitivamente modalità ordinaria di trattazione. A una fase sperimentale del deposito degli atti iniziata il 26 ottobre 2020, è seguita, a decorrere dal 31 marzo 2021, l'estensione al giudizio di legittimità della disciplina speciale del processo civile telematico. Per quanto riguarda la Procura generale i Criteri organizzativi

adottati il 29 novembre 2022 hanno stabilito che gli adempimenti e le misure necessarie per la realizzazione e la piena funzionalità del processo penale e civile telematico sono attribuiti a un gruppo di lavoro composto: da un Avvocato generale, che lo dirige, e si coordina, quando necessario, con gli Avvocati generali preposti ai servizi civile e penale; dal magistrato referente per l'informatica; da tre Sostituti; dai due Vice-Segretari generali. Il gruppo di lavoro, in coordinamento con D.g.s.i.a., ha svolto un'intensa attività volta a illustrare l'applicativo *desk*, curando la dimostrazione, da parte del fornitore, della struttura del programma, che consente la consultazione dei fascicoli e il deposito telematico degli atti, rivestendo pregnante importanza la possibilità di utilizzare l'applicativo in modo virtuale non solo sulla rete giustizia, ma anche, tramite un indirizzo URL, da qualsiasi postazione da remoto.

Non è questa la sede per ripercorrere in dettaglio la disciplina del P.C.T., le fasi attraverso le quali si è snodata la sua attuazione e le non poche questioni applicative di questa nuova metodologia del processo. L'influenza del P.C.T. sia sulla durata del giudizio, sia sulla geografia giudiziaria (che può essere riscritta, agevolando la concentrazione degli uffici, una volta che ai fini del giudizio è possibile accedere agli stessi in via telematica) non è controvertibile. Il P.C.T. è divenuto operativo presso la Corte di cassazione a partire dal 31 marzo 2021, per effetto del Decreto D.g.s.i.a. del 27 gennaio 2021, adottato in base all'art. 221, comma 5, del d.l. n. 34 del 2020 convertito dalla legge n. 77 del 2020, che ha attribuito valore legale al deposito telematico degli atti di parte nel giudizio civile di cassazione. A decorrere da tale data la disciplina speciale del processo civile telematico è stata estesa al giudizio di legittimità, con conseguente valore legale del deposito telematico degli atti processuali redatti in conformità delle relative specifiche tecniche.

Si tratta dell'approdo di un lungo percorso di 'digitalizzazione' del processo civile e, al contempo, del punto di avvio di una nuova fase di gestione del processo di legittimità. Un percorso, frutto di un importante progetto organizzativo globale messo in campo dall'amministrazione della giustizia, avviato già agli inizi

del secolo, con l'uso degli strumenti informatici nel processo (d.P.R. n. 123 del 2001), poi variamente – e non sempre in maniera lineare – proseguito attraverso una serie di fonti integrate, primarie e soprattutto secondarie, a ciò autorizzate da norme di c.d. delegificazione della materia ovvero a mezzo di decreti ministeriali, prescrizioni tecniche, linee-guida; regole inizialmente rivolte soprattutto alla materia delle comunicazioni e notificazioni degli atti, poi estese alla messa in opera dei principi del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005). Lo snodo di questo *iter* si colloca principalmente tra gli anni 2012 e 2014 (con il d.l. n. 179 del 2012 e n. 90 del 2014 e con la legge n. 228 del 2012), con la prima generalizzata applicazione del deposito telematico degli atti endoprocessuali nei giudizi presso gli uffici di merito. Sarà, più di recente, la legislazione dell'emergenza pandemica (d.l. nn. 11, 18, 34, 137 del 2020, tutti convertiti in legge) a imprimere una netta accelerazione al percorso, avviando la facoltà – non l'obbligo - di deposito telematico degli atti anche presso la Corte di cassazione (d.l. n. 18 cit.), in uno con il ricorso a forme di trattazione del processo da remoto nonché secondo la modalità c.d. cartolare di trattazione del giudizio.

Non è necessario esaminare in dettaglio questo articolato e anche complesso itinerario, svoltosi nel cono di luce delle regole europee talvolta generali (regolamento e-IDAS 910/2014 sull'identificazione e firma elettronica), talvolta settoriali (Direttiva U.E. n. 1023/2019 in materia di insolvenza), che ha interessato sia direttamente norme del processo, sia disposizioni collaterali concernenti specifiche tecniche e previsioni di organizzazione e che – per quanto riguarda la sede di legittimità – si è sviluppato in concreto anche grazie a regole condivise di *soft law* come, specificamente, il *Protocollo di intesa per l'avvio del processo civile telematico presso la Corte di cassazione* siglato il 15 ottobre 2020 tra il Ministero della giustizia, la Corte e la Procura generale, l'Avvocatura dello Stato, il C.N.F. e l'Organismo Congressuale Forense nonché il *Protocollo* del 27 ottobre 2020 tra la Corte, l'Ufficio, l'Avvocatura dello Stato e il C.N.F., poi integrato il

18 novembre 2020, proprio con riguardo agli atti – memorie e conclusioni – della Procura generale.

Ciò che va sottolineato è, come accennato, il fatto che, con l'occasione della grave crisi pandemica dell'ultimo biennio, che ha innescato metodi di gestione processuale diversi dal passato, si può dire iniziata una fase nuova, maturata dalla consapevolezza della necessità di una nuova forma di processo, attento all'efficienza e alla gestibilità, specie in un quadro peculiare come quello italiano nel quale la Corte – e con essa la Procura generale – è chiamata a trattare un numero imponente di ricorsi.

La dematerializzazione degli atti porta a una rinnovata cognizione del modello procedurale, quale sequenza di regole di acquisizione e di conservazione di dati, dall'instaurazione del processo al suo esito, in una diversa necessità di misurare questi schemi operativi con i principi ineludibili del giudizio, il contraddittorio, la validità degli atti, i modi di presenza nel processo e così via, ora pensati non più solo secondo le regole giuridiche note ma anche in base a regole informatiche di formazione e composizione degli atti digitali; una cognizione dunque che modifica il modo di lavorare di tutti i protagonisti del giudizio, dalle parti, al giudice, al personale amministrativo.

Nel quadro appena descritto, si profila il passaggio dalla “mera” dematerializzazione di atti cartacei a un processo telematico vero e proprio, formato da atti c.d. nativi digitali e impostato perciò strutturalmente su canoni fondanti suoi propri: si pensi alla esigenza primaria della sinteticità, al diverso atteggiarsi della lealtà processuale rispetto a oneri di consultazione e comunicazione, all'oralità, e così via; vale qui il richiamo alle osservazioni della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (C.E.P.E.J.), che, in una articolata gamma di attività e adozione di Linee-guida comuni nel Consiglio d'Europa, segnala come principio essenziale nella fase storica attuale quello della *Cyberjustice*, con l'ammonimento che le regole poste dovranno sempre rispettare i diritti fondamentali e i principi del processo equo.

Non, dunque, un semplice adattamento di regole di procedura

rispetto a uno schema tradizionale pensato storicamente per la forma cartacea, ma un assetto differente, funzionale al principio del ‘giusto processo digitale’, che va a saldarsi, per la Procura generale, con la previsione delle strutture organizzative di supporto sopra richiamate (in particolare l’U.S.A.D.), e che trova una più compiuta regolazione con il passaggio dalla facoltatività – ancora vigente nel corso del 2022 – alla obbligatorietà del deposito telematico, secondo il disegno tracciato nella riforma recata dal d.lgs. n. 149 del 2022 (cfr. specialmente il nuovo Titolo V-ter delle Disposizioni attuative del codice di rito civile, titolato “Disposizioni relative alla giustizia digitale”, artt. 196-*quater* e seguenti, quale introdotto dall’art. 4, comma 12, del d.lgs. n. 149 del 2022).

La fase che si può definire di sperimentazione, con il doppio binario (informatico e cartaceo), nel giudizio di legittimità si avvia dunque a conclusione.

Nel contesto descritto, la Procura generale ha avviato già del 2020 e ha portato a termine nel corso del 2021 una stretta interlocuzione con D.g.s.i.a. per la creazione del programma del P.C.T. di legittimità – con la consegna dell’applicativo recante il *Desk* – dal lato della Procura generale, impostato secondo l’idea di fondo della fruizione il più possibile condivisa con la Corte degli atti del processo di legittimità.

Dopo una fase di sperimentazione e di attivazione dei servizi telematici, di correzione *in progress* di una serie di criticità del programma nonché di formazione del personale amministrativo, il processo civile telematico è così entrato in funzione anche presso la Procura generale. Infatti, a decorrere da febbraio 2022, i magistrati assegnati al servizio civile della Procura generale hanno iniziato a utilizzare appieno il sistema telematico per la consultazione dei ruoli delle udienze e dei singoli fascicoli processuali e per il deposito delle conclusioni scritte, attraverso una serie di strumenti integrati, utili anche all’espletamento di funzioni direttive correlate al deposito, nel processo, di atti dell’Ufficio (come i ‘visti’).

Il sistema telematico consente di avere la visibilità di tutto ciò che è presente nel fascicolo; pertanto, l’indubbio vantaggio del

P.C.T. è quello di garantire un'informazione immediata e completa e una circolazione documentale tempestiva.

Ciò comporta una riduzione dei tempi di lavoro e una più efficace gestione degli atti processuali. Per la segreteria del servizio civile ciò si è tradotto in una più agevole e veloce gestione della procedura di deposito degli atti digitali, in quanto il sistema telematico consente di semplificare e abbreviare i tempi della stessa. In particolare, attraverso il P.C.T. è possibile contestualmente 'accettare' il deposito dell'atto effettuato dal magistrato e trasmettere lo stesso alla cancelleria della Corte di cassazione senza la necessità di trasmettere materialmente l'atto presso gli uffici delle cancellerie, con notevole riduzione di tempi e di risorse fisiche.

Allo stato, i fascicoli nativi digitali, cioè iscritti telematicamente, costituiscono il 10% circa di quelli pervenuti in Procura generale; mentre le conclusioni scritte, per l'adunanza o per l'udienza, depositate telematicamente rappresentano il 20% circa del totale.

Pertanto, per poter fruire appieno dei vantaggi del sistema telematico è necessario implementare il ricorso a questa modalità, poiché i fascicoli nativi digitali – cioè quelli comprendenti *tutti* gli atti in formato digitale – sono ancora un numero contenuto e ciò non consente un esame completo del fascicolo in via telematica. Ancora nel 2022, infatti, come accennato, si è svolta una fase di 'doppio binario', in cui coesistono il sistema cartaceo e quello telematico e viene consentito a tutte le parti di poter scegliere quale utilizzare per il deposito degli atti. Ciò ha comunque comportato un confronto costante tra le cancellerie della Corte di cassazione e la segreteria civile della Procura generale, finalizzato a coordinare la coesistenza del sistema cartaceo con quello digitale, e a tale fine è stato predisposto un protocollo interno atto a regolare questa fase, fino alla piena ed esclusiva operatività del P.C.T.

I recenti Criteri organizzativi dell'Ufficio individuano, infine, un apposito Gruppo di lavoro che, in diretto coordinamento con il magistrato referente per l'informatica, cura lo sviluppo e



l'adempimento delle misure necessarie per la realizzazione e la piena funzionalità del processo telematico.

Sarebbe, peraltro, opportuno riflettere sugli sviluppi di applicativi in grado di permettere verifiche che, ad esempio, potrebbero agevolare e rafforzare congruità ed efficacia dell'attività di spoglio (basti pensare alla possibilità del controllo automatico delle norme applicate e vigenti e della giurisprudenza richiamate negli atti delle parti), per garantire che tutto cambi in meglio. In ogni caso, già nell'attuale fase il P.C.T. modifica profondamente il modo tradizionale di lavorare di cancellieri, giudici e avvocati, i cui ruoli vengono a essere riconfigurati permettendo una nuova modalità di celebrare il processo, anche da remoto. Si tratta allora di cogliere le nuove opportunità, ma evitando che si alterino l'essenza e i caratteri fondamentali del processo, per garantire la tutela dei diritti fondamentali. Occorre essere consapevoli delle possibilità e dei rischi delle nuove tecnologie (senza attardarsi a riflettere su quelli insiti nella futuribile c.d. giustizia predittiva) e dell'impossibilità di sostituire l'interrelazione diretta, sempre e comunque, con l'attività da remoto, essenziale per alcune fase processuali, ma anche per quella di decisione in camera di consiglio. Si auspica dunque una rigorosa interpretazione delle esigenze organizzative che permettono, ai sensi dell'art. 140-*bis* disp. att. c.p.c., di svolgere queste ultime mediante collegamento audiovisivo.

#### ***4. L'attività svolta nell'ambito civile***

***a) I giudizi assegnati alle Sezioni Unite civili. Il ricorso nell'interesse della legge. Il rinvio pregiudiziale. Il ricorso per revocazione ex art. 391-quater c.p.c.***

Le considerazioni in ordine alla finalità dell'intervento del pubblico ministero di legittimità nei giudizi civili ne rendono evidente la rilevanza in quelli dinanzi alle Sezioni Unite civili alle quali, in disparte la decisione delle questioni di giurisdizione, spetta comporre i contrasti della giurisprudenza di legittimità e decidere



le questioni di massima di particolare importanza, attività che realizza al più alto livello la funzione nomofilattica. Sotto il profilo organizzativo, la Procura generale deve garantire un'organizzazione in grado di assicurare professionalità e competenza specifica nelle materie oggetto dei giudizi assegnati alle Sezioni Unite e di realizzare un previo confronto all'interno dell'Ufficio, rendendo in tal modo le conclusioni frutto di un'elaborazione collettiva e di una tendenziale condivisione delle stesse, ferma l'autonomia del magistrato delegato alla trattazione del giudizio. Nell'intervento dello scorso anno si è dato conto delle direttive attuative dei Criteri organizzativi che – al fine di conseguire i descritti obiettivi – prevedono la possibilità di designare per l'intervento dei giudizi fissati a una stessa udienza pubblica o adunanza camerale più magistrati e un previo confronto sulle conclusioni da formulare.

Relativamente alle modalità dell'intervento, nella vigenza del rito emergenziale, nel caso di ricorso fissato per la decisione alla pubblica udienza e di istanza di trattazione orale, la Procura ha ritenuto comunque ammissibile il deposito di memoria (sulla scorta dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità consolidatosi in tal senso) al fine di rafforzare il principio del contraddittorio. Nondimeno, il convincimento in ordine alla pregnanza e rilevanza della trattazione orale, ha suggerito di affidare a detta memoria esclusivamente la sintetica esposizione degli argomenti più rilevanti ai fini della decisione di particolare rilievo nomofilattico, riservando all'intervento orale gli ulteriori profili (esemplificativamente, in tal senso, v. il giudizio definito dalla sentenza del 19 luglio 2022, n. 22581). L'ammissibilità di tale modalità di intervento, come detto, è stata confermata dalla recente riforma.

Questione di carattere generale e particolare rilevanza concerne l'interpretazione dell'art. 142 disp. att. c.p.c., il quale attribuisce ampia discrezionalità alle Sezioni Unite nello stabilire se decidere tutti i motivi, ovvero rimettere alla Sezione semplice la decisione di quelli che non involgono le attribuzioni alle stesse istituzionalmente riservate. L'orientamento della Procura generale,

tenuto conto del vincolo delle decisioni *ex art.* 374, terzo comma, c.p.c. e dei profili di controvertibilità in ordine alla sua estensione, è nel senso di sollecitare la trattazione dei soli motivi di competenza delle Sezioni Unite, come peraltro accaduto nel corso del 2022 (sentenza del 24 giugno 2022, n. 20494; ordinanza del 23 giugno 2022, n. 20263; sentenza del 27 aprile 2022, n. 13143; sentenza del 18 marzo 2022, n. 8948).

Rinviando per alcune tra le requisitorie significative all'esposizione di seguito svolta con riguardo alle differenti materie, va ricordato che si è consolidato l'orientamento favorevole alla decisione dei ricorsi anche da parte delle Sezioni Unite con il rito camerale dell'art. 380-*bis*.1 c.p.c., codificato dalla recente riforma. L'ampia competenza delle stesse comporta infatti che vi sono giudizi i quali, benché alle stesse riservati, non pongono questioni di particolare rilevanza. Tanto accade, prevalentemente, per i ricorsi *ex art.* 111, ultimo comma, Cost., in conseguenza del consolidarsi, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018, dell'orientamento che ha negato la configurabilità della nozione c.d. 'dinamica' (o 'funzionale' o 'evolutiva') della giurisdizione. Nella giurisprudenza di legittimità è divenuto, infatti, pacifico il principio secondo cui il ricorso ai sensi di detta norma 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 esercitata nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, oppure, al contrario, perché 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 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", non tollerando la nozione di eccesso di potere giurisdizionale letture estensive neppure in dette ipotesi (nella sterminata giurisprudenza che ha affermato detto principio,

*ex plurimis*, ordinanze del 4 ottobre 2022, n. 2880; del 28 giugno 2022, n. 20634; dell'8 aprile 2022, n. 11528). Dopo che la sentenza della Corte di giustizia 21 dicembre 2021, C-497/20, *Randstad*, ha escluso che il diritto dell'Unione Europea imponga agli Stati membri di istituire mezzi di ricorso straordinari al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, l'orientamento della giurisprudenza regolatrice si è consolidato anche quanto alla negazione del controllo della violazione di detto obbligo, come anche di una norma del diritto dell'Unione Europea (tra le tante, ordinanze del 15 novembre 2022, n. 33641; del 9 novembre 2022, n. 33100). Resta tuttavia elevato il numero di ricorsi ai sensi della richiamata norma costituzionale, espressivo dell'esigenza delle parti di sottoporre al vaglio delle Sezioni Unite civili le sentenze dei giudici speciali oltre gli accennati, limitati, confini.

Occorrerà dunque continuare a riflettere sulla circostanza che, pur nella consapevolezza che il pluralismo delle giurisdizioni costituisce la proiezione in ambito giurisdizionale di quello istituzionale che connota il costituzionalismo contemporaneo, resta l'esigenza di un momento di incontro degli ordini paralleli, pena la possibile crisi dell'unità dell'ordinamento, presidiata anche dalla nomofilachia, che rinviene fondamento nell'art. 3 Cost., quale garanzia dell'eguaglianza dei cittadini, potendo annidarsi nella concezione di nomofilachia duale (o comunque plurale) una contraddizione in termini. Lo sforzo della Procura generale è volto ad approfondire, in particolare, il vizio di invasione della sfera della discrezionalità riservata all'amministrazione, con specifico riguardo ai casi di rigetto dell'impugnazione (per valutarne la sussistenza nel caso di sostanziale adozione di un nuovo provvedimento attraverso un'operazione di novazione della motivazione) e di decisione che, nel rispetto della formula dell'annullamento, eventualmente esprima una volontà dell'organo giudicante che si sostituisce a quella dell'amministrazione (in tal senso, ordinanza del 20 ottobre 2022, n. 30965). E, ancora, il vizio di invasione della sfera del legislatore, per evitare che la nuova dimensione dell'interpretazione lo renda meramente teorico, come

non è ammissibile, poiché in uno Stato costituzionale il giudice è soggetto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) e tra le regole ermeneutiche che si impongono vi è quella del valore vincolante della lettera della stessa.

Resta, infine, elevato il numero dei regolamenti di giurisdizione, dovuto al permanere di casi di dubbia risoluzione e di profili di incertezza nell'individuazione degli ambiti riservati a ciascuna giurisdizione, preconditione ineludibile per l'efficacia ed efficienza dei sistemi di tutela di diritti soggettivi e interessi legittimi, da garantire anche attraverso una normazione più chiara e precisa.

La considerazione che l'attività delle Sezioni Unite civili realizza al livello più *forte* la funzione nomofilattica suggerisce di accennare all'istituto dell'istanza che il Procuratore generale può formulare alla Corte, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., di enunciare il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi, quando le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato, ovvero quando il provvedimento non è ricorribile in cassazione e non è altrimenti impugnabile. La pronuncia resa dalla Corte (eventualmente a Sezioni Unite, quando ciò sia disposto dal Primo Presidente) non produce effetto nel procedimento in cui è stato emesso il provvedimento ma vale come importante affermazione di principio per i futuri casi (analoghi) nei quali venga in rilievo la questione decisa. L'istituto mira a garantire correttezza e prevedibilità dell'interpretazione, non in vista di una irrealizzabile, neppure auspicabile, omogeneizzazione della giurisprudenza nella sua fase nascente, bensì mediante un intervento in grado di porre rimedio a eventuali errori nell'interpretazione delle norme.

Si tratta di un'attività di grande rilievo istituzionale che inquadra l'essenza e il ruolo della Procura generale nel settore civile. Appunto per questo a essa è stata dedicata grande attenzione mediante la realizzazione di una rete di coordinamento (Università, Uffici giudiziari e altre istituzioni, non ultimo una Convenzione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre)

finalizzata a dare concreto impulso all'istituto. Nel 2015 è stato istituito nel sito *web* dell'Ufficio il Registro dei ricorsi nell'Interesse della Legge (R.I.L.); nella sezione "Richieste dell'Ufficio" è reperibile la documentazione relativa ai ricorsi proposti e sono segnalate le 'istanze esterne' (da parte degli Uffici giudiziari, delle Istituzioni universitarie, degli Ordini professionali e altresì da singoli professionisti e da privati), così da consentire alla Procura generale di acquisire informazioni e argomenti utili al ricorso.

Il servizio è stato potenziato nel corso del 2022, mediante l'istituzione di un gruppo di lavoro specializzato – diretto e coordinato da un Avvocato generale – che cura i contatti sopra accennati, per monitorare i provvedimenti in relazione ai quali sussistono i presupposti dell'istanza in esame, valuta le istanze esterne e la redazione degli eventuali ricorsi nell'interesse della legge. In tal modo è stato possibile esaminare numerosi provvedimenti giurisdizionali, per accertare i presupposti del ricorso ed è obiettivo dell'Ufficio potenziare l'attività in tale ambito, per garantire correttezza e prevedibilità delle decisioni e, quindi, ridurre la durata dei giudizi.

Con riguardo a questo ambito va segnalato il ricorso per cassazione proposto dalla Procura generale (R.G. n. 8291/2022) – a oggi non ancora deciso – avente a oggetto l'azione di disconoscimento della paternità e i rapporti con l'azione di accertamento della paternità naturale. Preso atto di una giurisprudenza differenziata e delle esigenze di celebrare giudizi con una durata ragionevole, nel rispetto dei diritti fondamentali allo *status* e all'identità biologica, è stata chiesta l'enunciazione, nell'interesse della legge, del seguente principio di diritto: «Il giudizio di disconoscimento di paternità è pregiudiziale rispetto a quello in cui viene richiesto l'accertamento di altra paternità così che, nel caso della loro contemporanea pendenza, si applica l'istituto della sospensione per pregiudizialità *ex art. 295 c.c.*».

Il d.lgs. n. 149 del 2022 ha inserito nel codice di rito civile l'art. 363-*bis*, che prevede e disciplina il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale da parte del giudice di merito, introdotto anche

per dare attuazione al P.N.R.R., tenuto conto che nelle *CSR Country-Specific Recommendations 2019-4-1* era stata richiamata l'attenzione sulla necessità di strumenti finalizzati alla prevedibilità delle decisioni. L'istituto è ispirato all'ordinamento francese che lo prevede con disposizioni non recenti (*saisine pour avis*, artt. 441-1 e ss. del *Code de l'Organisation judiciaire* e da art. 1031-1 a art. 1031-7 del nuovo *Code de procédure civile*), che si è tentato di rafforzare con le riforme adottate nel quadro della “*Modernisation de la justice du XXI siècle*” (in particolare la *loi* n. 2016-1547 del 18 novembre 2016 e il successivo *décret* del 24 marzo 2017) senza che, tuttavia, abbia avuto lo sperato risultato deflattivo, come evidenziato nel *Rapport* riguardante la *saisine pour avis*, nel quale si evidenzia che l'*avis* è stato richiesto 13 volte nel 2019, 6 nel 2015 e 11 nel 2016.

Il legislatore italiano, diversamente da quello francese, ha stabilito che il principio di diritto reso dalla Corte di cassazione è vincolante nel procedimento in cui è effettuato il rinvio, previsione che, verosimilmente, dovrebbe garantire maggior successo dell'istituto. In disparte le non poche questioni applicative e i dubbi sull'istituto sollevati da dottrina e avvocatura, oggetto di un ampio dibattito sviluppatosi a seguito della legge-delega del 26 novembre 2021 n. 206, nonché gli interrogativi che l'istituto pone all'ordinario modo di formazione della giurisprudenza, è certo che esso esalta il compito del pubblico ministero di legittimità. È stata infatti introdotta una nuova forma di intervento obbligatorio *anticipato*, che si innesta nell'ambito dell'istituto dell'art. 363 c.p.c., completandone i poteri e rafforzandone il ruolo di essenziale cooperante nella realizzazione della funzione nomofilattica. Il preciso ruolo del Procuratore generale è ancora tutto da configurare, ma sin da ora va osservato che sarebbe stata auspicabile la previsione di un'interlocuzione con il Primo Presidente nell'attività di selezione e di assegnazione; inoltre, sarebbe stato opportuno prevedere che il procedimento venga deciso sempre dalle Sezioni Unite, per l'esplicarsi del vincolo dell'art. 374, terzo comma, c.p.c., evidentemente coesistente alle



ragioni e finalità del rinvio pregiudiziale.

Il nuovo istituto, nonostante gli accennati dubbi e problematicità, ha insito un potenziale positivo, il cui esplicarsi esige un adeguato e approfondito intervento non soltanto nella fase definitoria (quindi, nell'elaborazione della requisitoria), ma anche quanto ai presupposti di ammissibilità, per evitare un'impropria alterazione della formazione degli orientamenti giurisprudenziali che fisiologicamente trovano origine e sviluppo nel confronto all'interno della giurisprudenza di merito. Si tratta dunque, da parte della Procura generale, di realizzare un ruolo ben più ampio nell'ambito delle operazioni di selezione, particolarmente attento anche ai presupposti di ammissibilità del rinvio. L'istituto costituisce una nuova sfida per la Procura generale, chiamata a valutare questioni giuridiche nuove e/o fortemente controverse dal punto di vista interpretativo, in analogia con quanto compete all'Avvocato generale presso le alte corti internazionali, assumendo la requisitoria del pubblico ministero un ruolo di significativa centralità, in quanto essenziale nel confronto e nell'elaborazione del chiesto principio di diritto. L'Ufficio è pronto a raccogliere tale sfida, anche valutando di realizzare un coordinamento delle interlocuzioni con i giudici di merito, mediante un'attività sostanzialmente assimilabile a quella preparatoria per i ricorsi *ex art. 363 c.p.c.*, in vista della ricognizione delle questioni nuove e dibattute, per prevenire la proliferazione dei contenziosi attraverso la tempestiva enunciazione dei pertinenti principi di diritto.

Nell'ambito delle considerazioni dedicate alla cooperazione nella realizzazione della nomofilachia *forte*, occorre accennare all'altro istituto introdotto dal d.lgs. n. 149 del 2022: la revocazione per contrarietà alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo delle decisioni passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo contrario alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali ovvero a uno dei suoi Protocolli (art. 391-*quater* c.p.c.).

L'impugnazione per revocazione è ammessa, qualora



sussistano le seguenti condizioni: se la violazione accertata dalla Corte Europea ha pregiudicato un diritto di stato della persona; se l'equa indennità eventualmente accordata dalla Corte Europea ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione non è idonea a compensare le conseguenze della violazione. Legittimato a proporre la domanda di revocazione, per quanto qui interessa, in virtù della contestuale modifica dell'art. 397 c.p.c. e dell'introduzione nello stesso di un secondo comma, è anche il Procuratore generale della Corte di cassazione. Si tratta di un rimedio di natura straordinaria che ha ampliato le attribuzioni del pubblico ministero di legittimità, avendo condivisibilmente ritenuto il legislatore delegato di prevedere detta legittimazione «in ragione dell'ampia formulazione del principio di delega sul punto e dell'interesse superiore dell'ordinamento alla rimozione in ogni caso delle conseguenze di una violazione della Convenzione da parte di una decisione del giudice ordinario, accertata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo».

Il nuovo istituto dà risposta alle istanze in tal senso avanzate negli scorsi anni e dà soluzione a una questione che si riteneva non potesse essere risolta, nei processi civili e amministrativi, mediante l'incidente di costituzionalità (sentenze n. 123 del 2017 e n. 93 del 2018). La revocazione in parola costituisce uno degli esiti del costituzionalismo multilivello, caratterizzato da molteplici sistemi giurisdizionali di nomofilachia che hanno imposto di rendere flessibile il giudicato in presenza di alcune precise condizioni. L'erosione della certezza presidiata dal giudicato non rende peraltro inopportuno interrogarsi in ordine all'esigenza di un'azione volta anzitutto a rafforzare gli strumenti di dialogo per prevenire i contrasti e garantire il dibattito corale che assicura una coordinata evoluzione delle giurisprudenze (anche continuando ad approfondire l'opportunità della ratifica del Protocollo 16 della C.E.D.U.).

La legittimazione all'istanza di revocazione ha imposto una specifica previsione organizzativa, realizzata con i Criteri organizzativi del 29 novembre 2022, che hanno previsto la preposizione di un Avvocato generale al gruppo di Sostituti deputato

all'attività di esame delle decisioni eventualmente impugnabili con il nuovo rimedio, con la collaborazione di tre Sostituti. Occorrerà, quindi, valorizzare questa nuova attribuzione, anche istituendo nel sito *web* dell'Ufficio un portale (“decisioni della Corte Europea e ricorsi di revocazione straordinaria”) dedicato alla raccolta delle decisioni della Corte Europea, intensificando il dialogo con quest'ultima, per individuare tempestivamente le decisioni in relazione alle quali sussistono le condizioni della revocazione.

### ***b) Il diritto delle persone e della famiglia***

La complessità delle situazioni familiari nella società del terzo millennio ha generato ed è destinata a generare anche in futuro una richiesta di nuove forme di tutela e un crescente numero di casi nei quali si è reso necessario approfondire i rapporti tra l'ordinamento interno e le norme *esterne*. Taluni vuoti normativi hanno richiesto di ricercare soluzioni rispettose del principio di legalità, ma anche in grado di garantire, attraverso tutti gli ordinari criteri ermeneutici, i diritti fondamentali coinvolti dal diritto delle persone e della famiglia.

Tra le molte questioni, va fatto cenno a quelle poste dall'istituto dell'adozione, caratterizzato da mutamenti per via giurisprudenziale, imponendosi l'esigenza di applicare un criterio di coerenza esegetica nella ricerca di soluzioni da offrire ai molteplici casi sottoposti alla decisione del giudice di legittimità. Si pensi all'adozione c.d. *mite* (caratterizzata da un mantenimento dei legami con la famiglia di origine), utilizzata dai giudici di merito quale forma alternativa all'adozione legittimante, che dà vita a un sistema che spesso si discosta dal modello legale tipico, non senza rilevanti problemi pratici e sociali. Al proposito, vanno ricordate le conclusioni rese in un giudizio (R.G. n. 4642/2021) fissato in camera di consiglio e dalla Corte significativamente rimesso alla pubblica udienza «in modo tale da consentire la discussione orale, nel contraddittorio delle parti e con l'intervento del Pubblico ministero», concernente la dichiarazione dello stato di adottabilità

di due minorenni, figli di una donna uccisa dal loro padre, condannato in primo grado a sedici anni di reclusione e dichiarato decaduto dalla responsabilità genitoriale con interruzione di ogni legame con i figli, che ha richiesto di accertare se il mantenimento dei legami con gli zii paterni e con la nonna materna, pur in presenza di una adozione legittimante disposta dal tribunale per i minorenni, possa dirsi compatibile con il migliore interesse della persona minore d'età.

Di particolare rilievo è la questione sottoposta alle Sezioni Unite (udienza pubblica dell'8 novembre 2022), concernente il riconoscimento di un provvedimento giudiziale emesso dalla *Superior Court of Justice* dello Stato dell'Ontario in favore di una coppia omosessuale di sesso maschile, con il quale era stato accertato il rapporto di genitorialità tra il padre intenzionale e i minori nati da maternità surrogata. La Procura, nel contrastare l'impianto delineato nell'ordinanza interlocutoria della Corte di cassazione del 21 gennaio 2022, n. 1842 (di rimessione della questione alle Sezioni Unite), ha ritenuto impossibile recepire un provvedimento giurisdizionale straniero avente a oggetto una fattispecie (la maternità surrogata) sanzionata come reato. In particolare, è stato escluso che possa invocarsi, in contrario, il prevalente interesse del minore finanche quando risulti lesa la dignità della donna. In sintesi, la tesi sostenuta dalla Procura ha valorizzato la tutela avanzata dei diritti del minore e della donna, per evitare il recepimento di adozioni straniere su base esclusivamente consensuale e senza alcun previo accertamento sulla adottabilità del minore, al fine di prevenire la triste pratica della maternità surrogata (vietata in modo esplicito con sanzione penale), lesiva della dignità femminile.

Di rilevante interesse è stata la questione degli effetti del decreto della cosiddetta 'grande naturalizzazione' (risalente al 1889), che aveva attribuito agli avi e ai loro discendenti stabilizzatisi in Brasile, con provvedimento massivo, la cittadinanza brasiliana che, ad avviso del Ministero degli Interni, avrebbe comportato rinuncia tacita a quella italiana. Occorreva stabilire se la perdita dello *status*

di cittadino sia condizionata a un'intenzione abdicativa manifestata espressamente. Le Sezioni Unite, con sentenza del 24 agosto 2022, n. 25317, hanno affermato, su conforme richiesta della Procura, che l'istituto della perdita della cittadinanza italiana, disciplinato dal codice civile del 1865 e dalla legge n. 555 del 1912, inteso in rapporto al richiamato fenomeno di c.d. grande naturalizzazione, impone un'esegesi restrittiva delle pertinenti norme, nell'alveo dei sopravvenuti principi costituzionali. La cittadinanza rientra tra i diritti fondamentali e l'art. 11, n. 2, c.c. del 1865, nello stabilire che è persa da colui che abbia "ottenuto la cittadinanza in paese estero", sottintende, per gli effetti sulla linea di trasmissione *iure sanguinis* ai discendenti, che si accerti il compimento, da parte della persona all'epoca emigrata, di un atto spontaneo e volontario finalizzato all'acquisto della cittadinanza straniera, senza che l'aver stabilito all'estero la residenza, o anche l'aver stabilizzato all'estero la propria condizione di vita, unitamente alla mancata reazione a un provvedimento generalizzato di naturalizzazione, possa considerarsi bastevole a integrare la fattispecie estintiva dello *status* per accettazione tacita degli effetti di quel provvedimento.

È giunta inoltre all'attenzione delle Sezioni Unite la questione, oggetto di contrasto nella giurisprudenza di legittimità, che richiedeva di stabilire se, in caso di decesso dell'*ex* coniuge, passata in giudicato la statuizione sul divorzio ovvero sulla cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario, possa proseguire il giudizio avente a oggetto le conseguenze economiche dello scioglimento del vincolo. Le conclusioni della Procura, pur muovendo dalla condivisione della natura "personalissima e intrasmissibile" dell'obbligo di contribuire al mantenimento dell'*ex* coniuge, hanno evidenziato la decisività del presupposto dell'antioriorità non solo della domanda, ma anche dell'attribuzione definitiva della condizione di divorziati alle parti, prima del momento del decesso di uno degli *ex* coniugi: fatto storico che, se pone nel nulla ogni pretesa successiva all'evento mortale, non può travolgere quanto già eventualmente maturato a partire dalla definitiva attribuzione di *status* conseguente allo scioglimento

del vincolo matrimoniale. Le Sezioni Unite, aderendo a questa prospettazione, hanno affermato che, nel caso di passaggio in giudicato della pronuncia parziale sullo *status*, il venir meno dell'*ex* coniuge nei confronti del quale la domanda era stata proposta non ne comporta l'improseguibilità e il giudizio può proseguire nei confronti degli eredi, per giungere all'accertamento della debenza dell'assegno dovuto sino al momento del decesso (sentenza del 24 giugno 2022, n. 20494).

In un caso di contestazione della giurisdizione del giudice italiano nel giudizio intentato dalla madre affidataria del figlio minore (con questi residente in Russia) per la determinazione dell'assegno di mantenimento, la Procura ha sottolineato la scelta regolativa operata dalla Convenzione dell'Aja a proposito del differente regime identificativo della giurisdizione in materia di responsabilità genitoriale e di obblighi agli alimenti e ha chiesto che venisse dichiarata la giurisdizione del giudice italiano, in applicazione della regola generale della residenza del convenuto e della comune nazionalità del padre e del figlio, secondo una valutazione dell'interesse del minore che riguarda la vicinanza dell'autorità giudiziaria rispetto all'oggetto dell'accertamento (nella specie, le reali condizioni economiche del padre e la sua capacità di contribuzione al mantenimento del figlio) e in virtù del principio di concentrazione delle tutele. Le Sezioni Unite, con la sentenza del 19 ottobre 2022, n. 30903, hanno condiviso la tesi.

### ***c) Il diritto dello straniero***

L'anno 2022 ha finalmente conosciuto, nell'esperienza della Corte di cassazione, il ritorno alla concentrazione presso un'unica Sezione civile, la Prima, dei procedimenti aventi a oggetto la protezione internazionale e la protezione umanitaria dello straniero richiedente asilo. Si tratta di una misura organizzativa che risponde a criteri di maggiore razionalità rispetto a quella adottata per alcuni anni, viceversa improntata all'equa distribuzione tra le varie Sezioni del contenzioso in materia: soprattutto, essa risponde

meglio all'esigenza del perseguimento della nomofilachia, architrave di un sistema fondato su principi di eguaglianza e dunque, di democrazia.

L'esplosione di nuovi, devastanti conflitti, non così lontani dai confini dell'Europa, le crisi climatiche e pandemiche che si susseguono in aree geografiche molto estese e molto popolate, la progressiva divaricazione tra le condizioni economiche dei Paesi del Nord e quelli del Sud del mondo, sono il motore e la causa, ormai stabile e endemica, di incessanti flussi di migranti in cerca di un'opportunità di vita migliore, se non di una speranza di sopravvivenza. Gli ordinamenti giuridici devono ormai essere modellati avendo ben presente la natura strutturale, e non contingente ed emergenziale, dell'immigrazione. L'organizzazione giudiziaria deve tener conto di un flusso costante, importante sul piano numerico, di contenzioso, determinato dall'ampiezza del fenomeno che non tenderà a diminuire finché non si metterà mano alle cause (di dimensione planetaria) che lo determinano: la richiesta di asilo e di protezione da parte degli stranieri che giungono sul nostro territorio nazionale deve comunque poter trovare risposta secondo una serie conosciuta e consolidata di principi legislativi e giurisprudenziali e di criteri interpretativi capaci peraltro di adattarsi a emergenze sempre nuove. Inoltre, la giurisdizione deve sempre assolvere al dovere di accertare e di valutare la meritevolezza della protezione in relazione alle vicende soggettive di ognuno dei richiedenti, secondo una non sempre facile combinazione tra la generalità e astrattezza del precetto, la specificità delle condizioni del Paese d'origine che hanno determinato la partenza, e la dimensione individuale della vicenda personale e familiare del singolo, rapportata anche al grado di integrazione conquistato in Italia nel periodo di permanenza. Certo, non può demandarsi alla giurisdizione di gestire il fenomeno migratorio: ma all'opera dei giudici della protezione è pur sempre affidata la definizione di quei principi in base ai quali si attua, in concreto, il dettato costituzionale dell'art. 10 della Costituzione in materia di asilo.

Per quel che riguarda la protezione umanitaria, la giurisprudenza di legittimità si è trovata a definire i criteri in base ai quali la pronuncia delle Sezioni Unite del 9 settembre 2021, n. 24431, sulla scia dei precedenti in tema e in conformità alle richieste dell'Ufficio, ha affermato il principio di diritto per cui la valutazione comparativa tra la situazione soggettiva deve essere apprezzata tenendo conto anche del grado di integrazione in Italia, decisivo per il riconoscimento della protezione, valutando se il ritorno in Paesi d'origine rende probabile un significativo scadimento delle condizioni di vita privata e/o familiare sì da recare *vulnus* al diritto riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione E.D.U. Recependo, in sostanza, le indicazioni della Procura la Corte ha tra l'altro precisato che al giudizio di comparazione dovrà procedersi anche nei casi in cui si è accertata la non credibilità della narrazione da parte del richiedente, posto che non può farsi conseguire da ciò, in via automatica, il rigetto della protezione umanitaria; e, parimenti, che la comparazione dovrà sempre dare rilievo alla documentazione concernente l'effettivo radicamento del richiedente in Italia, indipendentemente dalla situazione del Paese d'origine, assumendo valore decisivo e pregnante in tanto in quanto questo assume caratteri di stabilità (esemplificativamente, Cass., del 9 settembre 2022, n. 26671, del 28 luglio 2022, n. 23571 e del 16 giugno 2022, n. 19466).

La giurisprudenza di legittimità, in linea con la posizione assunta dalla Procura ha inoltre provveduto a fornire alle giurisdizioni di merito preziose indicazioni a proposito delle condizioni di attivazione e dell'ambito di estensione del dovere officioso di collaborazione istruttoria rispetto alle istanze dei richiedenti la protezione, nell'ottica della necessaria adozione di criteri comuni di giudizio nell'applicazione di regole processuali coerenti rispetto a uno schema procedimentale che responsabilizza notevolmente l'operato dei giudici; e anche in ragione del fatto che il mancato assolvimento da parte del giudice dell'onere di collaborazione, essenzialmente rivolto all'acquisizione delle più recenti informazioni di carattere ufficiale sulla situazione del Paese



d'origine (*COI – Country of Origin Information*) è spesso oggetto di censura in cassazione (Cass., 5 settembre 2022, n. 26121; 14 luglio 2022, n. 25440; 14 luglio 2022, n. 25500).

#### ***d) Il diritto civile “classico”***

Le materie ricondotte al diritto civile “classico” (convenzionalmente e riduttivamente intese come tali quelle tabellarmente assegnate alla seconda e alla terza Sezione civile) riguardano un contenzioso che assai spesso investe valutazioni di merito in ordine all'esistenza e prova del fatto storico, alla colpa o al nesso causale e controversie che, non di rado, pongono questioni già decise dalla Corte. I giudizi ineriscono dunque tipicamente alla funzione riconducibile allo *ius litigatoris* e, in larga misura, difettano i presupposti dell'intervento del pubblico ministero di legittimità. Di ciò hanno tenuto conto dette Sezioni, scegliendo di avviare la gran parte dei ricorsi a decisione con il rito camerale. La Procura ha selezionato con cura i procedimenti avviati alla trattazione camerale, per accertare se e quando si ponevano questioni di rilevanza nomofilattica e l'eventuale esigenza di trattare la causa in pubblica udienza (chiesta, esemplificativamente, nei giudizi R.G. 2775/20, venendo in rilievo una questione nuova in tema di applicabilità della legge non italiana, e R.G. 24245/21, concernente i criteri per la determinazione dell'importo del risarcimento del danno da lesione dell'immagine di un'amministrazione pubblica), e ha concentrato la sua attenzione soprattutto sui ricorsi fissati in pubblica udienza.

In sintesi, vanno ricordate, con riguardo a questioni in tema di compravendite immobiliari, le conclusioni svolte in un giudizio concernente la prescrizione dell'azione contrattuale *ex art. 1489 c.c.* con riferimento a un bene immobile solo in apparenza con potenzialità edificatoria, in cui è stata sostenuta la decennialità del termine di prescrizione, non rientrando l'azione tra quelle redibitorie, individuando il *dies a quo* della decorrenza dal passaggio in giudicato della sentenza che accerta l'esistenza

dei pesi e oneri non apparenti. La tesi è stata accolta dalla Corte (sentenza del 18 agosto 2022, n. 24900).

In altro giudizio la Procura ha sostenuto che deve ritenersi integrata la ratifica di un contratto preliminare di compravendita immobiliare stipulato dal *falsus procurator* dall'atto di citazione, notificato alla parte e sottoscritto dal rappresentato, con il quale era stata chiesta l'esecuzione in forma specifica. Le conclusioni sono state condivise dalla Corte con la sentenza del 15 febbraio 2022, n. 4938.

In tema di diritti reali, la Procura ha sostenuto la validità del contratto di costituzione del diritto di usufrutto, stipulato contestualmente all'atto di acquisto di un immobile, poiché il prezzo, pur non contenuto nel contratto, era determinabile sulla scorta del prezzo di acquisto dell'immobile sul quale era stato costituito un diritto reale minore e del rilascio di apposita quietanza. La tesi non è stata accolta dalla Corte che, con sentenza del 24 febbraio 2022, n. 6142, ha ritenuto che l'indicazione del prezzo, essendo un elemento essenziale, deve risultare per iscritto e per intero quando sia prevista la forma scritta *ad substantiam*.

Nella materia del condominio e della comunione, di notoria rilevanza sociale, in un giudizio la Procura ha concluso affermando che alla nullità della delibera di distacco dei condomini dall'impianto di riscaldamento centralizzato, eseguita integralmente sette anni prima dell'inizio della causa da parte dell'attrice, divenuta proprietaria di una delle 20 ville del condominio molti anni dopo l'esecuzione della delibera, non poteva conseguire il riallaccio dello stabile all'impianto comune. La Corte di cassazione, con sentenza del 19 agosto 2022, n. 24976, è stata di contrario avviso.

Per il suo rilievo nomofilattico è opportuno segnalare la requisitoria nel giudizio in cui è stato prospettato che le delibere dell'assemblea dei comunisti possono essere impugnate soltanto per le ragioni indicate nell'art. 1109 c.c., tesi condivisa dalla Corte di cassazione, con sentenza del 26 gennaio 2022, n. 2299, che ha ritenuto inapplicabili i principi concernenti l'assemblea condominiale.

Nella materia delle sanzioni amministrative, merita far cenno della sentenza dell'8 aprile 2022, n. 11550, resa dalle Sezioni Unite su conformi conclusioni della Procura, in ordine alla sanatoria della nullità della notificazione del verbale di accertamento di infrazione del codice della strada soltanto qualora sia stata proposta tempestiva e rituale opposizione: se dunque, in caso di nullità della notificazione, l'opposizione venga proposta oltre il termine di legge, non si ha sanatoria e l'opposizione al verbale di accertamento può essere proposta per dedurre l'invalida notificazione.

In materia di responsabilità civile, meritano segnalazione: la sentenza del 2 settembre 2022, n. 25887, che, su conformi conclusioni della Procura, in tema di valutazione del danno c.d. lungolatente (nella specie, contrazione di epatite B, asintomatica per più di venti anni), ha affermato che, trattandosi di danno-conseguenza, il risarcimento va liquidato con riferimento al momento di manifestazione dei sintomi; la sentenza del 29 aprile 2022, n. 13509, resa su conformi conclusioni della Procura, in ordine alla questione dell'obbligo del medico, anche nella fase successiva all'intervento, di dare le dovute informazioni relative al *follow up* prescritto dai protocolli o comunque ritenuto corretto dalla comunità scientifica in relazione alla specifica diagnosi effettuata nel caso concreto; la sentenza del 30 novembre 2022, n. 35318, che ha condiviso la tesi della Procura secondo cui il sistema delineato dall'art. 141 cod. ass. presuppone che nel sinistro siano coinvolti almeno due veicoli e, inoltre, significativamente ha aggiunto «per completezza di esame e per dare seguito a una espressa sollecitazione del P.G.» (confermando in tal modo la pregnanza dell'intervento del pubblico ministero) che detta disposizione disciplina un'azione di carattere eccezionale non suscettibile di applicazione analogica a casi non espressamente previsti e, quindi, applicabile in favore del solo trasportato danneggiato e non estensibile ai danni subiti *iure proprio* dai congiunti del trasportato deceduto in conseguenza del sinistro.

Va ricordato, ancora, che la terza Sezione civile ha costituito,

a far data dal 2019, una “sottosezione dedicata” alla materia dell’esecuzione civile, che ha determinato un’accelerazione nella definizione dei relativi giudizi, offrendo soluzione a molte questioni, alcune anche nuove, la cui trattazione è stata quindi fissata in udienza pubblica. La Procura, dal suo canto, ha individuato i magistrati che vantano una specifica competenza in detta materia, e ciò ha permesso di realizzare tra ufficio requirente e ufficio giudicante un’importante sinergia.

Il tormentato percorso di riforma che ha caratterizzato l’esecuzione civile negli ultimi anni è stato portato a ulteriore compimento dalla riforma del 2022, al fine di renderla più efficace e conseguire gli obiettivi fissati dal P.N.R.R. Con l’intervento dello scorso anno il legislatore, recependo le *best practice* elaborate dal Consiglio Superiore della Magistratura, è nuovamente intervenuto sulla materia dell’esecuzione, alternando scelte programmatiche ispirate alla necessità di accelerare lo svolgimento dei processi di esecuzione a scelte “di sistema” finalizzate a favorire la ricerca dei beni del debitore (il riferimento è alla modifica dell’art. 492-*bis* c.p.c.), a garantire che la vendita forzata possa rivelarsi “stabile” (il riferimento è alla modifica dell’art. 591-*ter* c.p.c. ovvero alla modifica dell’art. 560 c.p.c.) e a scoraggiare l’inadempimento degli obblighi di fare o non fare (il riferimento è all’art. 614-*bis* c.p.c. che attribuisce anche al giudice dell’esecuzione il potere di applicare le c.d. misure coercitive indirette).

Tra le molte questioni, va segnalata quella oggetto del giudizio R.G. n. 24533/2021, in ordine all’ambito di applicazione e agli effetti dei principi di diritto affermati da quattro note pronunce della Corte di giustizia del 17 maggio 2022 in tema di rilevanza d’ufficio, da parte del giudice dell’esecuzione, della natura abusiva di clausole di un contratto stipulato con un consumatore. Nonostante il deposito della rinuncia al ricorso, la Procura, in considerazione della rilevanza della questione, ha chiesto alla Corte di enunciare il principio di diritto *ex art.* 363, terzo comma, c.p.c. e il Presidente della Sezione ha disposto la trasmissione del fascicolo al Primo Presidente, il quale ha assegnato il ricorso alle Sezioni Unite.

Sulla questione dell'opponibilità del provvedimento di assegnazione della casa coniugale non trascritto, ma avente data certa anteriore al pignoramento, la Procura ha sostenuto che l'art. 155-*quater*, primo comma, ultimo inciso, c.c. (ora art. 337-*sexies* c.c.), riconduce per la prima volta al regime della priorità della trascrizione la risoluzione dei conflitti tra l'assegnatario della casa coniugale e qualunque terzo titolare di una posizione giuridica antagonista. Il legislatore del 2006 ha assimilato il diritto di godimento attribuito all'assegnatario della casa coniugale ai diritti reali, anche se di contenuto atipico. Pertanto, l'ordine di liberazione dell'immobile pignorato, di cui all'art. 560 c.p.c. non può essere emanato in danno del coniuge beneficiario di un provvedimento di assegnazione emesso a decorrere dal 1° marzo 2006 quando il citato provvedimento sia stato trascritto in data antecedente alla trascrizione del pignoramento. La Corte, con la sentenza del 12 aprile 2022, n. 12387, ha aderito alle conclusioni della Procura.

La Corte di cassazione è stata chiamata per la prima volta a stabilire se l'opposizione agli atti esecutivi possa essere proposta avverso qualunque atto che si inserisce nella sequenza procedimentale in cui si articola il processo di esecuzione forzata e se la esperibilità di tale rimedio sia subordinata alla sussistenza di alcuni requisiti minimi dell'atto esecutivo. Aderendo alle conclusioni della Procura, la terza Sezione, con la sentenza del 5 maggio 2022, n. 14282, ha affermato che possono costituire oggetto dell'opposizione *ex art. 617 c.p.c.* soltanto gli atti esecutivi e, cioè, gli atti di parte di promozione dell'esecuzione forzata oppure i provvedimenti ordinatori del giudice dell'esecuzione volti all'instaurazione, prosecuzione o definizione della procedura, a condizione che essi abbiano incidenza dannosa nella sfera degli interessati, confermando l'inammissibilità dell'opposizione proposta avverso l'atto preparatorio con cui il giudice dell'esecuzione aveva richiesto al creditore la prova del passaggio in giudicato della pronuncia di accoglimento dell'opposizione avanzata contro il provvedimento di improcedibilità dell'espropriazione forzata.

Sulla questione delle modalità da osservare per contestare

in sede di legittimità la correttezza dell'attività di interpretazione del titolo esecutivo, la Procura ha sostenuto la tesi tradizionale secondo cui l'interpretazione del titolo esecutivo si risolve nell'apprezzamento di un "fatto", incensurabile in Cassazione se esente da vizi logici o giuridici. La Corte di cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza del 21 febbraio 2022, n. 5633, ha disatteso le conclusioni e rimeditato l'orientamento tradizionale con riguardo ai casi in cui l'azione esecutiva venga esercitata in virtù di un provvedimento giurisdizionale divenuto irrevocabile, perché il giudice di legittimità, quando è al cospetto di un giudicato esterno, può accertarne, anche *ex officio*, esistenza e portata. Il principio è tuttavia rimasto controverso in dottrina, anche alla luce degli argomenti svolti nella requisitoria, ciò che conforta l'importanza del contributo della Procura nello sviluppo del dibattito all'interno della comunità interpretante.

#### ***e) Le controversie nei confronti della P.A.***

In tema di riparto di giurisdizione, in ordine alla domanda di una società, dichiaratasi effettiva proprietaria del fondo espropriato, di annullamento della determina dirigenziale di liquidazione dell'indennità di esproprio a soggetti che avevano affermato di aver acquistato la proprietà dei terreni per usucapione, la Procura, muovendo dall'inerenza della vicenda alle modalità di esercizio del potere pubblico, ha ritenuto che venisse in rilievo la lesione di un interesse legittimo. La tesi non è stata condivisa dalle Sezioni Unite, secondo cui l'individuazione dei soggetti aventi diritto al pagamento avviene sulla base di regole proprietarie estranee a valutazioni espressive di discrezionalità amministrativa (ordinanza del 12 gennaio 2022, n. 759).

In tema di confisca di beni ipotecati, in una controversia relativa alla violazione dell'obbligo dell'A.N.B.S.C. (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) di espletare il procedimento concorsuale previsto dall'art. 1, commi 201 e ss., della legge n. 228

del 2012 la Procura ha evidenziato che: l’Agenzia opera quale organismo a cui la legge ha attribuito il compito (in veste di ausiliare del giudice che ha accertato l’obbligo di soddisfare il credito) di individuare beni dal valore di mercato indicato, formando il piano di pagamento dei creditori ammessi e provvedendo alla loro concreta soddisfazione; le controversie relative al compito relativo alla liquidazione dei beni e al pagamento dei diritti dei terzi accertati dal giudice sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, venendo in rilievo comportamenti ‘doverosi’. Con la sentenza del 22 aprile 2022, n. 12871 le Sezioni Unite hanno condiviso la tesi e concluso per la giurisdizione del giudice ordinario.

Due importanti contributi sono stati offerti dalla Procura in tema di riparto di giurisdizione sulle controversie originate dalla lesione di posizioni soggettive a ‘nucleo rigido’: il diritto alla salute (32 Cost.) e la tutela dell’affidamento (in relazione al rispetto delle regole di correttezza, corollario del principio di solidarietà sociale ex art. 2 Cost.).

Con riguardo alla tutela del diritto alla salute, in un giudizio è stata prospettata una situazione di obiettivo sovraffollamento della struttura pubblica di accoglienza per i richiedenti asilo e lamentata, innanzi al giudice ordinario, la mancata ottemperanza alla normativa emanata per il contenimento della pandemia da Covid-19. Nelle sue conclusioni scritte la Procura ha ritenuto l’idoneità della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a fornire congrua tutela dei diritti fondamentali, tenuto conto del superamento della configurazione della riserva al giudice ordinario delle controversie nelle quali l’esercizio del potere incida su un diritto soggettivo a copertura costituzionale. La tesi non è stata tuttavia accolta dalle Sezioni Unite che, con la sentenza del 15 febbraio 1982, n. 4873, hanno confermato la configurazione dei diritti inaffievolibili, qual è il diritto soggettivo alla salute.

Relativamente alla tutela dell’affidamento riposto dal privato nella correttezza dell’operato della P.A., con riguardo alla domanda risarcitoria conseguente alle inerzie della stazione appaltante che, dopo aver dato corso a una gara di appalto e proceduto



all'aggiudicazione provvisoria, aveva ingiustificatamente interrotto la procedura evidenziale, la Procura ha concluso sostenendo l'appartenenza della controversia alla giurisdizione del giudice ordinario, identificando il *petitum* sostanziale nella tutela del diritto soggettivo inteso come diritto alla conservazione dell'integrità patrimoniale. Le conclusioni sono state condivise dalle Sezioni Unite con la sentenza del 29 aprile 2022, n. 13595.

In tema di aiuti comunitari, merita infine segnalazione la requisitoria con cui è stato chiesto alla Corte di disporre rinvio pregiudiziale sulla questione di interpretazione del diritto dell'Unione relativa al Regolamento (C.E.E.) n. 2080/92, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo e al Regolamento (C.E., *Euratom*) n. 2988/95, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, in rapporto con la normativa nazionale che stabilisce la decadenza totale del produttore agricolo, con efficacia retroattiva dagli aiuti comunitari, in quanto "indebitamente percetti" (art. 4 Reg. *Euratom*), nell'ipotesi di riduzione del 20% della superficie del bosco impiantato. La richiesta di rinvio pregiudiziale è stata accolta dalla Corte con ordinanza interlocutoria del 22 febbraio 2022, n. 5860.

### ***f) Il diritto della crisi d'impresa***

Nel corso dell'anno 2022 è proseguita la prevalenza della trattazione con il rito camerale anche dei ricorsi concernenti la materia concorsuale, segnata dall'entrata in vigore del Codice della Crisi e dell'insolvenza (15 luglio 2022), indicata quale 'riforma epocale', che costituirà oggetto di esame nei prossimi anni.

L'attenzione della Procura alla materia concorsuale, di rilevante impatto sul sistema delle imprese, quindi, sull'economia del Paese, è, tra l'altro, evidenziata dalle conclusioni rese in un giudizio in cui veniva in rilievo la questione concernente il trattamento riservato al creditore pignoratizio titolare di credito assistito da pegno consolidato che abbia ricevuto il pagamento

in periodo sospetto. La Procura ha sostenuto l'assoggettamento del pagamento a revocatoria, fermo il diritto di detto creditore a ottenere l'ammissione al passivo, conservando la collocazione che gli sarebbe spettata in virtù della causa di prelazione di cui beneficiava. La questione, rimessa alle Sezioni Unite, chiedeva a queste ultime di accertare l'ammissibilità della revocatoria del pagamento e, in caso di risposta positiva, di stabilire la sorte da riservare al credito una volta che, revocato il pagamento, il creditore pignoratizio chiedesse di essere ammesso al passivo. La tesi sostenuta dinanzi alla Prima Sezione civile con le conclusioni scritte è stata reiterata dinanzi alle Sezioni Unite e da queste accolta con sentenza del 16 febbraio 2022, n. 5049.

Nell'affrontare la questione dell'ammissibilità del fallimento c.d. *omisso medio*, la Procura ha sostenuto che: il debitore può essere dichiarato fallito, a istanza dei creditori concorsuali, del pubblico ministero e dello stesso debitore, per l'inadempimento dei crediti anteriori riscontrato nella fase esecutiva di un concordato preventivo omologato e non risolto; la mancata o intempestiva richiesta di risoluzione del concordato preventivo non impedisce che i soggetti legittimati ai sensi degli artt. 6 e 7 legge fall. possano chiedere che il debitore venga dichiarato fallito, se insolvente alle obbligazioni concordatarie assunte; in mancanza di una pronuncia giudiziale di risoluzione, l'inadempimento dell'imprenditore in concordato va ragguagliato non agli importi originari, ma agli importi rinvenienti dalla ristrutturazione. La tesi della Procura è stata accolta dalla Corte con la sentenza del 14 febbraio 2022, n. 4696.

Con ordinanza interlocutoria n. 33400 del 2022 la Corte ha accolto la richiesta della Procura di trasmettere gli atti al Primo Presidente per l'eventuale l'assegnazione alle Sezioni Unite al fine di risolvere i contrasti della giurisprudenza di legittimità sulle seguenti questioni: se, a fronte dell'insinuazione al passivo fallimentare di un credito maturato in forza di un rapporto riconducibile alla previsione dell'articolo 2956, n. 2, c.c., eccepita dal curatore fallimentare la prescrizione presuntiva, il preteso

creditore possa deferire al curatore il giuramento decisorio; e, in caso di risposta positiva, se la dichiarazione del curatore di non essere a conoscenza se il pagamento sia avvenuto o meno costituisca mancato giuramento.

In ordine a un'inedita questione in tema di prededuzione e di interpretazione dell'art. 8, comma 1-*bis*, del d.l. n. 91 del 2017 e dell'art. 3, comma 1-*ter*, del d.l. n. 347 del 2003 (quindi della prededuzione in favore di determinati creditori e per particolari prestazioni collegate al contesto produttivo dell'ILVA) la Procura ha concluso per l'accoglimento del ricorso osservando, tra l'altro, che l'espressione “nella categoria dei crediti prededucibili ai sensi del R.d. del 16 marzo 1942, n. 267, art. 111, e successive modificazioni, rientrano quelli delle imprese di autotrasporto che consentono le attività ivi previste e la funzionalità degli impianti produttivi dell'ILVA” (cfr. 8 comma 1-*bis*, cit.) non consente di ritenere che la prededuzione debba essere limitata “alle sole prestazioni di trasporto funzionali per gli impianti essenziali dello stabilimento ILVA di Taranto (e quindi quanto all'ambito del “c.d. primo acciaio”, e per gli interventi ambientali previsti dal piano governativo). La Prima Sezione civile con sentenza del 4 luglio 2022, n. 21157, ha accolto il ricorso, ritenendo che il giudice di merito aveva fatto propria un'interpretazione erroneamente restrittiva delle prestazioni di autotrasporto che consentono “la funzionalità degli impianti produttivi dell'ILVA”.

### ***g) Il diritto del lavoro e della previdenza***

Il 2022 è stato caratterizzato da un'intensa attività anche nella materia del diritto del lavoro, che all'interno della Sezione Lavoro (Quarta Sezione civile) è tradizionalmente articolata in tre aree tematiche (diritto del lavoro pubblico, diritto del lavoro privato, previdenza), che favoriscono un'elevata specializzazione e l'elaborazione di orientamenti condivisi e, quindi, l'efficace esplicazione della funzione nomofilattica. A questo modello organizzativo è ispirato, da tempo, anche quello della Procura,

al fine di garantire, tendenzialmente, all'interno del gruppo specialistico, le assegnazioni in applicazione del criterio della professionalità specifica.

Il modello organizzativo attuato permette alla Procura di essere interlocutore stabile della Corte, in grado di fornire all'organo giudicante le proprie conclusioni, tanto più affidabili in quanto frutto di una elaborazione collettiva. Il gruppo di lavoro dedicato alla materia, peraltro connotata da alto tasso di serialità, opera infatti attraverso continui momenti di confronto, che permettono una comune elaborazione in ordine alle soluzioni da prospettare alle questioni sottoposte all'organo giudicante, di talché le conclusioni rese costituiscono (e vengono presentate) come frutto della ponderazione non soltanto del singolo Sostituto designato per la trattazione del ricorso, ma come l'approdo di una discussione capace di coinvolgere l'Avvocato generale e i Sostituti assegnati al gruppo.

È questo il caso, ad esempio, della questione, ritenuta “di massima di particolare importanza”, perciò devoluta alle Sezioni Unite, che richiedeva di stabilire se, a seguito del rigetto da parte dell'Istituto Previdenziale della domanda di ripristino della prestazione, sussista in capo all'interessato l'obbligo di rivolgersi all'autorità amministrativa per dare corso a un nuovo *iter* procedurale, ovvero sia consentito l'accesso diretto alla tutela giurisdizionale, risolta da alcuni precedenti di legittimità, affermando l'obbligatorietà della domanda amministrativa. Dinanzi alle Sezioni Unite l'Ufficio ha ribadito la tesi, sostenuta nelle udienze dinanzi alla Quarta Sezione – contraria a quella predominante nella giurisprudenza di legittimità –, accolta dalle Sezioni Unite, le quali, con sentenza del 9 maggio 2022, n. 14561, hanno affermato il principio secondo cui, ai fini della proponibilità dell'azione giudiziaria con la quale, in caso di revoca di una prestazione assistenziale, si intenda accertare la persistenza dei requisiti costitutivi del diritto alla prestazione di invalidità, non è necessario presentare una nuova domanda amministrativa.

Di pregnante interesse è stata la questione concernente

la possibilità di estendere la facoltà di riscatto della posizione individuale ai fondi complementari “a ripartizione” e la consistenza della posizione individuale, controvertendosi se essa debba essere parametrata ai soli contributi versati dal datore di lavoro e dal lavoratore iscritto o anche ai rendimenti che essi abbiano prodotto o avrebbero comunque potuto produrre. La Procura ha ritenuto di condividere l’orientamento favorevole al riconoscimento del diritto alla portabilità e al riscatto, anche nell’ambito dei fondi “a ripartizione”, sostenendo che è in sintonia con l’attuale sistema previdenziale integrativo delineato dapprima dal d.lgs. n. 124 del 1993 e poi dal d.lgs. n. 252 del 2005, tenuto conto che l’obiettivo avuto di mira è di favorire una reale liberalizzazione dei diversi veicoli pensionistici complementari e di affermare appieno una reale consapevolezza del risparmiatore nella scelta dello strumento ritenuto più idoneo alla realizzazione della propria finalità di copertura previdenziale, in un quadro normativo che tende ad ampliare il perimetro delle libertà di scelta dei lavoratori iscritti alle forme pensionistiche complementari, coerentemente con l’estensione dei margini di libera circolazione nel sistema della previdenza complementare e in una logica di sviluppo in senso compiutamente europeo della disciplina nazionale. Relativamente alla consistenza della quota spettante al lavoratore, la Procura ha sostenuto che la somma va attualizzata in modo da comprendere anche i rendimenti determinati dall’investimento in titoli di Stato. La posizione della Procura è stata accolta dalle Sezioni Unite con sentenza del 14 aprile 2022, n. 12209.

Le Sezioni Unite, su conformi conclusioni della Procura, con la sentenza del 20 luglio 2022, n. 22726 hanno poi compiuto un ulteriore passo avanti nel processo di armonizzazione della normativa interna alla normativa europea in materia di non discriminazione ai danni dei lavoratori a tempo determinato della scuola, con riguardo al caso degli insegnanti non di ruolo di religione. In particolare, la Corte ha disapplicato l’art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994 per contrasto con la clausola 4 dell’Accordo Quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE e affermato che, nel

caso di immissione del docente nel ruolo della scuola secondaria, il servizio in precedenza prestato quale insegnante di scuola materna pre-ruolo non può essere valutato diversamente da quello prestato dall'insegnante di scuola materna di ruolo. Inoltre, richiamata la sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2022, C282/2019, secondo cui anche agli insegnanti di religione assunti a termine dal Ministero dell'istruzione è riferibile il principio di non discriminazione di cui alla richiamata clausola 4, la Corte ha affermato che lo stesso principio trova applicazione agli insegnanti di religione, considerato che l'anzianità di servizio dell'insegnante a termine è comparabile all'anzianità di servizio dell'insegnante di ruolo a prescindere dalla materia di insegnamento, e comunque anche se la materia di insegnamento sia la religione.

Relativamente agli interventi dinanzi alla Sezione lavoro, con riguardo al lavoro privato, la giurisprudenza di legittimità ha proceduto nell'opera di sistematizzazione e di adeguamento ai canoni costituzionali della complessa normativa concernente le sanzioni per licenziamento illegittimo, oggetto di ripetuti interventi normativi che ne hanno progressivamente eroso organicità e sistematicità. Accogliendo le conclusioni della Procura e richiamando la giurisprudenza costituzionale, la Sezione Lavoro con sentenza dell'11 aprile 2022, n. 11665, ha affermato che in tema di licenziamento disciplinare, al fine di selezionare la tutela applicabile tra quelle previste dall'art. 18, commi 4 e 5, della legge n. 300 del 1970, come novellato dalla legge n. 92 del 2012, il giudice può sussumere la condotta addebitata al lavoratore, e in concreto accertata giudizialmente, nella previsione contrattuale che, con clausola generale ed elastica, punisca l'illecito con sanzione conservativa, né detta operazione di interpretazione e sussunzione trasmoda nel giudizio di proporzionalità della sanzione rispetto al fatto contestato, restando nei limiti dell'attuazione del principio di proporzionalità, come eseguito dalle parti sociali attraverso la previsione del contratto collettivo.

La Sezione Lavoro, su conformi conclusioni della Procura, con la sentenza del 6 settembre 2022, n. 26246, ha inoltre enunciato

l'innovativo principio di diritto, secondo cui il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, come modulato per effetto della legge n. 92 del 2012 e del d.lgs. n. 23 del 2015, mancando dei presupposti di predeterminazione certa delle fattispecie di risoluzione e di una loro tutela adeguata, non è assistito da un regime di stabilità, con la conseguenza che per i diritti non prescritti alla data di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, il termine di prescrizione decorre, a norma del combinato disposto degli artt. 2948, n. 4, e 2935 c.c., dalla data di cessazione del rapporto di lavoro.

Volgendo lo sguardo al diritto della previdenza sociale, è stato sostenuto che, con riguardo alle vittime di atti terroristici, lo *status* di invalido permanente (in misura non inferiore al 50%) della vittima del dovere, va ricollegato non alla data di entrata in vigore della legge n. 147 del 2013, ma alle conseguenze dell'atto terroristico che l'ha determinata. Ai fini della elargizione dei benefici previsti, infatti, la norma non prevede, né espressamente, né implicitamente, la permanenza in vita di chi abbia subito la menzionata invalidità permanente. Peraltro, *ratio* della norma è di indennizzare il coniuge e i figli per il dolore subito a causa dell'invalidità del loro congiunto, in ragione del loro legame con il medesimo. La Corte di cassazione ha accolto tale tesi con sentenza del 6 aprile 2022, n. 11180, e affermato che in favore delle vittime di atti terroristici il diritto all'assegno vitalizio previsto dall'art. 5, comma 3-*bis*, della legge n. 206 del 2004, introdotto dalla legge n. 147 del 2013, in favore del coniuge e dei figli dell'invalido portatore di una invalidità permanente non inferiore al 50 per cento a causa dell'atto terroristico subito, non è condizionato all'esistenza in vita della vittima del terrorismo alla data di entrata in vigore della citata legge n. 147.

Ancora in tema di vittime del dovere, la Procura ha ritenuto che il beneficio previdenziale spettante, ai sensi dell'art. 1, comma 563, lettera *f*), della legge n. 266 del 2005, alle vittime che abbiano subito un'invalidità permanente a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale, non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità, non compete



all'atleta militare che abbia riportato un'infermità causata da un contatto fisico tra i giocatori, correlato esclusivamente al corretto svolgimento di una disciplina sportiva a violenza necessaria o indispensabile. La decisione della Corte di cassazione (sentenza del 30 maggio 2022, n. 17435), come chiesto dalla Procura, ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto difettare il presupposto dell'«azione recata» nella condotta dell'atleta, che aveva leso l'incolumità del competitore nel rispetto delle regole della disciplina sportiva del “judo”, poiché ciò rientrava nel c.d. “rischio consentito”.

In materia previdenziale e assistenziale, va dato conto di interessanti arresti in ordine ai presupposti dell'indennità di accompagnamento. In particolare, ai fini della verifica della ricorrenza delle condizioni previste dall'art. 1 della legge n. 18 del 1980 per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, è stato chiesto alla Corte di esplicitare i requisiti di legge cui ancorare la menzionata indennità. In conformità della richiesta della Procura, la Sezione Lavoro con sentenza del 19 agosto 2022, n. 24980, ha affermato che, ai fini della verifica della ricorrenza delle condizioni previste dall'art. 1 della legge n. 18 del 1980 per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, ossia, alternativamente, l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore, ovvero l'incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita senza continua assistenza, il giudice deve procedere alla effettiva e concreta valutazione del livello di perdita di autonomia complessiva, tenendo presente, da un lato, che la capacità di attendere agli atti della vita quotidiana deve intendersi non solo in senso fisico, cioè come mera idoneità a eseguire in senso materiale detti atti, ma anche come capacità di intenderne il significato, la portata, la loro importanza anche ai fini della salvaguardia della propria condizione psicofisica e, dall'altro, che l'incapacità richiesta per il riconoscimento dell'indennità non deve parametrarsi sul numero degli elementari atti giornalieri, ma sulle loro ricadute in termini di incidenza sulla salute del malato e sulla sua dignità come persona.

Meritevole di segnalazione è altresì la sentenza del 19 aprile 2022, n. 12454, con cui la Corte – peraltro, in difformità rispetto alle conclusioni della Procura – ha affermato che i non abbienti i quali godono dell'esenzione dal pagamento delle spese di lite ai sensi dell'art. 152 disp. att. c.p.c. non possono essere condannati al risarcimento del danno ex art. 96, terzo comma c.p.c. Al di là dell'importanza della questione giuridica risolta, rileva che la sentenza si misura con le tesi del pubblico ministero, emergendo in tal modo l'importanza del dialogo tra Procura e Corte.

In relazione alla previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti, la Procura ha prospettato la tesi secondo cui, in tema di casse previdenziali privatizzate, ai fini dell'obbligatorietà dell'iscrizione alla Cassa dei geometri liberi professionisti e del pagamento della contribuzione minima, è condizione sufficiente, alla stregua del regolamento della predetta Cassa, l'iscrizione all'albo professionale, avendo il predetto regolamento definito il sistema degli obblighi contributivi in linea con i principi di cui alla legge n. 335 del 1995, che ha consentito interventi finalizzati ad assicurare l'equilibrio finanziario di lungo termine degli enti. La tesi è stata accolta dalla Corte con sentenza del 28 settembre 2022, n. 28188.

## ***5. La materia tributaria***

### ***a) Il contenzioso tributario di legittimità e l'intervento della Procura generale***

L'incidenza del contenzioso tributario sulle pubbliche finanze, le sue dimensioni quantitative (parte rilevante di quello complessivo della Corte di cassazione) e la conseguente forte esigenza di nomofilachia (oltre che di una rapida definizione dei giudizi) rendono particolarmente rilevante l'attività della Procura in tale ambito, tenuto conto delle funzioni attribuite al pubblico ministero di legittimità.

I dati statistici evidenziano che il flusso dei ricorsi in materia tributaria costituisce quasi la metà dell'intero contenzioso della

Corte di cassazione, benché di recente vi sia stata una riduzione del loro numero, favorita anche dai meccanismi conciliativi, giudiziali e stragiudiziali, introdotti negli ultimi anni, che hanno particolarmente inciso sul numero di procedimenti iscritti e di sentenze pronunciate dai giudici di merito.

Nonostante persista a oggi un arretrato di notevole entità, si intravedono segnali di miglioramento dovuti, oltre che agli sforzi compiuti dalla Sezione Tributaria della Corte e dalla Procura, a diversi fattori.

La Corte di cassazione ha investito nella Sezione Tributaria rilevanti risorse umane e materiali: alla stessa sono stati destinati consiglieri anche in co-assegnazione con altre sezioni; è stato coperto integralmente l'organico; è stata rafforzata la Sottosezione filtro; è stata prevista l'applicazione alla Sezione di magistrati dell'Ufficio del Massimario; sono stati nominati magistrati ausiliari (esperienza quest'ultima ormai giunta al termine, che ha avuto un difficoltoso avvio e non ha conseguito il successo sperato).

La Corte di cassazione, inoltre, ha fatto larga applicazione del rito camerale dell'art. 380-*bis*.1 c.p.c., che ha richiesto alla Procura un impegno gravoso, tenuto conto della netta sproporzione tra il suo organico effettivo e quello della Corte (composto di 42 consiglieri), nonché dell'importanza dell'accorta selezione dei procedimenti, al fine di identificare quelli in cui ricorrono i presupposti dell'intervento del pubblico ministero di legittimità; impegno che si somma a quello conseguente all'introduzione dell'obbligo di depositare conclusioni scritte nelle cause trattate in pubblica udienza (art. 32, comma 6-*bis*, del d.l. n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020), anche in considerazione del numero di ricorsi normalmente fissati in ciascuna (circa 30).

L'incremento della definizione dei giudizi con il rito camerale in cui può intervenire il pubblico ministero di legittimità ha imposto un adeguamento dell'assetto organizzativo della Procura, al fine di selezionare e razionalizzare, in base a criteri comuni e condivisi, l'intervento dei magistrati dell'Ufficio e di valorizzare il compito di cooperazione nella funzione nomofilattica.

A questo impegno si è fatto fronte con le ridotte risorse a disposizione: all'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Tributaria sono stati inizialmente assegnati nove magistrati (di cui soltanto due destinati esclusivamente alla trattazione di detti giudizi), diretti da un Avvocato generale, e un numero esiguo di personale amministrativo. Con il già citato ordine di servizio del 16 giugno 2022 è stata disposta l'assegnazione alla Sezione Tributaria di tutti i magistrati addetti al Servizio civile; sono stati previsti gruppi di Sostituti specializzati nelle diverse tipologie di imposte (imposte dirette, indirette e dogane, tributi locali); è stata prevista la collaborazione allo spoglio di un apposito nucleo di personale della Guardia di finanza. Il positivo esito di tale riorganizzazione è dimostrato dalla circostanza che, grazie al notevole impegno di tutti i magistrati assegnati al Servizio civile, nel 2022 (al 31 ottobre 2022) sono state depositate n. 109 requisitorie per le adunanze camerali e n. 1509 requisitorie scritte per le udienze pubbliche tenute dalla Sezione.

La Procura ha, quindi, cooperato con la Corte per la riduzione delle pendenze e per garantire al meglio la funzione nomofilattica e la prevedibilità della giurisprudenza, condizione della diminuzione dei ricorsi, che costituisce uno dei principali obiettivi del P.N.R.R. nel settore giustizia, unitamente a quello di rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria.

A questo scopo sono state previste dalla legge n. 130 del 31 agosto 2022 importanti misure che operano su molteplici piani: quello ordinamentale, mediante l'istituzione della magistratura tributaria professionale (al fine di migliorare la qualità media delle pronunce, in particolare, anche di appello, condizione del decremento del contenzioso di legittimità); quello organizzativo relativo alla Corte di cassazione, prevedendo l'istituzione per legge di «una sezione civile incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria» (*id est*, la Sezione Tributaria), onerando il Primo Presidente dell'adozione di «provvedimenti organizzativi adeguati al fine di stabilizzare gli orientamenti di legittimità e di agevolare la rapida definizione dei

procedimenti pendenti presso la Corte di cassazione in materia tributaria, favorendo l'acquisizione di una specifica competenza da parte dei magistrati assegnati alla sezione»; quello processuale mediante meccanismi deflattivi (con la previsione di soglie di valore per l'accesso alla definizione, collegate altresì con i diversi esiti dei gradi di merito).

A queste misure, di cui è ragionevole attendersi il buon esito, da verificare tuttavia alla luce dell'esperienza concreta, va aggiunto il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale (art. 363-*bis* c.p.c.), non espressamente contemplato dalla legge n. 130 del 2022 di riforma della giustizia e del processo tributario, ma applicabile anche al processo tributario in quanto istituto di diritto processuale comune, essendo unico il processo civile di legittimità, indipendentemente dalla materia trattata. Si deve ritenere, ancora, in virtù dell'anzidetta unicità del processo civile di legittimità, che sia applicabile anche al processo tributario il ricorso del Procuratore generale nell'interesse della legge (art. 363 c.p.c.), di cui il progetto della Commissione della Cananea proponeva l'espressa introduzione nel processo tributario. Il ricorso del Procuratore generale è, infatti, una delle due modalità del complessivo, unitario, meccanismo preordinato all'enunciazione del «principio di diritto nell'interesse della legge», che può avvenire su istanza del Procuratore, ma può essere reso anche d'ufficio da parte della Corte; e la Corte non ha mai dubitato di poter affermare il principio di diritto anche in materia tributaria (Cass. 8 luglio 2009, n. 16017; 21 maggio 2007, n. 11682). Merita, comunque, condivisione la Relazione della Commissione della Cananea, nella parte in cui ha rimarcato, senza esitazioni, l'importanza dei compiti del Procuratore generale, opportunamente auspicando il potenziamento del numero dei Sostituti addetti al settore civile «anche in considerazione dell'eccezionalità dell'istituto e dell'autorevolezza istituzionale dell'A.G. richiedente». È, infatti, evidente che il dispiegarsi dell'intervento del pubblico ministero di legittimità in funzione preventiva, rafforzando nomofilachia e prevedibilità delle decisioni e contribuendo in tal modo a contrastare

la tendenza dell'abnorme aumento del contenzioso tributario, resta condizionata alla possibilità di destinare a tale attività un numero congruo di magistrati, allo stato assai difficoltosa, tenuto conto dell'organico previsto e di quello effettivo.

### ***b) Il contributo della Procura generale alla nomofilachia della Corte di cassazione***

Il contributo della Procura ha riguardato, anche nel 2022, la risoluzione di controversie in materia tributaria di notevole impatto, che avevano determinato decisioni contrastanti nei giudizi di merito.

Tra i più significativi contributi offerti meritano di essere ricordati quelli in sede di regolamento di giurisdizione. Tra i molti, quello sulla questione della equiparabilità, *quoad effectum*, della sentenza di cessazione della materia del contendere per intervenuta definizione della lite emessa dalla Commissione tributaria a seguito di provvedimento di sgravio dell'amministrazione al formale riconoscimento della sussistenza del diritto al rimborso, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di ripetizione d'indebito, non potendo farsi valere in giudizio, in via di compensazione, un credito, che debba essere accertato da una diversa giurisdizione; prospettazione accolta dalle Sezioni Unite civili con ordinanza del 12 gennaio 2022, n. 761.

Sempre in sede di regolamento di giurisdizione, in un caso di risoluzione della concessione del servizio di riscossione delle imposte disposta dall'ente locale a seguito di misura interdittiva antimafia, le Sezioni Unite, con ordinanza del 12 gennaio 2022, n. 760, aderendo alle conclusioni della Procura, hanno affermato che la concessionaria, in quanto incaricata di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione e il versamento, riveste la qualifica di agente contabile e, quindi, la controversia avente a oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere dà luogo a un giudizio di conto, con conseguente attribuzione della stessa alla

Corte dei conti; le Sezioni Unite hanno invece disatteso la tesi della Procura secondo cui la domanda ulteriore, diretta ad accertare la nullità, ingiustizia e illegittimità dell'incameramento della polizza fideiussoria disposto dall'ente locale a seguito della risoluzione del contratto, non rientra nella giurisdizione contabile in quanto non investe la ricostruzione contabile dei rapporti di dare-avere, e hanno aderito a una nozione ampia del giudizio di conto, al quale hanno ricondotto ogni tipo di controversia che insorge tra l'agente contabile e l'ente pubblico.

Assai rilevante è stato il contributo dato dalla Procura al problema dei confini tra la giurisdizione tributaria e la giurisdizione ordinaria nel caso di impugnazione della cartella esattoriale, risolto dalla Sezioni Unite con sentenza del 18 ottobre 2022, n. 30666, nel senso che è riservata alla giurisdizione tributaria la cognizione su fatti incidenti sulla pretesa tributaria che si assumano verificati fino alla notificazione della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento, se validamente avvenute, o fino al momento dell'atto esecutivo, in caso di notificazione omessa, inesistente o nulla degli atti prodromici; mentre resta attribuita alla giurisdizione ordinaria la cognizione sulle questioni di legittimità formale dell'atto esecutivo in quanto tale, nonché su fatti incidenti in senso sostanziale sulla pretesa tributaria successivi alla valida notifica della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento o, in caso di omissione, inesistenza o nullità di detta notifica, su quelli successivi all'atto esecutivo che abbia assunto la funzione di mezzo di conoscenza della cartella.

Di particolare interesse, ancora, è la questione posta da un ricorso proposto dal Consiglio di presidenza della giustizia tributaria avverso la sentenza del Consiglio di Stato che, in riforma della sentenza del T.A.R. per il Lazio, aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo sull'impugnazione, proposta da un componente di detto Consiglio di presidenza, della delibera che lo aveva dichiarato decaduto, per sopravvenuta incompatibilità, dalla carica di componente elettivo dello stesso. La Procura, nella requisitoria, ha sostenuto che la delibera incideva sul



diritto soggettivo di elettorato passivo, non degradabile «al rango di interesse legittimo che dialoga con il potere amministrativo» (come affermato nella sentenza impugnata del Consiglio di Stato) e che l'accertamento della sussistenza di una causa sopravvenuta di decadenza implica una valutazione vincolata in ordine alla sopravvenuta condizione di incompatibilità, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario; e la tesi è stata condivisa dalle Sezioni Unite con l'ordinanza del 29 settembre 2022, n. 28428.

Merita, poi, di essere segnalata la questione di massima di particolare importanza concernente il danno risarcibile conseguente a illecito tributario (penale o amministrativo) e la sua coincidenza con l'imposta evasa.

Con prospettazione accolta dalla sentenza a Sezioni Unite del 12 ottobre 2022, n. 29862, la Procura ha concluso che, nel caso in cui l'autore dell'illecito coincide con il soggetto passivo d'imposta (o con uno dei soggetti passivi), vada escluso, di regola, che la pretesa risarcitoria possa essere parametrata all'imposta evasa, dovendo essere determinato il danno conseguente ai reati tributari ex art. 185 c.p., secondo gli ordinari canoni sanciti dal codice civile agli artt. 1223 e ss., 2043 e 2056 c.c.

In ordine, ancora, alla rilevanza dell'autorizzazione del procuratore della Repubblica per l'apertura della valigetta reperita in sede di accesso fiscale (art. 52, terzo comma, d.P.R. n. 633 del 1972), le Sezioni Unite, con sentenza del 12 febbraio 2022, n. 3182, aderendo alla prospettazione della Procura, hanno affermato che l'autorizzazione è richiesta soltanto nel caso di apertura coattiva, non se l'apertura è consentita dal contribuente, quand'anche egli non sia stato informato che per legge, in caso di sua opposizione, l'apertura coattiva può avvenire soltanto previa autorizzazione del procuratore della Repubblica.

Altra questione di particolare interesse è stata quella concernente l'obbligo di motivazione della cartella di pagamento in relazione agli interessi richiesti per ritardato pagamento dei tributi, risolta dalle Sezioni Unite, con sentenza del 14 luglio 2022, n. 22281, aderendo alla prospettazione della Procura, nel senso che,

qualora la cartella costituisce il primo atto riguardante la pretesa per interessi, essa deve indicare, oltre all'importo monetario richiesto, la base normativa relativa agli interessi reclamati – la quale può anche essere implicitamente desunta dall'individuazione specifica della tipologia e della natura degli interessi oggetto della pretesa ovvero del tipo di tributo a cui questi accedono – e la decorrenza dalla quale gli accessori sono dovuti, senza che sia necessaria la specificazione dei singoli saggi periodicamente applicati o delle modalità di calcolo.

Nel corso dell'anno è stata tempestivamente affrontata e risolta dalle Sezioni Unite anche la questione interpretativa dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973 (introdotto dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 146 del 2021, convertito dalla legge n. 215 del 2021) in tema di impugnazione dell'estratto di ruolo. Le Sezioni Unite, con sentenza del 6 settembre 2022, n. 26283, hanno aderito alla tesi della Procura secondo cui la nuova disposizione prevede delle “condizioni dell'azione”, con conseguente applicabilità della stessa anche ai processi pendenti, nei quali lo specifico interesse ad agire deve essere dimostrato: nel giudizio di merito attraverso il ricorso alla rimessione nei termini; nel giudizio di legittimità mediante deposito di documentazione ex art. 372 c.p.c. o fino all'udienza di discussione (prima dell'inizio della relazione) o fino all'adunanza camerale oppure, qualora occorrono accertamenti di fatto, nel giudizio di rinvio. Le Sezioni Unite, invece, hanno ritenuto di poter superare i dubbi di legittimità costituzionale della nuova disciplina (in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.) prospettati dalla Procura.



### 3. IL SERVIZIO DISCIPLINARE

#### *Premessa*

La responsabilità disciplinare si caratterizza, all'interno del più ampio *genus* della responsabilità, in quanto è preordinata a garantire il rispetto delle regole che si impongono agli appartenenti a un'organizzazione, nello svolgimento di una data attività, poste nell'interesse diretto e immediato di quest'ultima, presidiate dalla previsione di sanzioni nel caso di violazione delle stesse, che incidono sul rapporto in virtù del quale è espletata e non sono preordinate alla diretta e immediata tutela di quanti siano stati eventualmente lesi dalla violazione della regola di ruolo.

Per i pubblici dipendenti, il fondamento della responsabilità disciplinare risiede dunque nel rapporto di impiego e mira a garantire l'osservanza delle regole che lo disciplinano, fondamento predicabile anche per i magistrati professionali italiani, in quanto, appunto, pubblici dipendenti.

La Costituzione si occupa, tuttavia, espressamente (e soltanto) della responsabilità disciplinare dei magistrati, prevedendo la giurisdizione disciplinare quale funzione costituzionalmente necessaria solo per gli appartenenti alla magistratura ordinaria professionale (artt. 105 e 107 Cost.), con previsione che manca per i magistrati delle altre giurisdizioni (art. 103 Cost.), così come per tutti gli altri dipendenti pubblici.

La dimensione interna a una data organizzazione (o a un ordine professionale) dei precetti presidiati dalla responsabilità disciplinare fa sì, infatti, che questa, di regola, assume rilievo soltanto per il relativo ordinamento di settore, non per quello generale, con tutti i conseguenti corollari in ordine al potere di stabilire i precetti da osservare e di irrogare le sanzioni nel caso di loro violazione.

Diversamente accade per il magistrato: le regole di ruolo che allo stesso si impongono nell'esercizio dei compiti attribuitigli risentono dello *status* che ne connota la figura e del fatto che egli esercita una funzione (quella giudiziaria) di rilevanza

costituzionale, che costituisce uno degli aspetti fondamentali della vita democratica del Paese e della realizzazione dello stato di diritto.

Le regole di condotta concernenti il magistrato non sono, dunque, strumentali a garantire la coerenza dell'ordine cui appartiene, non mirano alla tutela dei valori propri di quest'ultimo e neanche esprimono un interesse autocorrettivo. Conseguentemente, la violazione di dette regole non riguarda il solo ordine giudiziario e lede l'interesse della generalità dei consociati.

In relazione al magistrato, la responsabilità disciplinare, diversamente da quanto accade negli altri plessi e/o organizzazioni, costituisce, quindi, una responsabilità verso l'ordinamento generale; il relativo procedimento non esprime la logica dell'autocorrezione dell'istituzione burocratica e gerarchica ed è strumentale all'accertamento e alla repressione di un illecito che esorbita dai confini dell'istituzione per attingere la generalità dell'ordinamento.

Sotteso alla responsabilità disciplinare del magistrato e al relativo procedimento vi è un interesse pubblico, costituendo la materia disciplinare, per la magistratura ordinaria professionale, un *unicum* nel quadro costituzionale (Corte Cost., sentenza n. 220 del 1994).

Gli interessi coinvolti dal complesso delle regole di condotta sono molteplici e di essi si impone un ragionevole bilanciamento. Occorre infatti, da un canto, assicurare «la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura» (Corte Cost., sentenza n. 164 del 2017, con riguardo alla responsabilità civile, con considerazione richiamabile per quella disciplinare); dall'altro, tenere conto che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice, costituzionalmente garantite, non pongono «l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dell'organizzazione statale» (Corte Cost., sentenza n. 2 del 1968).

La responsabilità disciplinare del magistrato costituisce

l'interfaccia dell'indipendenza e dell'autonomia, costituzionalmente stabilite. La magistratura, autonoma e indipendente "da ogni altro potere" (art. 104 Cost., dunque espressiva di potere essa stessa), in quanto esercita quello di interpretare e applicare il diritto sulla base di una legittimazione che non deriva dalla rappresentanza elettiva, non può essere affrancata dalla polarità che al potere si associa, ossia dalla responsabilità, declinabile in più ambiti, generali (responsabilità penale, civile) o propri della funzione (responsabilità, appunto, disciplinare).

Necessario attributo della giurisdizione ordinaria è l'esercizio della stessa in piena indipendenza, interna ed esterna, e in autonomia: il magistrato deve essere indipendente da poteri e interessi estranei alla giurisdizione. Nondimeno, è soggetto alla legge (e soltanto ad essa), sicché la sua posizione *super partes* non può essere disgiunta dal corretto esercizio delle funzioni e dall'osservanza dei doveri inerenti al suo *status*, imponendosi di conseguenza idonei meccanismi in grado di garantirli e di assicurare la punizione delle condotte che li violano.

La responsabilità disciplinare del magistrato ordinario professionale richiede, quindi, di realizzare un ragionevole, complesso, bilanciamento, in parte direttamente operato dalla Costituzione, in parte attuato dalla Corte costituzionale, in applicazione ed esplicazione dei principi fissati nella Carta fondamentale che governano la funzione giudiziaria.

La considerazione che la responsabilità disciplinare presidia il regolare e corretto svolgimento di una funzione giurisdizionale, che gode in Costituzione di una speciale garanzia di indipendenza e di autonomia, ha giustificato e imposto che il relativo procedimento sia svolto secondo un modulo giurisdizionale, allo scopo della più rigorosa tutela dei beni costituzionalmente protetti (Corte Cost., sentenza n. 289 del 1992), carattere questo che riflette il *proprium* dell'ordine giudiziario (Corte Cost., sentenze n. 220 del 1994 e n. 119 del 1995).

Ciò, in primo luogo, perché i valori coinvolti dalla violazione dei doveri «non riguardano soltanto l'ordine giudiziario

riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini» (Corte Cost., sentenza n. 479 del 2000), che esigono sia garantita la pienezza degli strumenti di tutela e che soltanto in un modulo giurisdizionale possono trovare piena esplicazione (artt. 24 Cost., 6 C.E.D.U.), in quanto un processo disciplinare inadeguato può intaccare l'indipendenza (esterna) della magistratura e recare *vulnus* ai principi che governano la giurisdizione.

In secondo luogo, perché, se il giudice agisce in nome del popolo ed è soggetto soltanto alla legge, il controllo dell'osservanza dei doveri e l'irrogazione della sanzione nel caso in cui siano violati deve spettare a un organo che agisce in nome del popolo, appunto a un giudice, qual è la Sezione disciplinare (configurazione ormai pacificamente acquisita), all'interno di un giudizio al vertice del quale, come è stato acutamente osservato, deve esservi la Corte di cassazione, poiché «è il giudice della violazione di legge ineludibile dal punto di vista costituzionale» (art. 111 Cost.).

Ulteriore conseguenza delle considerazioni svolte in ordine alla *ratio* e alla finalità della responsabilità disciplinare è che la fissazione dei doveri e l'identificazione delle fattispecie di illecito disciplinare è costituzionalmente riservata al Parlamento, dato che «la responsabilità disciplinare è stata considerata dal Costituente di una rilevanza politica tale da interessare la istituzione generale, trascendendo quindi gli interessi specifici e settoriali del corpo organizzato nel quale le sanzioni disciplinari sono fatte valere».

La disciplina dei magistrati, come osservato dal Consiglio Superiore della Magistratura in un non recente atto, che conserva sicura pregnanza, è sottoposta a riserva di legge (art.105 Cost.), in quanto costituisce «uno strumento di responsabilizzazione della magistratura dinanzi alla sovranità popolare, di rottura della separatezza dell'ordine e di costruzione di una deontologia non corporativa» (Parere reso dal C.S.M. nel settembre 1984 sul disegno di legge di riforma della responsabilità disciplinare presentato nel corso della IX legislatura).



I principi fissati dalla Costituzione in ordine ai caratteri della responsabilità disciplinare e al relativo procedimento, l'attuazione datane dal legislatore anche con l'introduzione del principio della tipicità degli illeciti (realizzata dal d.lgs. n. 109 del 2006), non hanno impedito che la stessa continui a costituire un tema assai controverso, ampiamente dibattuto e al quale sono particolarmente sensibili tutti i cittadini. La centralità di tale tema è nota ed è dovuta a molteplici fattori. Tra questi, vanno ricordati, in primo luogo, il tramonto dell'ideale illuministico del diritto chiaro e preciso e del giudice quale *bouche de la loi* e l'affermarsi della dimensione *creativa* dell'interpretazione che ha condotto, per ragioni note e neppure tipiche ed esclusive del nostro Paese, all'assunzione da parte dei magistrati del potere-dovere (nel quadro di un ordinamento giuridico caratterizzato da un 'ordine giuridico leggero', dall'affermarsi dell'ordinamento multilivello e dall'esigenza di osservare e attuare i principi posti dalla Costituzione e dalle Carte sovranazionali) di assumere decisioni concernenti interessi vitali anche mediante una giurisdizione per principi, con conseguente aumento dell'incentivo per le parti a invocare la responsabilità personale dei giudici (non soltanto la responsabilità disciplinare). In secondo luogo, la perdurante validità della considerazione che la responsabilità del magistrato (non solo quella disciplinare) non definisce soltanto il sistema sanzionatorio delle regole di condotta dello stesso, ma costituisce altresì una tecnica di composizione dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, che risente delle tensioni che nel tempo, nel quadro del dinamismo e dell'evoluzione che caratterizza ogni ordinamento nella cornice dei fondamentali principi costituzionali, connotano la relazione e la sistemazione degli stessi.

Nell'ambito dei compiti istituzionali della Procura generale il controllo disciplinare sui magistrati occupa dunque una posizione di sicuro, peculiare, rilievo. Della grande rilevanza, complessità e delicatezza, di detta funzione l'Ufficio ha consapevolezza, avendo ben presente che occorre garantire efficienza ed efficacia della relativa attività nell'osservanza dei principi di tipicità e di legalità,

a garanzia di tutti i valori costituzionali coinvolti, che vuol dire attenta e rigorosa applicazione delle norme che governano la materia, astenendosi quindi da interpretazioni non rispettose delle stesse e delle ragioni e finalità dell'istituto, come si impone sempre a ogni magistrato, in ogni ambito della giurisdizione.

### ***1. Responsabilità etica, deontologica, disciplinare, civile, penale; la professionalità***

Dalla premessa svolta possono essere desunti alcuni corollari che non è inopportuno esplicitare, anche per evitare un non corretto apprezzamento dell'efficacia ed efficienza della giurisdizione disciplinare.

Il primo corollario richiede di ribadire, come peraltro fatto negli Interventi svolti negli ultimi anni, che natura e finalità della responsabilità disciplinare impongono di mantenere ben fermo che la violazione dei doveri del magistrato può assumere rilievo in ambiti diversi, tendenzialmente non intersecantesi: etico, deontologico, della responsabilità disciplinare, della responsabilità civile e della responsabilità penale.

Le regole etiche hanno radice nella morale; in uno stato costituzionale e di diritto in cui la funzione giudiziaria è affidata a magistrati professionali, assumono rilevanza giuridica soltanto se e in quanto recepite in specifici precetti di tale natura e, quando ciò accade, rifluiscono in uno degli altri ambiti sopra accennati, rimanendo altrimenti prive di rilievo nella dimensione giuridica.

Le regole deontologiche e le regole disciplinari costituiscono, a loro volta, ulteriori e differenti precetti neanche omologabili, la cui osservanza è presidiata in ambiti e con modalità da tenere nettamente distinti, tenuto conto dell'evoluzione dell'ordinamento. Nel sistema dell'illecito atipico i precetti deontologici, intesi quali regole di comportamento che si impongono agli appartenenti a un dato plesso, organizzazione o ordine (come nel caso dei magistrati), potevano tendenzialmente integrare regole presidiate dalla sanzione disciplinare. L'ampia (generica) clausola dell'art.

18 del R.d.lgs. n. 511 del 1946, attribuendo al giudice disciplinare il potere di identificare i valori tutelati, gli permetteva infatti di riempirla anche avendo riguardo ai precetti del codice etico, in tal modo indirettamente presidiati dalla responsabilità disciplinare. E ciò anche dopo che l'elaborazione e approvazione del Codice etico, che contiene le regole deontologiche, per scelta del legislatore, è stata attribuita all'Associazione Nazionale Magistrati (art. 58-*bis* del d.lgs. n. 29 del 1993, poi trasfuso nell'art. 54 d.lgs. n. 165 del 2001), con conseguente, pacifica, rilevanza della loro violazione soltanto nell'ambito, interno, dell'associazione, restando escluso che le regole di detto codice etico possano costituire parametri per incolpazioni disciplinari e che la giurisdizione disciplinare possa costituire strumento di applicazione del codice etico, la cui violazione si colloca al di sotto della soglia dell'illecito disciplinare.

Tale esito e la frattura (e la distinzione) tra regola deontologica e regola disciplinarmente rilevante (peraltro, coerente con la previsione contenuta nell'art. 18 della *Magna Carta dei giudici*, secondo cui i principi della deontologia «devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici») costituiscono conseguenza della riforma realizzata dal d.lgs. n. 109 del 2006 e dell'introduzione dei principi di tipicità dell'illecito disciplinare, di legalità e tassatività della fattispecie. Per detti principi, condotte disciplinarmente sanzionabili sono esclusivamente quelle previste come tali dal legislatore, e cioè dal 'codice disciplinare' (contenuto nel d.lgs. n. 109 del 2006), non dal 'codice etico'. Conseguentemente, agli organi della giurisdizione spetta l'unico ed esclusivo compito di accertare e stabilire se una determinata condotta ascrivibile a un magistrato integri gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate. L'ambito di detta giurisdizione è stato precisamente perimetrato dalle Sezioni Unite civili, affermando che le disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, «[a]gli artt. 2, 3 e 4 elencano minuziosamente gli illeciti disciplinari» e, quindi, «è la stessa legge che individua le condotte disciplinarmente rilevanti in contrasto con i doveri del magistrato. Ne consegue [...] che la violazione delle regole deontologiche non sempre è sanzionata disciplinarmente».

L'elencazione generale dei doveri contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006 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», con la conseguenza 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» (sentenza n. 6827 del 2014).

Per altro verso, la tipizzazione dell'illecito disciplinare comporta altresì che la relativa responsabilità deve essere mantenuta distinta anche dalle regole della professionalità (intesa come l'insieme delle regole preordinate a garantire il *saper fare* e il *saper essere* magistrato) stabilite dalla legge e, in larga misura, dagli atti consiliari, la cui violazione assume, di regola, rilevanza in ambiti diversi (in occasione delle valutazioni di professionalità e del conferimento di uffici semidirettivi e direttivi), salvo che costituisca oggetto di espressa previsione da parte del codice disciplinare e sia contemplata da una delle fattispecie tipizzate.

La responsabilità disciplinare concerne dunque esclusivamente i doveri del magistrato normativamente tipizzati nelle fattispecie di illecito previste dalla legge, la cui violazione è presidiata da sanzioni che, inoltre, incidono soltanto ed esclusivamente sul rapporto di impiego, in una vicenda alla quale resta estraneo il soggetto che ne abbia eventualmente patito le conseguenze. Sicuramente non è (certo non direttamente) strumento di garanzia della esattezza delle decisioni e neppure rimedio a tutela dei diritti eventualmente lesi da condotte e/o provvedimenti del magistrato. Il diritto al risarcimento del danno subito dal cittadino per effetto dell'esercizio non corretto della funzione statuale di giurisdizione è tutelato dalla responsabilità civile che può, ma certo non necessariamente deve, concorrere con la responsabilità disciplinare, essendo i relativi procedimenti improntati al principio della reciproca autonomia, neppure

sussistendo tra gli stessi rapporto di pregiudizialità, sicché le due azioni sono contemporaneamente esperibili, in ambiti e a fini diversi.

La responsabilità penale concerne, all'evidenza, un ambito del tutto diverso da quello disciplinare e può rilevare in quest'ultimo nei casi espressamente previsti dal relativo codice (oggetto dell'art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006) e con gli effetti dallo stesso stabiliti e, quindi, incidendo esclusivamente sul rapporto di impiego.

La mancata considerazione delle ragioni e degli effetti del principio di tipizzazione dell'illecito disciplinare, della scelta del legislatore di non ricondurre qualsiasi patologia delle condotte dei magistrati nell'alveo sanzionatorio della giustizia disciplinare (scelta condivisibile, non essendo convincente l'idea di spostare in tale ambito l'orientamento valoriale di tutti i comportamenti, snaturandone la funzione propria), della *ratio* e della finalità della responsabilità disciplinare (soltanto quella, importante ma precisamente delimitata dall'ordinamento, di accertare le condotte tipizzate dal legislatore e sanzionarle, con conseguenze esclusivamente sul rapporto di impiego) sono causa di perniciosi equivoci nell'apprezzamento della funzionalità del sistema e alimentano ingiustificate aspettative sul sistema della responsabilità disciplinare, anche con riguardo alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive fatte valere nel processo.

Occorre, quindi, ancora una volta ribadire che gli organi della giurisdizione disciplinare non possono essere gravati di compiti ulteriori rispetto a quelli assegnati dal legislatore, sopra sintetizzati, né perseguire, in mancanza di un'integrazione del codice disciplinare da parte del legislatore, condotte in questo non contemplate come illeciti. E ciò non possono fare neanche sull'onda del sentimento popolare, pena l'inammissibile violazione dei principi di tipicità e legalità, la cui osservanza si impone inderogabile, anche in presenza di contrarie aspirazioni e aspettative, finanche se da ciò possa derivare l'idea (erronea) di un deficit di tutela che soltanto al legislatore spetta colmare.

Peraltro, è ben chiaro all'Ufficio della Procura generale che

il tessuto normativo che definisce il sistema disciplinare, fermi i principi costituzionali, non è caratterizzato da un assetto statico. La previsione ‘tipizzata’ ha infatti contenuti suscettibili di evoluzione, poiché l’oggetto di tutela della stessa esprime un significato correlato all’evoluzione della funzione esercitata dalla magistratura. Si pensi al carattere di inescusabilità e di gravità richiesto dalla “violazione di legge” (art. 2, lettera g), del d.lgs. n. 109 del 2006), condizionato dai criteri e coordinate dell’interpretazione del diritto presso la giurisdizione in un dato momento, nonché dal modello di giudice e dalla complessità dell’affermarsi di una dimensione ampia dell’interpretazione e dalla transizione dalla giurisdizione per regole a quella per principi in cui è diventata sempre più complessa l’identificazione delle condizioni della violazione e, tuttavia, risulta accresciuta l’aspettativa di incremento della responsabilità, anche e soprattutto disciplinare.

Resta altresì complessa la questione dell’eventuale rilevanza di una data condotta del magistrato nei differenti ambiti delineati. Tra i molti problemi applicativi posti dalla difficoltà di tracciare il confine degli stessi, vi è quello dell’utilizzazione in entrambi di uno stesso dato, con il rischio di apparenti contraddizioni valutative e che, inoltre, involge il tema della riservatezza che connota il procedimento predisciplinare e i limiti di ostensibilità dell’attività dell’Ufficio (sui quali v. *infra*).

## ***2. L’azione disciplinare***

Delineati, in sintesi, i principali caratteri del sistema della responsabilità disciplinare, occorre altresì dare conto di quelli più pregnanti che connotano l’azione disciplinare, anche al fine di fare emergere i criteri ai quali l’Ufficio ispira l’azione in tale ambito, nella rigorosa osservanza dei principi costituzionali, delle disposizioni di legge e dei limiti che incontra l’interpretazione, da svolgere sempre nella più attenta osservanza dei criteri ermeneutici che la governano, quali fissati dal legislatore.

In virtù di una risalente tradizione storica, confermata

dalla Costituzione, il potere di iniziativa disciplinare spetta al Ministro della giustizia. I costituenti, pur muovendo dal sicuro convincimento che «per adempiere il mandato, che esercita in nome del popolo (cfr. art. 1: “La sovranità appartiene al popolo”), la magistratura è autonoma e indipendente», realizzarono un sapiente disegno, ispirato alla finalità di assicurare autonomia e indipendenza della magistratura, grazie anche all’istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura, evitando tuttavia che fosse avulsa dall’ordinamento generale dello Stato, sino a costituire un corpo separato. Tale intento fu alla base della previsione (art. 107 Cost.) della titolarità dell’azione disciplinare in capo al Ministro della giustizia, essendo stato fugato il timore che potesse recare *vulnus* all’indipendenza con la considerazione che «Non è lui che punisce, è il Consiglio superiore; il Guardasigilli non fa che promuovere il giudizio; e ciò non ferisce le guarentigie che ha la magistratura. È essa che regola e disciplina esclusivamente la carriera, lo “stato personale” dei magistrati». Il potere di iniziativa del Ministro costituisce portato e proiezione dell’essere la responsabilità disciplinare dei magistrati non strumento di garanzia del mantenimento dello *status quo* all’interno dell’ordine, che interessa solo quest’ultimo, bensì responsabilità nei confronti di tutta la collettività. Il rischio, in tesi insito in detta iniziativa, di una strumentalizzazione della relativa potestà, suscettibile di determinare vincoli di dipendenza paragonabili a quelli gerarchici, è stato scongiurato dalla riserva di legge stabilita dall’art. 105 Cost. e dalla strutturazione giurisdizionale del procedimento disciplinare.

Nonostante perplessità in ordine all’ammissibilità dell’estensione del potere di iniziativa a istituzioni diverse dalla sola contemplata dall’art. 107 Cost., il legislatore ordinario, confermando sul punto la pregressa regolamentazione, l’ha attribuita anche al Procuratore generale della Corte di cassazione. Nel corso dei lavori dell’Assemblea costituente fu efficacemente osservato che «una interpretazione restrittiva [dell’art. 107 Cost.] era inconcepibile una volta che la formula prescelta era: *Il ministro*



*ha facoltà, e non già Il ministro promuove»* (così il deputato Varvaro), rinvenendo altresì la scelta «fondamento implicito nella natura giurisdizionale dei procedimenti». La scelta è stata, inoltre, giustificata dall'esigenza di non rendere l'esecutivo arbitro esclusivo della condotta dei magistrati, garantendo il concorso di un'iniziativa improntata alla finalità di assicurare uniformità, prevedibilità e il principio di eguaglianza. La reciproca autonomia di Sezione disciplinare e Procuratore generale, anche alla luce della peculiare posizione ordinamentale di quest'ultimo fanno altresì escludere ogni commistione e omologazione tra organo requirente e giudicante.

Le due iniziative, originariamente accomunate dal carattere facoltativo dell'azione, si sono divaricate con il d.lgs. n. 109 del 2006 che, per la prima volta, ha stabilito che l'azione del Procuratore generale è obbligatoria. Il carattere è stato ritenuto imposto dall'essere il Procuratore generale organo politicamente irresponsabile e vincolato al canone dell'uguaglianza e imparzialità, benché il Presidente della Repubblica avesse alcuni anni prima richiamato l'attenzione sul pericolo dell'esposizione dei magistrati «ogni oltre misura soggetti a denunce ed esposti», in mancanza di «ogni possibilità di apprezzamento dell'azione» (messaggio alle Camere del 26 luglio 1990, a norma dell'art. 87, secondo comma, Cost.).

Alla natura ancipite dell'azione e all'autonomia reciproca della titolarità dei due organi (che rileva, tra l'altro, ai fini della diversa decorrenza del termine di decadenza dell'azione) va aggiunta la scissione tra potere di iniziativa e di esercizio dell'azione (nella fase delle indagini e in quella dell'udienza), stabilita dall'art. 14 del d.lgs. n. 109 del 2006, di risalente origine, che rinveniva (e rinviene) la sua *ratio* nella finalità di «evitare che l'esercizio di tale azione sia attribuito a un organo amministrativo» (Cass., S.U. 17 gennaio 2006, n. 759) e di scongiurare uno sbilanciamento tra accusa (in quanto coltivata nel giudizio da due organi) e difesa.

La contitolarità dell'azione e il principio di scissione tra iniziativa ed esercizio dell'azione danno ragione delle disposizioni

che definiscono i raccordi tra i due organi e che, in particolare, prevedono, tra l'altro: la facoltà del primo di iniziare l'azione nel caso di archiviazione della notizia da parte del secondo (art. 16, comma 5-*bis*); il potere del Ministro della giustizia, nel caso in cui abbia esercitato l'azione e/o chiesto l'integrazione dell'incolpazione, di interloquire al termine delle indagini ed eventualmente di chiedere, qualora dissenta dalla richiesta di non farsi luogo del Procuratore generale, la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione (art. 17 del d.lgs. n. 109 del 2006), fermo restando che, in caso di dissenso, il Ministro non può, direttamente, ovvero attraverso una delle articolazioni del ministero (in particolare l'Ispettorato), intervenire all'udienza e neanche inoltrare memorie e/o svolgere atti che incidano sul procedimento; l'ammissibilità della richiesta cautelare formulata dal Ministro nel giudizio avviato dal Procuratore generale.

L'asimmetria tra titolarità dell'iniziativa ed esercizio dell'azione viene meno nella fase di legittimità, tenuto conto dell'ampia legittimazione che spetta al Ministro, non limitata al caso in cui abbia egli iniziato l'azione e/o chiesto l'integrazione dell'incolpazione (art. 24 del d.lgs. n. 109 del 2006). Peraltro, in tale fase non si pone la questione dello sbilanciamento tra accusa e difesa, poiché in questa riemerge la peculiarità delle funzioni del Procuratore generale, organo imparziale, che nel giudizio di legittimità, *ex art. 370 c.p.c.*, anche in quello avente a oggetto decisioni disciplinari, ha il compito di intervenire nell'esclusivo interesse della legge (Cass., S.U. n. 759 del 2006, n. 1994 del 2003, n. 12751 del 1997, rese con riguardo all'abrogato ordinamento disciplinare, ma con considerazioni che conservano validità in relazione a quello vigente), emergendo in tal modo l'assoluta peculiarità delle funzioni del pubblico ministero di legittimità, quale organo di giustizia e di garanzia, che lo connota in tutti gli ambiti di attività.

La doppia titolarità e l'asimmetria dell'esercizio dell'azione non incidono sul carattere unitario della stessa, il quale pacificamente esclude l'obbligo del Procuratore generale di esercitarla (per gli

stessi fatti), qualora sia stata avviata dal Ministro con la richiesta di indagini e rinviene conforto nel potere di integrazione ed estensione dell'incolpazione spettante al Ministro (art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 109 del 2006) e al Procuratore generale (art. 14, comma 5, cit.) con riguardo al caso in cui non si tratti di azione dagli stessi avviata, giustificato appunto da detto carattere che ne rende superflua la reiterazione per fatti per i quali è stata già esercitata, essendo sufficiente il mero ampliamento del contenuto di quella già avviata. Diversamente deve tuttavia ritenersi quanto al Ministro, dato che, secondo l'art. 17, comma 7, del d.lgs. n. 109 del 2006, all'esito delle indagini, se queste siano state definite dal Procuratore generale con richiesta di non luogo a procedere, può andare in contrario avviso e chiedere la fissazione dell'udienza esclusivamente se «egli abbia promosso l'azione disciplinare, ovvero richiesto l'integrazione della contestazione». Dunque, in caso di mancata espressa adesione all'iniziativa del Procuratore generale, benché ciò non dovrebbe implicare rinuncia all'azione, il Ministro è costretto a formularla, subendo altrimenti le conclusioni del Procuratore generale.

Doppia titolarità dell'azione e asimmetria tra titolarità ed esercizio della stessa hanno indotto a dubitare della facoltà del Ministro di chiedere l'applicazione di una misura cautelare, qualora il giudizio sia stato avviato dal Procuratore generale. Dubbio sciolto dalla Sezione disciplinare riconoscendo detta facoltà (Sez. Disc., ordinanza 30 settembre 2021, n. 101), in virtù di un principio confermato dalle Sezioni Unite, le quali hanno ulteriormente esplicitato che il Procuratore generale neppure può disporre del relativo potere se il primo non abbia revocato la richiesta (Cass., S.U. n. 13678 del 2022), ferma, deve ritenersi, l'autonomia nel determinarsi sul merito della domanda.

I descritti caratteri dell'azione disciplinare rendono evidente che, ferme le diverse competenze dei due organi e la reciproca autonomia in ordine alle determinazioni che ciascuno ritenga di assumere, nell'osservanza del principio di leale cooperazione si impone una collaborazione tra i due uffici, al fine di rafforzare

l'efficacia dell'attività in ambito disciplinare. Proprio ispirando la propria azione a detto principio, l'Ufficio: allorché ha innovato l'organizzazione riferita a nuove modalità di trattazione degli esposti ritenuti non contenenti una notizia circostanziata, della stessa ha previamente informato il Ministro della giustizia, mediante interlocuzioni orali, e quindi con formale comunicazione del 6 luglio 2020, per garantire che rimanessero immutate le prerogative di quest'ultimo; ha sostenuto, anche dinanzi alla Sezione disciplinare, che, ferma l'esclusione dell'inoltro diretto di atti integrativi (sostanzialmente contenenti accertamenti) alla Sezione disciplinare, deve ritenersi ammissibile la formulazione da parte del Ministro della richiesta di fissazione dell'udienza ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, ovvero dell'art. 17, comma 7, del d.lgs. n. 109 del 2006, mediante atto motivato, anche *per relationem*, attraverso cioè il richiamo delle argomentazioni contenute in un atto allegato alla stessa, per costituirne parte integrante, eventualmente redato da un'articolazione del ministero (l'Ispettorato generale, ovvero l'Ufficio del gabinetto) che può contenere una valutazione delle risultanze delle indagini, ma non introdurre nuovi elementi (dei quali, nell'osservanza del principio di leale collaborazione può informare il Procuratore generale).

Volgendo l'attenzione ai caratteri dell'azione del Procuratore generale, al fine di consentire una valutazione dell'attività svolta, è opportuno focalizzare l'attenzione su quello dell'obbligatorietà. Tale carattere non può anzitutto essere interpretato avendo riguardo all'art. 112 Cost., che lo stabilisce esclusivamente con riguardo all'azione penale, non avendo invece rango costituzionale l'omologo principio che governa l'azione disciplinare, che ha natura del tutto diversa. L'obbligatorietà è stata stabilita con norma di legge ordinaria e, quindi, a questa ne era altresì riservata la regolamentazione, caratterizzata da contenuti e modalità differenti da quelli concernenti l'azione penale, e ciò legittimamente e con piena giustificazione, in considerazione della diversa natura e finalità delle giurisdizioni penale e disciplinare. Il legislatore si è dimostrato consapevole del rischio di una proliferazione degli

esposti determinata dall'obbligatorietà dell'azione (soprattutto se malamente intesa) e dal concorso di altre circostanze, tra queste una tipizzazione imperfetta, il mantenimento di alcune clausole generali e la generalizzata facoltà di presentare una «denuncia circostanziata» (art. 15, d.lgs. n. 109 del 2006). Rischio implementato nel tempo dal radicarsi dell'erroneo convincimento in ordine alla responsabilità disciplinare quale istituto preordinato a correggere eventuali errori interni al processo, ovvero volto a garantire al cittadino il diritto al risarcimento del danno eventualmente patito (presidiato esclusivamente dalla responsabilità civile), oppure consistente in «una sorta di *public enforcement* rispetto alle iniziative attivabili» nelle sedi competenti (civile e/o penale), ignorando del tutto che è preordinata solo esclusivamente ad accertare e sanzionare le condotte costituenti uno degli illeciti tipizzati, ai fini e con gli effetti stabiliti dal d.lgs. n. 109 del 2006, incidendo dunque solo ed esclusivamente sul rapporto di impiego. Il legislatore ha quindi stabilito, accanto alla regola dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, il potere del Procuratore generale (art. 16, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 109 del 2006) di decidere direttamente la notizia con l'archiviazione, anche quando l'illecito sia stato accertato, ma il fatto risulti di «scarsa rilevanza» ai sensi dell'art. 3-*bis* di tale atto normativo. Il poterdovere di esercitare l'azione non si esaurisce dunque in quello di valutare gli atti al solo fine di avviare l'azione, ma comprende altresì quello di svolgere uno scrutinio neppure limitato alla verifica della riconducibilità di una data condotta a una delle fattispecie tipizzate, ma esteso alla possibilità di ritenerla scriminata (in quanto di “scarsa rilevanza”) all'esito dell'apprezzamento delle concrete conseguenze offensive del fatto. Il potere di archiviazione è coerente con la natura e i caratteri del procedimento, nell'impossibilità di richiamare con riguardo alla giurisdizione disciplinare i principi che governano la giurisdizione penale. La stessa scelta della tendenziale applicabilità delle norme del codice di rito penale nella fase delle indagini e del giudizio (artt. 16, comma 2, e 18, comma 4, del d.lgs. n. 109 del 2006) non esclude che la sostanza della

vicenda non è certo penalistica («riguarda un rapporto di lavoro», in vista dell'irrogazione di sanzioni che solo su questo incidono) e la sanzione applicabile all'esito del procedimento è ben diversa da quella penale, essendosi peraltro consolidato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità nell'affermare che il rinvio alle norme del codice di rito penale va restrittivamente interpretato ed è condizionato dalla compatibilità con le particolari caratteristiche del giudizio disciplinare, dovendo per il resto ritenersi applicabile la disciplina dettata dal codice di procedura civile (tra le molte, Cass., S.U. n. 15385 del 2019; n. 25136 del 2014), che si riepande nella fase dinanzi alle Sezioni Unite.

L'archiviazione, come nel processo penale, implica il non esercizio dell'azione, ma non richiede l'intervento del giudice, tenuto conto degli interessi in gioco», che hanno suggerito il solo correttivo di un possibile contrario intervento propulsivo del contitolare dell'azione (il Ministro della giustizia). La latitudine del potere di archiviazione è stata chiaramente rimarcata dalle Sezioni Unite allorché hanno affermato che il Procuratore generale «assomma in sé l'esercizio sia di funzioni propulsive, ricercando la prova come il p.m. nelle indagini preliminari del procedimento penale, che funzioni di garanzia [n.d.r. notazione dirimente per qualificare compiti e ruolo del Procuratore generale, in coerenza con la sua peculiare funzione di 'guardiano dell'ordinamento'], perché può pronunciarsi sulla notizia di addebito disciplinare adottando il provvedimento di archiviazione di cui all'art. 16, comma 5-bis, che nel rito penale è emesso dal giudice per le indagini preliminari su richiesta del p.m. (art. 409 c.p.p.)» (sentenza n. 14664 del 2011) e ciò, ancora una volta, in piano coerenza con la sua collocazione ordinamentale quale organo di giustizia e garanzia.

Il bilanciamento degli interessi in gioco è stato realizzato assicurando al Ministro della giustizia la conoscenza del relativo provvedimento, così da permettergli di diversamente determinarsi, svolgendo un'attività che non dà corpo a un improprio controllo dell'esecutivo su un provvedimento dell'autorità giudiziaria, rivestendo la comunicazione il significato di segnalazione di



un fatto di eventuale rilevanza disciplinare rispetto al quale sussiste il potere del Ministro di determinarsi autonomamente. Il bilanciamento sotteso al potere di archiviazione e dallo stesso imposto esige un uso accorto del potere, per evitare di esercitare l'azione, senza una ragionevole prevedibilità di condanna (sul punto, andranno approfondite le eventuali indirette ricadute del d.lgs. n. 150 del 2022 che, sia pure in una diversa materia, ha rafforzato l'obbligo dell'attento vaglio del p.m.), ispirando la sua azione nel caso di archiviazione per "scarsa rilevanza" del fatto a rigore, per non sottrarre al giudice disciplinare i casi dubbi. Dunque, procedendovi soltanto se «i presupposti della norma emergono con chiara evidenza. La valutazione prognostica deve essere assai rigorosa poiché, ferma la non omologabilità della giurisdizione disciplinare a quella penale, è questa la sola opzione in grado di realizzare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, scongiurando, a uno stesso tempo, sia un'illegitima interpretazione abrogatrice dell'art. 16, comma 5-bis, sia una potenziale lesione dell'interesse del magistrato, ma anche di quelli generali presidiati dalla giurisdizione disciplinare» (Integrazione della direttiva del 22 giugno 2020, datata 4 settembre 2020, leggibile nel sito *web* della Procura generale).

Le modalità di esercizio dell'azione disciplinare, con la previsione di un momento propedeutico alla scelta tra archiviazione ed esercizio dell'azione disciplinare (art. 16, comma 5-bis del d.lgs. n. 109 del 2006), danno ragione della distinzione all'interno del *genus* attività disciplinare di una fase predisciplinare e di una fase disciplinare.

La prima di esse pone ancora alcune, dibattute, questioni. Tra queste può dirsi oramai risolta quella relativa alla natura della stessa che, come ampiamente illustrato nell'Intervento dello scorso anno, aveva posto il problema della ostensibilità del provvedimento di archiviazione e del diritto di accesso documentale degli esponenti. La questione, come esposto nel richiamato intervento, era stata risolta negli anni più recenti dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, n. 2309 del 2020; T.A.R. per il Lazio, n. 5714



del 2019) e dalla Commissione per l'accesso agli atti dei documenti amministrativi (provvedimenti 27 maggio 2020, DICA 0012837 P-4.8.1.8.3 del 03/06/2020 e 3 marzo 2021, DICA 0006349 P-4.8.1.8.3), che hanno negato il diritto di "accesso documentale" *ex lege* n. 241 del 1990, affermando 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 n. 241 del 7 agosto 1990, ma casomai giurisdizionali (...) sicché rispetto a 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)» (Cons. Stato, Sez. V, sentenza n. 2593 del 2021). È dunque sufficiente dare conto del consolidarsi di detto principio nell'anno 2022 (Cons. Stato, sez. V, n. 5674 del 2022; T.A.R. Lazio, n. 13628 del 2022). Muovendo dalla natura complessiva del procedimento disciplinare relativo ai magistrati, che si differenzia da quello concernente tutti gli altri dipendenti della P.A. (anche dal personale in regime di diritto pubblico), appunto in quanto ha necessaria natura giurisdizionale (Corte Cost., sentenze n. 289 del 1992 e n. 119 del 1995) e, secondo altra locuzione, gravita sempre in una area giurisdizionalizzata (Cass., S.U. n. 14664 del 2011), si è dunque acquisito che gli atti attraverso i quali il procedimento si svolge, e sicuramente quello che lo conclude, non costituiscono atti amministrativi, poiché non svolgono la ponderazione di interessi pubblici che è sottesa all'atto amministrativo, il cui referente è l'art. 97 Cost., bensì perseguono uno scopo di giustizia, accertando esclusivamente l'esistenza dei presupposti per l'azione e la riconducibilità di una condotta a una determinata fattispecie legale; il che peraltro dà ragione del pacifico convincimento che, per questo, il provvedimento di archiviazione non è mai impugnabile dinanzi al giudice amministrativo, come altrimenti dovrebbe essere possibile se si trattasse di un atto di amministrazione. Si tratta di una acquisizione che si collega concettualmente a quanto detto circa la *ratio* della materia, che

non è posta quale rimedio surrogatorio di giustizia per il singolo interessato a un contenzioso civile o a una accusa penale e che per questo non prevede mai che dell'avvio e dello sviluppo del procedimento sia data informazione all'esponente/denunciante, il quale non assume – né assumerà nella fase processuale del giudizio – veste di parte.

L'Ufficio ha, peraltro, più volte evidenziato che tale regola è insuscettibile di recare *vulnus* ai privati esponenti. In primo luogo, è in armonia con le norme sovranazionali: 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) stabiliscono (all'art. 17) che l'esame di un'accusa o un reclamo presentato contro un giudice nella sua capacità giudiziaria e professionale nella sua fase iniziale è tenuto riservato, salvo che il giudice non richieda diversamente; La *Opinion n. 3 of the Consultative Council of European Judges (C.C.J.E.)*, 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). In secondo luogo, non reca alcun *vulnus*, poiché la responsabilità disciplinare è preordinata esclusivamente a sanzionare la violazione dei doveri funzionali del magistrato nei confronti dello Stato: la situazione giuridica dell'esponente è congruamente tutelata su piani e in ambiti diversi (in sede penale e civile, in virtù delle previsioni della legge n. 117 del 1988), essendo altresì qualificabili i dati del procedimento come ‘giudiziari’ e, appunto per questo, sottratti alla pubblicità anche secondo la logica del d.lgs. n. 33 del 2013. Inoltre, qualora sia esercitata l'azione disciplinare, l'acquisizione degli atti è possibile, ma esclusivamente se sia avviato un giudizio di responsabilità civile e

ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge n. 117 del 1988, previsione che ulteriormente conforta ed esclude la tesi dell'inammissibilità dell'accesso a quelli della fase predisciplinare.

La connotazione di riservatezza degli atti, imposta dalla natura del procedimento, non ha tuttavia impedito l'adozione di strumenti di trasparenza e conoscibilità degli indirizzi ai quali, nel tempo e nell'elaborazione – frutto anche della verifica della tenuta delle decisioni adottate, dapprima presso il Ministro o poi presso il giudice disciplinare – la Procura generale si è attenuta. L'Ufficio pubblica, infatti, nel sito *web* istituzionale aperto all'accesso libero – senza divulgare dati individualizzanti, a tutela della *privacy* degli interessati – le “massime” dei decreti che enunciano i principi applicati in sede di archiviazione. Per questa via, si offre un dato di conoscenza degli orientamenti interpretativi della Procura generale in termini di uniformità applicativa e di coerenza dell'attività svolta, così mettendo i lettori in grado di avere anche su questo versante una pre-cognizione dei criteri ai quali si attiene la Procura generale, ricavati dalla casistica ma da questa estratta in termini di generalità.

Relativamente a detta fase restano elementi di criticità determinati dall'attribuzione al Procuratore generale del potere di svolgere “sommario indagini” (art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006), per determinarsi in ordine all'archiviazione, ovvero all'esercizio dell'azione, non essendo tuttavia agevole stabilirne contenuto ed estensione e controversa la possibilità di reputarli non limitati ad atti di mera acquisizione di dati documentali (attraverso gli uffici territoriali). Non sarebbe dunque inopportuna la valutazione, da parte del legislatore, della possibilità di una riforma diretta a delineare un catalogo di atti di indagine, valevoli ai fini della determinazione da prendere all'esito della fase predisciplinare, eventualmente stabilendo una preclusione all'utilizzabilità di quelli a contenuto dichiarativo se non rinnovati nel prosieguo eventuale del procedimento, nel quale assumono vigore le disposizioni dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006.

### 3. Le riforme dell'anno 2022

Le riforme realizzate nel 2022, in particolare dalla legge n. 71 del 2022, hanno interessato anche la materia disciplinare. Nell'Intervento dello scorso anno, erano state evidenziate alcune criticità, quanto al catalogo degli illeciti.

L'art. 11 della richiamata legge ha ampliato la clausola di riserva dell'art. 2, lettera a), estendendola alle fattispecie previste dalle lettere g) e m), ponendo peraltro la questione della configurabilità tra le stesse di un rapporto di specialità, finora peraltro ritenuto insussistente, essendosi orientata la giurisprudenza di legittimità per l'ammissibilità del concorso formale tra gli illeciti (da ultimo, Cass., S.U. n. 2610 del 2021). La novella ha escluso il concorso formale – anche – tra gli illeciti dell'art. 2, lettere a) e g), che presenta qualche profilo di criticità, dato che la violazione di legge finisce con l'essere sanzionata allo stesso modo, arrechi o meno *anche* un ingiusto danno o un indebito vantaggio a una delle parti, con il non ragionevole esito che la violazione riconducibile alla previsione dell'art. 2, lettera a), benché sanzionata più severamente (art. 12 del d.lgs. n. 109 del 2006), non è applicabile se concorre con una grave violazione di legge, punita più lievemente. Meno problematico è il riferimento alla violazione della lettera m), in relazione alla quale è più agevole ravvisare un rapporto di specialità che, in definitiva, la previsione essenzialmente ha sottolineato, benché appare prefigurabile una potenziale disparità di trattamento sanzionatorio tra l'art. 2, lettere a) ed m).

L'art. 11, comma 1, lettera a-2), della legge n. 71 del 2022 ha ricondotto alla fattispecie dell'art. 2, comma 1, lettera n), anche la reiterata o grave inosservanza delle “direttive”. Non è tuttavia inopportuno approfondire l'esatta nozione di “direttive”, avendo il Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso ex art. 10 della legge n. 195 del 1958, manifestato perplessità se a essa vengano ricondotte le direttive consiliari e quelle promananti dal potere esecutivo. Al riguardo, va peraltro osservato che la giurisprudenza disciplinare già ritiene integrato l'illecito per la

violazione delle direttive, da intendersi riferite alle prescrizioni dettate dagli organi competenti (come i Capi degli uffici) e sempre che si tratti di atti strumentali alla disciplina del servizio giudiziario.

Nel catalogo degli illeciti funzionali, è stata inserita, nell'art. 2, comma 1, la lettera *q-bis*), che sanziona: "l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure di cui all'art. 37, comma 5-*bis*, del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, nonché la reiterazione, all'esito dell'adozione di tali misure, delle condotte che le hanno imposte, se attribuibili al magistrato". La previsione va letta alla luce dell'art. 14 della legge n. 71 del 2022, che ha modificato l'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, inserendo nello stesso il comma 5-*bis*, che regola la predisposizione e attuazione del piano mirato di smaltimento dell'arretrato, nel caso di gravi e reiterati ritardi. La nuova fattispecie sanziona l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione di detto piano e la reiterazione delle condotte che hanno determinato la necessità di adottare il piano mirato di smaltimento. Andranno specificate in via interpretativa le condotte di 'mancata collaborazione' e, ancora prima, quelle concernenti le condotte che rendono necessario adottarlo, fermo restando che il ritardo nei depositi dei provvedimenti, come tale, è sanzionato dall'art. 2, lettera q).

Le nuove lettere *ee-bis*) ed *ee-ter*) dell'art. 2 contemplano due nuove fattispecie di illecito disciplinare, rispettivamente: per i capi degli uffici che, al ricorrere dei presupposti, non si attivino per adottare il piano di smaltimento dell'arretrato o non adottino le misure necessarie al ripristino del livello delle pendenze che siano in aumento di oltre il 10% rispetto all'anno precedente ovvero appaiano comunque avere un andamento anomalo; per i presidenti di sezione che omettano di segnalare al capo dell'ufficio i ritardi che impongono l'adozione di un piano di smaltimento nonché l'omessa segnalazione al consiglio giudiziario (o al Consiglio direttivo, in sede di legittimità) o al capo dell'ufficio delle condotte dei magistrati dell'ufficio che non collaborino nell'attuazione delle

misure del piano di smaltimento. Si tratta di illeciti omissivi, di pura condotta, diretti a sensibilizzare e responsabilizzare i capi degli uffici e i presidenti di sezione al rispetto dei termini nel deposito dei provvedimenti giudiziari e, più in generale, allo smaltimento dei procedimenti nella misura e nei termini stabiliti.

A chiusura delle disposizioni concernenti laboriosità e produttività, il nuovo art. 3-ter del d.lgs. n. 109 del 2006, contempla una speciale causa di estinzione dell'illecito di grave ritardo nel deposito dei provvedimenti (art. 2, comma 1, lettera q)). Il beneficio, applicabile una sola volta, spetta in caso di puntuale rispetto del piano di smaltimento. Si tratta dell'unica ipotesi di *estinzione* dell'illecito disciplinare prevista dal sistema del d.lgs. n. 109 del 2006, configurando istituti diversi: a) le improcedibilità legate ai termini di esercizio e di decisione sull'azione e al decorso del termine decennale *ex art. 15, comma 1-bis*); b) la (in)offensività del fatto *ex art. 3-bis*. In questa sede è possibile soltanto richiamare l'attenzione su alcuni dubbi applicativi concernenti il tempo entro cui può essere fatta valere e il raccordo con *l'iter* del procedimento disciplinare, parallelo all'attuazione del piano di smaltimento.

È stato altresì modificato l'art. 2, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 109 del 2006, concernente la violazione, da parte dei magistrati della Procura della Repubblica, delle regole che disciplinano i rapporti con gli organi di informazione. La novellazione ha ampliato la descrizione della condotta ed esteso l'illecito disciplinare anche alla violazione dei commi 1, 2, 2-*bis* e 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 109 del 2006, come risultanti dalla modifica operata dal d.lgs. n. 188 del 2021, con la conseguenza che possono integrare detto illecito le condotte che violano i richiamati commi 1, 2, 2-*bis*, emergendo talune criticità interpretative di cui si è dato conto negli orientamenti *ex art. 6* di detto decreto legislativo, pubblicati nel sito *web* dell'ufficio, cui è opportuno rinviare

La modifica dell'art. 2, lettera gg), ha esteso l'illecito disciplinare che sanziona l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, contemplando il caso di emissione conseguente



all'omessa trasmissione da parte del pubblico ministero al giudice, per negligenza grave e inescusabile, di elementi rilevanti ai fini della decisione, che si correla al dovere di correttezza processuale ex art. 358 c.p.p. È stato altresì previsto che, qualora alla condotta costituente illecito disciplinare sia seguito il riconoscimento dell'ingiusta detenzione (art. 314 c.p.p.), va applicata una sanzione non inferiore alla sospensione dalle funzioni (art. 11, comma 1, lettera e-3 della legge n. 71 del 2022).

Volgendo lo sguardo agli illeciti extra-funzionali, di rilievo è la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera e), integrato rendendo disciplinarmente rilevante l'ottenimento di prestiti o agevolazioni da parti, indagati o testimoni, non più solo "per sé" ma, ora, "per sé o per altri", con modifica di cui era stata evidenziata l'opportunità nell'Intervento dello scorso anno.

Sono state poi previste due nuove figure di illecito disciplinare, contemplate dall'art. 3 comma 1, lettera *l-bis* (che sanziona l'"adoperarsi per condizionare indebitamente l'esercizio delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di ottenere un ingiusto vantaggio per sé o per altri o di arrecare un danno ingiusto ad altri") ed *l-ter* (che sanziona "l'omissione, da parte del componente del Consiglio Superiore della Magistratura, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illecito disciplinare ai sensi della lettera *l-bis*"). La prima fattispecie richiederà di approfondire il rapporto (se di specialità) con quella dell'art. 2, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006, inserendosi la condotta definita dalla nuova fattispecie nello spazio esistente tra l'art. 2, lettera d), come costantemente interpretato dalla più recente giurisprudenza, e l'art. 3, lettera i), del d.lgs. n. 109 del 2006. A una prima lettura la nuova disposizione sembra caratterizzata da un raggio di operatività più ampio e, al contempo, più mirato. Più ampio, perché non è richiesto l'uso strumentale della qualità di magistrato diretto a condizionare l'esercizio delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura. Più mirato, segnatamente sotto il profilo dell'elemento soggettivo (necessariamente doloso) dell'illecito, perché la condotta vietata



consiste nell'indebito condizionamento delle funzioni consiliari per ottenere un vantaggio ingiusto (per sé o per altri), ovvero per arrecare un danno ingiusto. L'art. 3, comma 1, 1-*ter* mira, all'evidenza, a rafforzare l'effettività della previsione della lettera 1-*bis*).

La riforma del 2022 ha introdotto l'istituto della riabilitazione dalle condanne disciplinari 'lievi', che hanno comportato l'irrogazione della sanzione dell'ammonimento o della censura (art. 25-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006), con previsione che pone in luce l'esistenza di una area di interrelazione tra ambiti disciplinare e professionale.

Una distinta, rilevante, novità legislativa è infine quella introdotta dall'art. 25 del d.lgs. n. 150 del 2022, secondo cui la sentenza di patteggiamento non può essere utilizzata a fini di prova «nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile». Trattandosi di norma processuale non sembra revocabile in dubbio che, per il canone *tempus regit actum*, non possa avere applicazione retroattiva, onde i processi disciplinari celebrati prima della sua entrata in vigore sono totalmente impermeabili alla modifica in esame.

Nondimeno, la nuova disposizione induce a interrogarsi sulla sua applicabilità alla responsabilità disciplinare dei magistrati, come sembra volere il testo della stessa che, tuttavia, è in contrasto con la previsione dell'art. 4, lettere a), b), c) del d.lgs. n. 109 del 2006, mentre altre questioni riguardano: l'utilizzazione non della decisione di patteggiamento, ma degli atti procedurali e processuali riversati dalla sede penale a quella disciplinare (in caso di contestazione dell'illecito di cui all'art. 4, lettera d); il permanere, a seguito della conversione del rito e del recepimento della pena concordata tra p.m. e imputato da parte del giudice, di una relazione di pregiudizialità, processuale o probatoria, tra i due procedimenti (penale e disciplinare, con le conseguenti ricadute sulla sospensione del procedimento disciplinare in forza dell'art. 15, comma 8, del d.lgs. n. 109 del 2006, ovvero di cui all'art. 16,

comma 4, ultima parte, stesso d.lgs., nel caso cui il patteggiamento avvenga nella fase delle indagini *ex art. 447 c.p.p.*), nonché sulla coerenza della disciplina con la previsione dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 2006 che ancora recita: ha “autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso: (...) b) la sentenza irrevocabile prevista dall'art. 444, comma 2, del codice di procedura penale”. Potrebbero dunque emergere indici di resistenza e di sopravvivenza della disciplina che riguarda i magistrati rispetto al carattere generale della novella concernente il codice di rito penale.

L'accento alle riforme realizzate rende opportuno fare riferimento al permanere di talune criticità relative al catalogo degli illeciti disciplinari. Il principio di tipizzazione ha reso concreto il rischio di impunità di condotte che non rientrano in alcuna delle fattispecie tassativamente descritte e che, tuttavia, possono ledere il bene giuridico dalle stesse tutelato, non ovviato dall'elencazione dei doveri contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006 che, come detto, ha «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole “pedagogica”) e deontologica». Il precedente sistema, incentrato sulla clausola generale dell'art. 18 del R.d.lgs. n. 511 del 1946, era stato criticato muovendo da differenti prospettive, convergenti nello stigmatizzare l'indeterminatezza del potere attribuito al giudice disciplinare. La Corte costituzionale aveva ritenuto sostanzialmente impossibile la tipizzazione, in considerazione della necessità di fare riferimento a principi deontologici insuscettibili di compressione in schemi preordinati, reputando quindi compatibile la clausola generale con il principio di legalità (sentenza n. 100 del 1981). E ciò in considerazione dell'«uso di espressioni sufficienti a individuare con certezza il precetto», riferentesi a valori chiaramente individuati secondo la comune opinione, tenuto conto che il «prestigio dell'ordine giudiziario» va inteso come «credibilità della funzione», «considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione», «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria». Il complicato

bilanciamento delle esigenze di garanzia (sottese alla tipizzazione) e di completezza della previsione degli illeciti (messa in crisi dal catalogo chiuso) aveva suggerito di stabilire due clausole di chiusura per gli illeciti funzionali (art. 2, lettera i), che sanzionava «il perseguimento di fini estranei ai suoi doveri e alla funzione giudiziaria») ed extrafunzionali (art. 3, lettera l): «ogni altro comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell'apparenza») con disposizioni abrogate dalla legge n. 269 del 2006. Permane dunque il pericolo di tenuta e congruità del sistema, essendo prefigurabili (come l'esperienza ha dimostrato) condotte non perfettamente rientranti nelle fattispecie tassativamente descritte, ma lesive del bene protetto. Resta perciò aperta la possibilità non di superare il principio di tipizzazione, ma di inserire eventualmente disposizioni che integrino alcune fattispecie (ad esempio, nell'art. 2, comma 1, lettera a), che sanziona «i comportamenti che, violando i doveri di cui all'articolo 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti», potrebbe essere aggiunto, «ovvero ledono gravemente il prestigio dell'ordine giudiziario»). Infine, quanto alle sanzioni, si ritiene di dovere reiterare le riflessioni svolte nell'Intervento dello scorso anno, con cui si suggeriva l'opportunità di stabilire una nuova sanzione consistente nel trasferimento a funzioni amministrative, al Ministero della giustizia, ovvero ad altra amministrazione, che per le ragioni già svolte, cui esigenze di sintesi impongono di rinviare, non è extravagante all'interno del sistema e permetterebbe di realizzare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, inasprando il sistema sanzionatorio e rafforzando la fiducia e credibilità che deve connotare il magistrato, ma con equa soluzione.

#### *4. L'organizzazione del Servizio disciplinare*

L'articolazione del procedimento di controllo in ambito disciplinare in due differenti momenti o fasi (predisciplinare e disciplinare) ha suggerito un'organizzazione del Servizio

disciplinare tendenzialmente articolata con riguardo alle stesse, sino a pervenire, attraverso continui aggiustamenti nel tempo, a un assetto sostanzialmente stabile (in parte nuovo) negli anni 2020/2021, di cui è stato quindi dato già conto negli Interventi relativi a tale arco temporale.

I recenti Criteri organizzativi del 29 novembre 2022 hanno sostanzialmente confermato tale assetto. In particolare, è opportuno ricordare che al Servizio disciplinare sono assegnati magistrati che si occupano tutti di entrambe le fasi. All'interno del Servizio è previsto che un gruppo di sostituti (costituito per la prima volta, con ordine di servizio n. 34 del 2020) sia preposto alla “diretta definizione” degli esposti e di tutti quegli atti privi dei requisiti costitutivi di una notizia “circostanziata” di illecito disciplinare, fungendo da filtro di un numero imponente di segnalazioni prive di interesse per l’attribuzione disciplinare (cfr. anche l’analisi statistica). Della costituzione di tale gruppo e della modalità con la quale opera fu informato, come sopra detto, il Ministro della giustizia.

Detto gruppo è preposto alla “diretta definizione” degli esposti e di tutti quegli atti che, per essere privi dei requisiti costitutivi di una notizia “circostanziata” di illecito disciplinare, nel senso richiesto dall’art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, non comportano l’obbligo di procedere a una iscrizione e a una attività istruttoria e consentono di provvedere con la allegazione agli atti di segreteria, attraverso la redazione di un atto sempre, sia pur sinteticamente, motivato. Tale efficace modulo ha permesso di apprestare un idoneo filtro e di far fronte al numero, sempre imponente, di segnalazioni che pervengono all’Ufficio, ma che, nella stragrande maggioranza dei casi, non rivestono interesse per l’attribuzione disciplinare (cfr. anche l’analisi statistica). Secondo i nuovi Criteri organizzativi, il gruppo è composto da quattro magistrati designati dall’Avvocato generale preposto al Settore dei procedimenti predisciplinari, individuati, a rotazione, tra i magistrati del Servizio, assegnati allo stesso per un periodo di otto mesi, al fine di assicurare nella valutazione delle “notizie

disciplinari” (comunicazioni, esposti, segnalazione, denunce, querele) una omogenea applicazione dei criteri previamente determinati, al contempo assicurando la conoscenza di dati che spesso, per la natura seriale degli esposti, richiedono la lettura complessiva degli atti provenienti dal medesimo esponente. È così possibile non solo ottimizzare l’esperienza acquisita garantendo una uniformità di giudizio, ma anche evitare la moltiplicazione – talvolta esponenziale – delle “notizie disciplinari”.

Il gruppo ha consentito un significativo rafforzamento dell’attività nell’ambito in esame, in relazione al dato quantitativo degli affari trattati e al ruolo e alla funzione in concreto svolta. È risultato, infatti, necessario far fronte, adeguatamente, al pervenimento di circa 1.500 notizie (segnalazioni, esposti e denunce, a volte anche duplici) nel corso dell’anno 2022, oltre gli atti qualificati come seguito. Ciò ha determinato l’emissione di quasi 1.200 atti di segreteria a fronte di circa 350 iscrizioni. Il progetto di informatizzazione gestionale dei dati avviato nel 2022, tuttora in corso, permetterà di acquisire piena conoscenza del reale dato statistico dell’attività del gruppo, anche in vista dell’adozione di modelli operativi maggiormente rispondenti alla tipologia di atti trasmessi.

L’alternativa di definizione degli atti sottoposti al gruppo è tra:

- l’iscrizione del procedimento predisciplinare, sottoposta al visto dell’Avvocato generale preposto a tale fase;

- l’unione agli atti di procedimenti predisciplinari e/o disciplinari già iscritti;

- l’allegazione, con provvedimento motivato, agli atti della Segreteria, essendo la notizia priva dei requisiti di cui all’art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006. Questi ultimi, come accennato, sono portati a conoscenza del Ministro, destinatario di periodiche trasmissioni degli elenchi relativi, recanti gli estremi di identificazione per protocollo e una breve titolazione degli elementi individualizzanti (esponente, oggetto), così da garantire le prerogative allo stesso spettanti. Sono in corso di elaborazione alcune modifiche dirette a rendere più efficiente la gestione ed è

stato costituito alla fine del 2022 un gruppo di lavoro, con la finalità di individuare, in attesa delle modifiche al software gestionale, a partire dal 2023, le modalità di inserimento dei sopra indicati dati rilevanti in un programma semplice (foglio *excel*) da cui estrarre le informazioni necessarie per le singole categorie di interesse. Con l'emanazione, come detto, di quasi 1.200 provvedimenti di allegazione agli atti di segreteria, il gruppo ha contribuito in modo decisivo alla gestione del crescente flusso di notizie di carattere potenzialmente disciplinare confluite all'Ufficio.

Relativamente alle fasi predisciplinare (avente a oggetto la trattazione dei procedimenti iscritti, in quanto non definiti dal richiamato gruppo) e disciplinare (avente a oggetto la trattazione del procedimento iscritto a seguito dell'esercizio dell'azione) è stata mantenuta la scelta già avviata con l'ordine di servizio n. 33 del 2020 di affidare la materia a un gruppo unico di magistrati, attualmente composto da 18 sostituti. L'unitarietà del servizio garantisce al meglio la gestione dei procedimenti, assicurando continuità della delega nelle differenti fasi e in quella del giudizio, evitando di disperdere il patrimonio di conoscenza acquisito nella prima e nella seconda. I recenti Criteri organizzativi hanno stabilito che alle due fasi sono preposti due Avvocati generali che, tuttavia collaborano tra loro anche per consentire un continuo confronto.

Con l'ordine di servizio n. 25 del 2022 è stato, infine, implementato l'utilizzo degli strumenti informatici nella gestione e trattazione delle procedure, prevedendo altresì lo svolgimento di alcune attività 'da remoto', in termini di facoltatività, secondo i moduli posti da recenti riforme (legge n. 134 del 2021 e d.lgs. n. 150 del 2022), orientandosi l'Ufficio verso percorsi di ammodernamento e di semplificazione, per pervenire a una gestione dei procedimenti in forma totalmente dematerializzata.

Nei recenti Criteri organizzativi si è ritenuto di non prevedere, allo stato, l'attribuzione di compiti in ambito disciplinare alle due nuove articolazioni introdotte dal d.lgs. n. 151 del 2022 (Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione e Ufficio per il Processo Penale), in armonia con le previsioni dello stesso e in considerazione della

particolarità della materia.

## ***5. L'attività nell'anno 2022***

Volgendo l'attenzione all'attività della Procura generale in materia disciplinare (latamente intesa, e cioè riferita alla trattazione e definizione di tutti gli atti riconducibili al Servizio, con riguardo a entrambe le fasi, predisciplinare e disciplinare) nell'anno 2022 è opportuno distinguere le tematiche esclusivamente con riguardo alla natura di alcune delle principali questioni affrontate: procedurali e processuali; di diritto sostanziale. Ragioni di sintesi impongono di far cenno soltanto delle questioni nuove, rinviando all'analisi statistica per il quadro completo dei procedimenti e delle azioni avviati e definiti, nonché alle massime relative ai decreti di archiviazione, pubblicate nel sito *web*, che permettono di operare una valutazione il più completa possibile dei principi applicati dall'Ufficio.

### ***a) Questioni procedurali e processuali***

Nel corso dell'anno si è consolidato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità che ritiene ammissibile l'impugnazione delle decisioni di assoluzione *ex art. 3-bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, e cioè per la "scarsa rilevanza" del fatto. Al riguardo, tenuto altresì conto della non infrequente applicazione di detta esimente, sarà opportuna una rinnovata riflessione in ordine all'interesse a impugnare la decisione che assolve il magistrato, ritenendo il fatto di "scarsa rilevanza". La decisione di assoluzione, escludendo la rilevanza disciplinare del fatto, rende infatti evidente che la vicenda può assumere rilievo solo in ambiti differenti da questo. Per tali ragioni, secondo il più remoto orientamento delle Sezioni Unite (sentenza n. 14889 del 2010), il ricorso avverso una tale decisione era inammissibile, per carenza d'interesse ad agire, non potendo l'accoglimento dello stesso arrecare alcun vantaggio pratico al ricorrente. In seguito, le Sezioni Unite, muovendo dalla valutazione delle eventuali ricadute negative della decisione



(sullo sviluppo della carriera e sull'immagine professionale del magistrato), hanno ritenuto esistente l'interesse a una pronuncia totalmente liberatoria, di esclusione dell'addebito per insussistenza del fatto o perché il fatto non è a lui attribuibile (sentenze n. 29914 del 2017 e n. 1416 del 2019). Il più recente orientamento induce a interrogarsi sulla coerenza dello stesso con la finalità dell'istituto e l'intento deflattivo che ha ispirato l'introduzione dell'esimente e sulla valorizzabilità delle determinazioni in sede amministrativa del Consiglio Superiore della Magistratura (ai fini delle valutazioni di professionalità, del conferimento di incarichi direttivi e del trasferimento di ufficio), tenuto conto che restano comunque autonome.

In ordine a detta esimente, va altresì ricordato che si è consolidato l'orientamento delle Sezioni Unite che l'ha ritenuta applicabile direttamente da parte delle stesse (sentenze n. 7497 e n. 27418 del 2022, quest'ultima concernente la fattispecie del ritardo del provvedimento di scarcerazione). La decisione nel merito, consentita dall'art. 384, secondo comma, c.p.c., ispirata a ragionevoli esigenze di economia processuale, pone tuttavia dubbi in ordine all'eventuale invasione della sfera di apprezzamento di merito riservata al giudice disciplinare, il solo che, in ragione delle sue attribuzioni, è legittimato a valutarne i presupposti, non diversamente da quanto accade per la valutazione della gravità dell'illecito e per la determinazione della sanzione adeguata che, secondo un pacifico principio rientrano negli apprezzamenti riservati a detto giudice, il cui giudizio è insindacabile in sede di legittimità se sorretto da motivazione congrua e immune da vizi logico-giuridici (sentenza n. 23238 del 2022).

Questione che conserva pregnante rilevanza è quella della relazione tra l'azione di responsabilità civile (*ex art. 2 della legge n. 117 del 1988, novellata dalla legge n. 18 del 2015*), e il procedimento disciplinare, e ciò anche in considerazione del numero delle azioni risarcitorie avviate. Quest'Ufficio, nel corso del 2022, ha confermato il proprio orientamento, ritenendo non sovrapponibili i due piani e negando ogni improprio automatismo

tra azione risarcitoria e azione disciplinare. L'illecito disciplinare ipotizzabile nel caso di proposizione dell'azione in sede civile non è, infatti, costituito dal mero esperimento dell'azione risarcitoria e neppure dall'accertamento dell'eventuale fondatezza della stessa, bensì dalla condotta tenuta dal magistrato, invocata nel giudizio risarcitorio quale fatto costitutivo della relativa pretesa, sempre che sussistano violazioni riconducibili a una delle fattispecie tipizzate previste da quest'ultimo – di regola, quelle oggetto dell'art. 2, comma 1, lettere g) ed h) – tenendo conto della diversità di valutazione che si impone in relazione ai due diversi ambiti.

In numerosi decreti di archiviazione (da cui il Ministro della giustizia non ha dissentito secondo il meccanismo di cui all'art. 16, comma 5-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006) è stato ribadito che la regola dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare e quella che stabilisce il potere-dovere del Procuratore generale della Corte di cassazione di esercitarla, non esclude che quest'ultimo debba previamente accertare la riconducibilità della condotta ascrivibile al magistrato a una delle fattispecie di illecito tipizzate. L'esattezza di siffatto principio è stata confermata dalla Corte costituzionale, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 13 aprile 1988, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 27 febbraio 2015, nella parte in cui impone al tribunale investito dell'azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della domanda, copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione (23 luglio 2021, n. 169). La sentenza ha affermato che la legge di riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati non ha mutato, anche solo *pro parte*, la struttura del sistema di giustizia disciplinare, e che è la legge n. 117 del 1988 (anche come novellata nel 2015) a dover essere armonizzata con l'assetto del d.lgs. n. 109 del 2006 e non viceversa. Ne consegue che va «escluso l'ipotizzato indefettibile esercizio dell'azione disciplinare per la mera proposizione della domanda

risarcitoria». Dunque, ha rimarcato la Corte costituzionale, l'esercizio dell'azione disciplinare «richiede, comunque sia, l'acquisizione della notizia circostanziata di un fatto riconducibile a una delle ipotesi tipiche previste dalla legge, e non può fondarsi sulla semplice notizia della pendenza di una causa risarcitoria, la quale, di per sé, non è sussumibile in alcuna fattispecie; 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)».

Relativamente all'istituto della ricsuzione, con riguardo alle decisioni rese nel 2022, vanno ricordate: nella giurisprudenza di legittimità, la sentenza secondo cui, ai fini della ricsuzione *ex artt.* 51 *ss c.p.c.*, occorre che il componente della Sezione disciplinare si sia precedentemente interessato all'oggetto del procedimento al di fuori delle ipotesi in cui, per espressa disposizione di legge, egli debba e possa esprimere il suo parere sull'oggetto dello stesso, non essendo sufficiente la mera esplicazione delle funzioni amministrative consiliari (Cass. S.U. n. 8764 del 2022, che ha altresì dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 6 legge n. 195 del 1958, nella parte in cui non prevedono, quale causa di incompatibilità del consigliere chiamato a valutare la responsabilità disciplinare dell'incolpato, la preventiva partecipazione dello stesso componente al procedimento amministrativo funzionale al conferimento, al magistrato incolpato, di un ufficio direttivo); nella giurisprudenza disciplinare, la decisione che ha accolto la tesi dell'Ufficio in ordine all'inammissibilità dell'istanza di ricsuzione dell'intero collegio (C.S.M., Sez. disc., n. 160 del 2022).

In tema di misure cautelari, è stata confermata l'interpretazione dell'Ufficio dell'art. 13 del d.lgs. n. 109 del 2006, concernente il trasferimento d'ufficio e, in particolare la diversità dei presupposti di applicazione dello stesso ai sensi del comma 1 (quale sanzione

accessoria) e del comma 2 (quale misura cautelare), essendo necessario e sufficiente in relazione a quest'ultimo l'esistenza di gravi elementi di fondatezza dell'azione e la ricorrenza di ragioni di urgenza dell'allontanamento del magistrato dalla sede (Cass., S.U., n. 13678 e n. 23238 del 2022).

Le Sezioni Unite hanno altresì condiviso la tesi dell'Ufficio in ordine all'inammissibilità nel giudizio di legittimità avente a oggetto decisioni disciplinari del ricorso "incidentale" (anche condizionato), in armonia con il carattere bifasico per l'instaurazione e la decisione del giudizio di legittimità in materia disciplinare, in virtù del quale il momento che segna l'inizio della fase del giudizio in cui trovano applicazione le norme del codice di procedura civile è quello in cui il ricorso "perviene" alle Sezioni Unite, da cui sono applicabili gli artt. 372, 377, 378 e 379 c.p.c. Dunque, la fase introduttiva del giudizio è assoggettata alla disciplina delle norme processuali penali, mentre lo svolgimento del giudizio stesso è regolato dal codice di rito civile, con la conseguenza che l'atto di impugnazione "cade" nell'ambito di applicazione del rito penale, il quale non prevede il controricorso e il ricorso "incidentale condizionato" (Cass., S.U. n. 34380 del 2022).

In tema di revisione *ex art.* 25 del d.lgs. n. 109 del 2006, merita segnalazione la decisione della Sezione disciplinare che, in ordine ad alcune contestazioni disciplinari per le quali vi era stata condanna, concernenti violazioni delle regole di gestione e degli obblighi di informazione interni all'ufficio requirente, ha ritenuto valutabile gli elementi emersi a seguito di successive indagini penali nei confronti di terzi, evidenziando il difficile contesto relazionale con il capo dell'ufficio, giungendo a una rilettura complessiva del quadro probatorio e, dando corso alla pronuncia rescindente di ammissibilità della revisione, limitatamente ad alcuni capi, ha revocato la decisione di condanna ed ha assolto il magistrato, applicando l'esimente della scarsa rilevanza della condotta (C.S.M., Sez. disc., n. 11 del 2022).

Si è poi stabilizzato il principio, sostenuto dall'Ufficio,

secondo cui la cessazione dell'appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario, durante il procedimento disciplinare e prima della formazione del giudicato di condanna, se dunque sia stato proposto ricorso per cassazione, comporta il venir meno dell'interesse alla definizione del processo e determina l'estinzione del procedimento disciplinare. La prosecuzione del giudizio non può essere legittimata dalla finalità di ottenere una pronuncia di merito per un interesse di natura meramente "morale". Ai fini dell'interesse al ricorso occorre fare riferimento alla natura della sanzione; quindi, va escluso se sia stata comminata la sanzione della perdita dell'anzianità, che opera per il futuro, in occasione della prima valutazione di professionalità successiva alla condanna disciplinare, sicché difetta quando, a causa della cessazione dall'appartenenza all'ordine giudiziario, non ha alcuna concreta possibilità di applicazione (Cass., S.U. n. 29590 e n. 29339 del 2022).

Relativamente al ricorso per revocazione della decisione dalla Corte di cassazione, è stato escluso che costituisca errore revocatorio il preteso errore in cui è incorso l'incolpato in ordine alle modalità procedurali di trattazione del ricorso, in camera di consiglio e non in pubblica udienza (Cass., S.U. n. 11546 del 2022). Inoltre, le Sezioni Unite hanno dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione della decisione in materia disciplinare resa su analoga e precedente domanda di revocazione, per lo sbarramento posto dall'art. 403 c.p.c., che impedisce di utilizzare tale rimedio processuale quando il controllo sull'oggetto del giudizio è già avvenuto in sede di legittimità (Cass., S.U. n. 7072 del 2022).

### ***b) Questioni di diritto sostanziale***

Relativamente alle questioni di diritto sostanziale, gli Interventi degli ultimi anni hanno dato conto degli orientamenti consolidatisi su talune di esse, anche con riguardo a quella, emersa nel 2019, dell'interferenza sui processi decisionali dell'organo di governo autonomo, essendosi dato conto in quello dello scorso

anno delle iniziative della Procura generale, che hanno trovato tendenziale adesione.

Tra le questioni di pregnante interesse, va ricordata quella concernente i presupposti della grave violazione di legge (art. 2, lettera g), d.lgs. n. 109 del 2006), nel caso di ritardata scarcerazione della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato. L'orientamento della giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che grava sul magistrato l'obbligo di vigilare sulla persistenza delle condizioni, anche temporali, cui la legge subordina la privazione della libertà personale e, quindi, l'inosservanza dei termini di durata della custodia cautelare costituisce grave violazione di legge, idonea ad integrare gli illeciti disciplinari dell'art. 2, comma 1, lettera a) e g), del d.lgs. n. 109 del 2006. Nondimeno, in una vicenda in cui una decisione della Sezione aveva assolto il magistrato *ex art. 3-bis* e la stessa era stata cassata proprio sul punto della applicazione dell'esimente (Cass., S.U., n. 17985 del 2021), il giudice disciplinare, in sede di rinvio, ha condannato l'incolpato, escludendo la scarsa rilevanza del fatto. Senonché, impugnata detta decisione da parte del magistrato, le Sezioni Unite hanno ritenuto di potere applicare direttamente detta esimente. In particolare, hanno affermato che, per evitare di prefigurare una presunzione assoluta di esclusione della "scarsa rilevanza" in ogni ipotesi di ritardo della scarcerazione, è necessario valutare la privazione della libertà personale valutata in termini comparativi con le circostanze oggettive e soggettive del caso concreto, dando rilievo alla concomitante grave negligenza dell'ufficio di cancelleria (per la quale il cancelliere è stato sanzionato in sede disciplinare) all'indiscusso impegno e capacità del magistrato anche nel singolo processo o, infine, al disinteresse del soggetto interessato ad ottenere la cessazione della misura (Cass., S.U., n. 27418 del 2022). Peraltro, le Sezioni Unite hanno ritenuto applicabile direttamente l'esimente dell'art. 3-*bis*, questione, come sopra accennato, meritevole di riflessione.

Non nuova, ma sempre di pregnante interesse, è la questione dei presupposti dell'illecito disciplinare configurabile nel caso di

omessa o ritardata iscrizione nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p., di cui si è dato ampiamente conto nell'Intervento dello scorso anno. Quale elemento di novità va ricordato che l'art. 1, comma 9, lettera *p*), della legge-delega n. 134 del 2021, cui ha dato corso il d.lgs. n. 150 del 2022 (art. 15), è innovativamente intervenuto nel disciplinare il contenuto dell'obbligo di iscrizione. Relativamente alla violazione dell'obbligo dell'art. 335 c.p.p. si è consolidato l'orientamento che ha negato un potere discrezionale in ordine all'iscrizione, ma ha altresì precisato che, affinché sorga il relativo obbligo (la cui violazione integra l'illecito dell'art. 2, lettera *g*), non è sufficiente un mero sospetto, occorrendo invece che sia stata acquisita quantomeno “una base fattuale idonea a configurare un fatto sussumibile in una determinata fattispecie di reato” (in questi termini, già Cass., S.U., n. 11586 del 2019; da ultimo, sentenza n. 10445 del 2022), tenendo conto che, come affermato dalla giurisprudenza disciplinare, l'iscrizione implica comunque un'attività di valutazione del fatto, sindacabile quando riconducibile a comportamenti connotati da scarso impegno, insufficiente ponderazione e limitata diligenza, ovvero consegua ad un comportamento del tutto arbitrario, in quanto determinato da dolo o colpa grave (*ex plurimis*, Sez. Disc., n. 62 e n. 127 del 2021).

Il novellato art. 335 c.p.p. definisce la notizia di reato come la rappresentazione di un fatto caratterizzato da determinatezza e non inverosimiglianza, riconducibile in ipotesi ad una fattispecie incriminatrice, per poi chiarire che il pubblico ministero è tenuto ad iscrivere il nome della persona cui il reato è attribuito non appena risultino “indizi a suo carico”. Confermata la portata valutativa dell'apprezzamento del pubblico ministero, prima desunta dall'art. 109 disp. att. c.p.p., occorrerà approfondire se il riferimento agli “indizi” possa comportare una anticipazione o un ampliamento dell'iscrizione nominativa e, in connessione, se la necessità di vagliare la non-inverosimiglianza possa indurre a verifiche preliminari, con conseguente aumento di ‘previe’ iscrizioni nel registro dei fatti non costituenti reato (mod. 45) e,



quindi, la ricaduta delle modifiche sul piano disciplinare.

Relativamente agli obblighi che gravano sul pubblico ministero, è stata accolta la tesi dell'Ufficio secondo cui l'inerzia nello svolgimento delle indagini o la loro parzialità e incompletezza si riverberano sugli epiloghi procedimentali, comportando decisioni necessitate e non frutto della ponderata valutazione dei diversi elementi acquisiti, incidendo inoltre sui tempi utili per assumere una decisione prima della maturazione dei termini di prescrizione del reato. Dunque, hanno affermato le Sezioni unite, il decorso del tempo, accompagnato dall'inerzia del pubblico ministero, costituisce un'utilità per l'indagato e per l'imputato. Il pubblico ministero non è un arbitro senza regole nel processo penale, perché tutte le sue attività devono essere sottoposte al controllo del giudice, nel contraddittorio con le altre parti processuali e le valutazioni del pubblico ministero non possono fondarsi soltanto sull'intuito del magistrato inquirente o sulla personale convinzione che l'indagato sia o meno innocente, ma devono essere oggettive e ancorate agli elementi investigativi dai quali non può prescindere, con la conseguenza che l'ingiustificata inerzia nell'attività investigativa integra gli illeciti dell'art. 2, lettera a) e g) (Cass., S.U., n. 30151 del 2022). Dando applicazione a detti principi l'Ufficio ha esercitato nel corso del 2022 azioni aventi ad oggetto casi di inattività di magistrati del pubblico ministero in relazione a delitti gravi (reati in campo sessuale, violenze di genere o su minori, omicidi colposi), tali da vanificare, anche, le legittime aspettative di giustizia delle vittime. Per altro verso, la Sezione disciplinare ha ribadito il carattere assorbente dell'illecito dell'art. 2, lettera q), del d.lgs. n. 109 del 2006, rispetto a quello della lettera g), condannando un magistrato del p.m. incorso in inerzie temporalmente imponenti, superiori al decennio.

Di pregnante interesse, con riguardo all'illecito dell'art. 2, lettera n), è la sentenza delle Sezioni Unite che ha confermato la decisione della Sezione disciplinare e affermato che integra detta fattispecie la condotta del magistrato che, in occasione della presentazione di una domanda di conferimento di incarico

direttivo, omette di comunicare una situazione di incompatibilità (nella specie, per la stabile convivenza con avvocato esercente la professione forense nel medesimo distretto). La violazione dà infatti luogo ad un'inosservanza di disposizioni sul servizio giudiziario, tali essendo quelle di cui agli artt. 44, 46, lettera b), e 48 della Circolare del Consiglio Superiore della Magistratura n. P-12940 del 25 maggio 2007, in quanto contenenti direttive concernenti il rapporto di servizio del magistrato, impartiti dal soggetto a ciò abilitato. La regola fissata da dette direttive mira a rendere *ex ante* trasparente lo *status* di oggettiva parentela, affinità o coniugio con avvocati, in virtù di un ragionevole bilanciamento dei diritti fondamentali del magistrato e dei principi costituzionali di indipendenza e imparzialità, lesi anche dal rischio di interferenze dovute a relazioni personali o a coinvolgimenti psicologici di ogni tipo (Cass, S.U., n. 8763 del 2022).

Pur tenendo conto della natura formale dell'illecito disciplinare, in alcune vicende esaminate nel corso del 2022, l'Ufficio ha ritenuto, tuttavia, che lo stesso non è configurabile, per la scarsa rilevanza del fatto e per l'inidoneità della condotta a ledere l'immagine del magistrato nell'ambiente giudiziario in cui opera, nel caso di pregressa segnalazione del rapporto di coniugio o parentela rivolta all'organo di autogoverno, ovvero di sopravvenuta immediata rimozione della causa di incompatibilità con il trasferimento ad altro ufficio del coniuge-magistrato.

La grave situazione determinata dalla pandemia da Covid-19 ha costituito oggetto di attenzione quanto all'osservanza degli obblighi di comportamento posti dalle norme di emergenza sanitaria. L'art. 9 *sexies* del d.l. n. 52 del 2021, convertito dalla legge n. 87 del 2021 e successive modifiche, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza, ha previsto, dal 15 ottobre 2021 e fino al termine di cessazione dello stato di emergenza, l'obbligo di possesso e di esibizione del c.d. *green pass*-base, per l'accesso agli uffici giudiziari per i magistrati ordinari (per quanto qui interessa), nonché che l'assenza dall'ufficio, conseguente al mancato possesso o alla mancata esibizione della

certificazione verde Covid-19, è considerata assenza ingiustificata, senza retribuzione, con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. L'accesso negli uffici giudiziari, in violazione di tale obbligo, è considerato illecito disciplinare (oltre a essere punito con una sanzione amministrativa da 600 a 1500 euro), con obbligo di verifica, secondo le modalità previste dall'art. 9-*quinquies* dello stesso decreto-legge, a carico del responsabile della sicurezza delle strutture in cui si svolge l'attività giudiziaria, individuato per la magistratura ordinaria nel Procuratore generale presso la Corte di appello. Sono stati, quindi, portati a conoscenza dell'Ufficio casi di magistrati che hanno fatto ingresso negli uffici giudiziari senza il prescritto *green pass* e un caso in cui il magistrato, benché (consapevolmente) positivo, ha avuto accesso all'ufficio, emergendo la prefigurabilità della violazione dell'obbligo di isolamento domiciliare e dell'art. 9-*sexies*, commi 1 e 3, del d.l. n. 52 del 2021 (che andrà approfondita).

L'attività concretatasi nei tentativi di condizionamento e di interferenza con le prerogative del Consiglio Superiore della Magistratura ha costituito oggetto di iniziative disciplinari delle quali si è dato compiutamente conto lo scorso anno. Relativamente allo sviluppo di dette iniziative, va ricordato che in un giudizio dinanzi alla Sezione disciplinare, avente ad oggetto le incolpazioni di cui agli art. 2, comma 1, lettera d) e 3, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 109 del 2006, in relazione a condotte di interferenza dell'attività del Consiglio Superiore della Magistratura contestate ad un magistrato all'epoca dei fatti parlamentare, in cui la prova delle stesse era desunta anche da intercettazioni disposte nei confronti di altro magistrato, è sopravvenuta la delibera della Camera dei deputati del 12 gennaio 2022, che ha negato l'utilizzabilità delle captazioni nell'ambito del giudizio disciplinare. Il magistrato incolpato ha chiesto che la Sezione disciplinare pronunciasse sentenza di immediata declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare *ex art. 129 c.p.p.*, quale conseguenza della inutilizzabilità delle captazioni, di cui ha chiesto la distruzione. La Procura generale ha depositato ampia memoria,

illustrata anche oralmente, con la quale ha sostenuto la natura “casuale” delle captazioni e, evidenziato l’impatto del diniego di utilizzo delle captazioni sulla prosecuzione del procedimento disciplinare, ha chiesto alla Sezione disciplinare di promuovere un conflitto di attribuzioni nei confronti della Camera dei deputati in relazione a detta delibera. La Sezione disciplinare, con ordinanza del 23 marzo 2022, ha accolto l’istanza ed ha sollevato conflitto di attribuzioni, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale, con ordinanza n. 208 del 2022.

Inoltre, va dato conto che la decisione della Sezione disciplinare di condanna di alcuni magistrati, già componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, per condotta scorretta e interferenza nell’attività del Consiglio Superiore della Magistratura, in relazione alla stessa vicenda oggetto del giudizio da ultimo richiamato, è stata impugnata da questi ultimi. Le Sezioni Unite, dato atto della pendenza dinanzi alla Corte costituzionale del richiamato giudizio per conflitto di attribuzioni, hanno ritenuto che, trattandosi sostanzialmente del medesimo materiale valorizzato nella sentenza impugnata, oggetto di censure proposte anche con riguardo ai profili implicati dal giudizio per conflitto di attribuzioni, fosse opportuno attendere la decisione della Corte costituzionale «con ogni riserva di valutarne gli effetti nel presente giudizio, con specifico riguardo» a dette censure e, quindi, hanno rinviato la causa a nuovo ruolo (ordinanza n. 28433 del 2022).

Nel presente intervento è opportuno dare conto delle sentenze delle Sezioni Unite che nell’anno 2022 hanno deciso alcune delle accennate azioni avviate a partire dal 2019 e, in particolare:

- della sentenza secondo cui non possono essere considerate mero esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, ma costituiscono violazioni dei doveri di correttezza ed equilibrio propri del magistrato, rientrando nell’ambito dei comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti di altri magistrati (art. 2, lettera d), le condotte (poste in essere mediante indicazioni a mezzo messaggistica *WhatsApp*) «attivamente intese a valorizzare profili di appartenenza correntizia di alcuni candidati e a gettare

pesantemente un ingiustificato discredito sulla professionalità di altri concorrenti; o, addirittura [...] miranti a favorire taluno nel conferimento di un incarico al solo fine (del tutto estraneo alla procedura selettiva) di rimuoverlo da una posizione (a torto o a ragione) reputata non conveniente o sgradita». Si tratta infatti «di condotte volte ad incidere “in modo gravemente scorretto” sull’esito di ciascuna procedura selettiva, “quale dovrebbe discendere unicamente dall’applicazione dei parametri normativi, primari e secondari, che presiedono al regolare svolgimento della procedura” medesima, “condotte manifestamente contrarie ai canoni di correttezza e socialmente sleali”, in quanto “poste in essere anche a mezzo di sollecitazioni correntizie o l’espressione di giudizi ingiustificatamente pregiudiziali” e in quanto esprimono valutazioni delle capacità professionali comunque soggettive o peggio apprezzamenti negativi, talora di dilleggio del collega, altrettanto parziali e sicuramente apprezzabili, sul piano disciplinare, essendo del tutto estranei all’esercizio di libertà costituzionali» (sentenza n. 34675 del 2022);

- della sentenza secondo cui deve ritenersi imposto ad ogni magistrato di astenersi da qualsiasi intervento volto a esprimere discredito o disistima, ovvero, all’opposto, a manifestare gradimento o sostegno, nei confronti di alcuno degli aspiranti, in chiave di pressione e di concertazione di chi debba ricoprire tali cariche (n. 34380 del 2022), avendo l’Ufficio impugnato la decisione della Sezione disciplinare, negando, in premessa, che dall’art. 2, comma 1, lettera d), possa desumersi un generale divieto di colloquio tra magistrati, anche se componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, in ordine a pratiche concernenti l’attività istituzionale di detti organi, sostenendo che, tuttavia, costituiscono condotte gravemente scorrette le interlocuzioni volte a conseguire un indebito vantaggio e/o ad arrecare un pregiudizio – per ragioni personali, o per distorte logiche di appartenenza a un dato gruppo – ai concorrenti e ai controinteressati, mediante surrettizia introduzione nella messaggistica *WhatsApp*, di circostanze non evincibili dai dati curriculari e dalla risultanze del

procedimento (n. 34380 del 2022);

- della sentenza che ha rigettato il ricorso avverso la decisione di condanna di un magistrato per l'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera d), in quanto, interloquendo con un collega indagato in un procedimento penale, gli aveva riferito di avere contattato l'aspirante ad un ufficio direttivo requirente, affermando che questi, pur di ottenere la nomina, si sarebbe dichiarato disponibile ad alleggerire la posizione processuale del suindicato collega indagato e a gestire un esposto, per rendere inattendibili i preliminari atti di indagine già compiuti e per screditare o eventualmente sottoporre ad indagini i magistrati che avevano trasmesso la denuncia da cui avevano preso avvio le indagini preliminari (n. 12963 del 2022);

- della sentenza che ha rigettato il ricorso avverso la decisione di condanna per gli illeciti dell'art. 2, comma 1, lettere d) e n), di un magistrato, fuori ruolo perché addetto alla segreteria del Consiglio Superiore della Magistratura, per rivelazioni indebite concernenti l'andamento dei lavori relativi alla procedura di conferimento di un ufficio direttivo, aventi ad oggetto i contenuti delle posizioni espresse dai consiglieri nel corso delle sedute della Commissione, le intenzioni di voto da costoro anticipate, anche in ordine alla proposta di procedere prima del voto alla audizione dei candidati aspiranti all'incarico, e i commenti espressi nel corso della riunione in momenti di particolare tensione (n. 6910 del 2022).

Di sicuro rilievo sono le decisioni in ordine ai presupposti dell'esimente dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, alla quale si è accennato quanto ai profili processuali. Nel 2022 le Sezioni Unite e la Sezione disciplinare hanno dato continuità all'orientamento secondo cui essa è applicabile a tutti gli illeciti: funzionali o extrafunzionali, anche se conseguenti a reato. All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento disciplinare, si era peraltro ritenuto che l'art. 3-*bis* avesse in un certo qual senso "recuperato" il riferimento contenuto nell'art. 18 della legge delle guarentigie alla lesione della credibilità del magistrato e del prestigio dell'Ordine giudiziario come bene protetto anche dalle nuove disposizioni che hanno tipizzato l'illecito disciplinare.



L'applicabilità dell'esimente avrebbe dunque richiesto (e si sarebbe esaurita in) una verifica del grado della lesione dell'immagine pubblica del magistrato, ossia del prestigio di cui il medesimo deve godere. Il rischio di detta configurazione era di prefigurare che il parametro di valutazione dovesse avere ad oggetto esclusivamente il prestigio, realizzando un surrettizio ripristino dell'ordinamento abrogato dalla riforma del 2006. Attraverso progressivi aggiustamenti, la giurisprudenza di legittimità è pervenuta ad affermare (in particolare, con la sentenza n. 31058 del 2019, che ha enunciato principi in seguito confermati; in tal senso cfr. la sentenza n. 27418 del 2022) che la "scarsa rilevanza" va valutata con riguardo, anzitutto e anche, alla lesione del bene specificamente tutelato dalle singole fattispecie. L'applicabilità dell'esimente esige quindi: anzitutto di identificare il bene specificamente tutelato, poi di svolgere la valutazione di "scarsa rilevanza" in concreto ed *ex post*, avendo cioè riguardo agli effetti della condotta; infine, ritenuta la "scarsa rilevanza" della lesione del bene specifico, di procedere ad un'ulteriore verifica, volta ad accertare se la condotta abbia comunque determinato una lesione dell'immagine pubblica del magistrato e, qualora ciò accerti, l'esimente non è applicabile, nonostante la scarsa rilevanza della lesione del bene "specifico". La scarsa rilevanza, hanno precisato le Sezioni Unite nel 2022, non è elemento costitutivo dell'illecito disciplinare e il giudice disciplinare «non è tenuto ad esporre le ragioni per le quali non abbia ritenuto il fatto di scarsa rilevanza e, quindi, non abbia considerato tale esimente» (n. 10445 del 2022).

A questi principi l'Ufficio ha ispirato la propria azione, tenendo conto che il fatto di "scarsa rilevanza" è sussumibile nelle fattispecie disciplinari, ma che il legislatore ha scelto di non punirlo in quanto carente di offensività. Si tratta di un'applicazione, nel sistema disciplinare, del criterio del 'minimo mezzo' o della 'stretta necessità', in sintonia con i principi di offensività e di proporzionalità elaborati dalla Corte costituzionale e dalla Corte E.D.U.. L'Ufficio ha dunque svolto (e svolge) una duplice valutazione: la prima, volta ad accertare gli elementi costitutivi



della fattispecie e la gravità del fatto con riguardo al bene specifico tutelato dalla stessa; la seconda, volta alla verifica, in concreto, della ricorrenza della lesione dell'immagine.

Gli illeciti in relazione ai quali, non di rado, è applicata l'esimente sono quelli dell'art. 2, comma 1, lettera q) (ritardo nel deposito dei provvedimenti, cfr. le decisioni della Sezione disciplinare numeri 141, 109, 108, 99, 93, 91, 78 e 24 del 2022) e dell'art. 2, comma 1, lettera g) (violazione di legge, cfr. le decisioni della Sezione disciplinare numeri 137, 117, 53, 37 e 32 del 2022). Inoltre, è stata applicata anche agli illeciti dell'art. 2, comma 1, lettera c) (violazione del dovere di astensione, Sez. disc., n. 124/2022) e lettera d) (comportamento gravemente scorretto, Sez. disc., n. 82, n. 81 e n. 51 del 2022).

Quanto all'incidenza della rilevanza mediatica del fatto sull'applicabilità dell'esimente, secondo la Sezione disciplinare, l'assenza dello *strepitus fori* non implica per sé la scarsa rilevanza del fatto, ma l'intervenuta diffusione mediatica concorre invece a determinare la lesione dei beni tutelati dalle disposizioni disciplinari (n. 134 e n. 111 del 2022).

Relativamente all'illecito dell'art. 3, comma 1, lettera a) (che contempla l'uso della qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri) va ricordato che, per consolidata giurisprudenza, l'integrazione dello stesso non richiede la spendita esplicita della qualità di magistrato, quando questa è nota all'interlocutore, essendo piuttosto necessario l'uso strumentale di essa, posto in essere al di fuori dall'esercizio delle funzioni, allo scopo di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri; si tratta dunque di un illecito di pericolo. L'illecito è integrato tutte le volte in cui la spendita della qualità di magistrato, esplicita o implicita, è finalizzata a porre il magistrato in una posizione diversa da quella di qualsiasi altro cittadino che si trovi in situazione identica, in modo da conseguire un risultato estraneo alle funzioni pubbliche esercitate, risultato che altrimenti non sarebbe stato conseguibile. L'illecito va invece escluso quando si accerti che il vantaggio è stato conseguito in virtù di un rapporto personale del magistrato,

sia esso di parentela, affinità o amicizia (tali consolidati principi sono stati ribaditi dalla Sezione disciplinare, n. 58, 54 e 44 del 2022).

Di particolare rilievo è, poi, il tema delle frequentazioni del magistrato e dell'incidenza delle stesse sul suo dovere di astensione. In questo ambito, l'Ufficio ha esercitato azioni disciplinari nei casi in cui è emersa una contiguità amicale e la 'commensalità' di cui all'art. 51, n. 2), c.p.c., unita alla singolare continuità nell'esercizio di giurisdizione, con atti e provvedimenti, spesso a contenuto patrimonialmente apprezzabile, a vantaggio dei soggetti legati, appunto, da tale tipo di relazione. Si tratta, spesso, di contesti emersi nell'ambito di procedure concorsuali o esecutive, che vedono sorgere improprie relazioni tra giudice e professionisti ausiliari – consulenti, curatori, commissari giudiziali – ai quali vengono erogati compensi e liquidazioni per le attività che gli stessi magistrati affidano loro. Quelle disvelate costituiscono condotte che destano sconcerto nelle realtà giudiziarie locali, per l'emersione delle quali è risultato significativo l'impegno istruttorio dell'Ufficio. Parimenti, l'Ufficio ha rivolto particolare attenzione, per la delicatezza della fattispecie, alla consapevole violazione dell'obbligo di astensione ad opera del magistrato del pubblico ministero, su di lui gravante al pari del giudice, condividendone lo statuto costituzionale in termini di imparzialità e indipendenza. È proprio della funzione requirente, infatti, essere improntata a relazioni professionali più dirette e informali con i co-protagonisti della vicenda processuale (difensori, indagati, persone offese, collaboratori di giustizia, testimoni, polizia giudiziaria, ecc.), ciò che la espone maggiormente al rischio di apparire parziale. Il pubblico ministero è chiamato costantemente a valutare se la sua attività possa essere considerata come improntata ad un interesse personale o familiare, anche ove questo non sia da lui effettivamente perseguito, o se vi possa essere il sospetto di un conflitto di interessi, questi essendo i presupposti che fanno scattare l'obbligo di astensione (Cass., S.U., n. 7497 dell'8 marzo 2022). È necessario, infatti, che il magistrato operi, e anche appaia operare,

nell'esclusivo interesse della funzione che svolge e dell'Ufficio che rappresenta. In applicazione di tali principi, la Procura generale (la cui tesi è stata accolta dalla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura) ha ritenuto sussistere l'illecito disciplinare nei confronti del pubblico ministero che intratteneva rapporti di frequentazione (incontri conviviali in locali pubblici e privati, gite in barca con familiari) con colui che nell'ambito di una lunghissima vicenda processuale aveva rivestito alternativamente la qualifica di indagato, dichiarante e persona offesa e, ancor prima, con il suo difensore, in concomitanza con la conduzione delle indagini. Il giudice disciplinare ha, infatti, ritenuto che tali rapporti integrassero quelle "gravi ragioni di convenienza" idonee e far sorgere l'obbligo di astensione, in quanto suscettibili di ingenerare un conflitto di interessi dell'organo inquirente rispetto alla conduzione delle indagini e del successivo dibattimento e che gettassero un'ombra sull'immagine di imparzialità e indipendenza di cui il magistrato deve godere, globalmente e integralmente, non ad "intermittenza", nell'esercizio delle funzioni.

Infine, è opportuno ricordare il complesso tema delle esternazioni dei magistrati, specie mediante i *social*. Rinviando per la nuova disciplina concernente i rapporti del pubblico ministero con i *media* a quanto esposto in precedenza, va dato conto della persistente frammentarietà e, in parte, sovrapposizione normativa, delle ipotesi previste dal d.lgs. n. 109 del 2006: art. 2, comma 1, lettera u) (che sanziona la divulgazione di atti processuali coperti da segreto o di cui è vietata la pubblicazione e la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, ma anche definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui), lettera v) (che sanziona la violazione del dovere di riserbo mediante "pubbliche dichiarazioni o interviste"; lettera aa) (che contempla la «sollecitazione» della pubblicità e la «costituzione e utilizzazione di canali informativi privilegiati»).

Nell'interpretazione prevalente, peraltro non sostenuta da un compendio di pronunce di merito e di legittimità consistenti (poiché trattasi di terreno che, paradossalmente, è tanto meno portato in

sede giudiziale disciplinare quanto più impegna la discussione pubblica): l'ipotesi della lettera u) concerne essenzialmente le “fughe di notizie”, sebbene la formulazione lessicale – che usa il termine ampio di “divulgazione”, e che menziona la violazione del dovere, anch'esso generale, della “riservatezza” – induca a sostenere che anche questa violazione possa essere commessa a mezzo interviste o dichiarazioni pubblicate su *media*; l'ipotesi della lettera v) esige una direzione della condotta, in termini di adeguatezza alla lesione di diritti “altrui”, nozione pure questa lata, che include, testualmente, non solo i soggetti del processo ma anche eventuali terzi comunque passibili di pregiudizio (le vittime secondarie, i congiunti, i danneggiati non costituiti parti civili).

Le maglie, apparentemente larghe, delle fattispecie in esame si rivelano, tuttavia, non del tutto adeguate a contenere le svariate condotte che, in chiaro conflitto con il dovere di equilibrio anche espressivo e di riserbo, si manifestano nell'esperienza corrente. Si vuole qui richiamare – senza decampare dal canone, di cui già si è fatto cenno e che rappresenta la linea maestra dell'Ufficio, della indispensabile distinzione tra contesto deontologico e disciplinare – l'esigenza, avvertita, di una indispensabile delimitazione della espressione pubblica del magistrato, allorché egli – non quale cittadino, che fruisce delle libertà comuni a tutti, ma quale soggetto investito della funzione giurisdizionale chiamato a definire vicende e interessi altrui – si lasci andare a esternazioni circa i casi giudiziari che sono, o sono stati, sottoposti allo stesso.

Merita richiamo, al riguardo, per un verso la presunzione di innocenza di cui all'art. 6.2 della C.E.D.U., esplicitata ora nel d.lgs. n. 188 del 2021, che ha dato attuazione alla Direttiva (U.E.) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio (nei termini delineati sopra, par. 4), e, per altro verso, la più generale esigenza – da tempo definita dal giudice sovranazionale come connaturata alla funzione giudiziaria – consistente nel doversi attendere dai componenti dell'Ordine giudiziario “che essi usino della loro libertà di espressione con cautela, ogni volta che l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario sono suscettibili di essere messi in gioco” e

che “la più grande discrezione s’impone alle autorità giudiziarie. Questa discrezione deve condurle a non utilizzare la stampa, neanche per rispondere a provocazioni”, perché ciò è richiesto dagli “imperativi superiori di giustizia e di grandezza della funzione giudiziaria” (Corte E.D.U. 13 novembre 2008, *Kayasu c/Turchia*). La centralità di detto dovere è certa, poiché non coinvolge solo il singolo magistrato “esternatore” ma si riverbera sull’intero ordine e può incrinare credibilità nell’esercizio della funzione di giustizia che deve trovare difesa proprio e in primo luogo presso i suoi componenti.



#### **4. L'ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE**

Tra i molteplici compiti attribuiti alla Procura rientrano quelli concernenti la trattazione degli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense (prevalentemente concernenti l'intervento nei giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati).

Preliminarmente, va premesso, sotto il profilo organizzativo, che la trattazione di tali affari in passato era attribuita al Servizio civile e, a far data dall'ordine di servizio del Procuratore generale n. 39 del 2020, è stata invece attribuita ad una apposita articolazione organizzativa, denominata Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense, in virtù di una scelta confermata dai Criteri organizzativi approvati il 29 novembre 2022, allo scopo di garantire un'adeguata specializzazione e la congruità degli interventi. A detto Ufficio sono assegnati i Sostituti individuati nel prospetto allegato ai Criteri organizzativi; alla direzione dello stesso è preposto un Avvocato generale al quale, conseguentemente, spetta la designazione dei magistrati per le udienze relative all'attività disciplinare forense e per la trattazione degli affari inerenti al C.N.F., nonché la trattazione di tutti i provvedimenti rientranti nella competenza del medesimo, prevedendo altresì detti Criteri la facoltà del dirigente dell'Ufficio di stabilire la disciplina di dettaglio con apposite direttive.

In attuazione ed esplicitazione delle direttive contenute nei Criteri organizzativi, l'Ufficio è stato strutturato mediante l'assegnazione di alcuni Sostituti designati ad intervenire nelle udienze dinanzi al Consiglio Nazionale Forense. A detto scopo è stabilita una programmazione delle designazioni per le udienze con cadenza trimestrale (provvedimento del 16.9.2020). Le designazioni sono, quindi, effettuate dall'Avvocato generale dirigente dell'Ufficio secondo il criterio della rotazione, tenendo conto anche delle assegnazioni mensili relative alle udienze civili, penali o disciplinari dinanzi alla Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.



I magistrati assegnati all'Ufficio disciplinare forense hanno affrontato le tematiche oggetto dell'attività del medesimo, procedendo anche in apposite riunioni ad approfondire le questioni più complesse e di maggiore rilevanza. Finalità di tali riunioni (e, a monte, della scelta organizzativa di istituire un apposito ufficio) è stata quella di elaborare soluzioni e orientamenti condivisi in vista degli interventi nelle udienze dinanzi al Consiglio Nazionale Forense e di garantire già in tale fase un significativo apporto, anche mediante l'attenta considerazione degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, sulle questioni più rilevanti, tenuto altresì conto del compito cooperativo della Procura nella funzione nomofilattica.

A tale ultima finalità la Procura nel 2022 ha ispirato gli interventi dinanzi alle Sezioni Unite civili.

Tra le altre, più rilevanti questioni affrontate vanno ricordate quella in tema di prescrizione. In punto di decorrenza, le Sezioni Unite, con sentenza 26 luglio 2022, n. 23239, su conclusioni conformi della Procura, hanno confermato che nel caso di «impossessamento/trattenimento ingiustificati» di una somma ricevuta dall'avvocato in nome e per conto del cliente, la condotta non si esaurisce nella semplice percezione della somma, ma ricomprende il comportamento consistente nell'aver l'avvocato mantenuto nella propria disponibilità un importo che avrebbe dovuto essere immediatamente consegnato al cliente, e integra, perciò, gli estremi di un illecito permanente, occorrendo tuttavia individuare – in difetto della restituzione della somma decettivamente acquisita – un limite alternativo alla permanenza dell'illecito, limite che la Corte ha fissato nella decisione disciplinare di primo grado.

Con sentenza 15 marzo 2022, n. 8337 le Sezioni Unite hanno, infine, accolto le conclusioni della Procura e chiarito la nozione di conflitto di interessi rilevante ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 del codice deontologico forense, escludendo, in particolare, che un incarico assunto nell'interesse di una società in nome collettivo vada ritenuto automaticamente relativo anche ad un interesse dei

singoli soci. Il conflitto d'interessi deontologicamente rilevante presuppone, infatti, che il professionista abbia assunto il mandato anche in relazione ad un diverso soggetto in conflitto di interesse con il primo; ne consegue che, in virtù della distinta autonomia e capacità di una società personale rispetto a quella dei singoli soci, non integra l'illecito *de quo* la condotta dell'avvocato che ha dapprima svolto incarichi professionali in favore di una società in nome collettivo e, di seguito, difeso alcuni dei soci nel giudizio di accertamento della giusta causa di recesso, esercitato, ai sensi dell'art. 2285 c.c., da un socio receduto.



## **5. I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA**

La duplice dipendenza del personale di polizia giudiziaria (dall'amministrazione di appartenenza e, per l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, dall'autorità giudiziaria) determina la soggezione dello stesso sia alle sanzioni disciplinari stabilite dall'ordinamento proprio di ciascun ufficiale o agente e applicate dagli organi amministrativi competenti, sia a quelle specificamente previste per le trasgressioni relative alle funzioni di polizia giudiziaria, comminate da organi appositi in cui è prevalente la presenza di magistrati.

L'esercizio dell'azione disciplinare spetta, ai sensi dell'art. 17 disp. att. c.p.p., al Procuratore generale presso la Corte di appello nel cui distretto l'interessato presta servizio. In sede di impugnazione la decisione compete ad una Commissione con sede presso il Ministero della giustizia, composta da un magistrato della Corte di cassazione, un magistrato con funzioni di appello e un ufficiale di polizia giudiziaria. Innanzi quest'ultima commissione, "L'accusa è esercitata da un magistrato della procura generale presso la Corte di cassazione".

Esigenze di razionalità amministrativa e di specializzazione, hanno suggerito di attribuire la trattazione di detti procedimenti ad un apposito Ufficio costituito all'interno della Procura, diretto da un Avvocato generale, che cura la designazione dei magistrati che intervengono alle relative udienze e parimenti può stabilire la disciplina di dettaglio concernente l'attività dello stesso mediante apposite direttive.

In relazione all'attività di quest'ultima articolazione, è stata predisposta una rassegna degli orientamenti della Commissione competente a decidere in secondo grado i procedimenti disciplinari nei confronti degli ufficiali e degli agenti.

L'esclusione della possibilità di ricorrere alla Corte di cassazione rende evidente che alla Procura spetta anche il compito di garantire la tendenziale uniformità degli orientamenti della

giurisprudenza disciplinare. A tal fine, e per agevolare la conoscenza delle decisioni, è stata redatta una rassegna, completamente aggiornata e contenente le decisioni del quadriennio 2019-2022, inoltrata dal Procuratore generale a tutte le Procure generali territoriali, titolari dell'iniziativa disciplinare nei confronti del personale di polizia giudiziaria.

## **6. L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI – U.A.I.**

### ***1. L'organizzazione dell'Ufficio***

Nell'anno 2022 è stata possibile una significativa ripresa dell'attività dell'Ufficio inerente agli Affari Internazionali, grazie al progressivo superamento della stasi determinata dalla pandemia e dalla conseguente emergenza sanitaria a livello globale. In considerazione della rilevanza di tale attività, con i Criteri organizzativi del 29 novembre 2022, in vigore dal 2 gennaio 2023, sono state realizzate alcune modifiche nell'organizzazione dello stesso, di cui è opportuno dare preliminarmente conto. In particolare, è stato previsto che l'Ufficio è coordinato dal Procuratore generale Aggiunto, ovvero da un Avvocato generale (soluzione allo stato realizzata), in diretta collaborazione con il Procuratore generale, tenuto conto della natura dell'attribuzione. I sostituti assegnati all'Ufficio possono essere delegati a mantenere i contatti con le Istituzioni e i relativi magistrati di riferimento, assumendo le opportune iniziative, previa tempestiva e periodica informazione del dirigente preposto il quale, a sua volta, informa, tempestivamente, il Procuratore generale. Innovativa è stata l'attribuzione a due sostituti-collaboratori del compito di predisporre e sottoporre al dirigente dell'Ufficio e al Procuratore generale, entro il 31 gennaio di ogni anno, un programma di lavoro comprendente l'individuazione degli obiettivi da raggiungere nelle sedi internazionali di attribuzione, provvedendo alla resocontazione quadrimestrale dell'attività e alla prospettazione delle iniziative e degli incontri da realizzare, il cui avvio è disposto dal Procuratore generale su proposta del dirigente coordinatore. I Criteri organizzativi stabiliscono altresì le deleghe attribuite ai sostituti con riguardo ai differenti ambiti dell'attività internazionale e prevedono l'eventuale elaborazione di direttive attuative degli stessi, da adottare con apposito ordine di servizio. Il complesso di tali direttive

è strumentale a un rafforzamento e alla razionalizzazione dell'attività dell'Ufficio in ambito internazionale.

In sintesi, i nuovi Criteri organizzativi hanno recepito e sviluppato la nuova dimensione assunta dalle funzioni svolte dall'Ufficio nell'ambito delle relazioni internazionali. Accanto al rafforzamento della posizione e dei compiti dell'Avvocato generale responsabile dell'Ufficio Affari Internazionali, ferma la necessaria interlocuzione con il Procuratore generale, l'istituzione delle figure di due magistrati collaboratori, che cooperano nel coordinamento delle varie attività, anche attraverso la redazione dell'accennato programma, conferisce organicità e stabilità alle funzioni dell'Ufficio e alla costante presenza della Procura generale nell'ambito delle relazioni internazionali.

## ***2. La Conferenza dei Procuratori generali europei***

Accanto alle ordinarie visite di delegazioni straniere, hanno assunto particolare rilievo le partecipazioni a conferenze, le riunioni internazionali e gli incontri bilaterali del Procuratore generale e dell'Avvocato generale, coordinatore del servizio, nonché di singoli magistrati assegnati all'Ufficio.

Merita preliminare, specifica, segnalazione, per la rilevanza e per i risultati raggiunti, la realizzazione della Conferenza dei Procuratori generali del Consiglio d'Europa, tenutasi a Palermo il 5 e il 6 maggio 2022, organizzata dalla Procura generale con la collaborazione del Ministero della giustizia, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Consiglio d'Europa, in occasione della conclusione del semestre di Presidenza italiana del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

L'evento ha visto la partecipazione del Segretario generale del Consiglio d'Europa e di relatori al più alto livello, con la predisposizione di dialoghi a più voci da parte dei rappresentanti dei Paesi del Consiglio d'Europa. Hanno partecipato oltre



50 delegazioni: ai 46 Paesi del Consiglio d'Europa si sono aggiunti quattro Paesi dell'area del Nord mediterraneo e tre Paesi osservatori (Stati Uniti, Canada e Santa Sede).

Nel corso dei lavori sono stati affrontati vari temi, al fine di condividere punti di vista e sfide concernenti l'indipendenza e la responsabilità dei pubblici ministeri, quali strumento per la tutela dei diritti, e, contemporaneamente, di prendere in considerazione le peculiarità dei sistemi esistenti che affondano le loro radici in culture giuridiche differenti. In particolare, sono state affrontate ed esaminate le possibili, concrete, declinazioni dei suddetti principi in materia di crimini ambientali e di reati finanziari nell'ambiente virtuale nonché dei sistemi per assicurare l'efficacia dell'attività dei procuratori.

I lavori si sono conclusi nell'aula *bunker* di Palermo; in quella sede è anche stato celebrato, alla presenza del Capo dello Stato, il trentennale delle stragi di Capaci e di via D'Amelio. Oltre alle delegazioni che hanno partecipato ai lavori e alle massime autorità locali, che hanno contribuito alla riuscita dell'evento, ha partecipato un'ampia rappresentanza del Consiglio Superiore della Magistratura.

La Conferenza ha offerto la possibilità di incontri bilaterali: vanno segnalati, in particolare, quello con il Procuratore generale dell'Armenia nonché quello con i vertici dell'*International Association of Prosecutors* (I.A.P.), che ha offerto la propria collaborazione e auspicato l'ingresso dell'Italia, nello specifico della Procura generale, tra i membri dell'associazione, anche allo scopo di facilitare lo scambio di informazioni e agevolare le indagini transfrontaliere.

A seguito di tali contatti, la Procura generale è stata invitata a partecipare alla riunione annuale della I.A.P. (*International Association of Prosecutor*) che si è svolta a Tbilisi dal 26 al 30 settembre 2022. Nel corso dei lavori sono stati affrontati temi particolarmente attuali quali il *cybercrime* e le indagini in materia di crimine organizzato transfrontaliero.

### ***3. L'attività nell'ambito Unione europea***

La cura dei rapporti con la Commissione europea ha costituito oggetto di particolare attenzione da parte dell'Ufficio. Nello specifico si segnala il *virtual meeting* tenutosi il 1° aprile 2022, con rappresentanti della D.G. *Justice*, nell'ambito dei lavori per la redazione del “*2022 Rule of Law Report*”. Come negli anni precedenti, l'Avvocato generale preposto all'Ufficio per gli Affari Internazionali ha coordinato lo svolgimento del *meeting*, sia partecipando direttamente sia incaricando i magistrati addetti al fine di fornire i contributi richiesti dai rappresentanti della D.G. *Justice* della Commissione.

I temi trattati costituiscono oggetto del rapporto annuale *The 2022 E.U. Justice Scoreboard*, edito a cura della Commissione europea, che ha riguardato la digitalizzazione e l'efficienza del sistema giudiziario, l'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri e gli indirizzi legislativi in particolari settori.

Con riferimento alle attività svolte nell'ambito dell'Unione Europea, va evidenziata la partecipazione alla Conferenza dei capi delle Corti supreme degli Stati membri, organizzata a Parigi dalla Corte di cassazione francese nell'ambito del semestre di Presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea, sulle articolazioni delle norme nazionali e del diritto europeo in materia di protezione dei diritti fondamentali.

Una delegazione dell'ufficio, guidata dall'Avvocato generale coordinatore dell'Ufficio per gli Affari Internazionali, ha partecipato alla riunione annuale della Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme istituite nei Paesi dell'Unione Europea (c.d. Rete NADAL), tenutasi a Vienna dal 9 al 12 maggio 2022. Nel contesto dei lavori, volti anche al rilancio della Rete, è stata accolta con unanime condivisione la proposta formulata dal capo delegazione dell'Ufficio di istituire un gruppo di lavoro ristretto per riformare lo statuto al fine di acquisire contributi dall'Unione Europea, prevedendo la partecipazione ai lavori anche ai Paesi osservatori (quali U.K.) che non fanno parte dell'Unione ma che hanno grande interesse a mantenere collegamenti con le Procure

generali degli altri Paesi. L'Avvocato generale è stato chiamato dal Procuratore generale dell'Austria, Presidente pro-tempore della Rete NADAL, a far parte del gruppo di lavoro ristretto che concluderà i suoi lavori nel prossimo mese di maggio.

Nell'ambito di EUROJUST, la Procura generale ha partecipato al *Consultative Forum* dei Procuratori generali, organizzato a L'Aia il 13 e 14 ottobre 2022, dedicato alle indagini e al perseguimento dei crimini di guerra commessi in Ucraina a seguito della guerra di aggressione da parte della Federazione Russa, in corso dal 24 febbraio 2022. Sono state illustrate le relative iniziative legislative in ambito Unione Europea, e si è approfondito il nuovo ruolo di Eurojust in materia di gravi crimini internazionali. Il Procuratore generale dell'Ucraina e il Procuratore della Corte penale internazionale hanno condiviso con i membri del Forum le informazioni sulle loro indagini in corso sui crimini di guerra commessi in Ucraina.

Si è discusso anche di altri temi connessi al conflitto in corso: guerra nel *cyberspazio*, diffusione della disinformazione negli Stati membri e possibili aspetti criminali in relazione ai vari attori che diffondono notizie false e propaganda, sanzioni contro la Russia e possibile rilevanza penale della violazione delle misure restrittive adottate dall'Unione Europea nei confronti di individui e società commerciali russe e bielorusse.

I magistrati della Procura generale delegati a intervenire hanno trattato i temi delle azioni a contrasto della disinformazione, degli *hate speech*, della responsabilità giuridica degli enti artificiali e, nell'ambito del piano di azione italiano, della creazione dell'Agenzia per la *Cybersicurezza* Nazionale (legge n. 109 del 4 agosto 2021, di conversione del d.l. n. 82 del 2021). In occasione della sessione dedicata alle sanzioni, si è approfondito il tema della natura (amministrativa o penale) delle violazioni di quelle adottate contro la Russia alla luce del quadro giuridico complessivo interno.

Altro spazio di discussione è stato riservato al tema dell'indipendenza delle Procure nei Paesi dell'Unione Europea, proposto proprio dal Procuratore generale della Corte di cassazione

in occasione del Forum svoltosi nell'anno 2021, considerata la sua particolare rilevanza in relazione ai diversi modelli di pubblico ministero presenti in Europa e la circostanza che ai pubblici ministeri, nazionali e federali, si è aggiunto di recente il Procuratore europeo (E.P.P.O.): un pubblico ministero sovranazionale volto a garantire l'indipendenza dell'azione, pur in un contesto di responsabilità verso gli Stati.

L'Ufficio ha partecipato, inoltre, all'*Eurojust Meeting on Counter-Terrorism* che si è svolto a L'Aia il 16-17 novembre 2022, alla presenza dei corrispondenti nazionali di Eurojust in materia di terrorismo, dei procuratori specializzati degli Stati membri e dei Paesi partner, dei rappresentanti delle istituzioni dell'Unione Europea e delle organizzazioni internazionali e dei membri dell'*Eurojust College*.

Il *meeting* ha visto la presentazione degli aggiornamenti sugli sviluppi in corso a livello Unione Europea in materia di digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera. Nel corso dello stesso sono stati richiamati gli strumenti necessari per implementare l'accesso e l'efficienza della cooperazione giudiziaria transfrontaliera in materia di indagini finanziarie, supportando le iniziative delle autorità nazionali, per aumentare l'efficienza e l'efficacia delle investigazioni e delle azioni penali svolte dai *Join Investigation Teams (J.I.T.)* in casi transfrontalieri, garantendo la sicurezza degli scambi di informazioni e di elementi di prova raccolti dai J.I.T. e delle relative comunicazioni elettroniche, e per facilitare la collaborazione con i Paesi terzi. È stata inoltre sottolineata la rilevanza dello scambio di informazioni sui crimini di guerra e sui crimini che violano i diritti fondamentali e richiamato il Regolamento 130/2022/U.E., approvato il 24 maggio 2022, che ha modificato e integrato il precedente Regolamento 1727/2018/U.E., attribuendo nuove funzioni e nuovi compiti a Eurojust (in particolare, la competenza a istituire un sistema centralizzato e autonomo di gestione e conservazione dei dati, separato da quelli già esistenti, nel rispetto delle previsioni in materia di sicurezza informatica al fine di un più efficace

coordinamento europeo degli inquirenti nella raccolta delle prove per individuare e punire i responsabili della commissione dei gravi crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità verificatisi durante lo svolgimento del conflitto armato in Ucraina). È stata discussa l'esigenza di modernizzare il sistema di gestione dei casi di Eurojust per implementare il registro giudiziario europeo antiterrorismo e le sue funzionalità, per prevenire attacchi informatici e accrescere, quindi, la capacità dell'Europa di contrasto al terrorismo.

La Procura generale ha partecipato all'incontro finalizzato a condividere le esperienze maturate dall'avvio del Registro europeo antiterrorismo a oggi, la presentazione dei primi risultati, la riflessione congiunta sulle future prospettive, assicurando il proprio apporto a un elaborato piano d'azione, con proposte concrete intese al miglioramento e all'implementazione del Registro. Sebbene il Registro sia uno strumento operativo che raccoglie, in ambito Unione Europea, le informazioni sui procedimenti giudiziari per terrorismo in tutti gli Stati membri della Unione Europea, per affrontare la minaccia terroristica in modo efficace è determinante condividere non solo le informazioni relative ai procedimenti giudiziari per terrorismo, ma anche l'esito degli stessi. La Procura generale presso la Corte di cassazione occupa un posto privilegiato nel dialogo con la Corte di cassazione e può dunque svolgere un ruolo significativo nella condivisione degli approdi giurisprudenziali sul terrorismo internazionale. Ciò assume particolare rilievo con riferimento alle nuove forme di terrorismo: condividere quante più informazioni rilevanti può aiutare a comprendere meglio il *modus operandi* dei terroristi e i fenomeni emergenti e contribuisce a rafforzare la risposta giudiziaria al terrorismo.

Sempre nel contesto delle attività di Eurojust, la Procura generale ha partecipato al 4° *Forum EuroMed dei Procuratori Generali*, tenuto a L'Aja il 12 e il 13 ottobre. Il *Forum* annuale EuroMed, avviato il 23 gennaio 2018, costituisce una piattaforma interregionale ad alto livello, atta a rafforzare fiducia e comprensione reciproca fra i Paesi che ne fanno parte, punto di riferimento

importante nell'ambito della cooperazione giudiziaria nella regione del Mediterraneo.

Nel corso della riunione è stato illustrato lo stato di avanzamento dei lavori per l'implementazione del piano strategico 2022-2025, adottato al precedente *Forum*, su temi prioritari per il rafforzamento della cooperazione con i Paesi della regione mediterranea, quali la lotta alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti nonché in materia di confisca dei prodotti del crimine e di recupero dei beni. Tali obiettivi potranno essere raggiunti attraverso lo sviluppo e l'applicazione di piani d'azione a contenuto pratico.

Da parte della delegazione italiana sono state esposte le attività della Procura generale volte al rafforzamento della collaborazione con alcuni Paesi dell'area nord-africana e sono stati proposti spunti per elaborare linee guida comuni utili a implementare la collaborazione giudiziaria transmediterranea, in particolare la possibilità di concludere *memorandum* di intesa sulla base di uno schema condiviso. In tale contesto, la delegazione della Procura generale ha messo a disposizione dei testi-tipo di M.O.U. (*Memorandum of Understanding*) elaborati dall'Ufficio che creano campi di collaborazione comune salvaguardando, al contempo, le specificità dei diversi sistemi.

La partecipazione attiva e l'impulso fornito dalla Procura generale alle attività del *Forum* hanno ricevuto un elevato apprezzamento, che ha avuto immediato riflesso nei ripetuti inviti a illustrare l'esperienza italiana e gli approdi della giurisprudenza di legittimità in ambiti di formazione congiunta per gli Stati membri dell'Unione Europea e i Paesi *partner* meridionali. Al giudizio altamente positivo espresso dai rappresentanti di *EuroMed* a L'Aia ha fatto seguito l'invito da loro rivolto a partecipare con magistrati della Procura generale quali docenti nelle sessioni formative organizzate da Eurojust-Euromed Justice, congiuntamente a S.A.F.E. (*Security and freedom for Europe*) e a E.P.L.O. (*European Public Law Organization*), che si terranno a Verona dal 6 al 9 dicembre in tema di confisca e antiriciclaggio e

ad Atene nel febbraio 2023.

Il magistrato presso la Procura generale della Corte di cassazione punto di contatto della rete E.J.N. ha partecipato all'87° meeting dei *contact point*, svoltosi a Praga il 7 e l'8 novembre 2022, nel corso del semestre di Presidenza Ceca, dedicato alla Direttiva 2002/8/EC del 27 gennaio 2003 volta a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere. L'incontro ha avuto ad oggetto il confronto tra i rappresentanti degli Stati membri sullo stato di attuazione delle disposizioni dettate a livello europeo per la concessione del gratuito patrocinio nelle cause transfrontaliere.

Sono stati approfonditamente trattati i temi del funzionamento della direttiva e degli ambiti di miglioramento, al fine del superamento di disparità di trattamento e di ostacoli frapposti all'effettivo esercizio del diritto di difesa. In generale, è emersa la forte esigenza di migliorare la comunicazione, anche linguistica, tra gli organismi preposti, e di una estensione dell'istituto anche alla fase di esecuzione delle sentenze. Difficoltà applicative (e potenziali discriminazioni) sorgono in ragione delle differenti regole fra Stati sui presupposti reddituali in capo al richiedente l'accesso al gratuito patrocinio: la forte disparità fra legislazioni nazionali (alcune delle quali non indicano neppure i livelli reddituali, rimettendo la decisione secondo la particolarità del caso) induce ad auspicare un intervento del legislatore europeo, perché anche sotto questo profilo si giunga a costruire uno 'spazio unico', contrassegnato da parità di condizioni nell'accesso alla giustizia.

#### ***4. Le attività bilaterali***

In ambito bilaterale, sono state effettuate visite istituzionali del Procuratore generale, e dell'Avvocato generale, al Procuratore generale sloveno e al Procuratore generale turco e accolte delegazioni di magistrati stranieri, in particolare tedeschi, polacchi, armeni, rumeni, in visita di studio.

Proseguendo l'ampio processo di dialogo che vede le



istituzioni italiane fortemente interessate alla transizione in atto nella variegata regione del Mediterraneo allargato, particolare attenzione è riservata alla cura dei rapporti con i Paesi dell'area nordafricana affacciati sul bacino del Mediterraneo, declinata attraverso forme di sviluppo della collaborazione in contesti bilaterali e multilaterali.

Nel quadro di rafforzamento della cooperazione con i Paesi extra-U.E. del Mediterraneo, accanto alla partecipazione al *Forum EuroMed*, un'attenzione particolare è stata altresì 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, e che rappresentano una priorità reciproca in questa fase storica.

In tale contesto è stata prospettata, su impulso e d'intesa con il Procuratore generale, la possibilità di rafforzare la collaborazione tra le Procure generali attraverso uno scambio di informazioni circa le rispettive esperienze e le *best practice* applicate, strumento di grande utilità reciproca per un più efficace contrasto ai fenomeni criminali.

Sono stati curati i contatti con le Procure generali del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Libia. A seguito di sessioni di incontri a Rabat e a Roma tra i vertici degli Uffici, è stato elaborato un memorandum d'intesa tra la Procura generale della Corte di cassazione italiana e la Procura generale della Corte di cassazione del Marocco per migliorare i rapporti di cooperazione giudiziaria e il coordinamento nei settori di propria competenza. Il testo del memorandum è ormai ultimato e sarà firmato entro breve.

Le ottime relazioni instaurate con i magistrati algerini hanno consentito di concludere un accordo-quadro per la programmazione di una più strutturata collaborazione. È stato sottoscritto un piano d'azione declinato in dieci iniziative operative con l'obiettivo di ripercorrere e rilanciare gli aspetti di prioritario interesse comune della cooperazione giudiziaria bilaterale, soprattutto con riferimento al contrasto al crimine organizzato in tutte le sue forme

e alla collaborazione in materia di lotta alla corruzione e rimpatrio di beni e capitali illecitamente trasferiti all'estero. Le modalità di attuazione di detto accordo-quadro prevedono lo scambio di informazioni circa le rispettive esperienze e le *best practice*, da realizzare attraverso visite di studio e approfondimento dei differenti sistemi, della organizzazione degli uffici nonché degli strumenti informatici utilizzati. Nello stesso spirito sono stati avviati contatti con la Tunisia. A Roma si è tenuto un importante incontro con il Procuratore generale della Libia per la definizione degli ambiti in cui rafforzare dialogo e collaborazione tra Procure generali, al fine di facilitare le indagini e di identificare difficoltà e ostacoli di natura pratica e giuridica.

Al fine del rafforzamento della collaborazione nella lotta al crimine organizzato transfrontaliero, ai crimini economici, alla corruzione, ai crimini ambientali e al connesso riciclaggio di denaro, nonché al sequestro e alla confisca dei proventi di reato, è stato concluso un protocollo d'intesa tra la Procura generale della Repubblica slovacca e la Procura generale presso la Corte di cassazione. Le parti del memorandum si sono impegnate a migliorare la cooperazione giudiziaria penale, a realizzare scambi di esperienze e buone prassi e a organizzare attività formative.

Dal 16 al 18 giugno 2022 si è svolto a Ramallah, in Palestina, in occasione della decima conferenza annuale della Pubblica accusa palestinese, l'incontro bilaterale tra Palestina e Italia, dedicato all'accesso alla giustizia, all'efficienza ed efficacia del servizio, organizzato dall'Agenzia Italiana per la cooperazione e lo Sviluppo, al quale hanno partecipato due magistrati della Procura generale. Attraverso serrati confronti, aventi ad oggetto, in particolare, l'accessibilità alla giustizia in tempo di pandemia, la tutela dei soggetti fragili, le speciali forme di protezione dei minori e l'incremento delle misure alternative alla detenzione dei minori, sono stati approfonditi temi di particolare rilievo, che connotano il carattere di un servizio giudiziario, in vista del rafforzamento della tutela e protezione dei soggetti maggiormente deboli. Sono state altresì poste le basi per la prosecuzione del dialogo con la

proposta di una riedizione del bilaterale, in Italia, da organizzare entro il 2023.

Infine, l'Avvocato generale coordinatore del Settore internazionale ha partecipato, quale capo delegazione, in sostituzione del Procuratore generale, alla manifestazione celebrativa dei 300 anni dalla istituzione della Procura generale della Russia, svoltasi a Mosca il 12 gennaio 2022.

Obiettivo dell'Ufficio, anche grazie alla nuova organizzazione realizzata con la intervenuta modifica dei Criteri organizzativi, sopra accennata, è di rafforzare, in modo organico, l'attività del Settore attraverso una programmazione annuale che consenta di pianificare un'agenda razionale dei nuovi impegni, e che assicuri continuità nell'implementazione delle attività già avviate. Uno dei principali propositi per il futuro è quello di istituire un tavolo di coordinamento permanente con tutti i soggetti istituzionalmente impegnati nelle attività internazionali: Ministero della giustizia, Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale, Consiglio Superiore della Magistratura, Scuola Superiore della Magistratura e Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

## 7. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

### *1. Il sistema di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006*

Il sistema di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006, riguarda funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero: il corretto e uniforme esercizio dell'azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, il controllo e l'organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti; a seguito della legge n. 103 del 2017, anche l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato; infine, in virtù del d.lgs. n. 188 del 2021, dell'osservanza delle disposizioni concernenti le comunicazioni da parte degli uffici di Procura delle informazioni su procedimenti penali.

L'esperienza maturata negli anni ha confortato la funzione dell'istituto dell'art. 6, che non costituisce il mezzo per incidere sui poteri dei dirigenti delle Procure attraverso forme *praeter legem* di etero-direzione, bensì è strumento che, mediante il coordinamento, garantisce l'indipendenza degli uffici del pubblico ministero, evitando che sfoci in una anacronistica e poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario.

Nel corso del tempo, le attività di attuazione dell'art. 6 sono andate oltre il tradizionale incontro annuale che le aveva originariamente caratterizzate, integrato da metodi di confronto più agili anche grazie all'uso, ormai consueto, dell'applicativo *Teams*, diffusosi a partire dalla fase emergenziale.

La costante interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello ha consentito la diffusione delle informazioni in ordine a taluni aspetti relativi alla gestione delle indagini e favorito, in diversi casi, il superamento di ingiustificate disomogeneità.

Si è quindi consolidato nella prassi un sistema di attuazione dell'art. 6 incentrato su due fasi distinte, ma collegate.

La prima è quella del rilievo e delle segnalazioni delle

problematiche emerse nelle attività inquirente e requirente, rimessa prevalentemente al monitoraggio delle Procure generali che, specie nei settori più sensibili e maggiormente bisognosi di prassi omogenee, ha assunto caratteri di permanenza e immediatezza, superando l'iniziale modello basato sulla raccolta periodica di dati e informazioni richiesti da questo Ufficio in vista del tradizionale incontro annuale.

La seconda fase è finalizzata a realizzare la *compliance* del sistema, cioè l'uniformità delle prassi rispetto a *standard* uniformi con il superamento delle difformità riscontrate e la condivisione di soluzioni positive.

Alla Procura generale della Corte di cassazione spetta il compito di individuare il punto di equilibrio e di sintesi delle varie posizioni e di diffondere le buone prassi organizzative a livello nazionale, con lo scopo di pervenire – secondo le indicazioni emerse nel corso dell'incontro annuale tenutosi il 14 e 15 aprile 2016 – ad una organizzazione della magistratura requirente, nel suo complesso, improntata ad un «sistema “a rete”, nel quale la Procura generale della Corte di cassazione funga da garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità complessiva delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni».

Fondamentale, a tal fine, è stata la diffusione di orientamenti che, secondo la prassi ormai consolidata, rappresentano l'esito conclusivo delle plurime interlocuzioni con gli uffici territoriali e il momento di sintesi delle varie posizioni emerse durante la fase preparatoria e di approfondimento. È stata in tal modo realizzata una “codificazione delle prassi condivise”, priva di carattere vincolante, ma sicuramente utile, come costantemente confermato dalle relazioni dei Procuratori generali.

Le attività relative all'art. 6, pur svolgendosi con interlocuzioni con le Procure generali, trovano un fondamentale momento nel confronto sia con il Ministro della giustizia (il quale ha più volte segnalato prassi difformi e i conseguenti aspetti problematici),

sia con il Consiglio Superiore della Magistratura, anche al di là della previsione dell'art. 28 della "Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura", nella versione aggiornata al 16 giugno 2022, nella parte in cui dispone, al comma 2, che "il Procuratore generale presso la Corte di cassazione acquisisce ed elabora le informazioni ricevute dai Procuratori generali presso le Corti di appello, convoca con cadenza almeno annuale una assemblea dei Procuratori generali e redige un documento che trasmette al Consiglio per la presa d'atto".

Le relazioni istituzionali esterne del circuito di dialogo con le Procure generali riguardano poi l'ampio e diversificato numero di protocolli conclusi con vari enti pubblici su tutto il territorio nazionale, ambito che conferma come il sistema di attuazione dell'art. 6 costituisca ormai uno strumento capace di apprestare un metodo di lavoro funzionale anche alle esigenze di dialogo e raccordo tra giurisdizione e altri poteri dello Stato.

Si è, quindi, avviato un metodo virtuoso anche nei rapporti tra le Procure generali territoriali e le Procure della Repubblica, alle quali le prime si rivolgono per raccogliere dati concernenti le prassi, le difficoltà nell'attuazione delle scelte organizzative e nei rapporti con altri enti, a partire dai Tribunali del distretto e dalla Corte d'appello.

## ***2. L'Ufficio Affari Interni nei nuovi criteri organizzativi***

L'organizzazione dell'Ufficio Affari Interni, preposto allo svolgimento delle attività di attuazione dell'art. 6 cit., è stata in parte rivista dai Criteri organizzativi adottati il 29 novembre 2022, in vigore dal 2 gennaio 2023.

È stata anzitutto stabilizzata l'attribuzione ad un Avvocato generale della direzione dell'ufficio, anticipata con l'ordine di servizio n. 6 del 27 gennaio 2022. All'Avvocato generale dirigente è stato, inoltre, attribuito l'ulteriore compito di collaborare con il Procuratore generale nei rapporti con il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, con la possibilità di avvalersi della

collaborazione di un sostituto. All'Ufficio Affari Interni sono stati altresì assegnati due magistrati del Servizio civile, che collaborano alle pratiche relative concernenti tematiche caratterizzate dal collegamento di questioni penalistiche e civilistiche (ad esempio, crisi di impresa, finanziamenti legati all'emergenza pandemica od al settore edilizio, illeciti nel mercato del lavoro in relazione alle varie tipologie di rapporti che possono venire in evidenza).

I nuovi Criteri organizzativi, nel prevedere la possibilità di costituzione di gruppi di lavoro su questioni di particolare importanza, con funzioni sia di supporto delle attività di attuazione dell'art. 6, sia di approfondimento di tematiche di carattere trasversale, rilevanti per la materia civile e l'eventuale proposizione del ricorso nell'interesse della legge di cui all'art. 363 c.p.c., non attribuiscono a tali gruppi di lavoro una posizione autonoma, ma (salvo quello ormai stabilizzato in materia di violenza di genere) li collocano, a livello strutturale e operativo, all'interno dell'attività di attuazione dell'art. 6. La soluzione consente modalità di gestione dei gruppi di lavoro più agili e flessibili.

### ***3. L'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 e le riforme del 2022***

#### ***a) La riforma del processo penale***

Rilevante è l'incidenza sui profili operativi e organizzativi dell'ufficio del pubblico ministero della riforma del codice di rito penale attuata dal d.lgs. n. 150 del 2022. Con riguardo agli ambiti pertinenti all'attuazione dell'art. 6, incide sui criteri di iscrizione e sulla scelta delle priorità nell'azione penale e stabilisce, all'esito delle indagini preliminari, un complesso sistema di scadenze, deposito atti, notifiche di avvisi, correlato a strumenti di controllo sull'eventuale inerzia del pubblico ministero da parte del Procuratore generale e del giudice.

L'Ufficio, per affrontare gli aspetti problematici della novella e individuare possibili comuni soluzioni applicative, ha organizzato, per il giorno 14 novembre 2022, una riunione con i



Procuratori generali e con il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. I primi hanno ribadito le problematiche applicative evidenziate nel documento del 25 ottobre 2022 emanato all'esito dell'Assemblea nazionale dei Procuratori generali tenutasi il 20-21 ottobre 2022, e in particolare: a) le criticità inerenti all'elaborazione di nuovi criteri di priorità e all'aggiornamento dei progetti organizzativi; b) l'indispensabilità di un sistema informatico per la redazione degli articolati elenchi settimanali di cui all'art. 127 disp. att. c.p.p.; c) la definizione del diritto intertemporale applicabile ai procedimenti avviati nella vigenza del precedente sistema. Nel documento si dava atto che i Procuratori generali presso le Corti di appello avevano già attivato un confronto con il Direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia in ordine a dette questioni.

Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha riferito che sui temi posti dal d.lgs. n. 150 del 2022 aveva tenuto una riunione il 10 novembre 2022 tra i Procuratori della Repubblica distrettuali e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, la cui relazione conclusiva era stata trasmessa anche al Ministro della giustizia e al Consiglio Superiore della Magistratura, nel corso della quale era stata manifestata la preoccupazione per diversi aspetti della riforma.

All'esito di detto incontro, i Procuratori generali sono stati invitati ad inviare una relazione riepilogativa delle varie soluzioni interpretative e applicative rispetto alle questioni poste da questo Ufficio con un articolato documento preparatorio. Detta relazione ha costituito la base per gli "Orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150 del 2022 per quanto riguarda l'iscrizione delle notizie di reato, la conclusione delle indagini preliminari, l'avocazione e i controlli da parte del giudice" pubblicati nel sito istituzionale dell'Ufficio, ai quali si rinvia.

Gli orientamenti sostituiscono quelli emanati in passato sul tema dell'avocazione e dell'iscrizione delle notizie di reato. Nelle more della conversione del d.l. n. 162 del 31 ottobre 2022 – a seguito di un invito della Commissione giustizia del Senato in data

18 novembre 2022 – con nota del 21 novembre 2022, a firma del Procuratore generale e dell’Avvocato generale dirigente, sono stati offerti spunti di riflessione in ordine a talune questioni poste dalla riforma, fornendo indicazioni ribadite nella nota indirizzata al Capo dell’Ufficio legislativo del Ministero della giustizia in data 25 novembre 2022.

### ***b) Le modifiche in tema di progetto organizzativo***

L’art. 13 della legge 17 giugno 2022, n. 71, ha previsto (all’art. 13) la modifica dell’art. 1, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 106 del 2006, in ordine ai contenuti e alle modalità di adozione e approvazione del progetto organizzativo.

Un’importante novità è rappresentata dalla previsione alle lettere a) e b) del nuovo comma 6, di: a) misure organizzative finalizzate a garantire l’efficace e uniforme esercizio dell’azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b); b) criteri di priorità definiti, nell’ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell’utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili.

Un’ulteriore novità riguarda le modalità di adozione e approvazione del progetto organizzativo e, in particolare, la previsione di eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia.

Le modifiche, per quanto qui rileva, pongono la questione degli spazi di intervento in sede di art. 6. Il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera del 28 luglio 2022, ha dato conto del fatto che “delle anzidette novità il Consiglio terrà conto al momento dell’adozione della nuova circolare sugli uffici requirenti”. Al riguardo, va ricordato che la circolare sugli uffici requirenti, fin dalla sua prima versione del 2017, dispone la comunicazione del progetto, tra gli altri, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Tuttavia, l’invio indistinto di tutti i progetti organizzativi a questo Ufficio, per plurime ragioni,

non ha fornito spunti per iniziative ai sensi dell'art. 6 al di fuori di specifiche segnalazioni da parte dei Procuratori generali. In considerazione delle innovazioni realizzate con la riforma del 2022 sarà necessario, in sede di revisione della circolare del Consiglio Superiore della Magistratura sulla organizzazione degli uffici di Procura, una riflessione congiunta sul ruolo del circuito applicativo dell'art. 6 nella miglior attuazione di tali novità normative.

### ***c) Informatica e uffici di Procura***

Il d.lgs. n. 150 del 2022, riformando il processo penale, ha introdotto numerosi e complessi adempimenti finalizzati ad assicurare meccanismi di controllo sulle iscrizioni delle notizie di reato e sulla stasi del procedimento. Tali meccanismi presuppongono plurimi flussi comunicativi che, in modo specifico, presiedono alla disciplina dell'avocazione e, più in generale, alla materia della vigilanza *ex art. 6 d.lgs. n. 106 del 2006*. Il novellato art. 127 disp. att. c.p.p., ha previsto che la segreteria del pubblico ministero trasmetta ogni settimana al Procuratore generale presso la Corte di appello i dati relativi ai procedimenti per i quali si è verificata una stasi, in distinti elenchi corredati da una serie di informazioni che riflettono il diverso momento in cui si è verificata l'inazione. L'attuazione delle previsioni esige che le Procure generali siano adeguatamente supportate sul piano informatico.

Va evidenziata la necessità di un sistema di estrazione e registrazione dei dati da comunicare a cura delle Procure della Repubblica, di successiva comunicazione degli stessi alle Procure generali presso le Corti di appello, di estrazione e registrazione dei dati da parte delle Procure generali e di comunicazione, nell'ambito dello stesso sistema telematico, dei provvedimenti assunti dal Procuratore generale.

La redazione degli articolati elenchi settimanali, più sinteticamente, presuppone un sistema informatico che consenta alle Procure della Repubblica l'estrazione dei dati relativi ai procedimenti e la loro comunicazione in via informatica alle Procure generali presso le Corti di appello, le quali devono avere

la possibilità di gestirli, sempre informaticamente.

Allo stesso tempo, appare necessario permettere l'accesso ai fascicoli digitalizzati in T.I.A.P. anche nei giudizi di impugnazione e, dunque, alle Corti di appello, alle Procure generali presso le Corti di appello, alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione. Una sperimentazione in questa direzione è già stata compiuta dalla Procura generale della Corte di cassazione insieme a D.g.s.i.a. per ottenere in maniera digitale gli atti essenziali alla interlocuzione con la Corte e la comunicazione solo informatica dei fascicoli dei ricorsi.

In tema di registri, potrebbe essere utile superare alcune criticità nel modulo A.G.I. (Assistenza giudiziaria internazionale), realizzando i moduli che consentano di rendere informatici i due registri che sono ancora cartacei, cioè il registro del riconoscimento delle sentenze penali straniere e quello del riconoscimento all'estero delle sentenze italiane. In una lettera indirizzata alla D.g.s.i.a. dai Procuratori generali, nel settembre 2022, sono state evidenziate le misure che sarebbe opportuno approntare. In sintesi, si reputa essenziale permettere alle Procure generali presso le Corti di appello di avere la visibilità immediata e autonoma dei procedimenti pendenti alla scadenza del c.d. termine di riflessione, garantendo a tali Uffici l'accesso al S.I.C.P. in relazione alle sole posizioni scadute di singoli coindagati. Nella stessa prospettiva, appare necessario implementare le funzionalità dei registri informatici che consentano alle Procure generali di gestire le eventuali successive nuove ipotesi di avocazione. Le auspiccate modifiche dei registri informatici potrebbero consentire di valutare soluzioni correttive o integrative, che riducano la periodicità della trasmissione alle Procure generali degli elenchi riepilogativi di cui all'art. 127 disp. att. c.p.p.

#### ***d) L'impatto sull'attività svolta dagli uffici requirenti dell'entrata in funzione dell'Ufficio per il Processo***

Dalle relazioni pervenute dagli uffici dei Procuratori generali emerge che, al momento, l'impatto sull'attività svolta dagli uffici

requirenti delle assunzioni *ex d.l. n. 80 del 2021*, convertito dalla legge n. 113 del 2021, non ha dato luogo a criticità rilevanti. Tuttavia, alcuni uffici di Procura hanno segnalato che il nuovo ufficio ha comportato un aumento delle udienze, con conseguenti criticità per i corrispondenti uffici del pubblico ministero, a causa delle croniche carenze di organico, di magistrati e del personale amministrativo.

Si segnalano anche i tentativi di alcuni Procuratori della Repubblica di concordare con i corrispettivi Tribunali un impiego comune delle nuove forze che costituiscono l'Ufficio per il Processo, ma nella totalità dei casi la risposta è stata negativa. Unica eccezione appare quella del distretto di Perugia, in cui il Presidente della Corte d'appello e il Procuratore generale hanno concordato l'assegnazione meramente funzionale di tre unità presso l'ufficio requirente. Lo sbilanciamento di forze potrebbe nel tempo gravemente influire sull'efficienza dell'attività degli uffici requirenti.

### ***e) I rapporti con il Procuratore europeo***

La Procura generale, in relazione all'E.P.P.O., è impegnata su un duplice versante: per competenze proprie (artt. 16 e 18 del d.lgs. n. 9 del 2021); 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.

Gli aspetti problematici dei rapporti tra la Procura europea e le Procure nazionali erano stati riepilogati in un documento di sintesi del 10 dicembre 2021 proveniente dall'E.P.P.O. che faceva riferimento: alle criticità del meccanismo di ricezione delle comunicazioni di notizia di reato cui all'art. 14 d.lgs. n. 9 del 2021; alle difficoltà nella individuazione dei procedimenti per i quali esercitare l'avocazione ai sensi dell'art. 24(2) del Regolamento E.P.P.O. e allo scarso numero di informative in tal senso.

Le relazioni dei Procuratori generali evidenziano la

progressiva soluzione di tali aspetti organizzativi e il crescente dialogo tra le Procure nazionali e il Procuratore europeo, che sarà agevolato nel caso di attuazione dell'accentramento distrettuale previsto dall'art. 9 della Legge di delegazione europea 2021 n. 127 del 2022.

#### ***4. I temi trattati nel corso dell'anno***

##### ***a) La comunicazione istituzionale su procedimenti penali: gli orientamenti e la prima esperienza applicativa***

Il d.lgs. n. 188 del 2021, intervenuto sugli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, ha modificato la disciplina delle comunicazioni da parte degli uffici di Procura in ordine ai procedimenti penali, estendendo a tale materia l'ambito della vigilanza dei Procuratori generali, con i quali è stata avviata una consultazione per individuare criteri uniformi per l'applicazione di tale novità normativa.

All'esito di vari incontri, avvenuti anche a mezzo dell'applicativo *Teams*, in data 8 aprile 2022 sono stati emanati gli orientamenti diffusi agli uffici di Procura e pubblicati nel sito istituzionale dell'Ufficio, cui si rinvia per il testo integrale.

Nel documento si affrontano le varie questioni relative all'applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 106 del 2006, a seguito delle modifiche introdotte all'art. 5 del d.lgs. n. 188 del 2021, quali, *ex plurimis*:

- il perimetro di applicazione, rivolto non solo (anche se principalmente) alla fase delle indagini preliminari, ma anche ad ogni fase del processo, tranne quella di esecuzione penale, stante la dimostrata "colpevolezza" del reo, fermo restando il permanere del doveroso rispetto della dignità della persona;

- l'esclusione da tale perimetro della prospettazione della sussistenza di "gravi indizi di colpevolezza" da parte degli organi di accusa negli atti procedurali propri e a ciò preposti;

- la rimessione al titolare del potere di informazione della scelta discrezionale di attuarla, alla luce di circostanze fattuali, temporali, e territoriali che non possono essere univocamente previste, con la

conseguenza che, una volta operata la scelta – se del caso anche in forma scritta – essa non può essere sindacata, se non nei casi di palese irragionevolezza;

- la raccomandazione di esercitare in modo prudente tale discrezionalità, anche per quanto riguarda la scelta della modalità comunicativa (comunicato o conferenza stampa);

- le varie modalità organizzative della comunicazione istituzionale, incluse le questioni della delega da parte del Procuratore della Repubblica, della presenza del titolare delle indagini alla conferenza stampa e dell'autorizzazione alla polizia giudiziaria;

- la salvezza della libera manifestazione del pensiero del magistrato, costituzionalmente garantita ai sensi del comma 1 dell'art. 21 della Costituzione, con la conseguente liceità della comunicazione diretta con organi di informazione allorché corrisponda all'interesse pubblico di conoscenza dell'attività dell'ufficio, del suo indirizzo generale, delle problematiche incontrate nell'espletamento della funzione, purché eviti di trattare delle posizioni di singoli indagati al di fuori delle stringenti regole per la comunicazione “istituzionale” previste dall'art. 5 cit. (a titolo esemplificativo, si è fatto riferimento alla comunicazione pubblica sulle iniziative a tutela delle vittime, dei c.d. “soggetti deboli”, o di particolari rischi legati a forme specifiche di criminalità, a nuove modalità di commissione di reati, in generale alle forme di aggressione a beni giuridici penalmente tutelati);

- l'esclusione dal concetto di interviste non consentite di comunicazioni, anche dirette a singoli, volte a chiarire aspetti particolari della comunicazione pubblica già avvenuta e che abbiano determinato dubbi interpretativi o necessità di chiarimenti, le quali dovranno comunque avvenire in forme palesi e sempre nel rispetto dei principi generali sopra menzionati.

Per quanto riguarda l'esercizio della funzione di vigilanza di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 da parte del Procuratore generale sulle comunicazioni di cui all'art. 5 di tale atto normativo sono state prospettate diverse soluzioni:



- 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;

- tenuta di un registro da parte del Procuratore della Repubblica consultabile dal Procuratore generale nell'esercizio delle funzioni di vigilanza;

- attivazione di queste ultime nei casi di segnalazioni di soggetti interessati o di notizia di possibili violazioni delle regole di cui all'art. 5;

- relazione periodica da parte del Procuratore della Repubblica al Procuratore generale sull'attuazione di tali regole.

Ferma restando l'autonomia dei Procuratori generali nella scelta delle forme ritenute più adatte all'esercizio della funzione di vigilanza, sembra opportuna l'individuazione di una soluzione unitaria, in linea con la *ratio* dell'inclusione della vigilanza anche sull'attività di comunicazione istituzionale del Procuratore della Repubblica nello spettro applicativo dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Dato di partenza è che tale attività rientra nella sfera di discrezionalità del Procuratore della Repubblica, con la conseguenza che la singola "comunicazione" non va né autorizzata né a sua volta trasmessa al Procuratore generale, il quale non ha in via generale alcun potere di sindacato preventivo. Al Procuratore generale è dovuta l'informazione sulle vicende più rilevanti, indipendentemente dalla comunicazione pubblica.

La preventiva consultazione non può spingersi fino ad una gerarchizzazione in tale materia, che la norma non prevede, né appare auspicabile come regola generale. Peraltro, per ragioni di cautela e per consentire l'esercizio delle funzioni di vigilanza, va tenuta traccia storica, certa e recuperabile, di tutta l'attività di

comunicazione, in qualunque forma istituzionalmente attuata.

Le relazioni dei Procuratori generali evidenziano la generale adesione alle linee guida emanate da questo Ufficio e il positivo svolgimento della nuova funzione di vigilanza prevista dal d.lgs. n. 188 del 2021.

### ***b) Le attività relative alle frodi nelle varie forme di finanziamento***

Con il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e con il d.l. n. 23 dell'8 aprile 2020, (convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40) sono state introdotte una serie imponente di misure di sostegno alla liquidità delle imprese e di copertura dei rischi di mercato dovuti all'emergenza epidemiologica Covid-19, in riferimento alle quali sono emerse una quantità di frodi relative sia all'ottenimento indebito dei benefici, sia alla loro sottrazione alle finalità per le quali sono stati elargiti.

La Procura generale ha raccolto le preoccupazioni degli uffici di merito e – sulla base di una richiesta di collaborazione da parte del Ministero della giustizia – si sono svolte il 28 gennaio e il 18 febbraio 2022 riunioni *Teams*, cui hanno partecipato il Capo e Vice-Capo di Gabinetto del Ministero e i Procuratori della Repubblica di alcuni degli uffici giudiziari che hanno avviato indagini in materia. È quindi seguita la raccolta di valutazioni sia per la fase di legittimità, sia per quella di merito, anche attraverso la preziosa collaborazione del Comando generale della Guardia di Finanza e della Procura della Repubblica di Roma. L'obiettivo era approfondire le criticità della disciplina e individuare 'vuoti' normativi o procedurali che potessero consentire l'apprensione o la distrazione dei fondi.

I frutti di tale lavoro sono poi confluiti in un incontro (tenuto il 7 aprile) preparatorio all'incontro seminariale organizzato con la Scuola Superiore della Magistratura il seguente 13 aprile 2022, coordinato dall'Avvocato generale Dirigente l'Ufficio Affari

Interni quale esperto formatore. I risultati delle attività sopra descritte hanno trovato successivi, molteplici, riscontri.

Sotto il profilo della sottrazione dei fondi alle finalità per le quali sono elargiti, infatti, questa Procura generale aveva rappresentato le possibili incertezze applicative degli articoli 640-*bis*, 316-*bis* e 316-*ter* c.p. al caso dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 56 del d.l. n. 18 del 2020 e degli articoli 1 e 13 del d.l. n. 23 del 2020. I dubbi sull'applicabilità dell'intero sistema di norme penali a tutela della corretta gestione dei finanziamenti di matrice pubblica trovavano conferma nelle prime risposte della giurisprudenza di legittimità, che avevano escluso la configurabilità del reato di cui all'art. 316-*bis* c.p. nel caso di impiego delle somme oggetto di finanziamento garantito dalla Stato previsto dal d.l. n. 23 del 2020, convertito dalla legge n. 40 del 2020, per finalità diverse da quelle cui detto finanziamento era destinato (Cass. sentenza n. 22119 del 2021). Lo sforzo argomentativo espresso in requisitorie scritte e memorie d'udienza della Procura generale, ha contribuito a che la Corte di cassazione ritenesse configurabile il reato di cui all'art. 316-*ter* c.p. nel caso di richiesta ed erogazione della stessa tipologia di finanziamento in misura superiore a quella che poteva esserle concessa (Cass. sentenza n. 2125 del 2022). Dopo quest'ultimo approdo, è proseguito lo sforzo interpretativo della Procura generale in sede di requisitorie davanti alla Suprema Corte, ciò che ha contribuito anche ad un parziale *revirement* del primo orientamento sull'art. 316-*bis* c.p. (Cass. sentenza n. 28416 del 2022). Da un punto di vista normativo, poi, sono intervenute le modifiche degli artt. 316-*bis*, 316-*ter* e 640-*bis* c.p. – ad opera della legge 28 marzo 2022, n. 25 di conversione del d.l. n. 4 del 27 gennaio 2022, che ha riprodotto le modifiche introdotte dal precedente d.l. n. 13 del 2022, non convertito e contestualmente abrogato – nel senso dell'eliminazione delle differenze testuali nella descrizione dell'oggetto della condotta incriminata, così da risolvere, almeno per il futuro, i dubbi interpretativi sopra visti.

Quanto al profilo dell'ottenimento indebito dei benefici, si era segnalato che l'originario meccanismo di elargizione dei

c.d. ‘superbonus’ prevedeva la facoltà di trasformazione di una detrazione d’imposta – concessa in misura superiore all’esborso sostenuto per determinate spese (relative ad opere di rifacimento delle facciate, di sicurezza ambientale o sismica, etc.) – in un credito d’imposta di corrispondente valore, liberamente cedibile senza restrizioni, né qualitative del cessionario (con conseguente possibilità di interposizione di c.d. ‘società cartiere’), né quantitative nel numero delle cessioni (con conseguente progressiva difficoltà, in sede di controllo, a risalire nella catena delle cessioni all’operazione in origine in tutto o in parte inesistente): bastava dunque una semplice fatturazione dell’operazione (poi non eseguita), anche a un ignaro committente, per consentire la successiva monetizzazione finale del credito d’imposta presso inconsapevoli istituti di credito o intermediari finanziari, così da creare ‘moneta fiscale’ priva di un effettivo rapporto sottostante e generare imponenti profitti illeciti con correlativo danno erariale senza pratica possibilità di un concreto recupero delle somme presso gli autori dell’illecito, grazie appunto all’interposizione di società cartiere costituite *ad hoc*.

Lo sforzo argomentativo della Procura generale – compendiato in requisitorie e memorie scritte – ha contribuito a ché la Corte di cassazione facesse chiarezza su tale ultimo punto con una serie di sentenze (in particolare, nn. 40866, 40867, 40868, 40869 del 2022), nelle quali si è affermato che i crediti d’imposta in esame possono costituire oggetto di sequestro preventivo *ex art. 321, comma 2, c.p.p.* finalizzato ad impedirne l’indebito utilizzo. Da un punto di vista normativo, alcune delle riflessioni emerse nel corso delle attività sopra descritte, hanno trovato riscontro in una serie di modifiche legislative che hanno interessato in particolare l’art. 121 del d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, – sulla disciplina del meccanismo del c.d. ‘superbonus’ – e delle disposizioni a esso connesse. Segnatamente l’introduzione (ad opera della già citata legge n. 25 del 2022) di limitazioni al numero delle cessioni, restrizioni qualitative rispetto alla figura dell’ultimo cessionario (che deve essere sostanzialmente un istituto

di credito, o assicurativo, o un intermediario finanziario, gravato dall'osservanza delle disposizioni anti-riciclaggio), la previsione di una asseverazione di congruità delle spese da parte di un tecnico abilitato (con l'incriminazione del reato di falsa asseverazione e la previsione di una polizza assicurativa a sostegno della veridicità della stessa).

***c) La collaborazione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati***

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali a esse correlati per la legislatura in corso, incaricata (ai sensi della legge istitutiva della commissione medesima) di verificare lo stato di applicazione della legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”, si è avvalsa della qualificata collaborazione istituzionale della Procura generale presso la Corte di cassazione.

Il contributo prestatore dalla Procura generale – già reso nel corso della legislatura mediante precedente audizione del Procuratore generale sui temi delle difficoltà applicative della legge n. 68 del 2015 e della normativa connessa nella concreta esperienza giurisdizionale, del coordinamento investigativo e del coordinamento costituito dalla Rete delle Procure generali nella materia ambientale – si è arricchito di un ulteriore e specifico momento di collaborazione istituzionale. Si è infatti realizzata, sotto l’egida della Rete delle Procure generali nella materia ambientale, una modalità innovativa di incontro tra l’istituzione parlamentare e quella giudiziaria, consistita nell’audizione contestuale – in presenza e in collegamento telematico – di una pluralità di magistrati del pubblico ministero, organizzata e coordinata dall’Avvocato generale dirigente il Settore, con l’ausilio di due sostituti, svoltasi presso la commissione nelle giornate dell’8 e del 22 giugno 2022 – alla presenza dei predetti magistrati e in

collegamento con gli altri auditi, ha avuto ad oggetto i seguenti temi: coordinamento investigativo, organizzazioni 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 d.lgs. 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 contributo offerto dagli interventi dei magistrati auditi sulla materia è testualmente riportato nella relazione finale sull'attuazione della legge n. 68 del 22 maggio 2015 in materia di delitti contro l'ambiente, redatta dalla commissione parlamentare, avendo la commissione medesima ritenuto che sia non solo rappresentativo dello stato di attuazione della legge n. 68 del 2015 nel suo complesso, ma anche – grazie al cennato coordinamento esercitato dalla Procura generale – dell'intero quadro dello sviluppo delle condotte illecite emergenti in materia ambientale nel periodo più recente: così da fare dell'esito di tali audizioni e della premessa collaborativa tra l'istituzione parlamentare e quella giudiziaria, una base solida e qualificata per la conoscenza della materia.

#### ***d) La tutela penale del lavoro***

Relativamente alla repressione dei reati concernenti la sicurezza del lavoro, si registra innanzitutto il dato statistico che raffigura il numero degli infortuni e delle malattie professionali, e che resta su livelli elevati, in alcuni casi anzi segnando un ulteriore incremento. Alcune Procure generali evidenziano che il dato deve essere rapportato alle stesse modalità della ripresa seguita alla crisi determinata dalla pandemia, connotate da una ancora più accentuata precarietà dei rapporti lavorativi, da grave carenza di percorsi formativi, da esasperata frammentazione dei processi

produttivi attraverso esternalizzazioni e fenomeni di subappalto che non di rado fungono da alibi per sostanziali deresponsabilizzazioni della committenza.

Non è ancora generalizzata all'interno delle Procure la costituzione di gruppi specialistici di indagine, presentando spesso detti procedimenti caratteri di tecnicità, che richiedono un continuo aggiornamento. Per altro verso, restano molto diffusi fenomeni strettamente legati ad una dimensione arcaica dell'organizzazione del lavoro, connotati da sfruttamento sistematico delle persone dei lavoratori.

È dunque urgente l'adozione di misure che, oltre a rendere più efficace l'azione di repressione penale sul territorio, favoriscano l'uniformità delle modalità accertative, attraverso l'adozione di forme di collaborazione strategica tra l'Autorità penale e gli organismi che per compito istituzionale sono deputati al controllo del rispetto della normativa antinfortunistica. Va quindi vista con favore l'iniziativa dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro il quale ha fatto pervenire in data 28 ottobre 2022 una nota con allegato un modello di protocollo per la collaborazione con gli uffici di Procura nel contrasto ai reati in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, cui ha fatto seguito, in data 25 novembre 2022, l'invio dei documenti ai Procuratori generali con la richiesta di diffonderli tra gli uffici territoriali e di verificare l'interesse alla collaborazione o eventuali adesioni al Protocollo già avvenute.

### *e) I reati in materia di violenza di genere*

Con riguardo ai reati in materia di violenza di genere, limitatamente ai profili rilevanti in sede di art. 6, va osservato che, all'esito della specifica interlocuzione attivata con i Procuratori generali, è emerso come, dopo un triennio dall'entrata in vigore della legge 19 luglio 2019, n. 69, si sono consolidate procedure e buone prassi in grado di fornire una più decisa risposta e di garantire l'imprescindibile esigenza dell'immediatezza degli interventi delle forze dell'ordine e del pubblico ministero.



L'impegno di tutti gli uffici requirenti è stato rivolto, in particolare, ad assicurare la tempestività ed efficacia nella trattazione dei procedimenti in materia, attraverso l'iscrizione prioritaria delle notizia di reato, l'istituzione di gruppi di lavoro specializzati, l'adozione e l'aggiornamento di protocolli operativi sia con le forze dell'ordine (al fine di orientare le modalità di primo intervento e quelle di ascolto delle vittime), sia con le autorità amministrative, le A.S.L., i centri anti violenza, le case-famiglia e le case-rifugio presenti sul territorio, sia con il Tribunale civile per meglio disciplinare lo scambio di informazioni ai sensi dell'art. 64-*bis* disp att. c.p.p., la cui modifica, con l'art. 6 del d.lgs. n. 149 del 2022, a decorrere dal 30 giugno 2023 e relativamente ai procedimenti iscritti successivamente al 30 giugno 2023, amplia gli obblighi di trasmissione di provvedimenti cautelari al giudice civile, aprendo ulteriori spazi di sinergia operativa e di intenti tra uffici requirenti e giudicanti civili che potranno essere meglio regolati con specifici accordi operativi.

In linea generale, è emersa la necessità di razionalizzare l'attività investigativa nell'immediatezza dei fatti, per renderla più efficace, attraverso l'acquisizione di 'indicatori di rischio' e di 'indici di predittività' (precedenti specifici, collegamenti con ambienti delinquenziali, tossicodipendenza, alcolismo, inclinazione alla violenza ecc.) in grado non solo di contestualizzare la denuncia, analizzandone il contenuto intrinseco e la fondatezza, ma soprattutto di individuare la misura protettiva più efficace, specialmente nel campo della violenza domestica e della conflittualità familiare.

Dalle relazioni dei Procuratori generali sono emerse altresì una serie di criticità, anche di natura applicativa, peraltro già oggetto di precedenti segnalazioni, quali:

- l'impossibilità (salvo i casi di contestazione della circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 5 c.p.) di procedere ad avanzare autonoma richiesta di misura cautelare a seguito dell'arresto in flagranza per il reato di cui all'art. 387-*bis* c.p. – con la conseguente obbligata necessità di procedere, ancora prima

della richiesta di convalida dell'arresto, all'immediata liberazione dell'arrestato ai sensi dell'art. 121 disp. att. c.p.p. – stante il mancato coordinamento della disposizione che ha introdotto tale nuova fattispecie di reato con l'art. 391, comma 5, ultima parte, c.p.p.;

- la mancata previsione di un termine per la decisione sulla richiesta cautelare e nelle ipotesi di appello *ex art. 310 c.p.p.* (in ipotesi di impugnazione della Procura della Repubblica), con conseguente 'vuoto di tutela' per la persona offesa tra la data di deposito della richiesta di misura cautelare e la data di adozione del provvedimento da parte del g.i.p. o del Tribunale del riesame (sul punto *amplius* Servizio penale § 1);

- la difficoltà di concreta attuazione della previsione del comma 5 dell'art. 165 c.p., che subordina la sospensione condizionale della pena in caso di condanna alla partecipazione a specifici percorsi di recupero, difficoltà legata all'attuale mancanza di strutture;

- la difficoltà di concreta esecuzione delle misure di sicurezza, spesso applicate in via provvisoria dal giudice per le indagini preliminari su richiesta del pubblico ministero (inserimento in REMS, C.T.A., ovvero libertà vigilata con formale affido al D.S.M.) a causa della sistematica ed endemica scarsità dei posti disponibili nelle strutture territoriali;

- la tendenza, non infrequente, delle persone offese a 'ritrattare' le accuse – nell'ottica di favorire l'imputato a discapito dell'accertamento della verità dei fatti – a fronte della quale si registra, positivamente, un notevole incremento delle richieste di incidente probatorio formulate a breve distanza di tempo dalla presentazione della denuncia;

- l'omessa previsione, nei casi di ammonimento formulato dal Questore, dell'obbligo per l'ammonito di sottoporsi a trattamento di recupero (oggi soltanto facoltativo).

È importante, peraltro, sottolineare che gran parte di tali indicazioni erano state positivamente recepite dal d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 dicembre 2021, decaduto a seguito

della fine della precedente legislatura.

Infine, tutti i Procuratori generali hanno evidenziato la necessità di incrementare ulteriormente la formazione degli operatori del diritto (polizia giudiziaria e pubblici ministeri, *in primis*, ma anche giudici e difensori), indispensabile per la corretta valutazione delle situazioni di rischio che richiedono una sempre maggiore competenza specifica.



## 8. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

### *Premessa*

La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo è istituita, nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione. L'art. 104 del d.lgs. n. 159 del 2011 stabilisce «Il procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sul procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e sulla relativa Direzione nazionale». È dunque opportuno dare conto, in sintesi, degli aspetti salienti dell'attività della Direzione Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo nel 2022, oggetto di un'ampia relazione, che può essere consultata nel sito *web* della Procura generale.

### *1) Le mafie interne*

#### *a) Cosa nostra*

Trova innegabile conferma la presenza di Cosa nostra nel territorio siciliano, mediante la presenza, in quasi tutto il territorio, di una capillare struttura mandamentale. L'attività criminale e gli interessi mafiosi di Cosa nostra continuano a estendersi all'intero territorio nazionale. Le risultanze delle più recenti indagini descrivono Cosa nostra come un'associazione criminale volta a consolidare la sua eterna vocazione mercantilistica, mediante il ritorno alla c.d. 'strategia del silenzio', già propugnata dal triumvirato Badalamenti-Bontate-Inzerillo in epoca antecedente all'era dei Corleonesi. Cosa nostra continua a fare ricorso a strategie criminali violente e omicidiarie solo ove strettamente necessario alla composizione di equilibri criminali eventualmente turbati: è di esempio il recente caso dell'omicidio di Giuseppe Incontrera, ritenuto ai vertici del mandamento di Porta Nuova, avvenuto a Palermo il 30 giugno 2022, o quelli, più risalenti, riguardanti il mandamento di Belmonte Mezzagno, intervenuti a seguito della collaborazione con la giustizia dell'ormai *ex capo* Bisconti

Giovanni. Dal punto di vista economico Cosa nostra ha sfruttato a proprio vantaggio la gravissima crisi originata dalla pandemia da Covid, ponendosi come dispensatrice di sostegni economici nei confronti di una parte della popolazione. Può inoltre affermarsi che è stata definitivamente superata la frattura fra ‘corleonesi’ e ‘perdenti’. A riprova di ciò vi è la vicenda di Inzerillo Tommaso, appartenente alla storica omonima famiglia di ‘perdenti’, al quale era stato offerto un posto nella ricostituenda Commissione provinciale. È poi stata documentata la sinergia criminale, declinata in una intensa interlocuzione, delle famiglie mafiose di Agrigento e Trapani con Cosa nostra americana, riconducibile rispettivamente al gruppo Gambino e Bonanno di New York, al fine di concludere operazioni economiche finalizzate ad attività di riciclaggio di ingenti somme di denaro di provenienza illegale dagli Stati Uniti. A Palermo vi è stata la ricostituzione, nel 2018, della Commissione provinciale (smantellata dalla precedente, efficace, azione investigativa e giudiziaria). Le estorsioni costituiscono il sistema tradizionale più immediato e diretto di finanziamento economico, vitale per consentire il sostentamento di un gran numero di sodali detenuti e delle loro famiglie. Il quadro generale emerso dalle investigazioni è quello di un sistema ancora basato su una capillare imposizione del pagamento del ‘pizzo’, anche in considerazione del fatto che le persone offese assai raramente sporgono autonoma denuncia per estorsione, pur a fronte di un crescente, sia pur non particolarmente significativo, numero di denunce presentate da imprenditori.

Il traffico di sostanze stupefacenti, realizzato mediante il collegamento e la cooperazione con gruppi criminali di altri territori, come la Campania e la Calabria, ma anche internazionali, in particolare con i *narcos* sudamericani (colombiani), rappresenta un altro settore di primaria importanza per gli interessi mafiosi.

Di particolare rilevanza, il settore delle energie alternative, dove è stato svelato il *business* della compravendita di concessioni di energia rinnovabili, di impianti fotovoltaici, eolici e di biometano. Vi è poi la questione dei finanziamenti europei da distribuire in

attuazione al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza. È in questo ambito che è stata disvelata la fitta rete di relazioni e rapporti di imprenditori spregiudicati con dirigenti e politici regionali nonché con soggetti istituzionali, al fine di ottenere, dietro versamento di denaro, corsie preferenziali e trattamenti di favore nel rilascio dei provvedimenti di autorizzazione e concessione per lo sviluppo e lo sfruttamento delle energie alternative.

Una terza fonte di reddito è costituita dalla infiltrazione della mafia nel settore del gioco illegale. La penetrazione mafiosa riguarda l'imposizione e gestione di *slot machine* all'interno di esercizi commerciali, le scommesse sportive *on line* nonché il fenomeno dei *match fixing*.

Nonostante il settore degli appalti abbia manifestato negli ultimi tempi una gravissima crisi sull'intero territorio nazionale, Cosa nostra non ha abbandonato le strategie di condizionamento e controllo degli appalti, soprattutto di piccole e medie dimensioni, tuttora gestiti dagli enti locali.

Nel corso delle diverse competizioni elettorali, amministrative e politiche, si è registrato ancora una volta il fenomeno del c.d. 'voto di scambio'. La funzione 'sociale' di Cosa nostra sul territorio ha ripreso peraltro a manifestarsi in tutta la sua tradizionale capacità di risoluzione di qualunque conflitto possa insorgere all'interno delle singole realtà territoriali: si va dall'intervento per risolvere litigi familiari alle transazioni per stabilire i tempi di pagamento di debiti ancora insoluti, alla organizzazione delle feste rionali, addirittura al controllo di gruppi *ultras* del calcio cittadino, finalizzato a evitare disordini all'interno degli stadi delle città. L'atteggiamento di prudenza nei confronti della esibizione della violenza è stato mantenuto dai vertici dei singoli mandamenti mafiosi anche nei confronti della mafia nigeriana. Eppure, la presenza di sodalizi etnici avrebbe potuto essere la causa di un sanguinoso conflitto per ragioni derivanti dal controllo delle piazze di spaccio. Cosa nostra ha saputo mediare al fine, sinora conseguito, di evitare scontri.

Da segnalare due sentenze di speciale rilievo aventi ad oggetto fatti avvenuti nel periodo che muove dall'attentato dell'Addaura



del 1989 sino alle stragi siciliane del 1992. In data 19 marzo 2021 il GUP del Tribunale di Palermo ha condannato Madonia Antonino, componente della Commissione provinciale di Cosa nostra, per il duplice omicidio dell'agente di Polizia Antonino Agostino e della moglie incinta Giovanna Ida Castelluccio, consumato immediatamente dopo l'attentato dell'Addaura, riconoscendo la riconducibilità del delitto a una sequenza di eventi omicidiari nei confronti di soggetti, alcuni dei quali in contatto con i Servizi di sicurezza, che intendevano agevolare la cattura dei numerosi latitanti dell'organizzazione mafiosa all'epoca in liberta, tra cui Riina Salvatore e Provenzano Bernardo. In data 23 settembre 2021 la Corte di Assise di appello di Palermo ha confermato parzialmente la sentenza di condanna di primo grado del 19 aprile 2018 nei confronti dei vertici di Cosa nostra. Questi ultimi avevano avviato nel periodo stragista una interlocuzione (sfociata nel delitto contestato di concorso in violenza e minaccia aggravata ad un Corpo politico dello Stato) con gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri imputati: gli ufficiali sono stati assolti per carenza dell'elemento soggettivo del reato. In provincia di Trapani il potere mafioso conserva una struttura unitaria e verticistica, in quanto saldamente nelle mani dell'ex latitante Matteo Messina Denaro, il quale ha organizzato Cosa nostra secondo un modello caratterizzato da un familismo fortemente accentuato, ove al vincolo mafioso solitamente corrisponde quello di sangue. Cosa nostra trapanese continua a contraddistinguersi per tradizione e innovazione in considerazione dello stretto e pericoloso legame, oltre che con settori della borghesia professionale e della pubblica amministrazione collusa, con esponenti politici locali corrotti, come dimostrato dai diversi procedimenti penali per il delitto di cui all'art. 416-ter c.p., nonché con la massoneria.

Cosa nostra agrigentina si è altresì connotata per il forte radicamento nel territorio, costituendo una delle più inaccessibili roccaforti del potere mafioso, in quanto ancorata alle regole tradizionali e storiche, difficilmente permeabile dall'esterno e priva di recenti defezioni dall'interno. Si è inoltre constatata la

rinnovata presenza della “Stidda”, riorganizzatasi in alcuni comuni dell’entroterra della provincia di Agrigento intorno alle figure di ergastolani semiliberi che hanno sfruttato la legislazione premiale – segnatamente l’istituto della “collaborazione impossibile” – per riacquistare la libertà e agire sul territorio con il supporto di soggetti liberi.

La strumentalizzazione delle prerogative connesse alla professione di avvocato ha consentito di creare un canale di comunicazione con esponenti apicali di Cosa nostra dei territori di Agrigento, Trapani e Caltanissetta, sottoposti allo speciale regime detentivo di cui all’art. 41-*bis* ord. pen., così consentendo loro, dopo anni di isolamento, di ricevere e inviare messaggi da e verso i sodali in libertà. Altre zone del territorio siciliano operano con connotazione maggiormente rurale (c.d. “mafia dei pascoli”): permane, a tal proposito, il fenomeno del sistematico accaparramento, mediante fittizie intestazioni di beni a meri prestanome, di terreni agricoli, alcuni anche demaniali, finalizzato al conseguimento indebito di contributi comunitari concessi dall’Unione Europea per il sostegno dello sviluppo agricolo. Da segnalare è la sentenza di condanna del 20 ottobre 2020 in danno di Matteo Messina Denaro che ha accertato che l’*ex* latitante è stato uno dei protagonisti di tutta la stagione stragista che, avviata nel 1992 in terra di Sicilia, si è snodata su tutto il territorio della penisola, arrivando ad aggredire, nel 1993, il patrimonio storico e artistico della nazione. Matteo Messina Denaro ha partecipato attivamente a pianificare la stagione del violento attacco allo Stato con la finalità eversiva di condizionare la vita politica del Paese attraverso l’uso delle bombe. Il risultato più significativo del processo è stato proprio quello di avere riconosciuto la responsabilità penale dell’*ex* latitante anche per le stragi del 1992, in quanto già condannato con sentenza irrevocabile della Corte di Assise di Firenze, all’esito del processo a carico di Bagarella + 25, per quelle sul continente nel 1993. Infatti, Matteo Messina Denaro era stato ritenuto estraneo alle stragi del 1992 anche a causa di alcuni collaboratori di giustizia che avevano inquinato le indagini, prospettando piste investigative

inconsistenti e fuorvianti. L'istruttoria dibattimentale ha ricostruito la fase deliberativa delle stragi, evidenziando il ruolo di collante svolto da Messina Denaro fra le varie anime dello schieramento corleonese diretto da Salvatore Riina, la mafia trapanese, alcune logge massoniche 'coperte' e settori deviati delle istituzioni. Nella Sicilia orientale, e in particolare nella città di Catania, Cosa nostra è rappresentata dalle storiche famiglie alle quali si affiancano altri sodalizi che, seppur fortemente organizzati, evidenziano maggiore fluidità sul piano strutturale, non configurandosi organicamente in Cosa nostra. Anche in quest'area rimane alta l'attenzione nei riguardi dell'indebita percezione dei contributi comunitari per il sostegno allo sviluppo rurale.

Deve dunque concludersi sottolineando che Cosa nostra manifesta tuttora elevata potenza criminale resistendo a ogni crisi e a ogni attività di contrasto, avendo la stessa maturato, nel corso della sua lunga storia (circa 160 anni), una raffinata capacità di gestione del potere criminale e di intessere rapporti intensi, e non del tutto disvelati, con la società civile e le istituzioni dello Stato.

### ***b) Camorra***

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno la 'camorra' è stata caratterizzata anch'essa da un processo di profonda trasformazione, passando da organizzazione che utilizza prevalentemente l'impiego della violenza e della minaccia per far valere la propria forza di intimidazione, ad organizzazione proiettata verso paradigmi di sopraffazione economica gestiti attraverso la creazione o lo sfruttamento di un reticolo di relazioni affaristiche e collusive. Si tratta di una trasformazione capace di alterare il mercato delle imprese e di influenzare i processi decisionali della spesa pubblica in ambito locale. Tuttavia, accanto a questa dimensione del fenomeno criminale, maggiormente percepita dalla popolazione in quanto di immediato allarme per la sicurezza collettiva, ve ne è un'altra, non meno pericolosa, pervasiva del tessuto sociale ed economico, che ne subisce una

progressiva distorsione. Diverse sono le indagini, anche recenti, che documentano come i principali cartelli camorristici coincidano con ramificate e sofisticate costellazioni di imprese, concepite e gestite secondo moderni e raffinati modelli di espansione affaristica. Tutto ciò spiega altresì il dinamismo affaristico che proietta le reti camorristiche su scala transnazionale, ma anche, più in generale, la capacità di continua rigenerazione di strutture, legami e connessioni relazionali dotate di intrinseca attitudine all'adattamento sociale.

La pretesa delle organizzazioni storiche più strutturate, di giungere a un controllo sociale volto a escludere dal territorio ogni elemento di disordine e instabilità, spesso è andata delusa e ha generato forme di ribellione sempre più violente da parte di gruppi meno strutturati, formati per lo più dalle nuove leve, meno ossequiose e indifferenti rispetto alle regole imposte dalla vecchia camorra. L'analisi strutturale della criminalità organizzata di origine campana conduce ancora una volta ad affermare che non esiste un modello unitario, consolidato, verticistico a cui possano essere ricondotti i fenomeni criminali oppressivi che caratterizzano il territorio del distretto di Napoli, ma anche alcune regioni del centro e del nord Italia. I modelli in cui si articola la camorra sono variegati e distribuiti in modo non omogeneo sul territorio e spesso operano in contrasto tra loro. Da un punto di vista organico, nonostante l'indebolimento di alcune strutture criminali camorristiche monolitiche e 'totalizzanti' quanto alla loro presenza sul territorio (si pensi alla confederazione dei Casalesi), rimangono tuttavia attivi gruppi criminali consolidati, sopravvissuti anche al notevole attivismo giudiziario degli ultimi anni. Questa condizione, tuttavia, insieme alla sua intrinseca instabilità, eleva notevolmente il livello del rischio e complica la reazione giudiziaria, chiamata a rincorrere modifiche repentine degli assetti criminali, spesso senza poter contare su informazioni strutturate in ordine alla composizione e all'attività di gruppi, che – pur acquisite con continuità dagli organi investigativi – diventano rapidamente obsoleti, per la rapida evoluzione delle dinamiche

criminali sul territorio.

Può dirsi confermata, quanto al profilo strutturale, la compresenza sul territorio della città metropolitana di Napoli di almeno due tipologie di organismi criminali, spesso perfino in contrapposizione tra loro. Innanzitutto, continuano a essere presenti le organizzazioni camorristiche ‘storiche’, che – sebbene abbiano dovuto spesso affrontare un rinnovamento, sia nella composizione, che nell’approccio metodologico – hanno saputo gestire il cambiamento nel solco della continuità con le vecchie gerarchie. Se si limita l’analisi alla città di Napoli è indubitabile che le dinamiche criminali siano tuttora influenzate dalla contrapposizione tra due grandi cartelli criminali principali: la c.d. “alleanza di Secondigliano” (dei clan Licciardi, Mallardo e Contini) e il clan dei Mazzeola. Nondimeno, in alcune zone della città di Napoli coesiste una tipologia di associazione di stampo mafioso sostanzialmente anarchica, che necessita per l’autoaffermazione sul territorio del ricorso a forme di violenza eclatanti, spesso gratuite. Questa camorra di ‘bande’ criminali, anche per la tendenziale mutevolezza e l’assoluta inaffidabilità, quasi mai riesce a instaurare un rapporto con l’impresa capace di superare la tradizionale dinamica estorsiva. È molto raro che questi organismi criminali abbiano la lungimiranza di stipulare accordi di cointeressenza o di semplice collaborazione con l’imprenditoria. In alcune zone della città di Napoli si è dunque riscontrata una proliferazione di queste aggregazioni criminali, caratterizzate, per di più, dalla giovane età degli affiliati, dall’uso disinvolto di armi da fuoco, anche micidiali, e dalla frequente utilizzazione del traffico di stupefacenti come strumento di rapido arricchimento. Negli ultimi due anni, poi, i clan sono riusciti a trasformare in occasione anche la pandemia, sfruttando le restrizioni e i disagi connessi come valida occasione per rafforzare la propria presenza sul territorio e per creare consensi, in alcuni casi anche allentando la morsa del *racket* delle estorsioni nei confronti dei commercianti e degli imprenditori in difficoltà a causa delle restrizioni. Sotto altro profilo, i clan di camorra più strutturati ancora una volta hanno individuato nel sistema degli

interventi dello Stato finalizzati a sostenere alcuni settori economici in crisi un'ulteriore occasione di espansione e diversificazione degli interessi criminali, da realizzare mediante imprese contigue (se non addirittura interne al sistema criminale) che hanno in molti casi avuto accesso ai *bonus* per le ristrutturazioni edilizie. Infine, segnali di interesse si registrano, come era prevedibile, per i fondi P.N.R.R., nell'ambito di un percorso di infiltrazione nella economia legale già intrapreso da decenni e che ha fatto la fortuna delle cosche 'storiche', ormai lontane dalla criminalità di strada.

### c) 'Ndrangheta

Le recenti attività investigative e processuali confermano la piena operatività della 'ndrangheta non solo in Calabria ma anche nel Centro-nord Italia, oltre che in diversi Paesi europei ed extraeuropei. Sono ormai numerose le sentenze che hanno attestato la presenza, in particolare in regioni quali la Lombardia, il Piemonte, l'Emilia Romagna e la Liguria, di strutture di 'ndrangheta che, pur replicando le medesime caratteristiche delle strutture calabresi, sono dotate di autonomia gestionale, operativa e decisionale, riservando alla struttura centrale solo le questioni di rilevante interesse generale. È stata dunque confermata la caratteristica di unitarietà della 'ndrangheta, che, in tutte le zone ove si radica, ripete le caratteristiche organizzative (le locali, le cariche, le doti, etc.), operative (il controllo del territorio, le infiltrazioni nella vita politico-democratica, il metodo intimidatorio), rituali (le forme di affiliazione e di promozione), nonché procedurali (l'assistenza alle famiglie dei detenuti, la feroce sanzione delle violazioni) proprie delle strutture della 'ndrangheta insediata in Calabria.

Le indagini degli ultimi anni hanno disvelato un *modus operandi* che privilegia, non solo al nord ma anche nella regione d'origine, la metodologia dell'accordo rispetto a quella dell'intimidazione, scelta facilitata dalla ben nota capacità criminale della suddetta organizzazione mafiosa. Alle regioni nelle quali la 'ndrangheta è da anni operativa con vere e proprie

strutture organizzate, come la Lombardia, il Piemonte, la Liguria e l'Emilia Romagna, bisogna aggiungere il Veneto, come dimostrato dalle indagini degli ultimi due anni, che hanno già avuto un primo, importante, riscontro processuale con la pronuncia di due sentenze di condanna di una cinquantina di soggetti accusati di appartenere a cosche attive nel veronese, emesse in sede di giudizio abbreviato a Venezia nel luglio e nel novembre 2021. Altre regioni, quali la Toscana, l'Abruzzo e le Marche, continuano a essere luoghi di riciclaggio e reinvestimento, attività accompagnate dai necessari accordi con soggetti intranei alla pubblica amministrazione e con imprenditori pronti a mettere a disposizione della 'ndrangheta le proprie strutture economiche, lucrando profitti, sia in modo diretto, sia acquisendo posizioni di supremazia nei settori di competenza, a partire dalla fase di partecipazione alle gare bandite dai vari enti locali. È opportuno richiamare gli esiti di alcuni procedimenti particolarmente significativi. Note indagini della Direzione Distrettuale Antimafia di Catanzaro, di cui si è diffusamente parlato nelle relazioni degli scorsi anni, che hanno coinvolto, oltre a capi e affiliati di svariate cosche attive nei territori delle provincie di Vibo Valentia e Crotone, anche professionisti, soggetti con ruoli apicali all'interno della pubblica amministrazione, esponenti delle istituzioni, nonché appartenenti alle forze di polizia, hanno avuto una prima importante conferma processuale con la condanna di molti imputati in sede di giudizio abbreviato. I rapporti con la politica e le infiltrazioni nella pubblica amministrazione sono stati oggetto anche di importanti indagini della Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria, indagini che hanno disvelato il controllo delle cosche, grazie agli illeciti accordi con funzionari e dirigenti amministrativi, della gestione, per esempio, dei servizi cimiteriali del Comune di Reggio Calabria e ancora delle strutture sanitarie attive in vari territori, tutte facenti capo all'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria. In proposito va evidenziato come la sempre più incisiva infiltrazione 'ndranghetista nel contesto della sanità regionale, nelle aziende ospedaliere e territoriali e soprattutto all'interno delle strutture



convenzionate, abbia come immediato effetto, in particolare in Calabria, un progressivo aumento del ‘controllo del consenso’, da cui deriva, ovviamente, un potenziamento della posizione nei rapporti con la politica: da qualche anno, invero, la ‘ndrangheta, piuttosto che ricercare contatti con i ceti politico-amministrativi, preferisce fornire appoggio a soggetti che di essa sono diretta espressione, determinandone spesso l’elezione a livello locale, regionale e nazionale.

La ‘ndrangheta, grazie al consenso sociale acquisito e a una grossa capacità di mimetizzazione, è presente, oramai da anni, praticamente in tutti i settori economici, gestendo, in modo diretto e indiretto, le attività nei vari territori o, comunque, traendone profitto in vario modo. Il risultato degli accordi criminosi – acclarati, ancora una volta, non solo in Calabria ma anche nel centro-nord – è stato l’accaparramento da parte delle famiglie di ‘ndrangheta, per un verso, di rilevanti risorse pubbliche, e, per altro verso, un forte aumento degli spazi di controllo del consenso, conseguente alle assunzioni – rientranti nel *pactum sceleris* o, comunque, imposte alle aziende – di soggetti, le cui famiglie rimarranno riconoscenti a vita, votando, senza alcun problema, i soggetti indicati dalle cosche. Vi sono settori economici pressoché monopolizzati dalla ‘impresa’ ‘ndrangheta, in particolare l’edilizia e la distribuzione alimentare; tanti altri sono fortemente inquinati dalla presenza della mafia calabrese, dalla ristorazione, al mercato immobiliare, dal traffico di rifiuti e delle energie rinnovabili a quello della distribuzione all’ingrosso di prodotti sanitari, che, a causa della pandemia, è stato fonte, negli ultimi due anni, di profitti particolarmente elevati. Gli interessi delle cosche si sono estesi, in particolare in Calabria, nel settore degli autotrasporti e di quello ortofrutticolo.

Sul fronte dell’azione di contrasto, laddove ci si è imbattuti in vere e proprie imprese mafiose, lo strumento utilizzato è stato quello della confisca; in altri casi, invece, in presenza di rapporti coinvolgenti esclusivamente alcuni settori dell’attività economica o solo alcuni soggetti interni alla struttura societaria, si è scelto

di operare attraverso i percorsi alternativi dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, nella prospettiva di bonifica dell'azienda dal condizionamento mafioso.

Con riferimento alla capacità di infiltrazione della 'ndrangheta nell'economia reale, vi è stata una indagine di particolare complessità, che ha riguardato anche altre mafie autoctone denominate 'Petrolmafie', il cui positivo esito è stato determinato anche dall'intensa attività di coordinamento svolta dal Procuratore nazionale tra le sei direzioni distrettuali antimafia interessate (oltre a Reggio Calabria e Catanzaro, anche Roma, Napoli, Lecce e, in una prima fase, Catania). Le attività investigative hanno disvelato, per la prima volta in modo chiaro e specifico, gli interessi di tutte le mafie italiane – 'ndrangheta, camorra, mafie pugliesi e cosche catanesi – nel settore degli idrocarburi, con profitti enormi, ovviamente in contanti, derivati dalle imponenti frodi tributarie e dall'attività di contrabbando – con successivo riciclaggio o autoriciclaggio – realizzate grazie a molteplici imprese cartiere. Di grande rilievo i sequestri eseguiti anche per equivalente, di denaro contante per vari milioni di euro, aziende e beni immobili.

Altro dato da ritenersi acquisito è quello relativo all'operatività della 'ndrangheta all'estero, in Europa e in diversi altri Paesi del mondo. Tale capacità di radicamento delle cosche di 'ndrangheta in diversi Paesi europei e in Canada ha trovato conferma nelle più recenti indagini delle Procure distrettuali e, in particolare, di quelle di Reggio Calabria e Catanzaro, che hanno disvelato, per un verso, una organizzazione che continua a gestire, attraverso i consolidati rapporti con i cartelli sud-americani, gran parte del traffico internazionale della cocaina e che, al contempo, si avvale delle solide basi territoriali create nel tempo, per garantirsi lauti profitti derivanti, non solo dai predetti traffici, ma anche da quello che è ormai divenuto un vero e proprio controllo di varie attività economiche, che fungono da canale di reinvestimento dei profitti criminali. In Europa, il Paese ove si riscontra una più diffusa operatività di famiglie di 'ndrangheta, è la Germania, anche se gli scali portuali di Belgio e Paesi Bassi (Anversa e Rotterdam)

continuano a essere luoghi di destinazione di carichi di cocaina provenienti dal sud-America. Le indagini hanno confermato un forte interesse della 'ndrangheta anche per la Svizzera, nel contesto di attività investigative in relazione alle quali si è sempre avuta una proficua collaborazione con la Procura Federale Elvetica. Di notevole interesse anche l'operazione della Direzione Distrettuale Antimafia di Genova denominata "Ponente" relativa alla presenza di esponenti della cosca Gallico di Palmi, a loro volta in contatto con esponenti della famiglia Magnoli, originaria di Rosarno (RC), imparentati con i Molè di Gioia Tauro (RC), da anni stanziali in Costa Azzurra e inseriti nel settore del narcotraffico. La recente indagine svolta dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria, denominata "'ndrangheta Canadian connection" ha confermato la presenza delle famiglie Comisso e Figliomeni di Siderno nella regione dell'Ontario e nella città di Toronto (Canada) già emersa in diverse pregresse attività. L'*input* per l'avvio dell'indagine è stato un omicidio, commesso a Siderno nel 2018, e il viaggio del fratello della vittima a Toronto per accertare le ragioni dell'omicidio. La presenza della 'ndrangheta in Australia – dato prepotentemente emerso già nelle indagini del 2010 – ha trovato ulteriore conferma nell'indagine nota come operazione *Eyphemos*, che ha colpito le cosche di S. Eufemia d'Aspromonte e di Sinopoli. Invero, durante l'attività venivano captati ripetuti riferimenti all'Australia, con contatti finalizzati a risolvere il problema della spoliazione dei gradi di un soggetto, che aveva commesso una 'trascuranza', all'interno di un certo locale, situazione gestita in Australia con le direttive provenienti dalla Calabria.

La 'ndrangheta continua a mantenere una posizione di predominio, sia a livello nazionale che internazionale, nel settore del traffico di sostanze stupefacenti, in particolare cocaina, acquistata in Sud America e importata in Europa. Le investigazioni delle Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria e Catanzaro continuano a dar prova dei rapporti privilegiati tra la 'ndrangheta e i principali cartelli sud-americani, da quelli colombiani a quelli argentini, da quelli brasiliani a quelli messicani ed equadoregni. Tali

rapporti si concretizzano anche nella costituzione di vere e proprie reti di protezione della latitanza dei grandi *broker* della cocaina. È ormai acclarato il sistematico utilizzo, da parte dei narcotrafficienti, di metodi di comunicazione non convenzionali, con dispositivi elettronici che si avvalgono di tecniche di messaggistica criptata, oggi in parte disvelate, con la conseguente acquisizione, grazie anche all'appoggio di *Eurojust*, di numerosissimi dati, che hanno consentito il raggiungimento di formidabili risultati, non ancora del tutto noti, sul piano investigativo. Ultimo dato di rilievo è la sentenza, pronunciata dalla Corte d'Assise di Reggio Calabria, in data 24 luglio 2020 – con motivazione depositata il 21 gennaio 2021 – di condanna all'ergastolo di Filippone Antonino e Graviano Giuseppe quali concorrenti morali, sul piano decisionale e 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 e il febbraio 1994 (c.d. procedimento 'ndrangheta stragista). L'importanza di tale pronuncia è nell'aver riconosciuto come provata – ovviamente solo in primo grado, trattandosi di processo pendente in fase di appello – l'ipotesi accusatoria secondo cui anche la 'ndrangheta ebbe a condividere la c.d. strategia stragista, che Cosa nostra cominciò a programmare nell'estate/autunno 1991 e ad attuare all'indomani della definitiva conferma, il 30 gennaio 1992, della sentenza relativa al c.d. maxi-processo istruito da Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Le stragi continentali di Milano, Firenze e Roma del periodo maggio/luglio 1993, si afferma nella sentenza sopra richiamata, non sono state le uniche azioni criminose attuative di quella strategia, in quanto nello stesso contesto, si collocano i tentati omicidi del 2 dicembre 1993 e del 1° febbraio 1994 e il duplice omicidio del 18 gennaio 1994, posti in essere da uomini della 'ndrangheta in danno di tre pattuglie di carabinieri in servizio nella zona tra Scilla e Villa San Giovanni. La decisione è di straordinaria importanza, nel più ampio contesto delle attività investigative ancora in corso, finalizzate a comprendere compiutamente le ragioni di quelle stragi e all'individuazione di ulteriori responsabilità sinora non accertate.

#### *d) Mafie pugliesi*

Le mafie pugliesi, pur essendo caratterizzate da molteplici e differenti organizzazioni criminali, continuano a consolidare, anche 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 c.d. mafie storiche (con particolare riferimento alla 'ndrangheta e alla camorra cutoliana) con elaborazioni criminali originali e autoctone, ispirate a 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 suddette organizzazioni criminali stanno sviluppando una politica di consolidamento e di espansione, in cui all'originaria pervasiva capacità di controllo militare del territorio si va sempre più associando una spiccata vocazione relazionale, finalizzata all'attuazione di un più evoluto modello di mafia degli affari. Il percorso evolutivo delle mafie pugliesi, soprattutto di quelle legate all'area foggiana, ha compiuto, in epoca recente, un decisivo salto di qualità, rappresentato dalle relazioni instaurate nell'ambito del narcotraffico internazionale con le mafie albanesi e con i cartelli sudamericani stanziati nel Nord Europa. Nella città di Bari, all'interno dei più importanti sodalizi mafiosi locali, si è verificata l'affermazione di una nuova classe dirigente, particolarmente ambiziosa e spregiudicata, che è stata capace di mettere in discussione i vecchi equilibri di potere e di assumere una posizione dominante nel controllo del mercato degli stupefacenti, sviluppando stabili proiezioni operative nei paesi della provincia. Un importante cambiamento si registra anche nei rapporti tra le mafie pugliesi e le c.d. mafie storiche, sempre più orientati verso una cooperazione sinergica, su tendenziali basi paritarie, all'interno di contesti in cui, non di rado, sono proprio le organizzazioni pugliesi ad assumere il ruolo di primo piano per l'elevatissima specializzazione acquisita in determinati settori criminali.

Il nuovo afflusso di capitali provenienti dal traffico internazionale di droga ha consentito alle organizzazioni mafiose

pugliesi di potenziare e modernizzare i percorsi di infiltrazione mafiosa nei circuiti economico-imprenditoriali, privilegiando settori di intervento altamente strategici legati alle peculiari risorse del territorio – come i settori agroalimentare e turistico – ovvero capaci di assicurare enormi margini di guadagno – come il settore del *gaming*, del traffico di petroli e delle criptovalute. Tale fenomeno ha determinato il coinvolgimento di una rete sempre più diffusa di professionisti e funzionari appartenenti alla cosiddetta zona grigia, favorendo, allo stesso tempo, un ulteriore aumento del livello di penetrazione delle mafie pugliesi all'interno del settore politico-amministrativo locale, come si evince dai significativi casi di scioglimento di amministrazioni comunali per inquinamento mafioso che hanno interessato taluni comuni ricadenti nelle province di Lecce, Bari e, soprattutto, Foggia.

Un particolare approfondimento merita il capitolo dedicato alle c.d. mafie foggiane: un fenomeno criminale a lungo sottovalutato e in preoccupante espansione, che rappresenta l'espressione più pericolosa e insidiosa delle mafie pugliesi e che costituisce uno dei motivi di maggior allarme sociale in ambito nazionale. Si tratta di temibili organizzazioni criminali che hanno consolidato nel tempo una penetrante capacità di controllo militare del territorio, con un vincolo associativo di matrice 'ndranghetista saldamente strutturato su base familiare e una metodologia operativa fondata sulla ferocia spregiudicata di derivazione cutoliana. Va segnalata, soprattutto negli ultimi anni, una risposta sempre più forte da parte dello Stato, con l'elaborazione di una efficace e strutturata metodologia di contrasto, a cui ha fatto seguito il conseguimento di importanti risultati giudiziari e l'emersione di nuovi collaboratori di giustizia foggiani, dopo che, per oltre un decennio, non si erano registrate defezioni associative.

Un ulteriore fronte emergenziale, che rischia di essere pericolosamente sottovalutato, è quello rappresentato dalla criminalità organizzata operante nella provincia BAT, in cui coesistono colonie criminali riconducibili a sodalizi baresi e foggiani e gruppi mafiosi autoctoni, radicati appunto nei comuni

di Andria, Barletta e Trani. Ad attestare un livello di allarme della situazione della criminalità mafiosa nella BAT, pari a quello che, da tempo, si registra nella provincia di Foggia, vi sono i più recenti dati delle statistiche ufficiali che collocano la provincia BAT, come quella foggiana, ai primi posti in Italia per indice di mafiosità. Indicativi sono, a tal riguardo, i numerosi episodi delittuosi di natura palesemente ritorsivo-intimidatoria contro esponenti delle forze dell'ordine e, in generale, delle istituzioni, taluni anche gravi; così come i reiterati allarmanti casi di lupara bianca verificatisi nel territorio di Canosa, che hanno riguardato esponenti della criminalità locale operanti nel settore degli stupefacenti e delle estorsioni.

## ***2) Le mafie straniere***

### ***a) La mafia nigeriana***

Tra i fenomeni criminali ascrivibili ad associazioni delinquenziali su base etnica, spicca quello riconducibile alla cosiddetta “mafia nigeriana”. La nascita della criminalità organizzata nigeriana è abbastanza recente, risale infatti alla metà del secolo scorso, quando nelle università nigeriane, in particolare quelle insistenti sul delta del Niger (area ricca di risorse naturali) nascevano i famosi *cult*, confraternite create sul modello americano che avevano lo scopo di combattere l'*apartheid*, il razzismo e ogni altra forma di violenza attraverso l'elevazione dei valori morali. Dagli anni '60 in poi, a causa del colpo di stato e delle successive spinte secessioniste, la Nigeria ha attraversato un lungo periodo di guerra civile che, di fatto, ha portato alla morte di circa tre milioni di persone per fame e malattie. Come ogni sodalizio organizzato, anche la citata criminalità ha infiltrato il tessuto economico e politico del proprio Paese per poi allargare i propri interessi al di fuori dei confini nazionali, sfruttando il proprio *know-how* criminale. Nonostante il Governo della Nigeria, abbia introdotto, già da molti anni, il reato costituzionale (*Secret cult and Secret Society Prohibition Bill*) che di fatto proibisce la



creazione o partecipazione alle confraternite, queste, purtroppo sono ancora presenti e operative in tutto il mondo. L'appartenenza alle predette confraternite (*cult*) si connota per il legame etnico nonché per il ricorso alle ritualità magiche ed esoteriche fideistiche conosciute come riti *juju* o *ju-ju* che creano, tra i consociati, un assoggettamento psicologico e un vincolo indissolubile, sfruttato dalle organizzazioni per il controllo dei propri affari e per la tenuta dei sodalizi stessi.

Negli ultimi anni la malavita nigeriana si è stabilmente insediata anche nelle regioni del centro sud, in Campania, nel Casertano e in Sicilia e Sardegna, specialmente nei capoluoghi di regione. La maggior presenza di cittadini nigeriani in Campania si registra sul litorale *domitio*, in particolare a Castel Volturno (CE), comune ricompreso nella cosiddetta Terra dei Fuochi. La coesistenza tra la camorra casertana e la criminalità nigeriana ha registrato, nell'arco del tempo, frequenti episodi di conflittualità spesso tradottisi in ferimenti e omicidi. Le ostilità tra le due espressioni della criminalità organizzata degenerarono con la nota 'Strage di Pescopagano', una frazione di Casal Volturno, avvenuta nel lontano 1990. Attualmente, nell'area in questione, a causa della minore incisività dei clan camorristici, la mafia nigeriana, oltre a gestire il traffico di stupefacenti, è molto attiva nella tratta degli esseri umani finalizzata alla prostituzione. Recenti investigazioni hanno, inoltre, rilevato come la criminalità nigeriana, oltre a esercitare la propria forza di intimidazione, sfruttando la condizione di assoggettamento e di omertà, nei confronti dei propri connazionali, ha raggiunto la capacità di minacciare in egual misura anche soggetti autoctoni.

Un altro esempio di apparente coesistenza tra organizzazioni mafiose italiane e nigeriane, come in precedenza esposto, è dato da quanto accaduto in Sicilia, dove le storiche famiglie mafiose palermitane tollerano la presenza di gruppi organizzati stranieri che operano nei quartieri di competenza delle stesse. Anche in Sardegna, soprattutto nella provincia di Cagliari, cellule criminali nigeriane, di tipo mafioso, sono risultate attive, principalmente nel

traffico di droga, oltreché nello sfruttamento della prostituzione e nella tratta degli esseri umani.

Dall'esame delle risultanze investigative, emerge come la mafia nigeriana sia connotata da organizzazioni unitarie e piramidali, con solide basi nel Paese di origine da dove, attraverso diverse propaggini, opera su scala internazionale in vari continenti e in diverse nazioni tanto da dover essere considerata una seria minaccia a livello globale. In ordine ai settori di interesse criminale, la mafia nigeriana, come assodato dalle numerose indagini a livello nazionale e internazionale, è specializzata in diversi reati: uno dei più rilevanti è quello della tratta degli esseri umani finalizzata allo sfruttamento del lavoro nero e, soprattutto, della prostituzione, ramo dove l'organizzazione mafiosa gestisce e controlla tutte le fasi, dall'adescamento delle risorse umane in Nigeria fino all'impiego delle medesime nei vari Paesi del mondo. In particolare, lo sfruttamento della prostituzione viene esercitato ai danni di giovanissime nigeriane reclutate nelle aree maggiormente depresse della nazione, caratterizzate da un'estrema povertà. A tal fine, i predetti sodalizi, si avvalgono della figura strategica di *ex* prostitute chiamate *maman* o *madame*, incaricate di convincere le giovani a partire. In tale ambito, in alcune aree del nostro territorio (per lo più in Campania e nel settore Nord Est) è stato osservato come lo sfruttamento della prostituzione nigeriana coesista con quello di matrice albanese per la contestuale compresenza di entrambe le etnie. Oltre alla prostituzione i canali della tratta sono sfruttati anche per far giungere nel nostro Paese manovalanza a bassissimo costo da destinare al lavoro nero, che per lo più verrà sfruttato, a condizioni disumane, nel settore dell'agricoltura prevalentemente nelle regioni del sud Italia. A quanto detto si aggiunge che la mafia nigeriana è particolarmente versatile nel saper sfruttare le rotte internazionali del narcotraffico adattandosi repentinamente alle operazioni antidroga svolte dalle forze di polizia.

Un altro dei rami criminali di interesse da parte della mafia in esame è quello del trasferimento fraudolento di denaro: infatti,

gli ingenti paraventi illeciti derivanti dalle varie attività delittuose svolte in Italia, come negli altri Paesi del mondo, necessitano di essere rimessi nelle casse delle organizzazioni centrali presenti in madre patria. A tale scopo, al fine di evitare ogni tipo di tracciabilità, vengono utilizzate tecniche di trasferimento del denaro, attraverso sistemi bancari illegali che si avvalgono per lo più del metodo dell'*hawala*.

### **3) Il terrorismo interno**

#### **a) Le formazioni anarchiche**

Con riguardo al tema del terrorismo interno, giova osservare che la maggior fonte di minaccia è rappresentata, anche per il 2021 e 2022, dalle manifestazioni violente e dalle attività istigatorie e apologetiche di matrice anarchica. In linea generale, occorre osservare che le formazioni anarchiche insurrezionaliste riservano particolare attenzione alle situazioni di contrasto sociale poiché queste possono evolvere in azioni di contrapposizione anche violenta contro gli apparati istituzionali e quindi costituire un'opportunità da sfruttare nei termini di un'auspicata prospettiva di rivolta e insurrezionale, o per avvicinare e fidelizzare ulteriori soggetti all'ideologia anarchica e violenta. Al riguardo, per quanto concerne in particolare il settore dell'anarchia insurrezionale, si segnalano le presenze e le azioni di danneggiamento, aggressione e attentati (le c.d. azioni dirette) compiute negli ultimi anni non solo nell'ambito delle attività dei movimenti *no Tav*, *no Muos* e *no Tap*, ma anche le condotte relative al tema delle cosiddette "nocività" (c.d. campagne contro il progresso scientifico) con danneggiamenti a ripetitori telefonici, alle attività delle società impegnate in settori energetici tra le quali quello di origine fossile (così, l'ENI e ENJOI) e nucleare, nonché delle aziende impegnate nel settore delle biotecnologie.

Negli ultimi mesi, è invece largamente diminuito l'interesse dei gruppi anarchici in ordine al tema delle misure governative adottate per contrastare la pandemia Covid-19. Altro tema di interesse

delle formazioni anarchiche insurrezionali concerne le attività di contrasto al sistema di gestione dei cittadini extracomunitari irregolari. Molte formazioni anarchiche insurrezionali, infatti, negli ultimi anni hanno perpetrato attentati ai danni di Centri di permanenza per i rimpatri o alle aziende che forniscono servizi ai medesimi centri. Da ultimo, in data 12 e 13 novembre 2022, sono stati commessi attentati incendiari ai danni delle sedi locali della società riminese MARR impegnata nella produzione di beni per i suddetti Centri di Permanenza.

Negli ultimi mesi, l'area tematica che maggiormente ha attratto l'interesse aggressivo delle aree anarchiche insurrezionaliste è quella della c.d. repressione ossia della critica violenta alle forze di polizia, all'Autorità giudiziaria, al sistema carcerario e in particolare, da ultimo, al regime detentivo differenziato di cui all'art. 41-*bis* ord. pen. L'aumento di interesse è dovuto alla recente applicazione, nel maggio 2022, del suddetto regime penitenziario nei confronti di un detenuto anarchico. Altre azioni minatorie e aggressive hanno riguardato aziende che si occupano di sicurezza (in particolare della videosorveglianza e dei sistemi di controllo a distanza) anch'esse rientranti, secondo la narrazione anarchica insurrezionale, nella nozione di 'repressione'. Non può infine dimenticarsi, la c.d. "campagna antimilitarista", ovvero l'aggressione portata alle aziende ritenute impegnate nella produzione di armamenti (così, nel luglio 2022, l'invio di un plico esplosivo alla "Leonardo Finmeccanica" rivendicato dalla compagine FAI/FRJ, Nucleo Augusto Massetti), ai sistemi ferroviari e, in genere, al mondo imprenditoriale, bancario e alle associazioni di rappresentanza industriale (così l'ordigno, inviato in data 30 settembre 2020 al presidente dell'Unione Industriale bresciana rivendicato dalla FAI/FRJ, Nucleo Mikhail Zhlobitsky).

Con riguardo alle forme di contrasto giudiziario al movimento anarchico-insurrezionalista occorre rilevare che, negli ultimi anni, oltre all'applicazione di misure di prevenzione, sono stati avviati diversi procedimenti penali e celebrati processi in diverse sedi giudiziarie. In particolare, vi è stata una diffusa maggiore

attenzione alla disamina delle diverse componenti dell'anarchia insurrezionale (così le aree bonanniana, sociale, ambientalista e la c.d. area federativista, facente riferimento alla Federazione Anarchica Informale/Fronte Rivoluzionario Internazionale, siglabile FAI/FRI). Nella maggior parte dei procedimenti sono state affrontate singole fattispecie di attentato e/o manifestazioni istigatorie e apologetiche. In alcuni distretti (così Torino, Roma, Firenze, Bologna, Perugia e Trento) sono state contestate ipotesi associative che hanno riguardato, a seconda dei casi, l'integrazione delle violazioni di cui all'art. 270-*bis*, 270 e anche all'art. 416 c.p. Al riguardo, merita particolare menzione la sentenza n. 38184 del 2022 pronunciata dalla Corte di cassazione che ha confermato la decisione del giudice di merito torinese in ordine alla natura di associazione terroristica della citata Federazione Anarchica Informale-Fronte Rivoluzionario Internazionale. Nella ricostruzione dei giudici di merito e di legittimità la compagine si caratterizza per essere un sodalizio lottarmatista, fondato nel 2003, e che, a differenza delle altre aree insurrezionali anarchiche, rivendica le azioni violente con proprio acronimo e talvolta logo.

### ***b) L'eversione di estrema sinistra***

Passando all'eversione di estrema sinistra, preme osservare che non risultano emergenze circa la recente costituzione di strutture eversive o terroristiche. È stata invece registrata attività di propaganda a favore della lotta armata o l'espressione di solidarietà ai 'prigionieri politici' di lunga data. In relazione a specifiche tematiche (così il tema della critica al sistema carcerario e all'istituto del 41-*bis* ord. pen.) si è anche assistito a forme di contiguità e collaborazione tra anarchici insurrezionali e soggetti con pregressa militanza in formazioni terroristiche di matrice marxista-leninista. Preoccupante anche il riferimento in termini positivi ai disvalori propri del terrorismo degli "anni di piombo" rinvenibile in forme musicali prevalentemente destinate a un pubblico giovanile (in tale prospettiva, si ricorda il procedimento

torinese avente a oggetto la *band* denominata “P38” per il quale, di recente, sono state eseguite perquisizioni in ordine alla violazione di cui all’art. 414 c.p.). Sempre con riferimento al tema del terrorismo di sinistra, giova ricordare il mancato accoglimento, nel giugno 2022, della richiesta di estradizione promossa dallo Stato italiano verso le Autorità francesi nei confronti di dieci soggetti che avevano riportato gravi condanne per fatti commessi durante gli ‘anni di piombo’ (operazione denominata “Ombre Rosse”).

### ***c) Il terrorismo di estrema destra***

Un accenno infine meritano le risultanze sulla strage bresciana di Piazza della Loggia e sulla strage di Bologna. Con riferimento alla prima vicenda, è stata richiesta l’udienza preliminare con riferimento a due soggetti, Zorzi Carlo Maria e Toffaloni Maurizio, quest’ultimo minorenne all’epoca dei fatti avvenuti in data 28 maggio 1974. Per un altro soggetto, Tramonte Maurizio, già condannato per i medesimi fatti, si è concluso lo scorso 5 ottobre 2022 il primo grado del processo di revisione con rigetto dell’istanza. Con riguardo alla strage perpetrata in data 2 agosto 1980 presso la sala d’attesa della stazione di Bologna, lo scorso 6 ottobre 2022 è stato condannato all’ergastolo Paolo Bellini, *ex* appartenente al gruppo di estrema destra denominato Avanguardia Nazionale. La sentenza della Corte di Assise di Bologna nei confronti del Bellini segue quella pronunciata nello scorso 9 gennaio 2020 (depositata il 7 gennaio 2021) nei confronti di Gilberto Cavallini, imputato di concorso in strage unitamente ad altri tre soggetti (Fioravanti, Mambro e Ciavardini), condannati in via definitiva, appartenenti alla formazione di estrema destra denominata Nuclei Armati Rivoluzionari (N.A.R.). Sempre sul fronte dell’estremismo di destra, va detto che, negli ultimi tempi, si è assistito ad un intensificarsi di varie manifestazioni di protesta contra le misure adottate dal Governo, a partire da quelle all’epoca assunte per contrastare la pandemia, sfociate in violenti scontri con le forze di polizia. Oggi l’estrema destra si manifesta infatti

in varie organizzazioni: neonazisti, suprematisti bianchi, milizie antigovernative, sciovinisti occidentali, teorici delle cospirazioni, misogini, ecc. Ciò che lega questi disparati elementi è la convinzione di una cospirazione mondiale, l'adesione a idee antidemocratiche e illiberali e, in alcuni casi, il ricorso alla violenza contro obiettivi civili e governativi.

Particolare allarme suscita anche l'espandersi, sul *web*, di una feroce propaganda antisemita, suprematista, negazionista della *Shoah*, caratterizzata da una farneticante esaltazione di principi propri del nazifascismo, nonché volta al reclutamento di 'nuovi combattenti' che sembra raccogliere consensi tra quanti, anche giovanissimi, nell'estrema destra, coltivano appunto i miti dell'antisemitismo, della discriminazione etnica e religiosa, del più ottuso negazionismo e dell'incitamento all'odio razziale. Sotto un punto di vista soggettivo, è interessante porre in risalto che, nella maggioranza dei casi, tali circuiti radicali sono formati da soggetti privi di un passato militante e sono in molti casi "sconosciuti" alle istituzioni deputate alla sicurezza. Ciò che rende il fenomeno complesso, alla stregua del radicalismo di matrice confessionale, è la centralità quasi assoluta del *web* nello svolgimento sia di attività di proselitismo che di reclutamento. Internet è divenuto uno spazio di aggregazione capace di sostituirsi alla dimensione collettiva concreta e di fornire un alto grado di riservatezza e di "tutela" dalle potenziali azioni di controllo antiterrorismo, garantendo inoltre una valvola di sfogo, in particolar modo, per le giovani leve, più avvezze a muoversi nel mondo virtuale. Risulta pertanto sempre più fondamentale l'analisi e il costante monitoraggio del *web*, considerando che la minaccia correlata alla diffusione dell'estremismo di estrema destra sta anche diventando sempre più individualizzata, capace di coinvolgere il singolo che, dopo una fase di auto-radicalizzazione, decide magari di agire apertamente in modo violento per l'obiettivo comune condiviso virtualmente dagli altri. In tale contesto si collocano numerose indagini di varie Procure distrettuali, aventi ad oggetto veri e propri gruppi strutturati, o c.d. lupi solitari, di regola vicini o ispirati ad altri gruppi estremisti



europei o statunitensi come *Atomwaffen Division*, inserito dal governo britannico nella lista dei gruppi terroristici, *Vk Historical revisionism*, *The base*, *Aryan white machine – C18* e altri. Si tratta di gruppi che spesso non si limitano ad attività propagandista, ma sono muniti di basi logistiche fisiche, utilizzabili ove si decida di porre in essere azioni violente, e armi di vario genere, anche armamenti da guerra. Tale tipo di approvvigionamenti è favorito dall'utilizzo del *dark-web*, ma vi è anche la possibilità di usare stampanti digitali 3D per fabbricare armi, o meglio componenti di esse, da assemblare poi secondo progetti e modelli reperibili nella rete, unitamente a specifici *tutorial*. Le indagini evidenziano anche la tendenza a raccogliere, soprattutto nelle città del Nord Italia, donazioni e contributi per la costituzione di una cassa comune da utilizzare per gli scopi – anche illeciti – del gruppo, ma entrate consistenti per molti dei sodalizi di estrema destra vengono ricavati anche dalla vendita di capi di abbigliamento, musica, *gadget* e da altre attività commerciali, come avviene in molti altri Paesi europei. Così, ad esempio, il marchio di abbigliamento Pivert, riconducibile a Casa Pound, viene esposto anche in esercizi commerciali di altri gruppi estremisti europei.

Infine, in relazione alla crisi correlata all'invasione dell'Ucraina, si registra un importante afflusso in quel territorio di soggetti vicini o facenti parte della galassia di estrema destra, che hanno trovato la loro collocazione all'interno di strutture e contesti separatisti o in organizzazioni paramilitari filogovernative, schierandosi rispettivamente con i nazionalisti di Kiev o con gli indipendentisti filo-russi. In tale contesto merita di essere ricordata una recentissima attività della Procura distrettuale di Napoli, che ha colpito un'organizzazione sovversiva di stampo neonazista con sede nel napoletano e affiliati nel resto d'Italia, che voleva compiere 'eclatanti azioni violente' sia nei confronti di civili che verso le forze di polizia, il cui addestratore militare, che reclutava e preparava i militanti, era un cittadino ucraino che per lungo tempo aveva vissuto a Marigliano (NA), per poi tornare in patria allo scoppio della guerra.

#### **4) Il terrorismo internazionale**

##### **a) Il terrorismo di matrice confessionale**

Benché in questi ultimi anni lo scenario terroristico internazionale sia fortemente mutato, la pericolosità del fenomeno deve considerarsi attuale. Sia *Isis* che *Al Qaida* hanno infatti riorganizzato i loro assetti, mirando a rafforzare le cellule regionali, con la conseguente moltiplicazione dei fronti di lotta per il *jihad*. Come è noto, una delle armi più significative di tali organizzazioni contro i ‘miscredenti’ è rappresentata dalla propaganda attuata via *web* o, più recentemente, attraverso i *social*. La platea dei ‘frequentatori’ di tali siti o dei destinatari della messaggistica è eterogenea, ma la propaganda riesce a far presa soprattutto su soggetti giovani che vivono in una condizione di marginalità economico-sociale, e spesso di solitudine. La strategia adottata è quella di utilizzare dapprima le piattaforme che consentono di raggiungere una platea estesa di destinatari, diffondendo materiale ideologico privo di una deriva radicale; in seguito, di selezionare i profili dei soggetti che si sono rivelati più ricettivi e di inviare loro un *link* di accesso – solitamente a tempo – per instaurare una discussione più riservata in cui affrontare argomenti di contenuto estremistico e dare inizio, così, a un percorso di radicalizzazione. Lo spazio virtuale diventa in tal modo un luogo dove confrontarsi con altri giovani delusi e inappagati, e grazie al quale entrare in rapporto con i ‘cattivi maestri’ che inneggiano agli attacchi perpetrati nei confronti degli infedeli e dell’Occidente. Ma è anche il luogo dove si reperiscono le informazioni e le istruzioni per auto-addestrarsi, e dove vengono reiterati gli incitamenti a colpire gli infedeli, anche veicolando suggerimenti operativi alla portata di chiunque.

Per l’Occidente, le principali fonti di minaccia sono attualmente rappresentate dalle iniziative dei c.d. lupi solitari, individui che non possiedono un preciso collegamento con le organizzazioni terroristiche, e dai *foreign terrorist fighters*, ovvero da coloro che si erano recati a combattere nei territori del Califfato

e che, dopo la sconfitta, rientrano nei Paesi da cui erano partiti, ovvero tornano in Occidente.

La minaccia terroristica di matrice confessionale, pur meno che in altri Paesi, interessa anche l'Italia, se non altro per la valenza simbolica di Roma come epicentro della cristianità. Del resto, Roma ha attirato l'attenzione della propaganda mediatica di *Isis* in conseguenza della riunione della Coalizione globale *antiDaesh*, tenutasi nella capitale il 28 giugno 2021. Con riferimento invece ai *foreign fighters* va considerato che, per il nostro Paese, il rischio rappresentato dai combattenti di ritorno è certamente contenuto: il numero di coloro che sono partiti dall'Italia è piuttosto basso, trattandosi di 144 persone di cui 56 decedute e 33 rientrate dai territori (ma di questi soltanto 11 sono in Italia, di cui 3 in stato di detenzione e 1 in libertà vigilata). Più significativo è il rischio rappresentato da coloro che, partiti da altri Paesi, utilizzano la rotta migratoria mediterranea per rientrare in Europa. Costoro possono sicuramente rappresentare una seria minaccia ove il loro rientro sia stato determinato non dalla delusione per aver visto fallire le loro aspettative, e dunque dall'esaurirsi della spinta ideologica, bensì dalla necessità (non avendo più fonti di sostentamento), o dalla costrizione (essendo stati catturati e poi rimpatriati forzatamente laddove i Paesi di origine li abbiano accettati).

Benché sia da escludere una connessione diretta tra immigrazione e terrorismo, vi sono evidenze di casi, sporadici ma significativi, in cui estremisti islamici hanno fatto ingresso sul nostro territorio tramite i canali migratori irregolari. Si può ricordare, a tal proposito, il caso di un tunisino sbarcato clandestinamente a Lampedusa nel settembre 2020 e poi destinatario di un ordine di respingimento. Pochi giorni dopo, il 29 ottobre 2020, il giovane era a Nizza ove è stato poi arrestato con l'accusa di essersi reso autore di un gravissimo attentato nella Cattedrale costato la vita a 3 persone, sgozzate al grido di *Allah Akbar*. Anche un algerino, in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato dall'Italia, l'8 novembre 2021 è stato arrestato a Cannes per essersi avvicinato ad un'automobile della polizia e aver accoltellato un poliziotto

cercando di ucciderne un altro.

In linea generale va ricordato che, in occasione degli sbarchi sulle nostre coste, più volte sono stati individuati soggetti, in alcuni casi già precedentemente espulsi, ricercati all'estero per reati di terrorismo o segnalati per legami o appartenenza ad organizzazioni terroristiche. Le problematiche connesse all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani costituiscono oggetto di grande attenzione da parte della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, che attua diverse iniziative per seguire l'evoluzione del fenomeno migratorio, condividere informazioni con le Autorità giudiziarie nazionali e straniere nonché per approntare uniformi strategie di contrasto. Il nostro Paese ha attuato, a novembre 2019, il rimpatrio di Alvin, un bambino albanese di 11 anni, la cui famiglia aveva vissuto per lungo tempo in Italia, rimasto orfano dei genitori deceduti in Siria, dove si erano recati per unirsi ai combattenti di *Isis*. Nel settembre 2020 è stata rimpatriata una donna italiana che nel 2015 aveva lasciato l'Italia per trasferirsi in Siria insieme al marito, di nazionalità marocchina (poi deceduto in Siria) e ai tre figli di 6, 4 e 2 anni, destinati a diventare futuri combattenti del Califfo. Un quarto figlio era nato in Siria. La donna era stata colpita da una misura cautelare per il reato dell'art. 270-bis c.p. La stessa è stata ritrovata nel nord della Siria nel campo di detenzione *Ai-Hol* sotto il dominio curdo, e nel settembre 2020 presa in consegna, insieme ai figli, dalle forze di polizia italiane che hanno proceduto al suo arresto. I minori sono stati affidati ad una comunità protetta. Nel corso del 2021 si sono svolti sia il processo di primo grado con rito abbreviato, sia il procedimento di appello. La donna è stata condannata alla pena di anni quattro di reclusione per il delitto di associazione terroristica dovendo rispondere dell'organizzazione del viaggio con il marito e i tre figli verso il territorio dello Stato islamico, della disponibilità ad agire militarmente, fino al martirio, rispondendo alla chiamata alle armi di *Al Baghdadi*, nonché dell'opera di radicalizzazione e addestramento nei confronti dei figli minori.

Il numero complessivo di procedimenti aperti presso le

Procure distrettuali per reati di terrorismo, pur se contenuto, conferma la generale attenzione per il contrasto al fenomeno. In tempi abbastanza brevi si è pervenuti alla celebrazione dei processi e alle sentenze di condanna. Il modo più efficace per intercettare queste spinte alla radicalizzazione e alla commissione di attentati è dunque il monitoraggio del *web* per individuare siti di propaganda *jihadista* e ‘spegnere’ questi veri e propri focolai, di estrema pericolosità, nonché l’analisi dei *social media*, volta a identificare soggetti che stanno seguendo percorsi di radicalizzazione. A tale proposito va ricordato che il 16 marzo 2021 il Consiglio d’Europa ha approvato il Regolamento europeo n. 784 del 2021. Esso prevede che le Autorità degli Stati membri, a partire dal 7 giugno 2022, possano emettere un ‘ordine di rimozione’ a carico 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 dare esecuzione al provvedimento nel più breve tempo possibile e comunque entro un’ora.

Attraverso l’analisi dei movimenti finanziari sospetti, la Direzione Nazionale ha dato impulso a varie attività investigative da parte delle Procure distrettuali. A tale riguardo va ricordato il ruolo del *desk* italiano di *Eurojust*, determinante per realizzare il coordinamento sovranazionale delle attività di indagine, sia su richiesta italiana che a seguito di sollecitazioni provenienti da Stati esteri. Merita poi di essere citata l’attività di monitoraggio dei detenuti a rischio radicalizzazione, svolta dal Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, che prevede tre livelli di rischio (il primo livello, quello di maggiore pericolosità, comprende i detenuti per reati connessi al terrorismo o che hanno evidenziato, durante la carcerazione, atteggiamenti di proselitismo o istigazione). Tali informazioni vengono condivise con la Direzione Nazionale, con la Polizia di Prevenzione e con il Comitato di analisi strategica antiterrorismo (C.A.S.A.), sia per finalità di investigazione che di prevenzione.

Particolarmente efficace si è dimostrato il sistema di controllo delle scarcerazioni dei soggetti sottoposti a monitoraggio, di cui la

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo – tempestivamente informata dal Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria – rende edotti i Procuratori distrettuali. Le Procure distrettuali ritenute territorialmente competenti vengono dunque informate dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo dell’imminente scarcerazione di un soggetto monitorato, delle motivazioni per cui il soggetto era sottoposto a monitoraggio, delle valutazioni del D.A.P. circa il rischio di radicalizzazione dello stesso, del comportamento da lui tenuto durante la detenzione, delle valutazioni espresse dall’equipe trattamentale, dei precedenti a carico. Sempre nell’ambito del circuito carcerario si ritiene opportuno segnalare la necessità di un maggior impegno per ciò che riguarda i programmi di deradicalizzazione. Gli stessi – attuati marginalmente in Italia e in modo più sistematico in altri Paesi d’Europa – non hanno fino a ora conseguito i risultati sperati. Ne sono prova gli attentati commessi a Londra sul *London bridge* (del 29 novembre 2019) e a Vienna (il 2 gennaio 2020). In entrambi i casi gli attacchi sono venuti da soggetti ben conosciuti alle forze di polizia, o addirittura già condannati per fatti analoghi, e per i quali erano stati tentati interventi tesi alla deradicalizzazione.

### ***b) La guerra in Ucraina e i combattenti nel Donbass***

Al momento si può ipotizzare che, se la guerra si protrarrà ancora a lungo, come purtroppo sembra, probabilmente si determinerà una riduzione dell’impegno militare russo in Siria e ciò potrebbe comportare un rafforzamento del fronte *jihadista*. Inoltre, la grave crisi umanitaria ha determinato e determinerà l’ingresso in Unione Europea di una moltitudine di profughi in fuga dalle aree di conflitto (diversi milioni). Imponenti flussi migratori sono ipotizzabili anche dall’Africa, qualora permanga il blocco delle esportazioni di grano e si verifichi quindi una carestia. In tali evenienze – come sopra si è detto – nei flussi migratori potrebbero infiltrarsi soggetti portatori di ideologie radicali, magari già respinti in quanto colpiti da provvedimenti di ‘inammissibilità’ in

area Schengen. Infine, deve darsi conto dei procedimenti instaurati negli anni passati, nei confronti dei soggetti partiti dal nostro territorio per unirsi alle milizie filorusse nel Donbass, e di coloro che ne hanno curato l'arruolamento.





# Statistiche relative all'attività della Procura generale Servizio Penale

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

**Elaborazioni a cura delle funzionarie statistiche  
Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della giustizia**



## SERVIZIO PENALE

Nell'anno 2022, i magistrati addetti al Servizio Penale sono intervenuti complessivamente in 960 udienze pubbliche, di cui 848 davanti alle Sezioni semplici e 12 dinanzi alle Sezioni Unite. Il numero è di poco superiore a quello dell'anno precedente, con uno scostamento in aumento dello 0,6%. Il dato, raffrontato a quello dei tre anni precedenti, è descritto nella tabella 1.

**Tabella 1 - Numero di udienze pubbliche del servizio penale in cui sono intervenuti i magistrati, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Udienze pubbliche	967	736	954	960	0,6%
di cui dinanzi alle SS.UU.	9	8	14	12	-14,3%

Nel corso di tali udienze sono stati trattati complessivamente 21.261 ricorsi, registrandosi un aumento complessivo (+6,2%) rispetto a quelli dell'anno precedente; il dato disaggregato dà conto di un notevole incremento dei ricorsi in pubblica udienza a fronte di una leggera diminuzione di quelli *ex art.* 127 c.p.p. Più in dettaglio, i ricorsi definiti in pubblica udienza sono stati 15.182 (a fronte dei 13.888 dell'anno precedente) e quelli definiti con procedimento in camera di consiglio partecipata sono stati 6.079 (a fronte dei 6.131 nell'anno 2021).

Anche per l'anno 2022 si è registrato un rilevante numero di memorie e conclusioni scritte trattate in udienza partecipata ai sensi dell'art. 23, comma 8, del d.l. n. 137 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 2020. A fronte di 21.261 ricorsi pervenuti, ben 16.016 sono stati trattati mediante invio di requisitorie scritte. La tabella 2 e il grafico 1 danno conto del *trend* di definizione nel corso degli ultimi quattro anni.

**Tabella 2 - Numero di ricorsi trattati nel Servizio Penale  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	16.831	10.261	13.888	15.182	9,3%
Ricorsi trattati in Camera di consiglio (127 c.p.p.)	6.615	5.535	6.131	6.079	-0,8%
<b>Totale ricorsi trattati</b>	<b>23.446</b>	<b>15.796</b>	<b>20.019</b>	<b>21.261</b>	<b>6,2%</b>
di cui requisitorie scritte per udienze pubbliche e Camera di consiglio partecipata (art. 23 comma 8 d.l. n. 137 del 2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 176 del 2020)		4.457	15.504	16.016	3,3%

Le tabelle 3 e 4 illustrano, invece, il dettaglio dei ricorsi rispettivamente trattati in pubblica udienza e in Camera di consiglio partecipata.

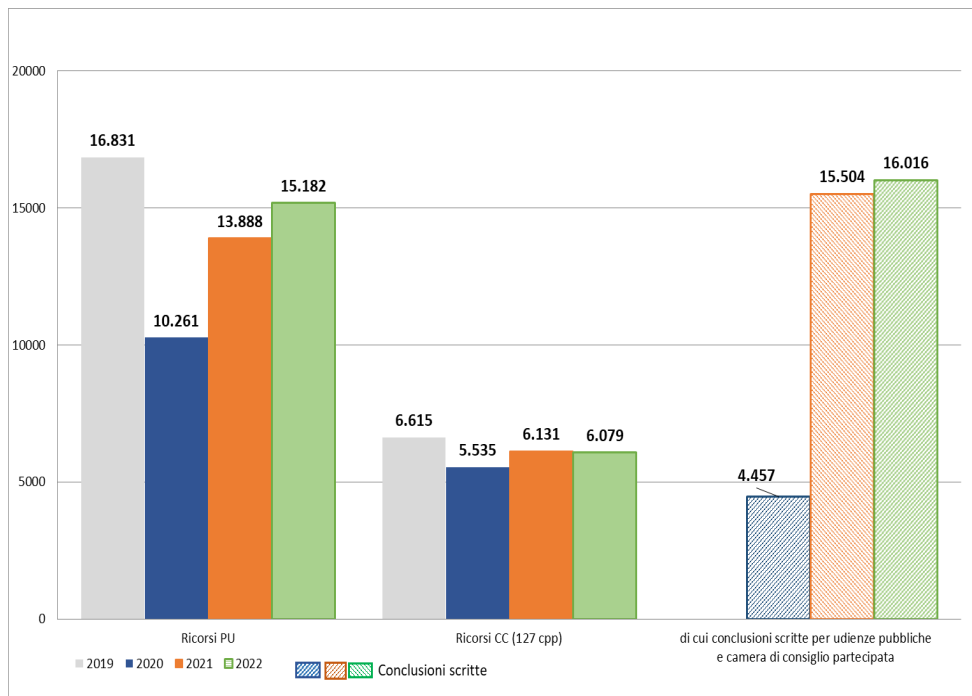
**Tabella 3 - Numero dei ricorsi trattati nelle udienze pubbliche con  
specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	16.831	10.261	13.888	15.182	9,3%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	13	13	10	11	10,0%
di cui requisitorie scritte per udienze pubbliche (art. 23 comma 8 d.l. n. 137 del 2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 176 del 2020)	-	2.838	10.878	11.584	6,5%

**Tabella 4 - Numero dei ricorsi trattati in Camera di consiglio (ex art. 127  
c.p.p.) con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Ricorsi trattati in Camera di consiglio	6.615	5.535	6.131	6.079	- 0,8%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	6	6	5	2	- 60,0%
di cui requisitorie scritte per Camere di consiglio partecipate (art. 23 comma 8 d.l. n. 137 del 2020 convertito con modificazioni dalla l. n. 176 del 2020)	-	1.619	4.626	4.432	- 4,2%

**Grafico 1 - Ricorsi in pubblica udienza e Camera di consiglio partecipata  
Anni 2019 – 2022**



Per quanto riguarda i procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p., si evidenzia una diminuzione dei ricorsi pervenuti pari all'8,7% rispetto all'anno 2021. Conseguenzialmente si è ridotto (del 5,4%) il numero delle relative requisitorie scritte depositate, pari a 5.979 (tabella 5). Il differenziale, sia pur lieve, tra ricorsi sopravvenuti e requisitorie depositate è determinato dallo scostamento tra data del pervenimento e data di definizione del procedimento.

**Tabella 5 - Numero di ricorsi camerali trattati con rito non partecipato  
(ex art. 611 c.p.p.)  
Anni 2019 – 2022**

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Ricorsi camerali sopravvenuti ( <i>ex art. 611 c.p.p.</i> )	6.558	5.162	6.479	5.917	-8,7%
Requisitorie scritte ( <i>ex art. 611 c.p.p.</i> )	6.454	5.282	6.323	5.979	-5,4%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	-	-	-	7	-

Aumentano, invece, del 15,6% i provvedimenti risolutivi di contrasti di competenza tra pubblici ministeri, che passano dai 392 dell'anno 2021 ai 453 dell'anno 2022. Le richieste di inammissibilità formulate dalla Procura nell'ambito dei procedimenti assegnati alla settima sezione penale della Corte di cassazione, sono pari a 66, di poco superiori (+ 6,5%) rispetto a quelle dell'anno 2021. Aumenta, infine, il numero di richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p., che raggiungono quota 191. I dati relativi risultano dalla tabella 6.

**Tabella 6 - Numero dei decreti resi sui contrasti di competenza, riduzioni dei termini e richieste di inammissibilità  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Numero riduzioni termini ( <i>ex art. 169 disp. att. c.p.p.</i> )	232	126	134	191	42,5%
Richieste di inammissibilità, nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale	94	49	62	66	6,5%
Decreti resi sui contrasti di competenza	499	393	392	453	15,6%



I provvedimenti inerenti alla cessazione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. sono stati 145, a fronte di 129 nel 2021, con un aumento del 12,4%.

Nell'anno appena decorso i provvedimenti emessi in materia di reati di competenza del Procuratore Europeo (E.P.P.O.) sono stati 23, così suddivisi: 17 di accettazione, 5 consensi e 1 contrasto.

Nell'anno appena decorso il numero medio dei magistrati in servizio presso la Procura generale è stato calcolato, a differenza degli anni precedenti, al fine di giungere ad un computo il più possibile aderente al dato di realtà, tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio<sup>2</sup> di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio di calcolo il numero medio effettivo dei sostituti procuratori assegnati al servizio penale, durante l'anno decorso, è risultato pari a 49, escluso il Procuratore generale e gli Avvocati generali.

La tabella 7 e il grafico 2 mostrano il confronto, nel biennio 2021-2022, delle udienze e dei ricorsi per ogni magistrato assegnato al servizio penale. Il calcolo è stato effettuato, anche per l'anno 2021, al fine di raffrontare dati omogenei, utilizzando il numero effettivo dei mesi di servizio per ogni sostituto.

Il numero medio di udienze trattate per sostituto passa dalle 23,2 dell'anno 2021 (numero di sostituti pari a 42) a 19,6 dell'anno 2022 (numero di sostituti pari a 49) e il numero medio di ricorsi trattati in pubblica udienza per ciascun sostituto diminuisce, passando da 337,9 a 309,8. Diminuisce anche il numero dei ricorsi camerali *ex art* 127 c.p.p. per ciascun costituito (da 149,2 a 124,1) e quello attinente ai ricorsi camerali *ex art*. 611 (da 157,6 a 120,8). Stesso andamento in diminuzione si osserva anche per il numero medio di requisitorie scritte per i ricorsi proposti per la trattazione a norma degli articoli 127 e 614 del codice di procedura penale, che passa da 377,2 del 2021 a 326,9 del 2022.

Tale raffronto necessita, però, di alcune precisazioni: la prima è che, comunque, ogni udienza del 2021 ha avuto un numero medio

---

<sup>2</sup> Ad esempio, nel caso in cui un magistrato sia stato presente in servizio per almeno 15 giorni in un mese allora è considerato presente per un mese; in caso contrario, per un numero di giorni inferiore a 15, in quel mese il magistrato non è considerato presente.

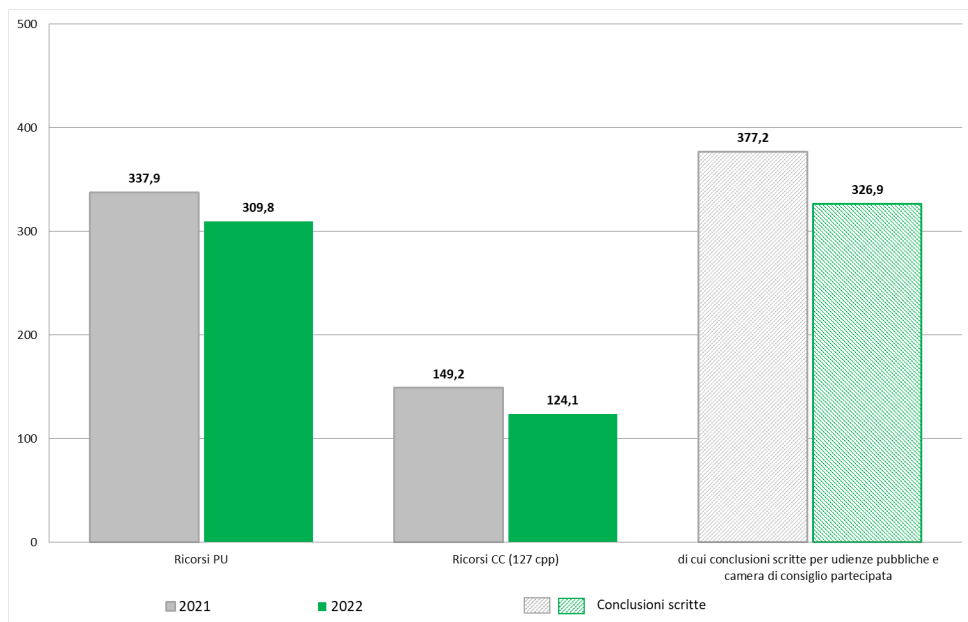
di ricorsi inferiore a quello dell'anno 2022, essendosi passati da 20,98 a 22,14. La seconda, più significativa, è che l'incremento rilevante delle definizioni in settima penale (definizione mediante il filtro delle inammissibilità) ha determinato che ogni ruolo fosse formato da procedimenti con valore ponderale complessivamente superiore rispetto a quanto accadeva negli anni precedenti. La terza, infine, è che il numero medio inferiore di ricorsi per sostituto procuratore generale è stato determinato dalla presa di possesso, ad inizio 2022, di alcuni sostituti; dato questo, tuttavia, destinato progressivamente a riassorbirsi in ragione dei trasferimenti e dei pensionamenti di numerosi magistrati dell'ufficio.

**Tabella 7 – Produttività media per magistrato nel Servizio Penale  
Anni 2021 (\*) – 2022**

SERVIZIO PENALE	2021	Numero medio per magistrato	2022	Numero medio per magistrato
<b>Udienze</b>	<b>954</b>	<b>23,2</b>	<b>960</b>	<b>19,6</b>
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	13.888	337,9	15.182	309,8
Ricorsi trattati in Camera di consiglio ( <i>ex art.127 c.p.p.</i> )	6.131	149,2	6.079	124,1
<b>Totale Ricorsi trattati</b>	<b>20.019</b>	<b>487,1</b>	<b>21.261</b>	<b>433,9</b>
<i>di cui requisitorie scritte per udienze pubbliche e Camera di consiglio partecipata</i>	<i>15.504</i>	<i>377,2</i>	<i>16.016</i>	<i>326,9</i>
<b>Ricorsi camerali sopravvenuti (<i>ex art. 611 c.p.p.</i>)</b>	<b>6.479</b>	<b>157,6</b>	<b>5.917</b>	<b>120,8</b>
<b>Requisitorie scritte (<i>ex art. 611 c.p.p.</i>)</b>	<b>6.323</b>	<b>153,8</b>	<b>5.979</b>	<b>122,0</b>

(\*) la produttività media per magistrato dell'anno 2021 può apparire diversa da quella pubblicata lo scorso anno a causa del differente criterio di calcolo dei magistrati presenti in servizio.

**Grafico 2 - Produttività media per magistrato  
Anni 2021 (\*) – 2022**



(\*) la produttività media dell'anno 2021 può apparire diversa da quella pubblicata lo scorso anno a causa del diverso criterio di calcolo dei magistrati presenti in servizio.



# Statistiche relative all'attività della Procura generale Servizio Civile

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

**Elaborazioni a cura delle funzionarie statistiche  
Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della giustizia**



## SERVIZIO CIVILE

Nell'anno 2022, i magistrati addetti al servizio civile sono intervenuti complessivamente in 206 udienze pubbliche, di cui 205 dinanzi alle Sezioni semplici e 1 dinanzi alle Sezioni Unite.

Nel 2022 si è registrato, dunque, un sensibile aumento delle udienze pubbliche celebrate dinnanzi alle Sezioni semplici e alle Sezioni Unite rispetto al numero di udienze pubbliche celebrate nell'anno precedente, che sono state pari a 162 (+27,1%).

Il numero dei ricorsi trattati in udienza pubblica è aumentato poi del 38%, passando dai 3.458 del 2021 ai 4.774 nell'anno decorso, di cui 144 trattati dalle Sezioni Unite, a fronte dei 171 trattati nel 2021.

**Tabella 1 - Numero di udienze pubbliche e c.d. miste in cui sono intervenuti magistrati dell'Ufficio, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO CIVILE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Pubbliche udienze delle Sezioni semplici	353	138	160	205	28,1%
Pubbliche udienze delle SS.UU.	19	13	2	1	-50,0%
Udienze miste delle Sezioni Semplici	39	32	40	62	55,0%
Udienze miste delle SS.UU.	19	13	21	22	4,8%
<b>Ricorsi</b>					
Ricorsi trattati dalle Sezioni semplici in Pubblica udienza	7808	3.341	3.287	4.630	40,9%
Ricorsi trattati dalle SS.UU. in Pubblica udienza			171	144	-15,8%
Ricorsi trattati dalle SS.UU. in udienze miste			291	357	22,7%

Nel 2022 si conferma l'andamento in crescita (+37%) anche del numero di udienze c.d. miste (nelle quali si trattano sia procedimenti in forma camerale che in forma pubblica) dinnanzi alle Sezioni semplici e alle Sezioni Unite: nell'anno decorso sono state infatti celebrate 62 udienze miste dinanzi alle Sezioni



semplici, a fronte delle 40 fissate nel 2021, e 22 dinanzi alle Sezioni Unite, rispetto alle 21 fissate nel 2021.

Anche il numero dei ricorsi trattati dalle Sezioni Unite in udienze c.d. miste è aumentato del 22,7%, passando dai 291 del 2021 ai 357 nell'anno decorso.

Le adunanze camerale tenute dalle Sezioni semplici sono state invece 572, in diminuzione rispetto alle 696 del 2021 (-17,8%).

Complessivamente, il numero delle udienze (comprese le udienze c.d. miste) e delle adunanze dinanzi alle Sezioni semplici e alle Sezioni Unite, è diminuito di circa il 6,2% rispetto all'anno precedente (862 anziché 919).

Parallelamente, si osservano due andamenti opposti tra i ricorsi trattati dalle Sezioni semplici in pubblica udienza, aumentati da 3287 a 4630 (+40,9%), ed i ricorsi trattati in adunanza camerale, diminuiti da 20174 a 15611 (-22,6%).

In tabella 1 viene riportato il dettaglio dei ricorsi trattati in udienza pubblica e udienza c.d. mista negli anni 2019- 2022.

In tabella 2 viene riportato il dettaglio dei ricorsi trattati in adunanza camerale nello stesso quadriennio.

Il totale dei ricorsi trattati dalle Sezioni semplici e dalle Sezioni Unite (in udienza pubblica, in udienza c.d. mista e in Camera di consiglio) nel corso del 2022, è pari a 20.742, il 13,3% in meno rispetto al numero dei ricorsi trattati nel 2021.

A partire dall'anno 2021 è necessario tenere anche conto del numero delle memorie e conclusioni scritte redatte dai magistrati ai sensi dell'art. 23, comma 8-*bis*, del d.l. n. 137 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 2020, che ha disposto la trattazione c.d. cartolare, in luogo della trattazione orale, dell'udienza pubblica, salva la facoltà delle parti private e del Procuratore generale di richiedere la discussione orale.

Il numero di memorie e conclusioni scritte formulate per le Sezioni semplici e per la Sezione tributaria è stato pari a 4.033 (con un incremento del 39% rispetto all'anno precedente) quelle formulate per le Sezioni Unite è stato di 134, mentre il numero complessivo di trattazioni orali è stato di 573.

**Tabella 2 – Numero di adunanze camerali in cui sono intervenuti magistrati dell'ufficio, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite  
Anni 2019-2022**

SERVIZIO CIVILE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Adunanze camerali	656	490	696	572	-17,8%
Adunanze camerali delle SS.UU.	3	7	0	0	-
<b>Ricorsi</b>					
Ricorsi trattati in adunanze camerali	20.259	19.178	20.174	15.611	-22,6%
Ricorsi trattati dalle SS.UU. in adunanze camerali	114	104			

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art 380-bis.1 c.p.c.* celebrati dinanzi alle Sezioni semplici sono circa la metà di quelle dell'anno precedente (453 a fronte di 933). Le requisitorie relative ai medesimi procedimenti celebrati dinanzi alle Sezioni Unite sono state invece 138 a fronte delle 152 dell'anno precedente, con una diminuzione del 9,2.

Le conclusioni redatte dai magistrati nei procedimenti camerali per regolamento di giurisdizione e di competenza *ex art. 380-ter* nell'anno 2022, sono pari a 521 (nello stesso periodo del 2021 erano 604), di cui 141 in procedimenti per regolamenti di giurisdizione (-14% rispetto al 2021) e 380 per regolamenti di competenza (-13,6% rispetto al 2021).

**Tabella 3 – Numero di requisitorie depositate, ex artt. 380-bis 1 c.p.c.,  
e 380-ter c.p.c.  
Anni 2019 – 2022**

SERVIZIO CIVILE	2019	2020	2021	2022	Variazione 2022 vs 2021 (%)
Requisitorie depositate ex art 380-bis.1 c.p.c.	1267	1096	933	453	-51,4%
Requisitorie depositate ex art 380-bis.1 c.p.c. depositate dalle SS.UU.	19	49	152	138	-9,2%
Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione	192	122	164	141	-14,0%
Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza	408	321	440	380	-13,6%

Al fine di giungere a un computo il più possibile aderente al dato di realtà, nell'anno appena decorso il numero medio dei magistrati in servizio presso la Procura generale è stato calcolato, a differenza degli anni precedenti, tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio di calcolo il numero medio effettivo dei sostituti procuratori assegnati al servizio civile, durante l'anno decorso, è risultato pari a 20, escluso il Procuratore generale e gli Avvocati generali.

Le tabelle 4 e 5 riportano la produttività media annua per sostituto, mettendo a confronto i dati del 2021 e dell'anno decorso. Al fine di raffrontare dati omogenei, anche per l'anno 2021 è stato utilizzato il medesimo criterio di computo dei sostituti in servizio.

Si registra una tendenza in crescita per le udienze pubbliche, che aumentano in media da 8,5 a 10,3 udienze all'anno per sostituto, e per le udienze c.d. miste, che passano da 3,2 a 4,2, prendendo in considerazione sia quelle celebrate dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite.

Analoga tendenza ad un incremento si osserva quanto al numero medio dei ricorsi trattati in pubblica udienza dal singolo sostituto, che passa da 171,5 per l'anno 2021 a 231,5 per l'anno appena decorso, e per il numero medio dei ricorsi trattati avanti

alle Sezioni Unite, in pubblica udienza e in udienze c.d. miste, che aumenta da 24,1 a 25,1.

Il numero medio delle adunanze camerali per singolo magistrato passa da 36,3 nel 2021 a 28,6 nel 2022. Seguono il medesimo andamento i relativi ricorsi, che in media diminuiscono da 1052 nel 2021 per magistrato a 780,6 nel 2022 (-25,8%).

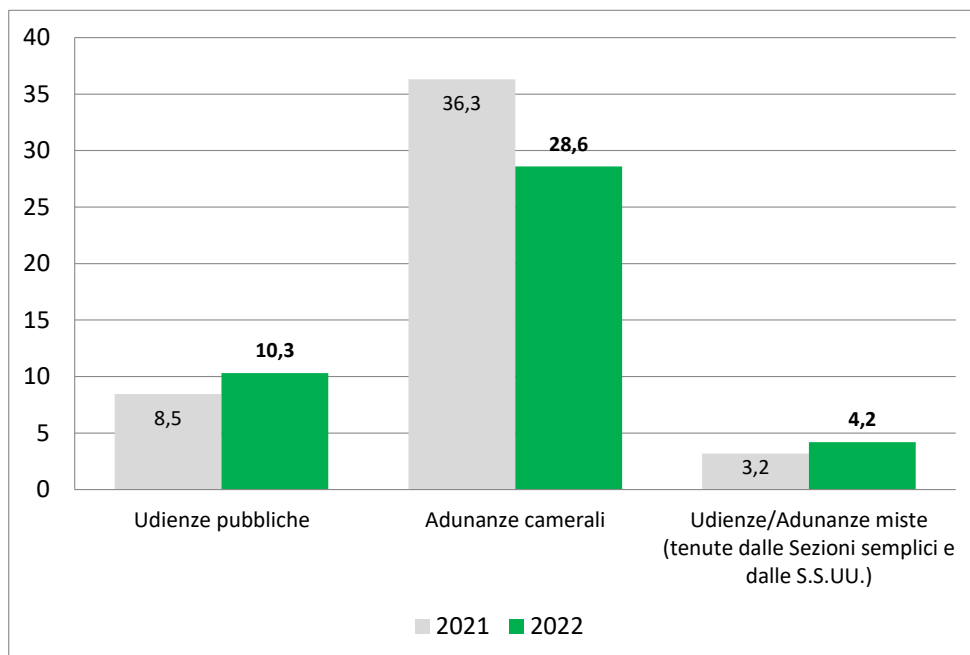
**Tabella 4 - Produttività media per magistrato, presenti in servizio nei singoli anni solari  
Anni 2021 – 2022**

<b>SERVIZIO CIVILE</b>	<b>2021</b>	<b>Numero medio annuo per magistrato (*)</b>	<b>2022</b>	<b>Numero medio annuo per magistrato</b>
Udienze pubbliche	162	8,5	206	10,3
Adunanze camerali	696	36,3	572	28,6
Udienze/Adunanze miste (tenute dalle Sezioni semplici e dalle S.S.UU.)	61	3,2	84	4,2
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	3.287	171,5	4.630	231,5
Ricorsi trattati in adunanze camerali	20.174	1052,6	15.611	780,6
Ricorsi trattati dalle S.S.UU. in Pubblica udienza e udienze miste	462	24,1	501	25,1

(\*) La produttività media per magistrato dell'anno 2021 può apparire diversa da quella pubblicata lo scorso anno a causa del differente criterio di calcolo dei magistrati presenti in servizio.

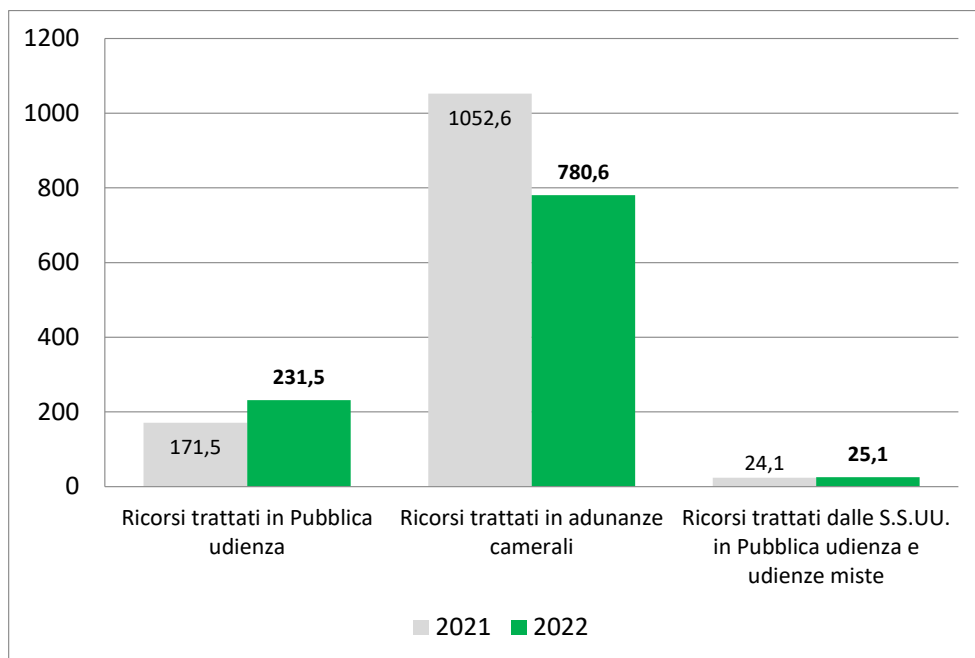
I grafici 1 e 2 rappresentano l'andamento dal 2021 al 2022 dell'attività appena descritta.

**Grafico 1 - Numero medio annuo per magistrato presente alle udienze pubbliche e adunanze camerali**  
Anni 2021 (\*) – 2022



(\*) La produttività media per magistrato dell'anno 2021 può apparire diversa da quella pubblicata lo scorso anno a causa del differente criterio di calcolo dei magistrati presenti in servizio.

**Grafico 2 – Numero medio annuo per sostituto procuratore dei ricorsi trattati in udienze pubbliche e adunanze camerali  
Anni 2021 (\*) – 2022**



(\*) La produttività media per magistrato dell'anno 2021 può apparire diversa da quella pubblicata lo scorso anno a causa del differente criterio di calcolo dei magistrati presenti in servizio.

La tabella 5 (ed il corrispondente grafico 3) riporta la produttività media per magistrato in merito alle requisitorie depositate nei procedimenti trattati in adunanza camerale, *ex art 380-bis.1*, e nei procedimenti per regolamento di giurisdizione e di competenza, *ex art. 380-ter c.p.c.*

Si evidenzia che il numero medio delle requisitorie depositate nel 2022 nei procedimenti camerali *ex art 380-bis.1 c.p.c.* dinnanzi alle Sezioni semplici risulta dimezzato rispetto a quello del 2021, passando da 48,7 a 22,7 per magistrato, mentre il numero di quelle depositate nei procedimenti dinnanzi alle Sezioni Unite diminuisce da 7,9 a 6,9.

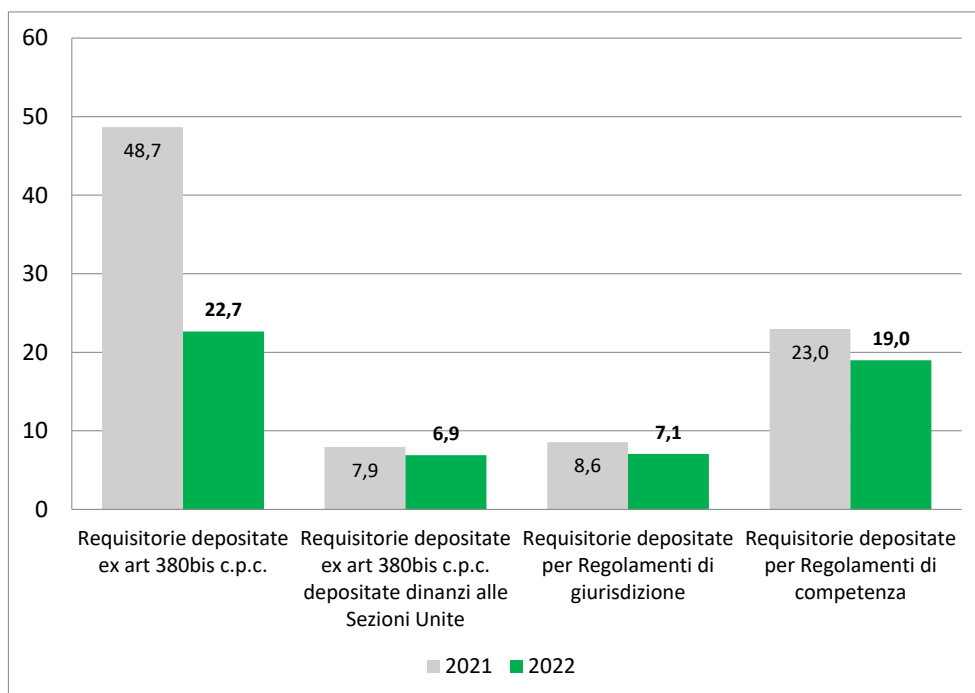
Lo stesso andamento in diminuzione si osserva per il numero medio dei regolamenti di giurisdizione, che passa da 8,6, a 7,1.

**Tabella 5 - Produttività media delle requisitorie depositate per magistrato  
Anni 2021 (\*) – 2022**

SERVIZIO CIVILE	2021	Numero medio annuo per magistrato (*)	2022	Numero medio annuo per magistrato
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis</i> c.p.c.	933	48,7	453	22,7
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis</i> c.p.c. depositate dinanzi alle Sezioni Unite	152	7,9	138	6,9
Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione	164	8,6	141	7,1
Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza	440	23,0	380	19,0

(\*) La produttività media per magistrato dell'anno 2021 può apparire diversa da quella pubblicata lo scorso anno a causa del differente criterio di calcolo dei magistrati presenti in servizio.

**Grafico 3 – Numero medio annuo per sostituto procuratore delle  
requisitorie depositate nei procedimenti camerali  
Anni 2021 – 2022**





# Statistiche relative all'attività della Procura generale Servizio Disciplinare

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

**Elaborazioni a cura delle funzionarie statistiche  
Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della giustizia**



## **STATISTICHE GENERALI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE IN MATERIA DISCIPLINARE**

### ***Premessa***

I dati statistici relativi all'anno 2022 mostrano un decremento delle azioni disciplinari complessivamente avviate (78, a fronte delle 92 del 2021, con una riduzione del 15,2%), evidenziando, altresì, su tale base, un incremento in percentuale delle azioni disciplinari del Ministro della giustizia pari a 17, ossia la stessa cifra del 2021, corrispondente a circa il 22% del totale.

Sono state avanzate dall'Ufficio tre richieste di misura cautelare (sospensione dalle funzioni e dallo stipendio e collocamento fuori del ruolo organico), tutte accolte dalla Sezione disciplinare.

Un ulteriore dato di interesse è quello relativo alle azioni disciplinari concernenti i ritardi nel deposito dei provvedimenti. In questo ambito, tendenzialmente stabile in termini assoluti (11 azioni rispetto alle 13 del 2021, pari all'8,1% del totale rispetto al 7,9% del 2021) risultano, nel corso del 2022, tre azioni su iniziativa del Ministro e otto su iniziativa del Procuratore generale.

La percentuale delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso del 2022 risulta del 22,4% circa rispetto al numero dei procedimenti predisciplinari iscritti nello stesso anno (78 azioni su 348 iscrizioni).

Risultano complessivamente sopravvenuti, nel 2022, 1619 procedimenti – vale a dire segnalazioni, esposti, comunicazioni di varia fonte circa ipotetiche violazioni disciplinari – di cui 1271 classificati come atti inidonei a dare avvio a una iscrizione formale del procedimento e 348 procedimenti predisciplinari veri e propri e come tali iscritti. In particolare, il Gruppo affari di pronta definizione ha esitato complessivamente 1271 segnalazioni.

Va, altresì, precisato che tra le decisioni di non doversi procedere vi sono 40 decisioni adottate dalla sezione disciplinare del C.S.M. (32 ordinanze e 8 sentenze, pari a un terzo del totale delle

pronunce sul merito delle incolpazioni aventi contenuto diverso da una condanna) basate sulla cessazione dell'appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario (nella generalità dei casi, per dimissioni volontarie anticipate formulate successivamente all'esercizio dell'azione o alla apertura del giudizio).

E ancora, si registrano complessivamente 32 decisioni (19 ordinanze e 13 sentenze; pari a oltre un quarto del totale delle pronunce di merito, sia sentenze che ordinanze, diverse da una condanna) basate sull'applicazione della esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, formula che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare contestato, in tutti i suoi elementi.

Se quindi si considerano insieme le due classi di decisioni appena indicate (cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario e applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto) emerge come oltre il 60% del totale delle decisioni assunte dalla sezione disciplinare del C.S.M. abbia avuto contenuto solo apparentemente liberatorio.

Relativamente ai ricorsi per cassazione, nel corso del 2022 l'Ufficio ne ha proposti tre.

## SERVIZIO PREDISCIPLINARE

Nel registro del servizio predisciplinare sono iscritte le notizie “circostanziate” di illecito. A partire dal 2020, il Procuratore generale, con ordine di servizio n. 34/2020, ha disposto la valutazione preliminare di tutti gli atti che pervengono all’Ufficio, da parte di un gruppo di magistrati che, nei casi previsti (notizie non circostanziate, esposti che non riguardano magistrati ordinari, etc.), ne può disporre la definizione con un provvedimento sinteticamente motivato di allegazione agli atti di segreteria (A.D.S.) i cui estremi, unitamente a una breve descrizione, sono comunicati periodicamente al Ministro della giustizia.

Nell’anno 2022, come da tabella 1, il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1619, di cui 1271 atti archiviati *de plano* con A.D.S.

**Tabella 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno  
Anni 2013 – 2022**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno			Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	di cui ADS	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
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%	1.915	1.167	-2,0%	453	-26,9%
2022	1.619	-7,4%	1.736	1.271	-9,3%	336	-25,8%

Il numero complessivo delle notizie sopravvenute nell'anno decorso è stato inferiore, al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2017 - 2021, pari a 1.680.

I 336 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2022 comprendono 87 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

La tabella 2 distingue le quote percentuali dei procedimenti definiti con l'archiviazione, da quelli definiti perché danno inizio ad un'azione disciplinare e, dal 2016, è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altre modalità, ad esempio la riunione ad altro procedimento predisplinare.

Nel quinquennio precedente, dal 2017 al 2021, mediamente il 5% delle notizie di illecito ha dato luogo ad una azione disciplinare.

**Tabella 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno  
Anni 2013 - 2022 (%)**

Anno	Definiti dal Procuratore generale				Totale
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	di cui A.D.S.	Altre modalità	
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	4,2%	94,2%	64,7%	1,6%	100,0%
2022	4,0%	95,3%	76,8%	0,7%	100,0%

## SERVIZIO 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 2022 il numero di azioni disciplinari avviate complessivamente è stato pari a 78.

Nel numero dei procedimenti pendenti sono compresi 105 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

**Tabella 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno  
Anni 2013 – 2022**

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
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%
2022	78	-15,2%	124	-21,0%	83	-35,7%

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2022 si compone per il 21,8% di richieste del Ministro (pari a 17, come nell'anno precedente) e per il 78,2% di richieste del Procuratore generale.

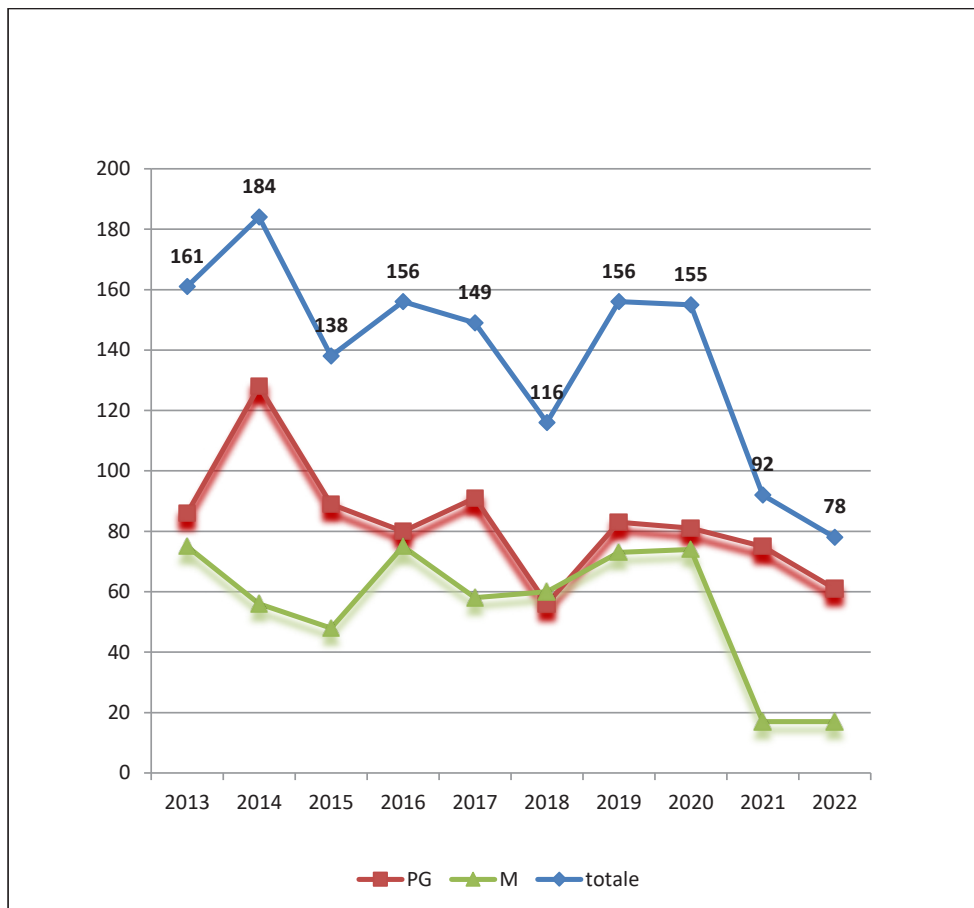


**Tabella 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno**

**Anni 2013 - 2022 (%)**

<b>Anno</b>	<b>Sopravvenuti</b>			<b>Totale</b>
	<b>Procuratore generale</b>	<b>Ministro</b>	<b>Entrambi</b>	
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%
2022	78,2%	21,8%		100,0%

**Grafico 1 – Andamento dei sopravvenuti per iniziativa e anno  
Anni 2013 - 2022**



Il numero dei procedimenti definiti al 31 dicembre 2022 è stato concluso nel 45,2% dei casi con richiesta di discussione orale al C.S.M. (mentre nell'anno precedente rappresentava il 52,2%), nel 47,5% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento e il restante 7,3% è stato riunito ad altro procedimento.

Il numero totale dei provvedimenti emessi dal C.S.M. è stato pari a 186, di cui 158 decisioni che definiscono il merito del procedimento, tre provvedimenti cautelari e i restanti sono provvedimenti in materia di rikusazione, relativi a incidenti processuali o a istanze di revisione. Il numero di pronunce può non corrispondere a quello delle decisioni esaminate, poiché in

alcuni casi la Sezione disciplinare si pronuncia su più incolpazioni relative a diversi soggetti, nel caso di procedimenti cumulativi.

In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse nel quinquennio 2018-2022.

**Tabella 5 – Numero di decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del C.S.M. Anni 2018 – 2022**

Tipo decisione	2018		2019		2020		2021		2022	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
condanna	66	38,0	24	24,7	25	21,9	30	24,6	38	24,1
assoluzione	71	35,4	26	22,5	38	33,3	35	28,7	29	18,4
non doversi procedere	12	7,0	17	18,0	25	21,9	7	5,7	8	5,1
ordinanza di non luogo a procedere	43	19,6	39	34,8	26	22,8	50	41,0	83	52,5
<b>Totale</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>	<b>158</b>	<b>100,0</b>

Il 38,6% dei provvedimenti di non luogo a procedere (cioè 32 ordinanze) sono state emesse per “cessata appartenenza all’ordine giudiziario” e il 22,9% (19 ordinanze) sono state emesse in virtù della scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell’art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 23 febbraio 2006. Il restante 38,6% è stato deciso per essere rimasti esclusi gli addebiti. Anche le 8 sentenze di non doversi procedere sono state emesse per “cessata appartenenza all’ordine giudiziario”, mentre tra le sentenze di assoluzione, a circa il 45% di queste (13 sentenze su 29) è stata riconosciuta l’esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell’art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006. In 38 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato nel 57,9% dei casi la sanzione della censura e nel 28,9% la perdita di anzianità (tabella 6).

**Tabella 6 – Numero di sanzioni disciplinari (ex art. 5 d.lgs. n. 109 del 2006)  
Anno 2022**

<b>Tipo condanna</b>	<b>Numero</b>	<b>%</b>
ammonimento ( <i>lett. a</i> )	1	2,6
censura ( <i>lett. b</i> )	22	57,9
perdita di anzianità ( <i>lett. c</i> )	11	28,9
sospensione dalle funzioni ( <i>lett. e</i> )	2	5,3
rimozione ( <i>lett. f</i> )	2	5,3
<b>Totale sanzioni</b>	<b>38</b>	<b>100,0</b>

I provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del C.S.M., su richiesta della Procura generale, sono stati tre con sospensione dalle funzioni e dallo stipendio e collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura.

Nel 2022 sono 27 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso le decisioni della Sezione disciplinare del C.S.M., di cui 25 sono pertinenti al merito delle inculpazioni disciplinari e due riguardano decisioni su ricorsi avverso ordinanze del C.S.M. per istanza interlocutoria.

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%.

**Tabella 7 – Esiti SS.UU. cassazione rispetto alle richieste della Procura  
Anno 2022**

<b>Parere Procura generale</b>	<b>Esito SS.UU. cassazione</b>			
	<i>Conforme</i>	<i>parzialmente difforme</i>	<i>difforme</i>	<i>Totale</i>
accolto ricorso	2			2
rigetto ricorso	13	2	2	17
inammissibilità ricorso	5			5
accolto ricorso procuratore, rigetto ricorso magistrato			1	1
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>25</b>
<i>% sul totale</i>	<i>80,0%</i>	<i>8,0%</i>	<i>12,0</i>	<i>100,0</i>

## ***Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti***

Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare si compone di più elementi eterogenei: i magistrati, gli illeciti contestati e le tipologie di incolpazioni.

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, come pure potrebbero essere contestati illeciti di natura e tipologia differente.

Nell'analisi che segue, sono descritte le tre popolazioni di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

### ***I magistrati per funzione***

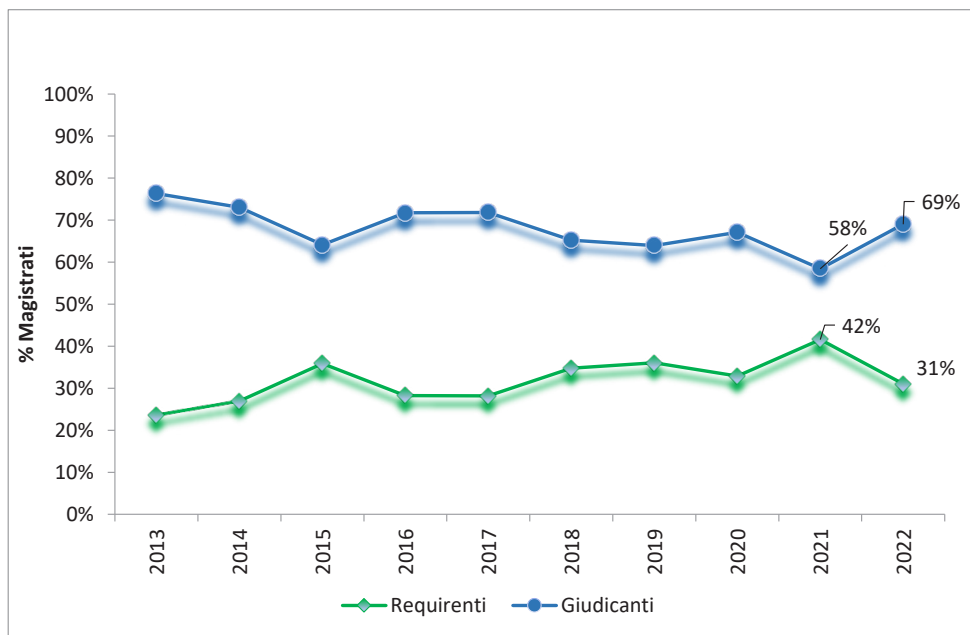
La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31 dicembre 2022 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari<sup>3</sup> sono 9.116 di cui 2.272 requirenti e 6.844 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 dieci per ogni 1.000 magistrati requirenti e sette per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Nell'anno decorso, la percentuale dei magistrati requirenti oggetto di procedimento disciplinare è diminuita dal 42% al 31%, mentre quella dei magistrati giudicanti è aumentata dal 58% al 69%. Il grafico 2 mostra l'andamento dell'ultimo decennio della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

---

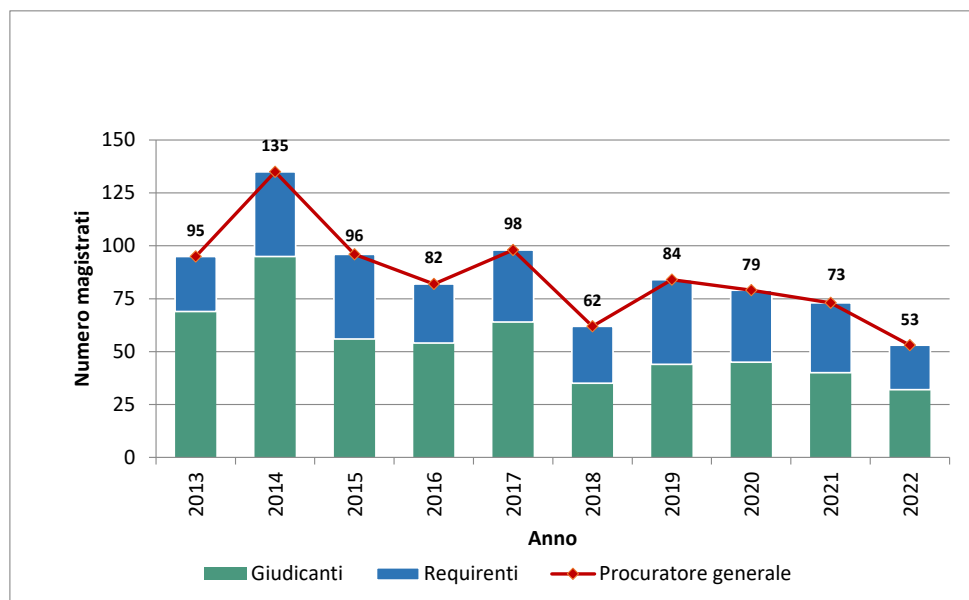
<sup>3</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 4 gennaio 2023.

**Grafico 2 – Andamento dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione  
Anni 2013 - 2022**



Il Procuratore generale ha promosso 61 azioni disciplinari nei confronti di 53 magistrati (su un totale di 71, senza considerare i magistrati “fuori ruolo”), di cui il 39,6% requirenti (21) e il 60,4% giudicanti (32).

**Grafico 3 – Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su iniziativa del Procuratore generale per funzione  
Anni 2013 - 2022**



### *I magistrati per genere*

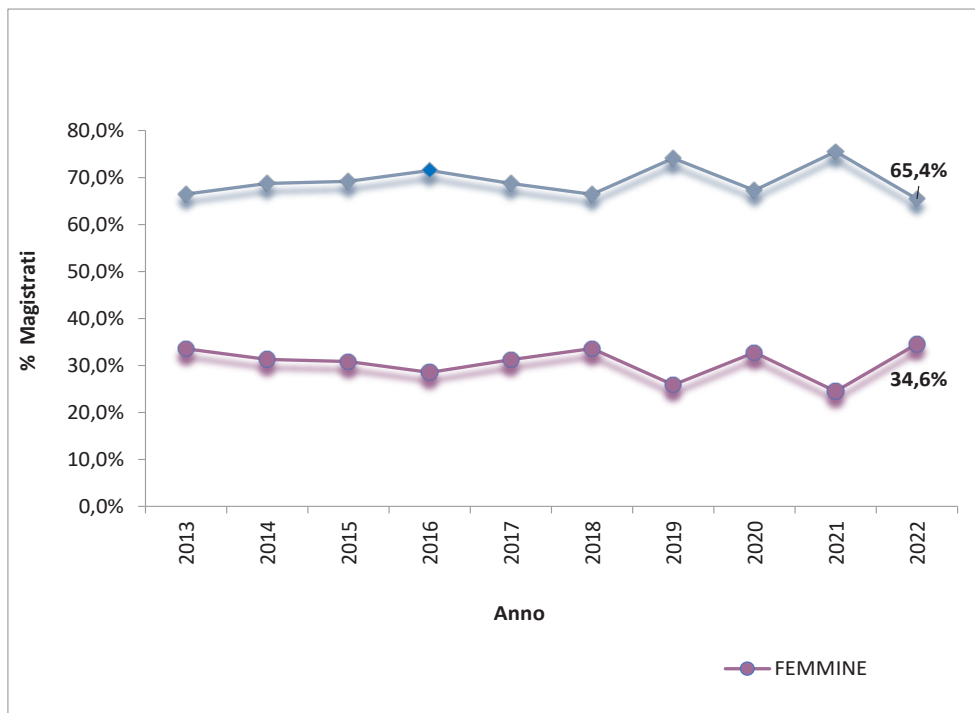
Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna è in linea con quello del 2021 (56% donne e 44% uomini<sup>4</sup>).

I grafici 4 e 5 mostrano la serie storica, dal 2013 al 2022, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. In questa analisi sono compresi anche i magistrati “fuori ruolo”.

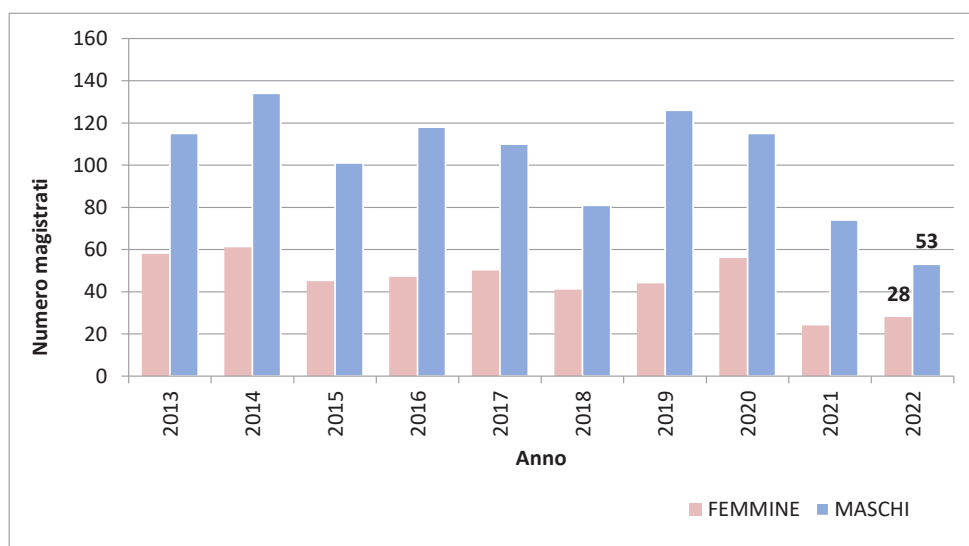
<sup>4</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 4 gennaio 2023.



**Grafico 4 – Andamento dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere  
Anni 2013 - 2022**



**Grafico 5 – Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere  
Anni 2013 - 2022**



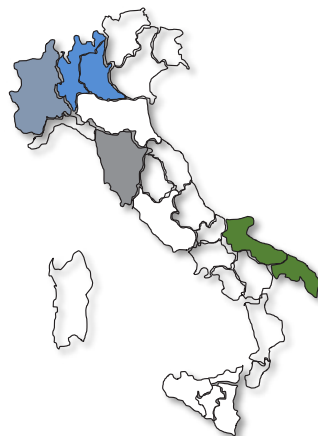
Nell'anno 2022 il numero totale di magistrati incolpati diminuisce rispetto all'anno precedente, passando da 98 a 81 (-17,3%), con una riduzione dei magistrati di genere maschile, oggetto di procedimento disciplinare (la cui percentuale diminuisce da 75,5% a 65,4%) e un aumento dei magistrati di genere femminile (da 24,5% a 34,6%).

### ***I magistrati per area geografica***

La distribuzione per area geografica relativa all'anno 2022 mostra ancora una volta come la percentuale dei magistrati incolpati si concentri nei distretti del Sud, che però rispetto all'anno precedente subiscono una riduzione passando dal 57,3% al 43,7%, a fronte di un aumento della percentuale dei magistrati incolpati delle regioni del Nord (da 24,7% a 28,2%), e di quelli delle regioni del Centro (da 16,9% a 25,4%).

**Tabella 8 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno  
Anno 2022**

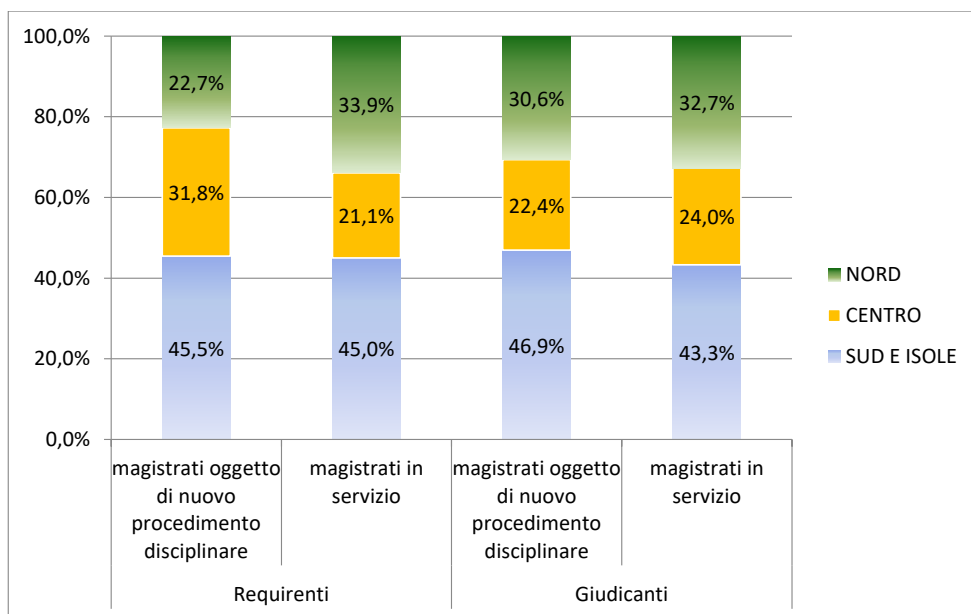
Area geografica	Regione	Magistrati incolpati (%)
<b>Nord</b>		<b>28,2</b>
	Piemonte	9,9
	Lombardia	9,9
	Emilia-Romagna	4,2
	Veneto	2,8
	Liguria	1,4
<b>Centro</b>		<b>25,4</b>
	Toscana	9,9
	Lazio	8,5
	Umbria	4,2
	Marche	2,8
<b>Sud e Isole</b>		<b>46,5</b>
	Puglia	12,7
	Campania	11,3
	Sicilia	9,9
	Sardegna	4,2
	Calabria	4,2
	Basilicata	2,8
	Abruzzo	1,4
<b>Totale</b>		<b>100,0</b>



La Puglia è la regione dove presta servizio il maggior numero di magistrati incolpati, la cui percentuale è pari al 12,7% del totale. Seguono, ancora nel Meridione, la Campania con l'11,3%, e la Sicilia con il 9,9% di magistrati incolpati. Tra le regioni del Nord Italia, il Piemonte e la Lombardia insieme registrano il 19,8% dei magistrati incolpati.

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 2022.

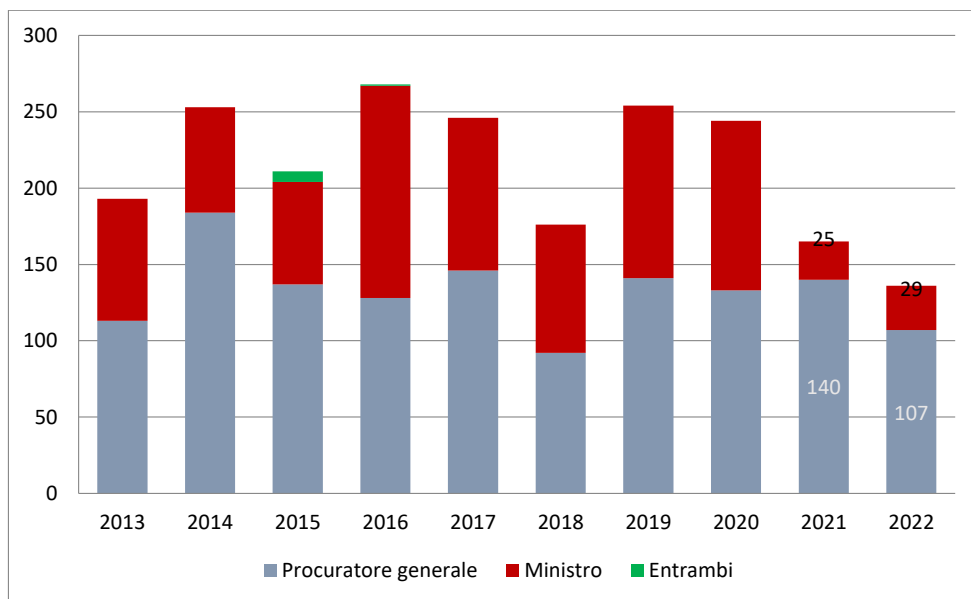
**Grafico 6 – Distribuzione dei magistrati secondo la funzione e la condizione per ripartizione territoriale Anno 2022**



## *Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato*

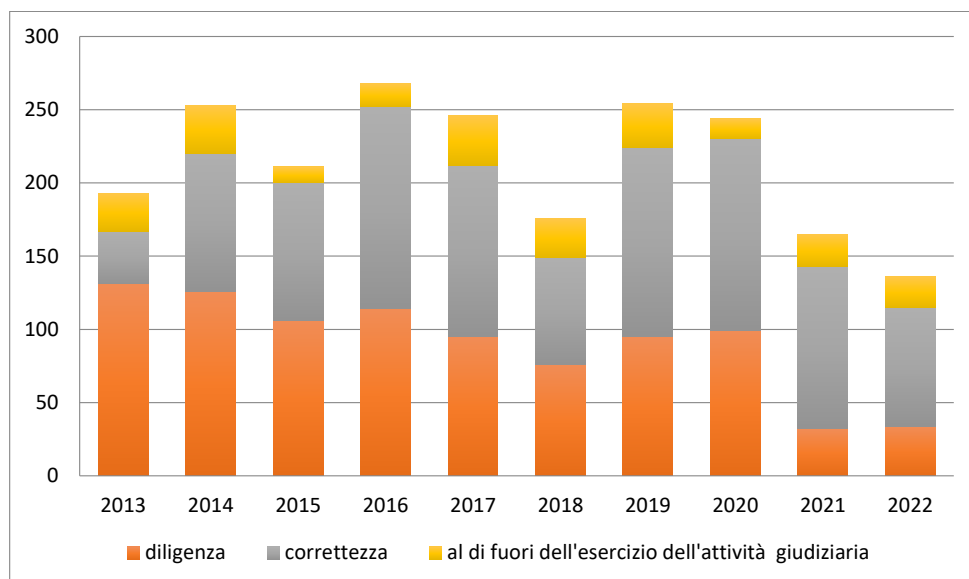
Il numero di incolpazioni formulate dal Procuratore generale è 107, mentre quelle su iniziativa del Ministro 29. Il grafico n. 7 è esplicativo dell'attività disciplinare degli ultimi dieci anni.

**Grafico 7 – Numero di incolpazioni per iniziativa  
Anni 2013 -2022**



Circa il 60% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 25% della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria rappresentano il restante 15%. In particolare, si rilevano: 81 incolpazioni per violazione del dovere della correttezza; 34 violazioni del dovere della diligenza e 21 incolpazioni per le violazioni dei doveri al di fuori dell'attività giudiziaria, come illustrato nel grafico 8.

**Grafico 8 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri dei magistrati  
Anni 2013 – 2022**



La tabella 9 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2013 – 2022, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Procuratore generale presentava un *trend* in crescita a partire dal 2018 fino al 2021, invece il dato registrato per il 2022 si attesta intorno a 63 incolpazioni. Le incolpazioni su iniziativa del Ministro nell'anno decorso sono pari a 18. Nell'ambito del dovere della diligenza, si mantengono stabili, come nel 2021, sia le proposte del Procuratore generale, pari a 25, sia quelle del Ministro, pari a nove.

**Tabella 9 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri  
(correttezza e diligenza) e iniziativa  
Anni 2013 – 2022**

Violazioni	Anni	Iniziativa			Totale
		Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
CORRETTEZZA	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	94	14		108
	2021	96	15		111
	2022	63	18		81
DILIGENZA	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
	2022	25	9		34

La violazione dell'art. 4, lett. d) del d.lgs. n. 109 del 2006 costituisce il 18,4% del totale delle incolpazioni, seguito dall'illecito "scorrettezza" (9,6%) e da quello relativo all'"inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario" (8,8%), sempre attinenti all'ambito della correttezza.

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato risulta essere la "violazione di norme processuali penali e civili", come nell'anno precedente (8,8% vs 9,1%) e si mantiene costante il peso dell'illecito "ritardo nel deposito di provvedimenti", intorno all'8% del totale degli illeciti contestati nel 2022.

**Tabella 10 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno**

Illecito disciplinare	Anno				
	2022	2021	2022	2021	
	Numero		%		
articolo 4 lett. D	25	28	18,4%	17,0%	↑
scorrettezza	13	9	9,6%	5,5%	↑
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	12	15	8,8%	9,1%	↓
violazione di norme processuali penali e civili	12	15	8,8%	9,1%	↓
ritardi nel deposito di provvedimenti	11	13	8,1%	7,9%	↑
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	11	12	8,1%	7,3%	↑
astensione e omissione di atti dovuti	9	12	6,6%	7,3%	↓
abuso della qualità e della funzione	6	7	4,4%	4,2%	↑
interferenza	3	3	2,2%	1,8%	↑
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	3	25	2,2%	15,2%	↓
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	2	1	1,5%	0,6%	↑
tardiva o mancata scarcerazione	1	0	0,7%	0,0%	↑
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	4	1	2,9%	0,6%	↑
altro	24	24	17,6%	14,5%	↑
<b>Totale incolpazioni</b>	<b>136</b>	<b>165</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	



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 idoneo a condizionare l’esercizio delle funzioni costituzionalmente previste”. Nel 2021, il nuovo illecito inserito risponde alla voce “critica anche politica a mezzo interviste, stampa e T.V.”. La composizione delle voci della categoria “altro”, nell’anno decorso, è rappresentata nel grafico 9.

**Grafico 9 – Composizione ALTRO**

