



PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

LUIGI SALVATO

INTERVENTO

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024



Roma, 24 gennaio 2025

«È questa l'innegabile grandezza del diritto: esso ci costringe tutti a focalizzare la nostra attenzione sull'individuo, sulla persona, anche nell'epoca della società di massa, un'epoca in cui tutti si considerano più o meno come ingranaggi di una grande macchina - sia questa la macchina ben oliata di qualche gigantesco apparato burocratico, sociale, politico o professionale, o la macchina caotica e rattoppata delle semplici circostanze fortuite in cui sono intrappolate le nostre vite».

HANNAH ARENDT, *Alcune questioni di filosofia morale*



PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DI CASSAZIONE

LUIGI SALVATO

INTERVENTO
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024

Roma, 24 gennaio 2025

INDICE

INTRODUZIONE	13
I. IL SERVIZIO PENALE	25
1. L'attività requirente della Procura generale nel settore penale: a) in generale, nei ricorsi decisi dalle Sezioni Unite penali.	25
2. <i>Segue</i> : b) nella materia delle intercettazioni telefoniche.	34
2.1. <i>Le sentenze delle Sezioni Unite sull'utilizzabilità delle chat tratte dai c.d. criptofonini.</i>	34
2.2. <i>Gli ulteriori aspetti del tema sottolineati dalla Procura generale.</i>	37
2.3. <i>Le chat della messaggistica elettronica sono corrispondenza.</i>	39
2.4. <i>Il sequestro dei telefoni cellulari.</i>	40
2.5. <i>L'utilizzo dei risultati delle intercettazioni in altri procedimenti.</i>	42
2.6. <i>Le possibili ricadute sul sistema nazionale della sentenza Corte E.D.U. Contrada contro Italia (n. 4), 23 maggio 2024.</i>	43
2.7. <i>La riforma della disciplina delle intercettazioni del 2024.</i>	46
3. <i>Segue</i> : c) nella materia dell'esecuzione penale.	48
3.1. <i>Sulla revoca obbligatoria in executivis del beneficio della sospensione condizionale della pena illegalmente concesso.</i>	48
3.2. <i>In tema di ergastolo ostativo.</i>	49
3.3. <i>In tema di modalità dei colloqui con il detenuto in regime detentivo differenziato.</i>	52
4. <i>Segue</i> : d) nella materia del diritto penale sostanziale.	53
4.1. <i>In tema di associazioni con finalità di terrorismo internazionale.</i>	53
4.2. <i>In tema di concorso esterno nel reato di associazione mafiosa.</i>	57
4.3. <i>In tema di misure di prevenzione.</i>	59
4.4. <i>Su alcuni profili specifici della bancarotta.</i>	64
4.5. <i>In tema di falso per omissione e di risarcimento del danno.</i>	67
4.6. <i>In tema di reato colposo</i>	68
4.7. <i>In tema di reati contro la pubblica amministrazione.</i>	72
4.7.1. <i>Corruzione e abuso di ufficio.</i>	72
4.7.2. <i>Associazione e reati contro la pubblica amministrazione.</i>	73
4.8. <i>Sulla concessione delle circostanze generiche in relazione alla tipologia del dolo.</i>	74
5. <i>Segue</i> : e) nella materia del diritto processuale penale	76
5.1. <i>Sul rinvio pregiudiziale per la decisione sulla competenza per territorio (art. 24-bis c.p.p.).</i>	76

5.2.	<i>Sulla natura valutativa dell'aggravante di cui all'art. 625, comma 1, n. 7, c.p. e sulla sua contestazione in relazione alla procedibilità di ufficio.</i>	78
5.3.	<i>Sul rito c.d. 'cartolare' e sull'intervento, in esso, del pubblico ministero.</i>	82
5.4.	<i>Sulla applicabilità dell'art. 190-bis c.p.p. in caso di mutamento del giudice a seguito della rinnovazione obbligatoria in appello.</i>	84
6.	I contrasti	86
6.1.	<i>L'attività decisoria della Procura generale, in particolare nella fase delle indagini preliminari: le attribuzioni, l'organizzazione del settore, alcuni casi di rilievo.</i>	86
7.	I rapporti con E.P.P.O.	89
II.	IL SERVIZIO CIVILE	99
1.	Le riforme e lo stato della giustizia civile di legittimità.	99
2.	Il pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità e l'organizzazione del Servizio civile.	102
3.	L'organizzazione del Servizio civile. L'U.S.A.D.	107
4.	Il Processo Civile Telematico.	110
5.	L'attività svolta in ambito civile.	112
6.	La materia tributaria.	145
III.	IL SERVIZIO DISCIPLINARE	153
1.	Natura e finalità della responsabilità disciplinare.	153
2.	Il rapporto con le altre forme di controllo sull'attività dei magistrati.	162
3.	Informazione e trasparenza dell'attività disciplinare.	168
4.	L'organizzazione del servizio disciplinare: la fase predisciplinare.	174
5.	L'archiviazione del procedimento all'esito della fase predisciplinare: orientamenti.	178
6.	L'attività nella fase disciplinare.	187
7.	Le persistenti criticità.	208
IV.	RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO (UFFICIO AFFARI INTERNI)	211
1.	Premessa.	211
2.	L'applicazione delle recenti riforme del processo penale. Gli aspetti problematici: la c.d. Riforma <i>Cartabia</i> .	213
2.1.	<i>La legge n. 114 del 9 agosto 2024.</i>	218
3.	L'organizzazione degli Uffici di Procura.	222
3.1.	<i>La nuova circolare del C.S.M. sulla organizzazione degli Uffici di Procura. Il Protocollo con l'Università di Pisa in tema di criteri di priorità.</i>	222
3.2.	<i>Informatizzazione e processo penale telematico.</i>	228

4.	La violenza di genere.	231
4.1.	<i>I dati forniti dagli Uffici.</i>	231
4.2.	<i>Le attività attuative dell'art. 6 in tema di violenza di genere.</i>	232
4.3.	<i>Analisi delle comunicazioni in tema di violenza di genere: prime considerazioni.</i>	235
5.	La tutela del lavoro.	236
5.1.	<i>La sicurezza sul lavoro.</i>	236
5.2.	<i>L'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro.</i>	239
6.	La tutela dell'ambiente.	242
7.	L'immigrazione clandestina.	248
8.	La diffusione delle buone prassi.	250
8.1.	<i>La collaborazione con il Commissario straordinario per le persone scomparse.</i>	250
8.2.	<i>Le buone prassi in tema di responsabilità amministrativa degli enti.</i>	252
8.3.	<i>Le prassi investigative atte a contrastare e reprimere i reati di incendio.</i>	253
9.	Il pubblico ministero nel settore civile.	254
9.1.	<i>Gli orientamenti sull'attività del pubblico ministero nelle controversie in materia di trascrizione e annotazione atti da parte dell'ufficiale di stato civile.</i>	254
9.2.	<i>Le iniziative sul ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa.</i>	255
10.	Criticità e prospettive evolutive del sistema di attuazione dell'articolo 6.	257
V.	L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI (U.A.I.)	261
1.	Premessa.	261
2.	La partecipazione alle reti europee.	262
3.	I rapporti con <i>Eurojust</i> .	267
4.	Reti globali; Conferenze internazionali; Memorandum.	269
5.	Le delegazioni straniere ricevute nell'ambito di incontri bilaterali.	274
VI.	L'ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE	275
1.	Compiti e organizzazione dell'Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense.	275
2.	L'attività dell'Ufficio nell'anno 2024.	276
VII.	L'ATTIVITÀ CONCERNENTE I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA	281
VIII.	LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO (D.N.A.A.)	283
1.	Premessa.	283

2.	Le attribuzioni della D.N.A.A. in materia di indagini relative ai delitti afferenti alla sicurezza cibernetica nazionale.	284
3.	Le nuove attribuzioni della D.N.A.A. in materia di coordinamento delle indagini transnazionali.	285
4.	L'attività di cooperazione della D.N.A.A.	286
5.	La criminalità terroristica.	286
6.	Il narcotraffico: la dimensione transnazionale dei relativi fenomeni di criminalità organizzata.	289
	6.1. <i>La dimensione cibernetica del narcotraffico.</i>	292
7.	Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata delle Procure distrettuali e dell'Ufficio del Procuratore Europeo (E.P.P.O.).	292
8.	Le organizzazioni mafiose.	293
	8.1. <i>Gli attuali modelli operativi delle mafie tradizionali: Cosa nostra, attuale struttura, settori di interesse, linee evolutive.</i>	294
	8.2. <i>Il modello strutturale della 'ndrangheta. La delocalizzazione.</i>	295
	8.3. <i>Gli assetti strutturali e i profili evolutivi della camorra.</i>	296
	8.4. <i>I nuovi assetti e i profili evolutivi delle mafie pugliesi.</i>	298
9.	Le organizzazioni criminali di origine straniera.	301
	9.1. <i>La criminalità albanese.</i>	301
	9.2. <i>La criminalità nigeriana.</i>	302
	9.3. <i>La criminalità cinese.</i>	303
10.	Le associazioni criminose finalizzate al traffico di migranti e alla tratta delle persone.	304
	10.1. <i>Prospettive di sviluppo e fattori di criticità nell'azione di contrasto giudiziario.</i>	305
11.	Il riciclaggio e il reinvestimento dei proventi illeciti. Riciclaggio e nuove tecnologie.	306
12.	Le Segnalazioni di Operazioni Sospette.	308

STATISTICHE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

<i>SERVIZIO PENALE</i>	311
<i>SERVIZIO CIVILE</i>	321
<i>SERVIZIO DISCIPLINARE</i>	331

INTRODUZIONE

1. La cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario e la relazione sull'amministrazione della giustizia svolta in tale occasione hanno origini lontane, ma nel tempo sono state caratterizzate da un'evoluzione che ne ha modificato finalità e contenuti. Tralasciando i precedenti più remoti (le costituzioni sabaude del 1723 e del 1770, e la previsione, voluta da Napoleone, della redazione da parte dei Capi degli Uffici giudiziari di una relazione annuale strumentale alla correzione e integrazione delle leggi vigenti), all'indomani dell'unità d'Italia, l'art. 150 dell'ordinamento giudiziario del 1865 stabilì che, in occasione di detta cerimonia, il Procuratore generale della Cassazione e, nei distretti, i Procuratori del Re illustrassero una relazione in cui «rendere conto [...] del modo in cui la giustizia fu amministrata in tutta la circoscrizione territoriale della Corte e del Tribunale», previsione reiterata dall'ordinamento giudiziario del 1923 (art. 95). L'attribuzione del compito agli organi requirenti era giustificata dal vincolo gerarchico che legava questi Uffici al Ministro di grazia e giustizia e dalla funzione degli stessi di rappresentanza della legge, che rinviene ancora oggi riscontro nell'art. 73 dell'ordinamento giudiziario.

La relazione rappresentava il momento centrale della cerimonia e il suo contenuto, nella prima metà del secolo scorso, costituì oggetto di numerose circolari del Ministro di grazia e giustizia, essenzialmente dirette a «raccomandare obiettività e prudenza nella relazione pubblica, riservando a quella diretta al Ministro (o, meglio, a specifici dispacci) l'indicazione di anomalie, disservizi o quant'altro potesse risultare pregiudizievole al decoro della magistratura e alla solerzia del governo». La cerimonia, svolta ininterrottamente nell'Italia prerepubblicana, dal 1938 non fu più autorizzata, benché intanto regolamentata dal r.d. n. 12 del 1941 secondo cui, per quanto qui interessa, per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario la Corte di cassazione si riuniva

in Assemblea generale (art. 93, n. 1), essendo riservato al Ministro il potere di disporre che, nella stessa, sull'amministrazione della giustizia riferisse il Procuratore generale (art. 88), tenuto altresì a comunicare una relazione al Ministro (art. 86).

La cerimonia fu ripristinata nel 1954, disponendo che i Procuratori generali riferissero all'assemblea delle Corti, passando in rassegna in modo obiettivo e sereno l'andamento dell'amministrazione della giustizia e ponendo in evidenza, con opportuna discrezione, ove ritenuto, eventuali lacune nella legislazione vigente (circolare n. 1693 del 28 ottobre 1953). A seguito della costituzione del C.S.M. (d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916) fu stabilito, per quanto qui rileva, che la relazione prevista dall'art. 86 dell'ordinamento giudiziario fosse inviata anche al Consiglio Superiore, titolare del potere (prima del Ministro) di autorizzare il Procuratore generale a riferire sull'amministrazione della giustizia davanti all'assemblea generale della Corte di cassazione (art. 41).

A partire dal 1954 le relazioni si connotarono quali documenti contenenti l'esposizione dei dati salienti della giustizia, la segnalazione dei disservizi e delle lacune normative, ma anche considerazioni generali sulla giurisdizione, contenuto sostanzialmente non innovato allorché il C.S.M. iniziò a disciplinare la cerimonia, e quindi la relazione, con delibere adottate periodicamente, peraltro prive di prescrizioni specifiche relative alla Corte di cassazione.

Negli anni '70 la cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario fu al centro di un vivace dibattito, caratterizzato da critiche, talora aspre, concernenti, in particolare, proprio il contenuto delle relazioni, soprattutto perché non di rado improntate a valutazioni troppo soggettive e, comunque, inidonee a fornire il «senso complessivo» dell'attività giudiziaria svolta. Iniziò, inoltre, ad auspicarsi che fossero aperte all'intervento attivo dei rappresentanti istituzionali, così da renderle luogo di un proficuo dibattito, apertura realizzata soprattutto nelle 'controinaugurazioni' organizzate in quegli anni in alcuni distretti, nelle quali erano oggetto di discussione le condizioni di disagio delle strutture giudiziarie, ma anche i valori ideologici della giurisdizione. L'attribuzione del compito di svolgere la relazione al Procuratore generale della Corte di cassazione (P.G.C.C.; nei distretti, ai Procuratori generali delle Corti di appello, P.G.A.) fu messa in discussione, in quanto giustificata

dalla gerarchia che caratterizzava nell'Italia prerepubblicana gli Uffici del pubblico ministero e dal legame esistente tra l'organo di vertice degli stessi e il potere esecutivo e, quindi, palesemente dissonante con l'assetto costituzionale della magistratura, oltre che incongrua, essendo il p.m. organo che svolge attività prevalentemente in un solo ambito, quello penale. Di tale dibattito vi è traccia nelle circolari consiliari, caratterizzate da direttive (concernenti, come accennato, quasi esclusivamente la cerimonia in sede distrettuale) volte a garantire – fermo il carattere solenne, ma non pomposo, della cerimonia – taglio e metodo delle relazioni, affinché, messi da parte toni enfatici e impronte troppo personalistiche, costituissero un canale di comunicazione e di dialogo tra Ordine giudiziario e collettività, un «autentico momento di riflessione sui complessi temi della giustizia e [di] pacato confronto fra magistrati, avvocati, operatori del diritto e cittadini al fine di programmare più consapevolmente l'attività giudiziaria per il nuovo Anno giudiziario» (delibera del C.S.M. del 28 ottobre 1999). La metodologia della relazione si consolidò in quegli anni secondo un'articolazione caratterizzata da un consuntivo analitico, affidato a un documento scritto, e da un intervento orale «di spessore politico e di ideazione complessiva», avente a oggetto l'azione svolta nel corso dell'anno e le ragioni di criticità del funzionamento degli Uffici.

Agli inizi di questo secolo, la legge n. 150 del 25 luglio 2005, ha profondamente innovato la cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario, rimasta tale – è tuttora in vigore l'art. 93, n. 1, del r.d. n. 12 del 1941, che utilizza tale espressione –, da svolgere «in forma pubblica e solenne, con la partecipazione del Procuratore generale», in cui è però il Primo Presidente (della Corte di cassazione e delle Corti di appello) a tenere la relazione sull'amministrazione della giustizia e «possono intervenire i rappresentanti degli organi istituzionali, il Procuratore generale e i rappresentanti dell'avvocatura» (art. 86 del r.d. n. 12 del 1941 novellato).

Il C.S.M., nei primi atti successivi alla novellazione (delibere 1° dicembre 2005 e 13 dicembre 2006), ha ritenuto la nuova disciplina «in linea di continuità con la prassi e la disciplina secondaria anteriore, in quanto conferma che la cerimonia d'Inaugurazione costituisce un momento di dibattito pubblico sulla situazione dell'amministrazione

della giustizia». La cerimonia, «pur nella solennità delle forme», deve essere «un autentico momento di riflessione sui complessi temi della giustizia e di pacato confronto». La relazione del Primo Presidente ha «natura di “relazione generale”», come tale «non limitata ai profili dell’attività della Corte di cassazione, ma estesa ai profili generali dell’amministrazione della giustizia». La regolamentazione della cerimonia in Cassazione ha continuato a essere improntata a *self restraint*, in considerazione della partecipazione della più Alta carica dello Stato e «dell’esigenza di rispettare le peculiari regole dettate dalla prassi e dal cerimoniale per le manifestazioni pubbliche di questo tipo». Nel tempo, delibere di contenuto sostanzialmente identico hanno invitato i Presidenti delle Corti di appello a concentrare l’attenzione sui profili più rilevanti dell’amministrazione della giustizia nel distretto, operando, ove possibile, un bilancio degli effetti prodotti e attesi delle eventuali riforme sopravvenute.

Al termine di una lunga evoluzione, le relazioni hanno cambiato volto. È vero infatti che, se si esaminano le relazioni dei primi anni successivi all’unità d’Italia, quindi delle Cassazioni regionali, emerge che in queste costantemente si evidenziava, quanto alla Corte di legittimità, l’aumento dell’arretrato civile e penale – sottolineando che non può non «rattristarci [i]l pensiero di tanti interessi materiali e morali che possono essere compromessi» –, ascritto alla «diminuzione del numero dei Consiglieri», all’«aumento dei ricorsi», alla «prolissità con cui vengono non raramente compilati», alla «troppa facilità» con cui «si invoca dalle parti come mezzo di cassazione il travisamento del fatto» (così, esemplificativamente, per tutte, relazione presentata all’assemblea generale della Corte di cassazione di Torino per l’anno 1873) e, quindi, per contenuto e modo della denuncia dei profili di criticità, non molto sembrerebbe mutato rispetto ad alcune relazioni degli inizi di questo secolo. Ma è altresì vero che, nel perpetuarsi di talune ragioni di inefficienza che sembrano di carattere secolare, la cerimonia di Inaugurazione dell’Anno giudiziario e, soprattutto, le relazioni sono mutate, divenendo utili rendiconti organici capaci di dare il senso complessivo di un’attività che si caratterizza per esprimersi per singoli provvedimenti. Abbandonato lo sterile modello pessimistico e i tratti di personalismo che le connotava in passato, hanno assunto il valore di analitici rendiconti, utile strumento per un’analisi pacata e costruttiva.

Consolidatasi detta finalità della relazione, il moltiplicarsi delle esternazioni sul funzionamento del sistema giustizia e sulla politica della giustizia, provenienti «da tutte le parti possibili, parti informate e disinformate», e la diffusione costante dei dati nel corso dell'intero anno da parte di organismi nazionali, ma anche sovranazionali, rischia tuttavia di incidere su di essa e sulla congruità della sua valenza di rendiconto annuale. E ciò anche per la prevalente, talora esclusiva, attenzione alle esposizioni orali, di necessità sintetiche, anziché ai documenti scritti, i soli ai quali è riservato un bilancio approfondito e ragionato, con il rischio di innestare elementi di equivocità nel dibattito cui devono dare vita.

2. Ragioni ulteriori e specifiche di complessità connotano poi l'intervento del Procuratore generale. Una volta che ha perso la natura di “relazione generale” e ha assunto il rango di mero “intervento”, è indubbio che debba essere focalizzato esclusivamente sull'attività dell'Ufficio requirente e sui profili che investono i raccordi con quello giudicante.

La Procura generale della Corte di cassazione (P.G.C.C.) si caratterizza, all'interno degli Uffici requirenti, per la peculiarità della collocazione ordinamentale e della configurazione funzionale. L'Ufficio è, infatti, collocato al vertice (requirente) del sistema processuale, ma sicuramente non in senso gerarchico e, per le considerazioni svolte nell'*Intervento* dell'anno 2023, si caratterizza, rispetto agli Uffici requirenti di merito, per la relazione con il “suo giudice”. La P.G.C.C. è parte, non mero agente “presso” quest'ultimo, chiamata a cooperare con la Corte di cassazione per formare il diritto vivente e rendere principi uniformati di interpretazione giuridica (funzione inerente allo *ius constitutionis*), oltre che per eliminare la sentenza ingiusta (funzione inerente allo *ius litigatoris*). Per cooperare dunque alla nomofilachia, contenuto questo che ha, altresì, la funzione decidente in materia penale, svolta nel decidere i contrasti tra pubblici ministeri e, nei casi stabiliti dalla legge, i conflitti di competenza tra E.P.P.O. e le procure italiane, sostanzialmente ispirata a custodire e applicare gli orientamenti della Corte di cassazione. Nella materia penale, in cui eminentemente svolgono funzioni gli Uffici requirenti, a segnare il distacco dai compiti affidati a questi ultimi, basta ricordare che, ferma l'inesistenza con gli

stessi di una relazione gerarchica, alla P.G.C.C. non spettano funzioni di avvio del processo, né di impulso dello stesso mediante le impugnazioni (benché possa rinunciarvi, art. 589, comma 1, c.p.p.); interviene nel giudizio di legittimità quale «organo di giustizia», chiamato a cooperare con la Corte nel vegliare sulla “osservanza delle leggi”, senza essere tenuto a sostenere le ragioni del p.m. di merito. Nondimeno, l’attività di ‘orientamento’ prevista dall’art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 e il metodo ascensionale che la caratterizza realizzano un costante, proficuo, dialogo con i pubblici ministeri territoriali, diretto a garantire 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, il superamento di ingiustificate disomogeneità, rendendo altresì la P.G.C.C. veicolo dei problemi e delle esigenze del ‘merito’, filtrati attraverso la propria visione (in ordine a detti profili, si rinvia all’*Intervento* in occasione dell’Inaugurazione dell’Anno giudiziario 2023).

A dette funzioni vanno aggiunte quelle nella materia civile e in ambito internazionale – in larga misura, pressoché prive di corrispondenza con quelle degli Uffici di merito – e in materia disciplinare (esclusive della P.G.C.C.), della cui peculiarità è finanche superfluo dare conto, avente a oggetto il controllo dell’osservanza dei doveri che si impongono a tutti i magistrati professionali, giudicanti e requirenti. Se a dette considerazioni si aggiunge che non esiste presso la P.G.C.C. un Ufficio statistico deputato a monitorare l’attività degli Uffici requirenti di merito, essendo dei relativi dati destinatario il Ministero della giustizia, che provvede a elaborarli, e che l’analisi dell’attività degli Uffici requirenti di merito è ovviamente affidata, a livello distrettuale, alle P.G.C.A., e si è altresì arricchita del nuovo strumento del “Bilancio di responsabilità sociale” redatto da alcuni Uffici di primo grado, emerge chiaro quale debba essere il contenuto dell’intervento scritto del P.G.C.C. È un documento che – essendo riservata l’analisi della giurisprudenza della Corte, e dell’andamento di quella degli Uffici giudicanti, alla “relazione generale” della Prima Presidente – deve offrire un bilancio consuntivo e di previsione della specifica, peculiare attività di quest’Ufficio e, quindi: deve essere focalizzato sulle requisitorie, in larga misura sostanzialmente non conosciute, né facilmente conoscibili (inconveniente, questo, che sarà ovviato, quanto a quelle civili, in sede di prossima, auspicabile,

attuazione dell'art. 137-ter disp. att. c.p.c.), sintetizzando ed esplicitando i principi cui è stata ispirata l'azione dell'Ufficio, nonché offrendo l'indicazione di alcune di quelle più significative, aventi a oggetto questioni controverse; deve dare conto dell'attività decidente nella materia penale (nei contrasti); deve approfondire l'attività di orientamento *ex art.* 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 ed essenzialmente, mediante questa, fornire una visione sintetica e unitaria dell'attività degli Uffici requirenti di merito, ponendo in luce le modalità osservate nell'esercizio dell'azione penale, anche (entro i limiti di competenza di quest'Ufficio e per quanto sopra accennato) attraverso l'esame delle relazioni dei P.G.C.A. e del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (in considerazione, e nei limiti, della relazione esistente con la D.N.A.A.); deve contenere un esame dell'attività nella materia disciplinare, per rendere conoscibili le linee dell'azione dell'Ufficio (con l'osservanza della riservatezza che l'impronta e circonda) e internazionale; deve dare conto delle più significative innovazioni che hanno caratterizzato l'assetto istituzionale dell'Ufficio del p.m.

3. Muovendo da quest'ultimo punto, occorre ricordare, in sintesi estrema, quanto alla collocazione istituzionale, al ruolo e alla funzione del p.m. – esulando dalla finalità del presente documento ogni considerazione sulle riforme *in itinere*, spettando il potere di scelta all'istituzione massima espressione della rappresentanza politica, il Parlamento, con le modalità fissate dalla Carta fondamentale, ed essendo stata fornita dal P.G.C.C. una personale riflessione in sede istituzionale, poiché richiesta (*cfr.* il testo depositato alla Commissione affari costituzionali della Camera in occasione dell'audizione del 23 luglio 2024) –, che questi non è più, come nello stato liberale, «l'anello di una catena che legava l'intero Ordine giudiziario all'esecutivo». Il p.m. è diventato «rappresentante della Repubblica la cui sovranità appartiene al popolo», è «organo di giustizia» (Corte Cost., sentenza n. 88 del 1991), profilo da apprezzare anche alla luce della ricomprensione, da parte della Corte costituzionale, nel concetto di giurisdizione accolto dall'art. 102 «non solo [del] l'attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche [del] l'attività di esercizio dell'azione penale» (sentenza n. 96 del 1975). L'interesse perseguito dall'azione processuale del p.m. 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 p.m. è quella dell'applicazione corretta della legge, dell'accertamento della verità, che spiega e giustifica l'importante regola stabilita dall'art. 358 c.p.p., non incisa, ovviamente, da eventuali, episodiche, deviazioni patologiche, da perseguire e sanzionare, ovviamente se e quando definitivamente accertate nelle competenti sedi processuali.

Per queste ragioni, ha sottolineato la Commissione Europea, pur nell'inesistenza di un modello uniforme di p.m. per tutti gli Stati dell'U.E., «sempre sono tuttavia necessarie garanzie istituzionali affinché le procure siano sufficientemente autonome e in grado di svolgere indagini efficaci e imparziali» (*Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Relazione sullo Stato di diritto 2023*, 5 luglio 2023). Ferma la centralità ed essenzialità dell'indipendenza esterna del p.m., è evidente che la trama delle disposizioni costituzionali dalle quali si trae il riferimento della garanzia «all'Ufficio unitariamente inteso e non ai singoli componenti di esso» e l'esigenza di uniformità ed efficienza dell'esercizio dell'azione penale, nonché l'imprescindibilità di una lettura del principio di obbligatorietà dell'azione penale alla luce dell'introduzione dei «criteri di priorità», evidenziano che l'indipendenza interna «non è e non può tramutarsi in un privilegio del magistrato». L'indipendenza interna può e deve essere opportunamente modulata, affinché: l'Ufficio adempia con maggiore efficacia ai propri compiti»; il processo penale sia sollecitato dalla pubblica accusa con criteri convergenti, per evitare una frammentazione lesiva del principio di eguaglianza e la personalizzazione della funzione. Siffatte esigenze rendono palese l'ammissibilità di un modello di organizzazione dell'Ufficio requirente diverso da quello dell'Ufficio giudicante, per certi aspetti più complesso di quest'ultimo e che dà ragione dell'evoluzione che lo ha caratterizzato nel tempo.

Il complesso bilanciamento dei beni in gioco dà ragione dell'evoluzione nel tempo dell'organizzazione dell'Ufficio del p.m., scandita nell'Italia repubblicana, in sintesi estrema, dalla transizione

dal modello c.d. gerarchico puro al sistema tabellare temperato, al modello gerarchico della Riforma *Castelli*, attenuato dall'interpretazione e dall'applicazione datane dal C.S.M., per approdare infine al modello di gerarchia funzionale stabilito dalla c.d. Riforma *Cartabia*. Da questa evoluzione traspaiono le tensioni che investono la disciplina dell'organizzazione dell'Ufficio requirente e la difficoltà di un condiviso bilanciamento, emersa anche nel corso dei lavori della nuova circolare consiliare e dell'approvazione della stessa (*Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura*, adottata dal C.S.M. nella seduta del 3 luglio 2024). In questa sede non è possibile soffermarsi sui profili di problematicità di quest'ultima, ma è opportuno richiamare alcune considerazioni svolte lo scorso anno.

In particolare, occorre ribadire che un complesso di concorrenti fattori impongono un nuovo modo di esercitare la funzione requirente. In particolare, tra questi: la trasformazione dell'obbligatorietà dell'azione penale da regola a principio; la definizione di più stringenti presupposti per l'iscrizione del procedimento penale e per i tempi dell'indagine; il nuovo parametro della “ragionevole previsione della condanna”; l'esigenza di pensare l'indagine secondo una prospettiva che bilanci l'investigazione con la completezza futura del giudicato; nonché l'imperativo in virtù del quale il processo penale deve essere sollecitato dalla pubblica accusa con criteri convergenti, all'interno di uno stesso Ufficio e tra Uffici diversi, per scongiurare valutazioni differenti lesive del principio di eguaglianza, per evitare la personalizzazione delle funzioni e garantire la coerenza dell'esercizio dell'azione penale con il nuovo parametro valutativo e l'efficiente uso delle risorse. Questo nuovo modo passa attraverso una maturazione culturale, ma esige un modello di organizzazione che renda effettiva la relazione di gerarchia funzionale e, quindi, il potere di direzione e coordinamento al suo interno, con direttive consiliari non connotate da carattere pletorico, più attente alle specificità dell'Ufficio requirente rispetto all'Ufficio giudicante, e sufficientemente stabili (la richiamata Circolare, ha già costituito oggetto di non poche modifiche con delibera adottata il 9 ottobre 2024).

In relazione a detti profili, va evidenziato che assai intensa è stata l'attività della P.G.C.C. nell'ambito della competenza *ex art. 6* del d.lgs. n. 106 del 2006, della quale si dà conto nella parte alla

stessa dedicata, finalizzata a realizzare modi condivisi di esercizio dell'azione penale. Basta qui attestare che nel corso della stessa è emersa la consapevolezza dei pubblici ministeri che l'attività dei magistrati deve esprimersi come opera corale, non di solisti, attraverso la ricerca del coordinamento e della condivisione di orientamenti, scongiurandone l'eccessiva mutevolezza, che finisce «per legare la decisione alla persona che l'assume e non invece all'istituzione giudiziaria nel suo complesso», finalità che ci si propone di ulteriormente perseguire nel corrente anno. Alla maturazione culturale, alla razionalizzazione e semplificazione dell'organizzazione è auspicabile che si accompagni un'attività del legislatore che, si spera, non consista in interventi normativi frammentari e troppo ravvicinati, poiché la stabilità del quadro normativo (sulla quale si rinvia alle considerazioni svolte, in relazione ai differenti ambiti di attività) è preconditione di corretta applicazione delle disposizioni e di efficienza.

3.1. Per il conseguimento degli accennati obiettivi è, altresì, indispensabile, come detto, un'adeguata organizzazione, che vuol dire anche adeguate risorse.

Le riforme seguite all'adozione del P.N.R.R. sono state opportunamente ispirate all'intento di aggredire le cause di inefficienza, operando soprattutto sul piano dell'organizzazione e realizzando «un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale», nel convincimento che l'efficienza non può essere assicurata «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». L'azione che ne è seguita sta dando risultati positivi, dei quali ha dato conto lo scorso luglio la Commissione europea, la quale ha attestato che: «l'arretrato di cause pendenti è stato notevolmente ridotto»; «sono stati apportati miglioramenti significativi nell'assunzione di nuovi magistrati e personale amministrativo»; «la giustizia civile è ora completamente digitalizzata»; «sono stati compiuti ulteriori progressi nel miglioramento della digitalizzazione dei tribunali penali e delle

procure, ma permangono sfide in termini di attuazione» (*Relazione sullo Stato di diritto*, 24 luglio 2024).

Nondimeno, quanto agli Uffici del p.m., va ricordato che la Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (C.E.P.E.J.), nel *Rapporto settembre 2024*, ha rilevato che i pubblici ministeri «hanno un carico di lavoro piuttosto pesante» rispetto a quello degli altri Paesi. Inoltre, va considerato che l'istituzione dell'importante struttura dell'Ufficio per il Processo sta dando ottimi frutti, ma la mancata previsione di una omologa per gli Uffici requirenti di merito ha realizzato un evidente sbilanciamento a danno di questi. Un'articolazione organizzativa analoga per gli Uffici requirenti appare imprescindibile, allo scopo di garantire un concreto aiuto, in termini di efficienza, precisione, puntualità, bilanciando la disarmonia realizzata con la costituzione della stessa presso i soli Uffici giudicanti, ancora più in considerazione della mole di adempimenti informativi introdotti dalla c.d. Riforma *Cartabia*, fonte di notevoli criticità delle quali si dà conto nelle parti dedicate all'attività del servizio penale ed *ex art. 6* del d.lgs. n. 106 del 2006.

3.2. Il profilo dell'organizzazione della P.G.C.C. ha costituito oggetto di approfondimento nell'*Intervento* dello scorso anno, al quale è possibile e opportuno rinviare, dal momento che nel corso dell'anno è rimasta sostanzialmente inalterata. L'organizzazione dell'Ufficio dovrà essere tuttavia modificata, a seguito dell'approvazione dei nuovi Criteri organizzativi da parte della circolare sopra richiamata, modifica avviata e *in itinere*, della quale non può quindi darsi ancora conto.

Con riguardo all'anno decorso, è tuttavia opportuno richiamare l'attenzione sull'evidente esiguità dell'organico, con vacanza attualmente attestata intorno al 17%, pari a 15 unità su 84 posti in organico, e tenendo conto della permanente scopertura dei due posti previsti di Procuratore Europeo Delegato. Affinché risulti chiara la difficoltà dell'Ufficio, è opportuno segnalare, avendo riguardo ai Sostituti Procuratori generali, che: al servizio penale sono attualmente assegnati 50 sostituti, che si confrontano con il lavoro di 131 consiglieri, oltre a 25 Presidenti di sezione; al servizio civile sono assegnati

19 sostituti che si confrontano con 158 consiglieri e 21 Presidenti di sezione. Ebbene, se è indubbio che la diversità del lavoro nell'ambito giudicante e in quello requirente rende ovvio che può e deve esistere una proporzionale diversità di organico, è anche vero che occorre tener conto della molteplicità di compiti assegnati ai sostituti, in aggiunta al lavoro presso le Sezioni penali e civili (per tutti, quelli: in materia disciplinare; nell'ambito penale, quanto ai contrasti e all'attività *ex art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006*; l'attività in ambito internazionale e relativa al Consiglio Nazionale Forense). L'inesistenza di un Ufficio analogo a quello del Massimario grava poi i magistrati dell'Ufficio di compiti ulteriori, anche a fini di documentazione (che rendono complicata l'attività preliminare necessaria per la stesura del documento previsto in occasione della cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario). Nel corso dell'anno, occorrerà verificare con la Corte, come si preciserà in seguito, l'opportunità di garantire l'accesso alle relazioni dallo stesso predisposte, soprattutto nella materia civile, tenuto conto della natura e finalità dell'intervento del p.m. di legittimità nei giudizi civili, se depurate dalla prospettazione di soluzioni (peraltro, estranee alle stesse).

Il C.S.M., con delibera del 16 ottobre 2024, ha opportunamente bandito un concorso per n. 9 posti di Sostituto Procuratore generale, ma non è irragionevole ipotizzare che esso sarà esitato soltanto verso la fine dell'anno 2025, mentre sopravvenuti pensionamenti e/o trasferimenti ad altri Uffici rendono più che plausibile una nuova ascesa della scopertura di organico.

Con riguardo al profilo dell'organizzazione non è stato posto rimedio all'anomalia dell'istituzione dell'"Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione" (U.S.A.D.) e dell'"Ufficio per il Processo Penale presso la Procura generale della Corte di cassazione" (U.P.P.), senza la necessaria provvista di personale, entrambi, quindi, rimasti sulla carta, come già ampiamente evidenziato nell'*Intervento* dello scorso anno, le cui considerazioni conservano validità in difetto di sopravvenienze. Profili di problematicità sono, infine, emersi quanto al processo civile telematico, diventati assai rilevanti (talora pressoché insormontabili) nel mese di ottobre, causa di insostenibili problematiche quanto alla possibilità del deposito delle requisitorie e alla certezza dello stesso,

causa di aggravio e ritardo del lavoro. Dette criticità sono state segnalate dai sostituti assegnati al servizio civile al Procuratore generale con nota del 23 ottobre 2024 e da questi sottoposte all'attenzione del Capo del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia del Ministero della giustizia, con nota di detta data.

Sostanzialmente immutata è rimasta la difficoltà – anche per il ridotto organico e la mancata attuazione delle richiamate strutture di supporto – dell'attività di spoglio e selezione, alla quale potrebbe porsi rimedio mediante un'attività di collaborazione con la Corte. Delle difficoltà riscontrate nel funzionamento del processo civile telematico e della necessità di realizzare moduli di collaborazione con la Corte quanto all'attività di spoglio, si dà conto nella parte concernente l'attività svolta nel settore civile.

4. Sotto un profilo generale, va qui rilevato che, rappresentando le Sezioni Unite, sia civili sia penali, la stella polare ermeneutica del formante giurisprudenziale, rispetto a tale altissima finalità nomofilattica, il contributo fornito da questo Ufficio ha peculiare importanza e ha registrato i più elevati picchi di impegno nell'ambito della generale funzione requirente di legittimità. Anche nell'anno 2024, tale contributo è stato particolarmente meditato e approfondito, pressoché sempre sorretto da articolati atti scritti (oltre alle requisitorie secondo rito cartolare, argomentato, cioè, sempre in scritti – memorie o note di udienza – che hanno preceduto e 'accompagnato' la requisitoria orale d'udienza) e finalizzato a prospettare alla Corte di cassazione utili argomenti per affermare il principio di diritto ritenuto, dall'Ufficio, più esatto e confacente al caso affrontato.

In punto di metodo (peraltro caratterizzante anche l'intervento dinanzi alle Sezioni semplici), si è massimamente curato di argomentare *funditus* una tesi giuridica, di lasciare intravedere al decisore – al di là del contingente e pratico esito del ricorso che ne conseguiva – la tenuta logico-giuridica degli argomenti; la loro armonia con i precedenti giurisprudenziali, nel perseguimento della 'continuità' giurisprudenziale; le ricadute sistematiche dell'opzione ermeneutica coltivata; le ritenute

ragioni di insostenibilità delle tesi alternative; le peculiarità, se esistenti, del *novum* ermeneutico prospettato, quando prospettato.

Si vuol dire che mai la Procura generale ha dimenticato, nella sua attività di *requirere de iure* in cui si sostanzia la sua funzione, che il ‘chiedere il diritto’ alla Corte di cassazione implica una responsabilità di indirizzo, di impostazione, di *imprinting* della questione che – benché naturalmente superabile in ogni momento dal decisore – rappresenta pur sempre una delimitazione ermeneutica iniziale, un perimetro teorico e dogmatico qualificante, rispetto al quale occorre evitare un duplice e antitetico errore di metodo. Per un verso, quello di confondere la libertà stessa del *requirere* con una sorta di solipsismo della funzione, ripiegando cioè lo sguardo – con un senso di malinteso orgoglio assai prossimo alla presunzione intellettuale – solo alla requisitoria, senza immaginare il progetto di sentenza possibile conseguente. Per altro verso, rinunciare, senza argomentare, a proporre soluzioni che – quando illuminate dalla piena credibilità e completezza degli argomenti – possano stimolare la Corte a nuovi approdi ermeneutici, pienamente legittimi non soltanto nella prospettiva del requirente. Il ruolo ‘servente’ del requirente di legittimità è, per questo, straordinariamente nobile e di insospettato pregio, se correttamente inteso e interpretato: dove il ‘servente’ richiede un’intelligente fusione di prudenza e di coraggio; di sapienza nel conservare e di dinamismo nel proporre la giusta innovazione; di ferrea conoscenza dei precedenti e acuta perspicacia nel comprendere gli eventuali limiti di anacronismo. Ruolo ‘servente’ – lungi dal deprimere una pretesa ‘altezza’ del ruolo requirente o sua autonomia – significa consapevolezza piena del contributo alla completa e corretta attuazione, nel concreto, della giurisdizione: obiettivo cui è partecipe ogni magistrato – giudice o pubblico ministero, che sia – oltre che ogni avvocato, in una comunanza ideale dell’intento che nulla potrà davvero mai separare.

Allo stesso modo, quanto alla giustizia disciplinare, presidio dell’osservanza dei doveri che si impongono ai magistrati, uno degli strumenti che possono contribuire a riconquistare la piena fiducia dei cittadini nella giustizia, l’Ufficio ha operato nella consapevolezza della sua complessità e delicatezza. L’esercizio della funzione disciplinare esige infatti di garantire, attraverso un complesso bilanciamento degli

interessi in gioco, l'osservanza dei doveri dei magistrati, i 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.

5. Il presente *Intervento*, in considerazione della finalità dello stesso sopra accennata, mira, quindi, a fornire un bilancio consuntivo, ma anche di previsione che, per le ragioni sopra ricordate, non può che avere a oggetto l'attività dell'Ufficio e, nei limiti sopra indicati, quella degli Uffici requirenti di merito, oltre che della Corte, ma vista attraverso la lente della requisitoria, con un approccio non autoreferenziale. E ciò vuol dire esaminare le vicende dell'Anno giudiziario alla luce delle esigenze della società, in modo da permettere di cogliere, anche attraverso di esse, i processi di cambiamento che caratterizzano questa, come anche le istituzioni e l'ordinamento nel suo complesso. Un'attività che l'Ufficio ha svolto nella consapevolezza che quella del magistrato requirente costituisce una delle funzioni con cui lo Stato esercita la sua sovranità, ma è altresì servizio. Appunto per questo esige di mettere a fuoco le domande che la società e i cittadini rivolgono agli organi chiamati ad amministrare la giustizia – con compiti diversi, ma a uno stesso fine – e di elaborare le risposte, dando conto della capacità di soddisfarle e delle ragioni che possono renderle problematiche.¹

¹ Alla redazione della relazione hanno contribuito:

- gli Avvocati generali Renato Finocchi Gherzi, Francesco Salzano, Pietro Gaeta, Pasquale Fimiani, Rita Sanlorenzo e Gabriele Mazzotta;
- i Sostituti Procuratori generali Antonio Balsamo, Tommaso Basile, Alberto Cardino, Giuseppina Casella, Carmelo Celentano, Aldo Ceniccola, Elisabetta Ceniccola, Alessandro Cimmino, Assunta Cocomello, Luigi Cuomo, Rosa Maria Dell'Erba, Mariella De Masellis, Stanislao De Matteis, Luisa De Renzis, Michele Di Mauro, Marilia Di Nardo, Tomaso Epidendio, Aldo Esposito, Paola Filippi, Mario Fresa, Luigi Giordano, Lidia Giorgio, Nicola Lettieri, Perla Lori, Pietro Molino, Giovanni Battista Nardecchia, Lucia Odello, Sabrina Passafiume, Alessandro Pepe, Stefano Pepe, Simone Perelli, Olga Pirone, Andrea Postiglione, Giuseppe Riccardi, Giulio Romano, Giuseppe Sassone, Vincenzo Senatore, Pasquale Serrao D'Aquino, Anna Maria Soldi, Fulvio Troncone, Mauro Vitiello;
- il Segretario generale Marco Dall'Olio e i Vice Segretari generali Antonietta Picardi e Stefano Visonà.

I. IL SERVIZIO PENALE

1. **L'attività requirente della Procura generale nel settore penale: a) in generale, nei ricorsi decisi dalle Sezioni Unite penali.**

Come intuibile, il segmento giurisprudenziale di più spiccata incidenza sul sistema e di più distillata qualità giuridica è quello che si produce dinanzi al consesso allargato della Corte di cassazione. Le Sezioni Unite – sia nel settore civile, sia in quello penale, benché in quest'ultimo più rarefatte ne siano le pronunce – rappresentano la stella polare ermeneutica del formante giurisprudenziale: ovvio che, rispetto a tale altissima finalità nomofilattica, il contributo fornito da questo Ufficio abbia la più elevata importanza e registri i più notevoli picchi di impegno nell'ambito della generale funzione requirente di legittimità.

Può ben affermarsi come, anche nell'anno 2024, tale contributo sia stato sempre particolarmente meditato e approfondito, pressoché sempre sorretto da articolati atti scritti (oltre alle requisitorie secondo rito cartolare, argomentato, cioè, sempre in scritti – memorie o note di udienza – che hanno preceduto e 'accompagnato' la requisitoria orale d'udienza) e finalizzato a prospettare alla Corte di cassazione utili argomenti per affermare il principio di diritto ritenuto, dall'Ufficio, più esatto e confacente al caso affrontato.

In punto di metodo, si è massimamente curato di argomentare *funditus* una tesi giuridica, di lasciare intravedere al decisore – al di là del contingente e pratico esito del ricorso che ne conseguiva – la tenuta logico-giuridica degli argomenti; la loro armonia con i precedenti giurisprudenziali, nel perseguimento della 'continuità' giurisprudenziale;

le ricadute sistematiche dell'opzione ermeneutica coltivata; le ritenute ragioni di insostenibilità delle tesi alternative; le peculiarità, se esistenti, del *novum* ermeneutico prospettato, quando prospettato.

Si vuol dire che mai la Procura generale ha dimenticato, nella sua attività di *requirere de iure* in cui si sostanzia la sua funzione, che il 'chiedere il diritto' alla Corte di cassazione implica una responsabilità di indirizzo, di impostazione, di *imprinting* della questione che – benché naturalmente superabile in ogni momento dal decisore – rappresenta pur sempre una delimitazione ermeneutica iniziale, un perimetro teorico e dogmatico qualificante, e rispetto al quale occorre evitare un duplice e antitetico errore di metodo. Per un verso, quello di confondere la libertà stessa del *requirere* con una sorta di solipsismo della funzione stessa, ripiegando cioè lo sguardo – con un senso di malinteso orgoglio assai prossimo alla presunzione intellettuale – solo alla requisitoria, e senza immaginare il progetto di sentenza possibile conseguente. Per altro verso, rinunciare, senza argomentare, a proporre soluzioni che – quando illuminate dalla piena credibilità e completezza degli argomenti – possano stimolare la Corte a nuovi approdi ermeneutici, pienamente legittimi non soltanto nella prospettiva del requirente. Il ruolo 'servente' del requirente di legittimità è, per questo, straordinariamente nobile e di insospettato pregio, se correttamente inteso e interpretato: dove il 'servente' richiede un'intelligente fusione di prudenza e di coraggio; di sapienza nel conservare e di dinamismo nel proporre la giusta innovazione; di ferrea conoscenza dei precedenti e acuta perspicacia nel comprendere gli eventuali limiti di anacronismo. Ruolo *servente* – lungi dal deprimere una pretesa 'altezza' del ruolo requirente o una sua autonomia – significa consapevolezza piena del contributo alla completa e corretta attuazione, nel concreto, della giurisdizione: obiettivo cui è partecipe, oltre che ogni Avvocato, ogni Magistrato – giudice o pubblico ministero, che sia – in una comunanza ideale dell'intento che nulla potrà davvero mai separare.

Queste linee di metodo hanno caratterizzato – come si accennava – gli interventi della Procura generale innanzitutto nelle questioni approdate dinanzi alle Sezioni Unite penali, alcune delle quali di decisiva importanza e incidenza nel sistema sostanziale e processuale.

Quanto al versante di diritto sostanziale, pare cospicuo – per livello dogmatico e pratica portata – l’affermato principio di diritto secondo cui, in tema di concorso di persone, il medesimo fatto storico può configurare, in presenza dei diversi presupposti, nei confronti di un concorrente l’iscrizione di un titolo di reato e, nei confronti di altro concorrente, di altro titolo (vale a dire, in tema di cessione di stupefacenti: l’art. 73, comma 1 ovvero comma 4, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 per l’uno e il reato di cui all’art. 73, comma 5, del medesimo d.P.R., per l’altro (S.U., n. 27727, del 14 dicembre 2023, dep. 2024, Rv. 286581). Con ciò è stata recepita pienamente la proposta decisoria di questo Ufficio che – in esito a un’articolata analisi storica e dogmatica dell’istituto concorsuale – ha valorizzato il riferimento all’art. 27, comma 1, della Costituzione e alla dinamica ermeneutica inesorabilmente avviata in ragione dei principi postulati da detta disposizione costituzionale: vale a dire, al «‘valore’ della colpevolezza, [ed alla] sua insostituibilità», alle «funzioni di garanzia» operanti quali «limite al potere statale di punire» (Corte Cost., n. 364 del 1988), con conseguente superamento, nell’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, di ‘barriere’, come pure di automatismi punitivi, in origine imposti da antitetiche concezioni del potere punitivo statale. In breve, è riuscito il tentativo della proposta di questo Ufficio di ‘modernizzare’ il monolite concorsuale, al fine della sua massima armonizzazione possibile con i ‘nuovi’ principi del diritto penale costituzionale.

Ancora in ambito di diritto sostanziale, altra importante (e quasi storica) affermazione ermeneutica di integrale e piena recezione della proposta di questo Ufficio ha riguardato, in tema di estorsione, la nozione di danno patrimoniale, essendosi ritenuto rientrante in esso, ai fini della configurabilità del delitto, anche la perdita di una seria e consistente possibilità di conseguire un bene o un risultato economicamente valutabile (la c.d. perdita di *chance*): con la conseguenza che la condotta di chi, con violenza o minaccia, allontani l’offerente da una gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private, oltre a integrare il reato di cui all’art. 353 c.p., può integrare altresì quello di cui all’art. 629 c.p., postulandosi il concorso tra i due reati se risulta provato il danno derivante dalla perdita di una seria e consistente possibilità di ottenere un risultato utile per effetto della partecipazione alla gara (S.U., n. 30016, del 28 marzo 2024, Rv. 286656).

La decisione espressa dal consesso allargato ha accolto e fatto proprio il percorso giustificativo prospettato da questa Procura generale, secondo cui, per un verso, il rapporto tra le due norme incriminatrici – attraverso l’attenta esegesi dell’interesse protetto da ciascuna – dimostrava la non sovrapponibilità, sia strutturale che teleologica, di esse; per altro verso, configurava la c.d. *chance* perduta, nonostante la sua origine giurisprudenziale, quale indubbio elemento del patrimonio del soggetto se munita dei caratteri della apprezzabilità, serietà e consistenza, costituendo questi ultimi lo *specimen* di determinatezza ai fini del principio di legalità penale, nonché il riconoscibile confine con la mera aspettativa di fatto, non suscettibile di valutazione economica.

Sempre nell’ambito del diritto penale sostanziale, una pronuncia di notevole risonanza – oltre che squisitamente giuridica, anche culturale e mediatica, e di complessa tessitura dogmatica – ha riguardato la qualificazione giuridica dei c.d. ‘saluti fascisti’. Le Sezioni Unite, intervenendo per la soluzione di uno stridente contrasto giurisprudenziale, hanno affermato che la condotta, tenuta nel corso di una pubblica riunione, consistente nella risposta alla “chiamata del presente” e nel cosiddetto “saluto romano” integra il delitto previsto dall’art. 5 legge n. 645 del 20 giugno 1952, ove, avuto riguardo alle circostanze del caso, sia idonea ad attingere il concreto pericolo di riorganizzazione del disciolto partito fascista, vietata dalla XII disp. trans. fin. Cost., tuttavia potendo altresì integrare il delitto, di pericolo presunto, previsto dall’art. 2, comma 1, d.l. n. 122 del 26 aprile 1993, convertito dalla legge n. 205 del 25 giugno 1993, ove, tenuto conto del complessivo contesto fattuale, la stessa sia espressiva di manifestazione propria o usuale delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all’art. 604-*bis*, comma 2, c.p. (già art. 3 della legge n. 654 del 13 ottobre 1975) (S.U., n. 16153, del 18 gennaio 2024, Rv. 286241). Tale decisione solo in parte ha seguito l’itinerario argomentativo indicato da questo Ufficio. Essa risulta coincidente sia nell’affermazione generale secondo cui, tra i due delitti, non sussiste rapporto di specialità, sia nella seconda affermazione contenuta nel principio di diritto espresso (sopra riportato), posto che il vertice di legittimità ha concordato sull’affermazione (che è principio ‘di chiusura’ del sistema) secondo cui la condotta consistente nel protendere in avanti il braccio nel “saluto fascista”, evocativa della gestualità tipica del disciolto partito fascista,

tenuta nel corso di una pubblica riunione, senza la preventiva identificazione dei partecipanti quali esponenti di un'associazione esistente che propugni gli ideali del predetto partito, può integrare la fattispecie di reato di cui all'art. 2 d.l. n. 122 del 26 aprile 1993, convertito dalla legge n. 205 del 25 giugno 1993, qualora, nella situazione data, tali condotte comportino, secondo il rigoroso accertamento di fatto, un pericolo concreto e attuale per la pacifica convivenza, in quanto possibile fonte di disordine materiale incontrollato e di reazioni violente. Diversa invece la statuizione della Corte in ordine alla valenza, dopo la legge Mancino, del saluto fascista alla sola ipotesi del finalismo 'ricostitutivo' del partito fascista.

Merita segnalazione in questa sede, ancora in ambito di diritto penale sostanziale, la soluzione del contrasto giurisprudenziale relativo al *quomodo* della confisca per equivalente nell'ipotesi di concorso di persone. Precisamente, il quesito di diritto poneva alcune alternative decisorie: se, in caso di pluralità di concorrenti nel reato, la confisca per equivalente del relativo profitto potesse essere disposta per l'intero nei confronti di ciascuno di essi, indipendentemente da quanto da ognuno eventualmente percepito, oppure se ciò potesse disporsi soltanto quando non fosse possibile stabilire con certezza la porzione di profitto incamerata da ognuno; od ancora se, in quest'ultimo caso, la confisca dovesse comunque essere ripartita tra i concorrenti, in base al grado di responsabilità di ognuno oppure in parti eguali, secondo la disciplina civilistica delle obbligazioni solidali. Questo Ufficio di Procura, nel ribadire la condivisione dell'approdo giurisprudenziale interno e sovranazionale che individua la connotazione sanzionatoria quale componente tipica della confisca per equivalente, ha peraltro inteso evidenziare come non possa essere al contempo sottostimata la spiccata "vocazione funzionale" che la confisca del provento del reato, e in particolare la confisca del suo valore, assume rispetto alle altre tipologie sanzionatorie, essenzialmente identificabile nella esclusiva finalità di recuperare il vantaggio illecito conseguito dal reato e di ripristinare lo *status quo* patrimoniale antecedente alla commissione dell'illecito. Nelle conclusioni, la Procura generale: a) ha ritenuto non sostenibile il primo degli orientamenti in conflitto, ispirato a un principio "solidaristico assoluto", che giustifica l'ablazione (e il relativo eventuale precedente sequestro) dell'intero valore nei confronti di anche

uno solo dei complici del reato facendo riferimento a una scelta operata dal legislatore nel senso della configurabilità di una “responsabilità per l’intero” in capo a ciascuno dei singoli concorrenti; b) ha espresso riserve sull’ulteriore indirizzo in competizione – secondo il quale deve procedersi alla ripartizione, per quote paritarie, della confisca tra i concorrenti nel reato anche nell’ipotesi in cui non sia possibile stabilire la porzione di profitto realizzata da ciascuno – segnalando come incongruo appaia, da parte dei fautori di tale tesi, il riferimento alla disciplina prevista per le obbligazioni solidali dall’art. 1298, c.c., e dal successivo art. 2055 c.c., per la responsabilità per fatto illecito, in quanto affetto da non consentita giustapposizione fra l’obbligazione solidale di carattere restitutorio e risarcitorio e la misura ablatoria per equivalente; c) ha richiesto, quindi, che venisse data continuità al principio di diritto affermato dalla sentenza delle Sezioni Unite *Fisia Italimpianti*, nel senso della natura non assoluta del principio solidaristico in caso di confisca per equivalente in presenza di una pluralità di indagati, principio infatti inapplicabile quando sia individuata o risulti chiaramente individuabile la quota di profitto del reato a ciascuno attribuibile (principio seguito dal secondo orientamento). A fondamento della posizione ermeneutica sostenuta, si è evidenziato che la teoria monistica comunemente accolta in tema di concorso di persone comporta non solo la responsabilità di ciascuno per l’intero reato, ma anche la riconducibilità a ciascuno della produzione del provento confiscabile: con il risultato che, laddove per l’impossibilità della confisca diretta subentri quella di valore, ognuno dei correi è chiamato a risponderne per l’intero, a meno che fornisca la prova di omessa o non paritaria distribuzione del profitto, essendo coerente con la teoria monistica la presunzione di disponibilità congiunta del profitto tra i correi. Poiché la confisca per equivalente interviene solo se e quando manca il profitto illecito direttamente conseguito, è parso del tutto legittimo il procedere, in prima battuta, alla confisca per equivalente dell’intero profitto nei confronti di ciascun correo che abbia contribuito, appunto per l’intero, alla sua produzione; mentre si è ritenuta priva di giustificazione logica la tesi di un’ablazione che, sin dal momento genetico, si riferisse a ipotetiche “quote”: e ciò proprio in ragione della struttura stessa della confisca di valore. Quanto alla “prova contraria” dell’avvenuta distribuzione – che rileva in senso ostativo all’applicazio-

ne del principio solidaristico – questo Ufficio di Procura ha sostenuto che non incombe sul giudice procedente alla confisca di valore l’obbligo di dar luogo a un’attività istruttoria finalizzata a verificare l’ipotesi che il profitto sia stato distribuito fra i concorrenti nel reato: l’onere di fornire prova del contrario incombe solo e soltanto su chi voglia contrastare la legittima presunzione che ciascun concorrente possa aver incamerato l’intero.

All’udienza del 26 settembre 2024, la questione è stata decisa dalle Sezioni Unite in senso parzialmente difforme da tali richieste, per come si trae dall’informazione provvisoria di decisione diffusa (in attesa del deposito della motivazione). Precisamente, il vertice allargato ha affermato che “la confisca di somme di denaro ha natura diretta soltanto in presenza della prova della derivazione causale del bene rispetto al reato, non potendosi fare discendere detta qualifica dalla mera natura del bene” e che invece “la confisca è qualificabile per equivalente in tutti i casi in cui non sussiste il predetto nesso di derivazione causale”; che, inoltre, “in caso di concorso di persone nel reato, esclusa ogni forma di solidarietà passiva, la confisca è disposta nei confronti del singolo concorrente limitatamente a quanto dal medesimo conseguito; il relativo accertamento è oggetto di prova nel contraddittorio fra le parti” e “solo in caso di mancata individuazione della quota di arricchimento del singolo concorrente, soccorre il criterio della ripartizione in parti uguali”. Inoltre, la Corte ha affermato che “i medesimi principi operano in caso di sequestro finalizzato alla confisca, per il quale l’obbligo motivazionale del giudice va modulato in relazione allo sviluppo della fase procedimentale e agli elementi acquisiti”.

Sul versante processuale – e fatto salvo quanto si dirà tra un momento nella materia delle intercettazioni e dell’esecuzione penale – è, in questa sede, meritevole di rilievo la decisione (S.U., n. 36208, del 28 marzo 2024, Rv. 286880) con la quale le Sezioni Unite hanno risolto la questione controversa «se, nel giudizio di appello promosso avverso la sentenza di condanna dell’imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l’estinzione del reato per prescrizione, possa pronunciare l’assoluzione nel merito anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, sulla base della regola

di giudizio processual-penalistica dell' 'oltre ogni ragionevole dubbio', ovvero debba far prevalere la declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, pronunciandosi sulle statuizioni civili secondo la regola processual-civilistica del 'più probabile che non'. Profilo, questo, di delicato dosaggio dei poteri decisorii del giudice di appello, posto che il vertice di legittimità era chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità tra due decisioni 'storiche' rese sull'art. 578 c.p.p.: precisamente, a stabilire se dalla lettura costituzionalmente orientata dell'art. 578 c.p.p. operata dalla Consulta con la sentenza interpretativa di rigetto n. 182 del 2021 conseguisse la preclusione, per il giudice di appello penale, al maturare del termine di prescrizione del reato, dell'accertamento a favore dell'imputato dei presupposti per l'assoluzione nel merito, nei termini nei quali è stato, invece, ammesso da Sezioni Unite, Tettaman- ti (S.U., n. 35490, del 15 settembre 2009, Rv. 244273). Questo Ufficio – in esito ad ampia memoria scritta – aveva insistito, per un verso, nella conclusione che la Corte d'appello, allorché constati l'intervenuta prescrizione del reato per il quale aveva riportato condanna, dovesse provvedere a dichiarare l'estinzione del reato medesimo, salvi i casi di evidenza di cui all'art. 129, comma 2, c.p.p., e, per altro verso, ribadito come il giudice di appello dovesse procedere alle valutazioni necessarie ai fini civilistici – da considerarsi un *posterius*, sotto il profilo logico rispetto alla decisione penale ormai esauritasi e inidonee a incidere su di essa – secondo le regole di giudizio civilistiche per la domanda di risarcimento del danno. Le Sezioni Unite, viceversa, muovendo dal presupposto della piena compatibilità tra le due pronunce sopra citate, hanno affermato il principio di diritto secondo cui, nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, "intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito".

Sempre nell'ambito del rito penale, il consesso allargato, sulla base dell'informazione provvisoria di decisione emanata (R.G. 42353/2024, Sezioni Unite del 26 settembre 2024,) ha condiviso

l'ermeneutica proposta dal requirente di legittimità in ordine alla questione se la sentenza di non doversi procedere, pronunciata ai sensi dell'art. 420-*quater* c.p.p. possa essere impugnata con ricorso per cassazione anche prima della scadenza del termine previsto dall'art. 159, ultimo comma, c.p. La soluzione affermativa del quesito – con statuizione della ricorribilità della sentenza a opera delle parti e per tutti i motivi elencati nell'art. 606, comma 1, c.p.p. – era stata appunto avanzata dall'Ufficio requirente in esito a una articolata analisi della natura decisoria della sentenza di improcedibilità e, dunque, della necessaria salvaguardia dell'intervento della Corte di cassazione a emendarne – consentendone il ricorso – eventuali errori di diritto di cui essa possa essere affetta. Dunque, per un verso, si è puntualizzata la dogmatica sulla natura dell'atto 'sentenza', mentre, per altro verso, si è voluta riaffermare la insostituibile funzione di controllo di legalità della Corte di cassazione.

La recentissima udienza delle Sezioni Unite del 12 dicembre 2024 ha, infine, affrontato la questione se sia o meno abnorme, e pertanto impugnabile con ricorso per cassazione, il provvedimento di rigetto della richiesta di incidente probatorio avente a oggetto la testimonianza della persona offesa del reato di maltrattamenti, o di altro dei reati compresi nell'elenco contenuto nel primo periodo del comma 1-*bis* dell'art. 392 c.p.p. La Procura generale, nelle proprie conclusioni scritte, ha rilevato come, rispetto all'esercizio del diritto di ammissione alla prova in incidente probatorio (esame di persona offesa di uno dei reati ricompresi nel catalogo di cui alla prima parte del comma 1-*bis*, art. 391 c.p.p.), la scelta del giudice sia obbligata e il diniego che eventualmente venga opposto dia luogo a un'evidente alterazione dell'ordine processuale. Solo l'incidente probatorio, infatti, è ritenuto dal legislatore come funzionale a preservare la prova e a evitare il pregiudizio processuale alla vittima, esigenze che, invece, l'assunzione della prova al dibattimento non assicura. Nell'assenza di strumenti codificati il ricorso per cassazione parrebbe, quindi inevitabile, quale *extrema ratio*, per opporsi al provvedimento di rigetto della richiesta di incidente probatorio nei casi indicati. Il provvedimento, così adottato, si pone infatti al di fuori del sistema organico della legge processuale e pregiudica irreversibilmente la *chance* di prova, in tale prospettiva realizzandosi una situazione assimilabile alla stasi processuale. L'informazione provvisoria n. 18

del 2024 della Corte di cassazione evidenzia come, in aderenza alle conclusioni di questo Ufficio, debba ritenersi viziato da abnormità e quindi ricorribile per cassazione il provvedimento di rigetto della richiesta di incidente probatorio concernente la testimonianza della persona offesa, relativamente a uno dei reati compresi nell'elenco di cui all'art. 392, comma 1-*bis*, primo periodo, c.p.p., motivato sulla base della non vulnerabilità della medesima e della rinviabilità della prova, trattandosi di presupposti presunti per legge.

2. Segue: b) nella materia delle intercettazioni telefoniche.

2.1. Le sentenze delle Sezioni Unite sull'utilizzabilità delle chat tratte dai c.d. criptofonini.

Anche nel corso del 2024 sono state affrontate numerose questioni in tema di intercettazioni telefoniche o attinenti all'acquisizione di dati di messaggistica elettronica o di sequestro di apparecchiature di telefonia mobile.

Quella più complessa ha riguardato l'utilizzabilità nel procedimento penale delle *chat* tratte dagli apparecchi telefonici che permettevano di comunicare per mezzo dell'app Sky-ECC, i c.d. *criptofonini*.

Si tratta, come è noto, di *chat* criptate che sono state raccolte e decrittate nel corso di un procedimento penale francese e che sono state acquisite in diversi procedimenti penali italiani in forza di ordini europei di indagine penale emessi da pubblici ministeri nazionali.

La Corte di cassazione, con due sentenze “gemelle” (S.U., n. 23755, del 29 febbraio 2024, Rv. 286573; S.U., n. 23756, del 29 febbraio 2024, Rv. 286589), ha affermato che la trasmissione del contenuto di comunicazioni scambiate mediante *criptofonini*, già acquisite e decrittate dall'autorità giudiziaria estera in un procedimento penale pendente davanti a essa, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 234-*bis* c.p.p., che opera al di fuori delle ipotesi di collaborazione tra autorità giudiziarie, bensì nella disciplina relativa alla circolazione delle prove tra procedimenti penali, quale desumibile dagli artt. 238 e 270 c.p.p. e

78 disp. att. c.p.p. Inoltre, le Sezioni Unite, seguendo la prospettazione di questo Ufficio, hanno escluso che l'emissione di un ordine diretto a ottenere il contenuto di comunicazioni veicolate da *criptofonini* debba essere preceduta da autorizzazione del giudice italiano, quale condizione necessaria a norma dell'art. 6 direttiva 2014/41/UE, poiché tale autorizzazione, nella disciplina nazionale relativa alla circolazione delle prove, non è richiesta per conseguire la disponibilità del contenuto di comunicazioni già acquisite in altro procedimento. Su tale specifico punto, la memoria proposta da questo Ufficio di Procura generale aveva molto insistito e argomentato, evidenziando – secondo quanto poi statuito dalle Sezioni Unite – che nel sistema processuale italiano, il pubblico ministero (e, più in generale, la parte che vi ha interesse) può chiedere e ottenere la disponibilità di prove già formate in un procedimento penale al fine di produrle in un altro procedimento penale, senza necessità di alcuna autorizzazione preventiva da parte del giudice competente per quest'ultimo. Ciò anche nel caso di prove, come le intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, per la cui formazione è indispensabile la preventiva autorizzazione del giudice competente. In particolare, l'art. 238 c.p.p. – che detta le regole generali in tema di circolazione dei verbali di prove di altri procedimenti – si riferisce espressamente anche agli atti non ripetibili e non prevede, ai fini dell'acquisizione delle prove formate altrove, alcun intervento preventivo da parte del giudice del procedimento nel quale si vorrebbero utilizzarle. Peraltro, dopo le citate sentenze delle Sezioni Unite, accogliendo la medesima prospettiva interpretativa seppur con riguardo all'acquisizione delle *chat* tratte da un'altra piattaforma informatica denominata *Encrochat*, la Corte di giustizia dell'Unione, con la sentenza 30 aprile 2024, su domanda di pronuncia pregiudiziale del *Landgericht Berlin* (Tribunale del Land di Berlino), ha affermato che l'espressione “autorità di emissione” dell'O.E.I. di cui agli artt. 1, 2, lett. c), e 6 della direttiva 2014/41/UE ricomprende anche il pubblico ministero, anche nel caso in cui con l'O.E.I. si chieda la trasmissione dei risultati di intercettazioni.

Le Sezioni Unite, inoltre, nelle citate sentenze ‘gemelle’ hanno offerto importanti precisazioni in tema di intercettazioni compiute mediante captatore informatico ma in particolare – e sulla base dei condivisi argomenti prospettati da questo Ufficio requirente – esse

hanno affermato come l'inserimento di un captatore informatico in un server non costituisca mezzo "atipico" di indagine o di prova, come tale non consentito dall'ordinamento italiano perché incidente sui diritti fondamentali della persona. In tale senso, non assume valenza dirimente il fatto che, nel codice di rito, in materia di intercettazioni, si faccia menzione della sola ipotesi dell'"inserimento di un captatore informatico su un dispositivo elettronico portatile" non essendo il captatore un autonomo mezzo di ricerca della prova, né un mezzo di prova, ma solo uno strumento tecnico attraverso il quale esperire il mezzo di ricerca della prova costituito dalle intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni: sicché non è indispensabile che il legislatore preveda dove lo stesso possa essere inserito. Un profilo particolarmente delicato del tema, inoltre, concerne la determinazione dell'ambito del controllo da parte del giudice procedente sulle prove acquisite dall'Autorità giudiziaria straniera. Al riguardo, le Sezioni Unite hanno affermato che il giudice al quale si chiede di utilizzare le prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione ottenute mediante O.E.I., conserva naturalmente integro il potere di valutare se vi siano i presupposti per ammetterle e utilizzarle ai fini delle decisioni di sua spettanza. Questo potere va esercitato quando il pubblico ministero presenta al giudice italiano le prove ricevute: in tale momento, infatti, il giudice può controllare se vi fossero le condizioni per emettere l'O.E.I., così da assicurare il pertinente diritto di "impugnazione" nello Stato di emissione previsto dall'art. 14, par. 2, direttiva 2014/41/UE, nonché se vi sia stata violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza, e, quindi, del diritto di difesa e della garanzia di un giusto processo.

Seguendo la prospettazione contenuta nella requisitoria di questo Ufficio, peraltro, la Corte ha sottolineato che resta fermo l'onere dell'allegazione e della prova in ordine ai fatti da cui desumere la violazione di tali diritti che grava sulla parte interessata.

Le Sezioni Unite, infine, hanno affrontato la questione relativa alla possibile violazione del diritto della difesa in ragione della mancata disponibilità dei messaggi originali e dell'algoritmo utilizzato dagli investigatori per la decrittazione delle comunicazioni captate. Il consesso allargato, proprio come richiesto da questo Ufficio, ha

ribadito l'orientamento consolidato secondo cui l'impossibilità, per la difesa, di accedere all'algoritmo utilizzato nell'ambito di un sistema di comunicazioni per "criptare" il contenuto delle stesse non determina, almeno in linea di principio, una violazione di "diritti fondamentali", salvo specifiche allegazioni di segno contrario, in quanto il contenuto di ciascun messaggio è inscindibilmente abbinato alla sua chiave di cifratura, per cui una chiave errata non ha alcuna possibilità di decifrarlo (*cfr.*, tra le tante, Sez. 6, n. 46833, del 26 ottobre 2023, non mass. sul punto).

2.2. Gli ulteriori aspetti del tema sottolineati dalla Procura generale.

Il contributo della Procura generale in questa vicenda processuale è stato rivolto anche a evidenziare ulteriori aspetti del tema non adeguatamente emersi nel corso dei procedimenti penali, eppure ritenuti particolarmente significativi. È stato sottolineato, in primo luogo, che i ricorsi per cassazione erano espressione di una istanza di tutela della riservatezza e della liceità del trattamento dei dati personali proposta nell'ambito dell'utilizzo per comunicare di una piattaforma informatica alla quale si aderiva in totale anonimato e in modo del tutto illegale. Gli utenti del servizio Sky-ECC, difatti, aderivano con un *nickname* ed erano identificati con una sequenza alfanumerica e non con un numero di una utenza telefonica mobile. A costoro non veniva richiesto alcun documento di identità, né è risultata alcuna intestazione delle utenze a persone fisiche o giuridiche. È stato accertato che il pagamento del servizio poteva avvenire esclusivamente in contanti, dunque senza l'impiego di mezzi di pagamento elettronici. L'attribuzione delle singole utenze Sky-ECC agli utilizzatori in questi processi è avvenuta con metodi investigativi che potremmo definire "tradizionali", nel senso che è stato accertato il possesso del telefono in cui era stato scaricato l'applicativo. In un simile contesto, era pertanto da escludersi in radice la sussistenza di un trattamento, da parte del gestore del sistema informatico, di dati personali degli utenti ai sensi della direttiva 58/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, sicché non era da ritenersi pertinente il richiamo della relativa disciplina.

Il mancato trattamento dei dati personali, d'altra parte, rende chiaro come l'intero sistema di comunicazione Sky-ECC fosse illegale. Il d.lgs. n. 259 del 1 agosto 2003, c.d. Codice delle comunicazioni elettroniche, infatti, all'art. 98-*undetricies*, comma 1, intitolato "Identificazione degli utenti" prevede che "Ogni impresa è tenuta a rendere disponibili, anche per via telematica, al centro di elaborazione dati del Ministero dell'interno gli elenchi di tutti i propri abbonati e di tutti gli acquirenti del traffico prepagato della telefonia mobile, che sono identificati prima dell'attivazione del servizio, al momento della consegna o messa a disposizione della occorrente scheda elettronica (S.I.M.) ...".

Questa norma, sebbene variamente modificata negli anni, nella parte in cui prevede l'identificazione degli utilizzatori dei sistemi di comunicazione elettronica e il trattamento dei dati personali da parte dei gestori, è stata introdotta nel nostro ordinamento fin da un decreto-legge noto con il nome del suo promotore – c.d. d.l. *Pisanu* – che risale al 2005.

La Procura generale, infine, sulla scorta della sentenza della Corte E.D.U. 13 febbraio 2024, Caso Podchasov c. Russia (ric. n. 33696/19), che si è occupata delle *chat* dell'applicativo *Telegram*, ha riconosciuto come l'uso della crittografia nelle comunicazioni ponga un dilemma per gli Stati democratici, tenuti a ricercare l'equilibrio corretto tra la necessità di proteggere i cittadini, in special modo i più vulnerabili, da gravi crimini e minacce alla sicurezza e quella di non minare i diritti umani.

La crittografia, infatti, costituisce "un fattore chiave per la *privacy* e la sicurezza *online* ed è essenziale per salvaguardare i diritti, compresi i diritti alla libertà di opinione e di espressione, alla libertà di associazione e di riunione pacifica, alla sicurezza, alla salute e alla non discriminazione" (Corte E.D.U. 13 febbraio 2024, Caso Podchasov c. Russia). Essa garantisce che le persone possano condividere liberamente le informazioni, senza timore che le medesime possano divenire note ad altri, siano essi il gestore del servizio, le autorità statali o i criminali informatici.

Le comunicazioni crittografate, tuttavia, possono essere utilizzate anche da criminali, complicando non poco le indagini penali che si

fondano soprattutto su intercettazioni quando hanno a oggetto gravi reati. Questo Ufficio, allora, ha sottolineato la netta differenza esistente tra l'impiego di piattaforme informatiche per comunicare in modo criptato che sono installate su normali telefoni cellulari – piattaforme come *WhatsApp*, *Signal* o *Telegram* – e che non escludono, in astratto, la possibilità di procedere a intercettazioni prima che il messaggio venga criptato e inviato ovvero dopo la sua ricezione e decriptazione, e l'utilizzo di sistemi come Sky-ECC che, essendo installati su apparecchi telefonici impenetrabili, non consentono alcuna operazione di intercettazioni senza violare il server che viene utilizzato per trasmettere i messaggi.

2.3. Le chat della messaggistica elettronica sono corrispondenza.

Un altro momento significativo dell'evoluzione giurisprudenziale intervenuta nel corso del 2024, ad avviso di questa Procura generale, è rappresentato dal recepimento dei principi espressi dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 7 giugno 2023. Con tale decisione, come è noto, la Corte costituzionale ha affermato che il concetto di “corrispondenza” ricomprende “ogni comunicazione di pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza”. La tutela accordata dall'art. 15 Cost. “si estende, quindi, a ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale” (Corte Cost. n. 170 del 2023). Il messaggio elettronico già ricevuto costituisce corrispondenza anche dopo la ricezione da parte del destinatario “fino a quando, per il decorso del tempo, essa non abbia perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse e alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento storico” (Corte Cost. n. 170 del 2023). Anzi, il carattere di corrispondenza deve “presumersi sino a prova contraria quando si discuta di messaggi scambiati ... a una distanza di tempo non particolarmente significativa rispetto al momento in cui dovrebbero essere acquisiti ...” (Corte Cost. n. 170 del 2023).

La sentenza della Corte costituzionale ha imposto di rimeditare l'indirizzo giurisprudenziale consolidato secondo cui i messaggi di posta elettronica, SMS e *WhatsApp*, già ricevuti e memorizzati nel computer o nel telefono cellulare del mittente o del destinatario, hanno natura di "documenti" ai sensi dell'art. 234 c.p.p. Dalla natura di corrispondenza deriva che i messaggi in esame, ancorché ormai custoditi nella memoria di un dispositivo elettronico, non sono documenti, come tali acquisibili ai sensi dell'art. 234 c.p.p., ma, anche dopo la ricezione da parte del destinatario, rientrano nella disciplina costituzionale dell'art. 15 Cost., con la conseguenza che devono essere acquisiti per mezzo di un provvedimento di sequestro *ex art.* 254 c.p.p. (in questo senso si è già espressa Corte di cassazione, Sez. 2, n. 25549, del 15 maggio 2024, Rv. 286467). A seguito della sentenza della Corte costituzionale, pertanto, secondo la Corte di cassazione, l'acquisizione delle *chat* presuppone che sia adottato un mezzo di ricerca della prova che rispetti l'art. 15 Cost. Il provvedimento di sequestro della corrispondenza previsto dall'art. 254 c.p.p., in particolare, costituisce l'atto motivato dell'autorità giudiziaria che permette la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza.

2.4. Il sequestro dei telefoni cellulari.

Anche la sentenza della Corte costituzionale illustrata, inoltre, con riguardo al mezzo con cui i messaggi già trasmessi possono essere acquisiti nel processo penale, ha fatto espressamente riferimento al sequestro di telefoni cellulari, di computer o di altri dispositivi elettronici, indicati come "contenitori" di dati informatici.

La Corte costituzionale, pertanto, ha fatto riferimento all'elaborazione giurisprudenziale in tema di perquisizione e sequestro, ritenendo evidentemente che tale modulo procedurale garantisca un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, non impedendo agli organi investigativi di apprendere il dispositivo elettronico e di sequestrare i dati informatici in esso contenuti nei limiti di quanto queste "cose [sono] necessarie per l'accertamento dei fatti" (art. 253, comma 1, c.p.p.). Sul punto, la Corte di cassazione, oltre ad affermare che il decreto di sequestro probatorio debba contenere una specifica motivazione della

finalità perseguita per l'accertamento dei fatti (S.U., n. 36072, del 19 aprile 2018, Rv. 273548), ha già elaborato il principio secondo cui è illegittimo, per violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, il sequestro a fini probatori di un dispositivo elettronico che conduca, in difetto di specifiche ragioni, alla indiscriminata apprensione di una massa di dati informatici, senza alcuna previa selezione di essi e comunque senza l'indicazione degli eventuali criteri di selezione (Sez. 6, n. 6623, del 9 dicembre 2020, dep. 2021, Rv. 280838).

In proposito, appare opportuno anche segnalare che, in data 10 aprile 2024, è stato approvato al Senato un disegno di legge che mira ad apportare modifiche al codice di procedura penale in materia di sequestro di dispositivi, sistemi informatici o telematici o memorie digitali. Si tratta del disegno di legge A.S. n. 806, che prevede l'introduzione dell'art. 254-*ter* c.p.p., intitolato "Sequestro di dispositivi e sistemi informatici o telematici, memorie digitali, dati, informazioni, programmi, comunicazioni e corrispondenza informatica inviate e ricevute".

Una spinta all'approvazione di questo disegno di legge potrebbe oggi venire da una sentenza della Grande Camera della Corte di giustizia del 4 ottobre 2024, causa C-548/21, pronunciata sul rinvio pregiudiziale da parte del *Landesverwaltungsgericht Tirol* (Tribunale Amministrativo Regionale del Tirolo, Austria), che, con riguardo alla legislazione austriaca, poneva l'attenzione sulle condizioni che le autorità di polizia devono rispettare per accedere ai dati conservati nel telefono cellulare della persona nei confronti della quale è in corso un'indagine penale.

La Corte europea ha affermato che l'accesso da parte della polizia, nell'ambito di un'indagine penale, ai dati personali conservati in un telefono cellulare può costituire un'ingerenza grave, o addirittura particolarmente grave, nei diritti fondamentali dell'interessato. Esso, tuttavia, non è necessariamente limitato alla lotta contro i reati gravi, perché, altrimenti, risulterebbero indebitamente limitati i poteri di indagine delle autorità competenti, con un aumento del rischio di impunità nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione. Per garantire il rispetto del principio di proporzionalità, tuttavia, l'accesso al telefono cellulare deve essere subordinato a una previa autorizza-

zione da parte di un giudice o di un'autorità indipendente, salvo in casi di urgenza debitamente comprovati. Tale controllo deve garantire un giusto equilibrio tra i legittimi interessi connessi alle esigenze dell'indagine nell'ambito della lotta alla criminalità e i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali. L'interessato, infine, deve essere informato dei motivi dell'autorizzazione non appena la comunicazione di tali informazioni non rischi più di compromettere le indagini. Si tratta di affermazioni di tale sentenza della Corte europea che potrebbero avere risvolti su altri mezzi di indagine, anche atipici, che comportano l'acquisizione di dati personali.

2.5. L'utilizzo dei risultati delle intercettazioni in altri procedimenti.

Questa Procura generale, peraltro, deve rilevare che uno degli aspetti più complessi della disciplina delle intercettazioni continua a essere rappresentato dall'uso degli esiti delle intercettazioni in procedimenti diversi.

La legge n. 7 del 2020 di conversione del d.l. n. 161 del 2019, immediatamente dopo la sentenza delle Sezioni Unite, n. 51, del 28 novembre 2019, dep. 2020, ha modificato l'art. 270, comma 1, c.p.p. A seguito della riforma, al divieto di utilizzazione dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali sono stati disposti, sono state previste due distinte deroghe. La prima ricalca la disciplina previgente e riguarda l'accertamento dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza; la seconda concerne i reati di cui all'art. 266, comma 1, c.p.p. (“[...] per l'accertamento dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza e dei reati di cui all'art. 266, comma 1”). La norma riformata, ai sensi dall'art. 9 d.lgs. n. 216 del 2017 e succ. modif. si applica ai “procedimenti penali iscritti dopo il 31 agosto 2020”.

Con la sentenza delle Sezioni Unite del 18 aprile 2024, n. 36764, Pisaniello e altri, la Corte è stata chiamata a interpretare il sintagma “procedimenti penali iscritti dopo il 31 agosto 2020” contenuto nella disposizione richiamata, che poteva, testualmente, essere riferito sia al procedimento nell'ambito del quale le intercettazioni sono state

disposte, sia al diverso procedimento concernente il reato, non connesso al primo, per l'accertamento del quale le intercettazioni risultano rilevanti e indispensabili.

All'esito dell'udienza del 18 aprile 2024, le Sezioni Unite hanno ritenuto che la nuova disciplina dell'art. 270 c.p.p. opera nel caso in cui il procedimento nel quale sono state compiute le intercettazioni e il procedimento diverso siano stati iscritti successivamente al 31 agosto 2020. La Corte ha aderito a una interpretazione "costituzionalmente orientata" sostenuta anche da questa Procura generale nella sua requisitoria. Le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, impongono di evitare che la nuova norma che prevede una più ampia deroga al divieto di circolazione dei risultati delle intercettazioni eseguite *aliunde* possa trovare applicazione con riferimento a captazioni compiute sotto l'egida della vecchia disciplina.

È ragionevole ritenere che la sentenza illustrata possa avere implicazioni rilevanti sulla giurisprudenza successiva anche oltre la specifica questione posta al vaglio della Corte. L'art. 1, comma 2-*quarter*, della legge n. 137 del 9 ottobre 2023, di conversione del d.l. n. 105 del 10 agosto 2023, infatti, ha ulteriormente riformato l'art. 270 c.p.p., sopprimendo le parole "e dei reati di cui all'articolo 266, comma 1". È stata eliminata, pertanto, quella parte della disposizione che era stata inserita nell'art. 270, comma 1, c.p.p. dall'art. 2, comma 1, lett. g), del d.l. n. 161 del 2019, cit. Di conseguenza, per l'utilizzo dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi, non basta più che il reato emerso rientri nel catalogo di quelli che, ai sensi dell'art. 266 c.p.p., permettono l'uso delle intercettazioni, occorrendo, invece, che gli ascolti siano rilevanti e indispensabili per l'accertamento dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza.

2.6. Le possibili ricadute sul sistema nazionale della sentenza Corte E.D.U. Contrada contro Italia (n. 4), 23 maggio 2024.

La Corte E.D.U., con la sentenza della Sezione Prima Contrada c. Italia (n. 4) del 23 maggio 2024 (ricorso n. 2507/19), ha ravvisato la violazione dell'art. 8 C.E.D.U., in quanto, per le persone non sospettate di reato e non coinvolte direttamente nel processo penale, la legge

italiana non prevede la possibilità di chiedere in sede giudiziaria un controllo sulla “necessità” e sulla “legalità” del provvedimento con il quale è stata disposta l’intercettazione delle comunicazioni e, se del caso, una adeguata “riparazione”.

Nonostante abbia ravvisato un limite strutturale nella normativa nazionale, questo Ufficio ritiene opportuno rimarcare che la sentenza non ha mancato di esprimere alcune valutazioni positive sulla stessa, osservando che le intercettazioni (come anche la perquisizione) hanno una solida base legale nel diritto italiano e che essa è accessibile e prevedibile in quanto indica chiaramente le condizioni per le intercettazioni, le quali includono il controllo preventivo da parte del giudice che delimita il perimetro dei soggetti interessati e ne verifica la durata, oltre a presiedere alla raccolta e conservazione dei dati.

La sentenza della Corte europea, nondimeno, pone nuove sfide per la giurisdizione nazionale che questa Procura generale contribuirà ad affrontare.

La Corte E.D.U., in particolare, ha escluso che il rimedio idoneo a tutelare la posizione del terzo sia individuabile nella previsione della distruzione delle registrazioni di cui all’art. 269 c.p.p. Si tratta di una affermazione netta che si fonda sull’interpretazione di questa disposizione finora offerta dalla giurisprudenza nazionale, che tuttavia pare suscettiva anche di rimeditazioni “convenzionalmente orientate”.

La nozione di “interessati” contemplata da tale norma, per esempio, come ha riconosciuto la stessa Corte europea, è particolarmente ampia. Essa è idonea a ricomprendere varie categorie di soggetti che, pur non essendo indagati, possono essere coinvolti indirettamente o casualmente nelle intercettazioni, anche non risultando interlocutori delle stesse conversazioni.

La considerazione complessiva e sintetica dei presupposti del provvedimento previsto dall’art. 269 c.p.p., inoltre, sembra sottendere proprio la valutazione della necessità della misura in una società democratica e, segnatamente, il bilanciamento tra il diritto individuale alla riservatezza delle comunicazioni, che legittima l’istanza di distruzione proposta dal terzo, e la necessità della prova per il procedimento penale, condizione che, invece, può giustificare la conservazione dei

dati captati. La norma nazionale, pertanto, non sembra precludere il controllo su istanza del terzo della necessità della misura. L'art. 269 c.p.p., pertanto, pare presentare potenzialità notevoli e non del tutto esplorate, anche in ragione della scarsità delle sue concrete applicazioni, le quali, opportunamente evidenziate dalla giurisprudenza, potrebbero permettere di rispondere alle sollecitazioni provenienti dalla Corte E.D.U., assicurando adeguata tutela ai terzi sui profili della necessità e della legittimità della misura.

Quanto al *redressement*, la sentenza in esame ha chiarito che, come “riparazione”, la giurisprudenza della Corte E.D.U. ammette diverse misure, da valutarsi secondo le circostanze, quali lo “stralcio della documentazione” o “una compensazione finanziaria”, che può essere anche simbolicamente *nummo uno*, quando non sia sufficiente addirittura la “semplice constatazione della violazione” (*cfr.* § 55 della sentenza in esame). Solo i giudici minoritari dissenzienti – che non sembra abbiano considerato la giurisprudenza citata – hanno invece affermato la necessità di un pagamento pecuniario, sicché sembra potersi escludere che lo Stato italiano sia tenuto a introdurre un rimedio che preveda un ristoro economico.

Va infine chiarito che il rimedio a tutela del terzo interessato (un nuovo istituto o quelli disciplinati dagli artt. 269 e 271 c.p.p., diversamente interpretati) non dovrà prevedere la necessità di previa comunicazione dell'intercettazione a costoro (né il terzo interessato dovrà necessariamente essere legittimato all'ascolto delle conversazioni o comunicazioni intercettate). Secondo la giurisprudenza della Corte E.D.U., difatti, l'obbligo della notifica successiva di una misura di intercettazione è legato a due fattori: la possibilità pratica di tale notifica tenuto conto del contesto in cui è stata effettuata la sorveglianza e il fatto che questa costituisca una condizione per il ricorso ai mezzi previsti dal diritto nazionale.

Nel diritto nazionale, a prescindere dalle difficoltà pratiche di una simile notifica, la stessa non è prevista tra i presupposti per attivare il rimedio di cui all'art. 269 c.p.p. Diversamente sarebbe se il legislatore volesse limitare l'accesso al rimedio a tutela dell'interessato alle sole persone che abbiano ricevuto detta notifica: in questo caso, tuttavia, l'area operativa del rimedio a tutela del terzo, in modo irra-

gionevole, sarebbe più ristretta rispetto a quanto previsto attualmente dalla norma citata.

2.7. La riforma della disciplina delle intercettazioni del 2024.

Il tema della tutela del terzo coinvolto nelle intercettazioni, peraltro, è stato oggetto anche della particolare attenzione del legislatore.

L'art. 2 della legge n. 114 del 9 agosto 2024, modificando diverse norme del codice di procedura penale, ha riformato alcune disposizioni che disciplinano le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. Al fine di assicurare maggiore tutela alla riservatezza dei soggetti coinvolti nelle captazioni, il legislatore è intervenuto sulla possibilità di pubblicazione dei risultati delle intercettazioni, sulle norme che regolano l'esecuzione delle operazioni e sull'utilizzo delle conversazioni o delle comunicazioni captate nel procedimento cautelare.

Riformando gli artt. 291 e 292 c.p.p., in particolare, è stato escluso che nella richiesta cautelare del pubblico ministero e nella ordinanza del giudice possano essere riportati i dati personali dei soggetti diversi dalle parti. Tale divieto, peraltro, è derogabile nel caso in cui la riproduzione dei dati personali “sia indispensabile per la compiuta esposizione” degli elementi su cui si fonda la richiesta cautelare. Inoltre, l'art. 2 della legge n. 114 del 2024 ha modificato anche l'art. 114, comma 2-*bis*, c.p.p. che disciplina la pubblicazione del contenuto delle intercettazioni.

L'art. 114 c.p.p., come è noto, prevede il divieto generale di pubblicazione, anche parziale o per riassunto, con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, degli atti coperti dal segreto o anche solo del loro contenuto e degli atti non più coperti dal segreto fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare, con l'eccezione dell'ordinanza cautelare indicata dall'art. 292 c.p.p.

Con il d.lgs. n. 216 del 2017, come modificato dalla legge n. 7 del 2020, è stato inserito nell'art. 114 c.p.p. il comma 2-*bis*, che ha vietato la pubblicazione del contenuto delle intercettazioni sino a quando esse non siano state «acquisite ai sensi degli articoli 268, 415-*bis* o 454 c.p.p.». Il divieto di pubblicazione, con questa norma, ha assunto una

valenza assoluta perché investe sia la riproduzione totale o parziale della conversazione captata, sia la pubblicazione del relativo contenuto e concerne tutte le conversazioni che non hanno passato uno dei ‘filtri’ previsti dalle tre norme citate.

L’art. 2 della legge n. 114 del 2024 ha riformato la norma, rendendo più rigido tale ultimo divieto: la pubblicazione è possibile solo nel caso in cui il contenuto intercettato sia stato «riprodotto dal giudice nella motivazione di un provvedimento o utilizzato nel corso del dibattimento».

Il divieto di pubblicazione, pertanto, viene meno solo con riguardo ai risultati delle intercettazioni che si sono dimostrati effettivamente rilevanti, tanto da essere utilizzati nella motivazione di un provvedimento, con più frequenza in un provvedimento cautelare, o nel corso del dibattimento.

La formula adoperata dal legislatore, nella parte in cui richiama una utilizzazione nel corso del dibattimento come condizione per la pubblicazione delle intercettazioni, tuttavia, non appare affatto chiara. Essa, infatti, sembrerebbe riferirsi all’utilizzazione delle captazioni ai fini della deliberazione ai sensi dell’art. 526 c.p.p. e, quindi, il presupposto per poter procedere alla pubblicazione sarebbe rappresentato dalla riproduzione delle stesse nella motivazione della sentenza. L’espressione adoperata dalla norma, in alternativa, potrebbe alludere alla lettura degli atti *ex art.* 511 c.p.p. o all’acquisizione delle trascrizioni al fascicolo del dibattimento a seguito di perizia. In tale ultimo caso, il divieto di pubblicazione verrebbe meno prima della sentenza.

La nuova norma, comunque, ripropone la riflessione circa il ragionevole bilanciamento tra il diritto di cronaca e la libertà di stampa rispetto al diritto alla riservatezza. Anche se le intercettazioni non sono state evocate espressamente dalle parti o citate specificamente dal giudice, una volta entrate tra gli atti processuali esse risultano pienamente conoscibili, non soltanto dal giudice: con la conseguenza che pare difficile, già sul piano dogmatico, negare la prevalenza delle esigenze di trasparenza e di controllo sociale sullo svolgimento della vicenda processuale che sta al fondamento della pubblicità degli atti.

3. *Segue: c) nella materia dell'esecuzione penale.*

3.1. *Sulla revoca obbligatoria in executivis del beneficio della sospensione condizionale della pena illegalmente concesso.*

In materia di esecuzione penale, si segnala l'importante contributo fornito dalla Procura generale con la requisitoria depositata alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per l'udienza del 30 giugno 2024, a sostegno della corretta interpretazione dell'istituto della revoca obbligatoria *in executivis* del beneficio della sospensione condizionale della pena concesso in violazione dell'art. 164, comma 4, c.p.: questione nevralgica, al fine di restituire al giudice dell'esecuzione spazi e poteri in materia, in coerente applicazione del combinato disposto degli artt. 168, comma 3, c.p. e 674, comma 1-bis, c.p.p. così come modificati dalla riforma di cui all'art. 1 della legge n. 128 del 26 marzo 2001 (interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini).

La Procura generale, in particolare, ha sollecitato alle Sezioni Unite – che hanno deciso in piena conformità, con la sentenza n. 36460, depositata il 1° ottobre 2024 – il superamento di quella parte di giurisprudenza che, opacizzando lo spirito della suddetta riforma e superando fondamentali principi di pregressi arresti del consesso allargato (S.U., n. 37345, del 23 aprile 2015, Rv. 264381 e n. 7551, dell'8 aprile 1998, Rv. 210798), incideva in modo restrittivo sul potere di revoca obbligatoria della sospensione condizionale della pena del giudice dell'esecuzione, subordinandolo all'esercizio, meramente facoltativo e surrogatorio, del giudice di appello, in assenza di impugnazione sul punto e per la sola circostanza della presenza in atti di un casellario giudiziale aggiornato.

Si intuisce la rilevanza pratica della *quaestio iuris* rimessa alle Sezioni Unite a seguito di un contrasto di giurisprudenza e le importanti ricadute, anche in termini di ingiustizia sostanziale, che imponevano l'affermazione di direttive ermeneutiche chiare: soprattutto, rispettose della novella normativa chiaramente orientata nel senso di un ampliamento dei poteri di revoca obbligatoria del beneficio in fase esecutiva, ma anche, dei principi di diritto già consolidati nella giurisprudenza di legittimità in materia. Per tale ultimo profilo, la requisitoria in esame

ha chiesto alla Corte di ribadire la differenza, già affermata dalla giurisprudenza di legittimità, tra ipotesi facoltativa e obbligatoria di revoca della sospensione condizionale della pena, sottolineando la natura meramente dichiarativa della seconda e di ribadire altresì che il potere riconosciuto al giudice di appello di revocare il beneficio della sospensione condizionale della pena, concessa in violazione dell'art. 164, comma 4, c.p., ha natura meramente facoltativa e surrogatoria rispetto a quello del giudice dell'esecuzione. Da tali presupposti, derivava la conseguenza che – anche ove il giudice di appello non si fosse pronunciato a seguito di impugnazione o sollecitazione del pubblico ministero o anche d'ufficio sulla questione relativa alla sussistenza della causa ostativa al riconoscimento del beneficio – non si sarebbe inventato un giudicato preclusivo della successiva revoca in fase esecutiva.

Sono state quindi accolte le conclusioni invocate da questo Ufficio di affermare la legittimità della revoca *in executivis* della sospensione condizionale della pena riconosciuta in violazione dell'art. 164, comma 4, c.p. in presenza di una causa ostativa ignota al giudice di primo grado e nota a quello d'appello, che non sia stato investito dell'impugnazione del pubblico ministero né, comunque, di formale sollecitazione di questi in ordine all'illegittimità del beneficio.

3.2. *In tema di ergastolo ostativo.*

Nel procedimento n. 1495/2024 (udienza del 10 aprile 2024), la Procura generale si è confrontata con l'applicazione della novella in materia di ergastolo ostativo, apportata all'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 26 luglio 1975, con il d.l. n. 162 del 31 ottobre 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 199 del 30 dicembre 2022.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 97 dell'11 maggio 2021, impiegando la tecnica della c.d. pronuncia di 'incostituzionalità a effetti differiti', aveva rilevato l'illegittimità della presunzione assoluta di mantenimento di collegamenti criminali in caso di mancata collaborazione, rinviando tuttavia la decisione di un anno (successivamente prorogato di ulteriori sei mesi) per consentire al legislatore la ricerca di un punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo.

Il legislatore è intervenuto modificando l'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 26 luglio 1975, con il d.l. n. 162 del 31 ottobre 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 199 del 30 dicembre 2022.

Nel giudizio di rinvio disposto all'esito dell'annullamento pronunciato dalla Corte di cassazione, per verificare l'impatto applicativo della nuova norma, la richiesta di liberazione condizionale era stata rigettata. Ciò posto, secondo l'assunto del ricorrente, la nuova disposizione avrebbe dovuto essere applicata limitatamente alla soppressione della presunzione assoluta, senza tuttavia impiegare gli indici valutativi ritenuti, dal legislatore della novella, indispensabili per superare la presunzione relativa.

Tale interpretazione è stata, tuttavia, ritenuta da questo Ufficio di Procura generale manifestamente infondata, perché calibrata su una applicazione selettiva della nuova disposizione normativa, e su una pretesa illegittimità costituzionale della sola parte della disposizione che prevede gli indici valutativi per il superamento della presunzione relativa di pericolosità. Inoltre, è stata ritenuta manifestamente infondata anche la censura con la quale si lamentava l'introduzione di una previsione, quale condizione di ammissibilità dell'istanza, di una vera e propria inversione dell'onere della prova, e non di un mero onere di allegazione, in merito al "sicuro ravvedimento" e alla mancanza di attualità di collegamenti con la criminalità organizzata di provenienza: la decisione della Corte costituzionale di disporre un rinvio per consentire al legislatore di "ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo" (ordinanza n. 97 del 2021, § 11) era stata infatti fondata proprio sull'esigenza di lasciare alla discrezionalità legislativa il compito di bilanciare i diversi interessi che vengono in rilievo, senza alcun contenuto 'costituzionalmente obbligato', se non la degradazione della presunzione di permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata di provenienza, in caso di collaborazione assente o impossibile/inesigibile, da assoluta a relativa. A tale nucleo dell'obbligo costituzionale delineato dalla Corte costituzionale nella pronuncia di 'incostituzionalità a effetti differiti' il legislatore ha assolto, appunto prevedendo che la presunzione di permanenza sia suscettibile di 'prova contraria'.

L'ordinanza n. 97 del 2021 ha infatti evidenziato la necessità “che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal Tribunale di sorveglianza” (§ 7), precisando che “la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata (...) deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo”. Sicché, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la Procura generale ha sostenuto che la previsione del novellato comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* ord. pen. della necessità di allegare “elementi specifici, diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza, che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità (...)” fosse pienamente conforme alla pronuncia della Corte costituzionale, costituendone addirittura la parafrasi. E, del resto, la stessa censura di una inversione dell'onere della prova risultava espressamente contraddetta dal tenore lessicale della disposizione normativa, che prevede la mera ‘allegazione’ di elementi specifici, diversi e ulteriori, con terminologia evidentemente e significativamente diversa rispetto all'onere di ‘dimostrazione’ dell'adempimento di obbligazioni civili enucleato a carico del richiedente nella medesima norma. Soltanto allorquando emergano indizi dell'attuale sussistenza di collegamenti con la criminalità, all'esito dell'esercizio dei poteri istruttori valorizzati nel comma 2 dell'art. 4-*bis*, “è onere del condannato fornire (...) idonei elementi di prova contraria”, con previsione che, lungi dall'integrare una inversione dell'onere della prova, riconosce un ulteriore momento di contraddittorio al condannato istante.

La Corte di cassazione, con sentenza della Sezione Quinta, n. 28122, del 10 aprile 2024 ha integralmente recepito il discorso giustificativo prospettato dal requirente di legittimità e, con motivazione del tutto conforme al tenore della requisitoria, ha rigettato il ricorso.

3.3. In tema di modalità dei colloqui con il detenuto in regime detentivo differenziato.

Con ricorso proposto nell'interesse di un detenuto in regime di 41-*bis* ord. pen. avverso l'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza che aveva rigettato il reclamo avverso il rigetto della richiesta di effettuare un colloquio visivo con il figlio minore senza vetro divisorio (R.G. n. 23353/2024), la difesa denunciava la violazione e la falsa applicazione dell'art. 41-*bis* ord. pen. e della circolare della Direzione dell'Amministrazione penitenziaria 3676/6126, assumendo che a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 6 aprile 2023 e degli orientamenti della Corte di cassazione, l'utilizzo del vetro divisorio nei colloqui con i minori ultra-dodicenni non poteva più ritenersi l'unico strumento possibile per raggiungere l'obiettivo di impedire il passaggio di oggetti, potendosi valutare soluzioni diverse.

La Procura generale, dopo avere ribadito che il diritto ai colloqui, seppure pacificamente riconosciuto anche ai ristretti sottoposti al regime differenziato dell'art. 41-*bis* ord. pen., può subire delle limitazioni per esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza sottese al regime differenziato, ha osservato che, anche alla luce della motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 6 aprile 2023, permane un potere di organizzazione riconducibile alla direzione dell'Amministrazione penitenziaria, che nel caso di specie era stato esercitato per il tramite di un provvedimento correttamente motivato.

In particolare, l'Ufficio ha rilevato che una corretta lettura della pronuncia della Corte costituzionale n. 105 del 2023 consente di affermare che la norma contenuta nella circolare D.A.P. 3676/6126 (art. 16), nel prevedere il vetro divisorio per impedire il passaggio di oggetti anche per i colloqui con minori infra-quattordicenni, realizza pienamente la finalità tutelata dalla norma primaria, poiché nell'esperienza concreta il vetro divisorio a tutt'altezza è quello più efficace per impedire il passaggio di oggetti.

Alla luce delle anzidette considerazioni, si è concluso per la piena legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione penitenziaria alla pretesa del detenuto di intrattenere un colloquio senza vetro divisorio con il figlio quindicenne, stante la presenza di una disciplina di ordine

generale, espressione di un potere di organizzazione correttamente esercitato attraverso l'adozione di regole caratterizzate da assoluta ragionevolezza e coerenza con le finalità del regime differenziato cui afferiscono.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 37211 del 9 ottobre 2024 della Sezione Prima penale, ha rigettato il ricorso condividendo l'*iter* argomentativo della Procura generale e affermando che, poiché all'Amministrazione penitenziaria è riconosciuto il compito di predisporre eventuali altri accorgimenti organizzativi per consentire i colloqui senza vetro divisorio anche con i minori ultradodicesenni, laddove (come nella specie) non sia stato ancora possibile attendere alla predisposizione di presidi differenti dai vetri divisorii per garantire il contemperamento di diritti ed esigenze di sicurezza (comunque richiesto dal giudice delle leggi), la limitazione del vetro divisorio si presenta pienamente legittima.

4. *Segue: d) nella materia del diritto penale sostanziale.*

4.1. In tema di associazioni con finalità di terrorismo internazionale.

La Procura generale, nel procedimento avente R.G. n. 24506/2024 (udienza del 15 ottobre 2024), si è confrontata con diverse questioni concernenti i reati di partecipazione ad associazione con finalità terroristica internazionale (art. 270-*bis* c.p.) e di istigazione e apologia di terrorismo (art. 414 c.p.), titoli cautelari della custodia in carcere disposta nei confronti del ricorrente.

La prima questione riguardava l'inserimento di *Hamas* e di *Jihad* Islamico Palestinese nella c.d. *black list*, e il valore meramente amministrativo di ciò, insufficiente a denotare la natura terroristica delle associazioni, neppure successivamente al 7 ottobre 2023. Il ricorso richiama, sia pur implicitamente, il principio affermato dalla Sezione Prima, n. 1072, dell'11 ottobre 2006, dep. 2007, Rv. 235291, che, con riferimento a una fattispecie relativa all'associazione *Ansar Al*

Islam, aveva affermato che, in tema di associazioni con finalità di terrorismo internazionale, l'inclusione di un'organizzazione negli elenchi di associazioni terroristiche stilati dal Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U., a seguito della risoluzione n. 1267 del 15 ottobre 1999, è un elemento valorizzabile soltanto quale “spunto investigativo”, ma non può mai assumere, di per sé, valore di prova della finalità di terrorismo svolta dalla associazione stessa, che deve necessariamente formarsi secondo le regole prescritte dalla legge processuale (Sez. 1, n. 1072, del 11 ottobre 2006, dep. 2007, Rv. 235291).

La Procura generale ha, al riguardo, evidenziato che il principio è stato precisato, di recente, nel senso che, in tema di associazioni con finalità di terrorismo internazionale, la natura di associazione terroristica si ricava non solo dall'inclusione dell'organizzazione negli elenchi di associazioni terroristiche stilati dagli organismi sovranazionali, ma anche dalla disamina del *concreto manifestarsi dell'organizzazione* stessa alla stregua degli indici descrittivi fattuali indicati dall'art. 270-*sexies* c.p. (Sez. 5, n. 10380, del 7 febbraio 2019, Rv. 277239). Ciò posto, ha sostenuto che la finalità delle due organizzazioni fosse, tra l'altro, quello della *jihad globale*, e che il riscontro della finalità terroristica fosse stato indiscutibilmente fornito dal compimento dei gravissimi – e di portata storica – atti terroristici commessi il 7 ottobre 2023. Atti terroristici che sono, tra gli altri, oggetto delle condotte di esaltazione e propaganda da parte del ricorrente, contestate nell'imputazione provvisoria.

La seconda questione riguardava i presupposti per il riconoscimento della partecipazione all'associazione terroristica e la necessità di un rapporto “biunivoco” con la casa madre. Al riguardo, questo Ufficio, premesso che le modalità operative di *Hamas* e della *Jihad Islamica* sono connotate, a livello internazionale, dai medesimi caratteri di ‘polverizzazione’ dell'attività terroristica, e dalla ‘reticolarità’ dei rapporti, ha evidenziato come il nucleo della questione fosse quello della rilevanza penale, in termini di condotta partecipativa, delle attività del c.d. “lupo solitario”, essendo il ricorso calibrato sulla dedotta assenza di “contatti operativi” con la struttura associativa madre. In proposito, la Procura generale ha evidenziato, ai fini di una appropriata qualificazione delle condotte di partecipazione, le pecu-

liarità dell'associazione con finalità di terrorismo denominata *Hamas* e *Jihad Islamica*, caratterizzate da modelli organizzativi improntati alla flessibilità, interna ed esterna, da una vocazione internazionale della lotta *jihadista*, e da una struttura 'reticolare', non piramidale, in grado di mettere in relazione soggetti fisicamente anche molto distanti, legati da un comune progetto politico-militare, e finalizzata alla commissione di singoli reati con finalità terroristica. In tal senso, è stata richiamata e valorizzata la giurisprudenza di legittimità che ha già affermato che integra il delitto di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale la formazione di un sodalizio, connotato da strutture organizzative "cellulari" o "a rete", in grado di operare contemporaneamente in più Paesi, anche in tempi diversi e con contatti fisici, telefonici ovvero informatici anche discontinui o sporadici tra i vari gruppi in rete, che realizzi anche una delle condotte di supporto funzionale all'attività terroristica di organizzazioni riconosciute e operanti come tali, quali quelle volte al proselitismo, alla diffusione di documenti di propaganda, all'assistenza agli associati, al finanziamento, alla predisposizione o acquisizione di armi o di documenti falsi, all'arruolamento, all'addestramento (Sez. 6, n. 46308, del 12 luglio 2012, Rv. 253944; Sez. 5, n. 31389, del 11 giugno 2008, Rv. 241175).

Sotto il distinto profilo della partecipazione all'associazione terroristica, la questione devoluta con il ricorso, e oggetto di una sempre più diffusa riflessione dottrinale e giurisprudenziale, concerneva i requisiti minimi di *materialità della condotta*, e il connesso profilo della prova di una condotta di partecipazione che non sia limitata a una mera adesione individuale e ideologica all'associazione, soprattutto nei casi di partecipazione (con apparente ossimoro definibile) 'solipsistica' alla 'rete' terroristica, tipica dei c.d. "lupi solitari", non inseriti in plurisoggettive "cellule" operative. In breve, se, da un lato, con riferimento a una "cellula", è stato affermato che la partecipazione a una associazione terroristica di ispirazione *jihadista* può manifestarsi anche attraverso modalità di adesione "aperte" e spontaneistiche, che non implicano l'accettazione da parte del gruppo, ma che comportano di fatto una inclusione progressiva dei partecipi (Sez. 5, n. 50189, del 13 luglio 2017, Rv. 271647), dall'altro, con riferimento ai c.d. "lupi solitari", è stato affermato che la partecipazione all'*Isis* o, comunque, ad analoghe

associazioni internazionali di matrice islamica che propongono una formula di adesione “aperta”, può essere desunta, in fase cautelare, dai propositi di partire per combattere gli “infedeli”, dalla dichiarata vocazione al martirio e dall’opera di indottrinamento, a condizione che l’azione del singolo si innesti nella struttura organizzata, cioè che esista un contatto operativo, un legame, anche flebile, ma concreto tra il singolo e l’organizzazione che, in tal modo, abbia consapevolezza, anche indiretta, dell’adesione da parte del soggetto agente (Sez. 6, n. 14503, del 19 dicembre 2017, dep. 2018, Rv. 272730).

Ciò posto, la rilevanza penale delle condotte, in termini di partecipazione, è stata ritenuta, dalla Procura generale, conforme al principio, ribadito di recente, secondo cui, in tema di associazione con finalità di terrorismo, di cui all’art. 270-*bis* c.p., costituisce condotta di partecipazione all’*Isis* la sistematica reiterazione – da parte di chi intrattenga contatti operativi con componenti o con soggetti comunque riconducibili, anche in via mediata, al sodalizio – di atti di indottrinamento, proselitismo e propaganda apologetica rivolti a terzi (Sez. 5, n. 17079, del 18 gennaio 2022, Rv. 283077). La terza questione, concernente il delitto di cui all’art. 414 c.p., è stata ritenuta, dalla Procura generale, inammissibile, sul rilievo che la gravità indiziaria del delitto fosse stata affermata sulla base della condivisione sui *social network* di *link* a materiale *jiihadista* di propaganda, e fosse conforme al principio secondo cui integra il reato di apologia di delitti di terrorismo, previsto dall’art. 414, comma 4, c. p., la diffusione di documenti di contenuto apologetico (nella specie consistenti in tre *playlist* inneggianti al martirio per lo Stato islamico (I.S.), alle attività terroristiche dell’*Isis* e alla figura del suo portavoce Al Adnani) mediante il loro inserimento sulla piattaforma internet denominata *Soundcloud*, in considerazione sia della natura di organizzazioni terroristiche, rilevanti ai sensi dell’art. 270-*bis* c.p., delle consorterie di ispirazione *jiihadista* operanti su scala internazionale, sia della potenzialità diffusiva indefinita di tale modalità comunicativa. Non è stata ancora depositata la sentenza della Corte di cassazione, che ha annullato con rinvio limitatamente al titolo cautelare di cui all’art. 270-*bis* c.p., e ha rigettato il ricorso relativo all’art. 414 c.p.

4.2. *In tema di concorso esterno nel reato di associazione mafiosa.*

L'orientamento della Corte di cassazione in tema di responsabilità del concorrente esterno nel delitto di associazione mafiosa, incentrato sull'apprezzamento dell'idoneità causale della condotta del concorrente rispetto all'integrazione dell'evento del delitto associativo, ha trovato recente conferma nella pronuncia della Sezione Prima, n. 1529 del 27 settembre 2023, dep. 2024, la quale, sul tema, ha recepito le specifiche argomentazioni prospettate da questo Ufficio di Procura generale.

La vicenda si incentrava, in particolare, sul controllo mafioso dell'ippodromo di Palermo, realizzato mediante *drivers* o fantini collusi, i quali consentivano agli esponenti dei clan mafiosi di controllare le scommesse sulle competizioni sportive e sulle attività più in generale ivi svolte. La questione della configurabilità del concorso esterno ha riguardato, nella fattispecie in esame, sia ipotesi nelle quali i *drivers* o fantini risultavano anche concorrenti nelle frodi sportive, sia casi in cui tale concorso nei delitti scopo non era emerso: e, quindi, si delineava l'ipotesi della c.d. condotta atipica del concorrente esterno.

Sul piano dell'esperienza giudiziaria, il concorrente esterno si configura, spesso, come un soggetto che svolge attività economiche o istituzionali di cui l'associazione mafiosa intende prendere il controllo e che, al contempo, con quest'ultima instaura un rapporto che, sul piano della fattispecie, deve configurarsi come sinallagmatico sì da consentire ai protagonisti del medesimo (l'associazione e il concorrente esterno) il conseguimento di reciproci vantaggi.

Nella decisione sopra richiamata, la Corte, proseguendo nel percorso di progressiva specificazione delle implicazioni della pronuncia delle Sezioni Unite Mannino e della Sezione Sesta Contrada (§ 3 e, in part. § 3.6), si è posta in linea con precedenti pronunce in forza delle quali è sufficiente individuare “una o più vicende specifiche” a cui gli imputati abbiano dato “concreto ausilio”, sì da poter affermare, con il dovuto grado di certezza processuale, che quella condotta sia stata “percepibile al mantenimento in vita dell'organismo criminale” in vista del perseguimento di una delle finalità tipiche del delitto *ex art. 416-bis c.p.* Non è, quindi, necessaria la consumazione da par-

te del concorrente esterno di delitti espressivi del metodo mafioso, purché vi sia stata “concreta utilità per la realizzazione di una delle molteplici attività espressive del programma mafioso”, ovvero “attività strumentali che vanno dalla realizzazione di lavori pubblici in modo solo apparentemente lecito (ma in realtà strumentale anche agli interessi del sodalizio, cui viene restituita una parte dell’utile di impresa), alla protezione della latitanza degli esponenti di rilievo del sodalizio, al reinvestimento in attività a oggetto lecito delle risorse accumulate, tanto per fare qualche esempio, in ciò accedendo alla realizzazione dell’offesa al bene giuridico protetto”.

Assumono, pertanto, rilevanza le “ricadute fattuali della condotta oggetto di analisi”, sì da poter affermare che la condivisione, da parte del concorrente, delle finalità perseguite dal gruppo abbia comportato un concreto ausilio in una o più vicende specifiche, essendo così sostenibile, con il dovuto grado di certezza, che “quella” condotta sia stata un ingrediente effettivo per la realizzazione di uno degli scopi tipici e dunque per il “permanere dell’offesa”.

Tale aspetto “di primaria importanza al fine di ritenere sussistente il paradigma legale del concorso esterno” è stato ravvisato nel caso di specie anche con riferimento al fantino estraneo a specifiche frodi sportive, “posto che per ottenere il ritorno economico (rappresentato dalla vincita, agevolata da una puntata sostanzialmente sicura), l’organizzazione mafiosa ha ineludibile bisogno di ‘avvicinare’ i *drivers*, trattandosi dei soggetti che detengono l’unica possibile ‘chiave di semplificazione’ del rischio correlato al gioco”.

“In ciò – ha precisato la Corte – non coglie nel segno la proposta equiparazione tra la posizione del *driver* e quella dell’imprenditore, posto che l’attività del fantino non ha un rilievo assimilabile alla attività di impresa, ma è lo “strumento” ineludibile di azzeramento (o comunque di contenimento) del rischio correlato a una normale “puntata” su una corsa di cavalli. Dunque, un ‘ingrediente necessario’ di un risultato economico correlato a una attività apparentemente lecita (la puntata sulla corsa), gestita da una struttura di rilievo pubblicistico”.

La pronuncia in esame si segnala inoltre per aver ribadito la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del

concorso esterno *ex artt. 110 e 416-bis c.p.*, “posto che – come si è ricostruito retro – l’evoluzione interpretativa della giurisprudenza si basa sulla esistenza ‘legale’ della previsione incriminatrice di parte speciale (art. 416-*bis* c.p.) e della clausola generale di estensione della punibilità basata sul modello causalmente orientato di cui all’art. 110 c.p.”.

Sempre in ordine alla problematica del concorso esterno nel reato associativo, questo Ufficio ha sostenuto (R.G. n. 25422/2024), con tesi condivisa dal Collegio di legittimità, che sussistono i gravi indizi di colpevolezza per il reato di cui agli artt. 110, 416-*bis* c.p. nel caso di collaborazione dell’imprenditore con esponenti di vertice del sodalizio mafioso che, prima del sequestro di prevenzione delle loro imprese, svolgevano la medesima attività nello stesso settore merceologico. Nel riconoscere il primo ai secondi una provvigione per il procacciamento dei clienti e la mediazione nella determinazione dei prezzi, l’imprenditore fornisce il proprio contributo causale alla struttura del *clan* in quanto consente al sodalizio di conservare il proprio ruolo dominante nello specifico settore economico “esternalizzando” l’attività operativa di commercializzazione dei prodotti, ma conservando la propria forte presenza commerciale nel mercato, dovuta al radicamento mafioso sul territorio e all’avviamento dell’impresa mafiosa, naturalmente traendo gli esponenti del sodalizio mafioso un profitto senza costi d’impresa.

In ambito qualificatorio finitimo, anche se non sovrapponibile, nel procedimento R.G. n. 23584/2024 questo Ufficio ha sostenuto che la stabile messa a disposizione a favore di esponenti del sodalizio mafioso da parte di un consigliere comunale, responsabile anche di voto di scambio (art. 416-*ter* c.p.) – nonostante che, per ampia parte delle attività di interesse del clan egli non abbia competenza diretta nei procedimenti amministrativi, potendo incidere e ingerirsi in virtù del proprio ruolo politico sui responsabili degli stessi e avendo, comunque, competenze dirette per la materia urbanistica – integra comunque il reato di cui all’art. 318 c.p. e non quello di cui all’art. 346-*bis* c.p.

4.3. In tema di misure di prevenzione.

Nel procedimento con R.G. n. 40053/2023 (udienza del 6 febbraio 2024) la Procura generale si è confrontata con la questione dei limiti

dell'impiego interpretativo e applicativo della nozione di “impresa mafiosa” nel caso di ‘derubricazione’ della pericolosità, da ‘qualificata’ a ‘generica’.

In particolare, avendo sostenuto la fondatezza delle censure concernenti la perimetrazione della pericolosità generica, e non qualificata, del proposto, la Procura generale ha sottolineato la necessità di una rivalutazione, altresì, dei beni confiscabili, anche con riferimento alla confiscabilità o meno dell'intero complesso aziendale.

Infatti, essendo stata esclusa la pericolosità ‘qualificata’ del proposto, non è possibile richiamare *tout court* gli esiti interpretativi concernenti la c.d. impresa ‘mafiosa’.

Nel ribadire che, anche in caso di pericolosità generica, deve ritenersi illecita l'impresa in cui l'attività di tale natura risulti, per valore, nettamente prevalente su quella lecita, con la conseguenza che il complesso aziendale è suscettibile di ablazione nella totalità dei beni che lo compongono, in quanto interamente contaminato (Sez. 6, n. 11666, del 13 febbraio 2019, Rv. 275292), si è altresì sostenuto che la confisca di prevenzione, anche in ipotesi di pericolosità generica, si estende a tutto il patrimonio aziendale e all'insieme delle quote nella disponibilità del proposto, anche se formalmente intestate a terzi, ove sia dimostrato che la costituzione delle società ovvero l'acquisizione, anche in via di fatto, delle relative partecipazioni siano strumentali al perseguimento di attività illecite, poiché in tal caso è l'attività economica nel suo complesso, gestita dal soggetto pericoloso, a costituire un fattore patogeno e inquinante del mercato per la permanente immisione di profitti illeciti che si autoalimentano e confondono con quelli leciti (Sez. 2, n. 31549, del 6 giugno 2019, Rv. 277225).

Ciò posto, la Procura generale ha ritenuto che la Corte territoriale non avesse approfondito il profilo inerente alla dimostrazione che la costituzione delle società ovvero l'acquisizione delle relative partecipazioni – anche in via di fatto – fossero state strumentali al perseguimento di attività illecite; infine, ha ritenuto che non fosse stata operata la distinzione del ‘tempo’ di acquisizione dei beni, ovvero se fosse stata precedente o successiva rispetto al periodo in cui si è manifestata la pericolosità generica del proposto.

La Corte di cassazione (Sez. 5, n. 19217, del 6 febbraio 2024, n.m.), ha – aderendo alle tesi dell’Ufficio – annullato con rinvio il provvedimento impugnato in relazione sia alla perimetrazione cronologica della pericolosità, sia alla dimostrazione della strumentalità delle attività d’impresa al perseguimento di attività illecite.

Sempre sul versante delle misure di prevenzione, si è ribadito (procedimento avente R.G. n. 15345/2024) che non può essere esclusa in radice la valenza sintomatica dell’interdittiva antimafia impugnata innanzi al giudice amministrativo per negare la contiguità o infiltrazione occasionale dell’impresa da parte del sodalizio mafioso per la sola ragione della negazione da parte del ricorrente, nella propria impugnazione, di tale presupposto. Alla base dell’interdittiva vi è, infatti, proprio l’accertamento da parte dell’autorità amministrativa di tali elementi indicativi dell’infiltrazione mafiosa e l’impugnazione dell’atto amministrativo non è incompatibile con la richiesta della parte privata del controllo *ex art. 34-bis*, comma 6, del Codice antimafia (cfr. Sez. 6, n. 27704, del 9 giugno 2021), per la quale la richiesta di controllo giudiziario avanzata dall’impresa attinta da interdittiva antimafia non può essere respinta per insussistenza del prerequisite del pericolo di infiltrazioni mafiose, già accertato dall’organo amministrativo, dovendosi preservare, in pendenza dell’impugnazione avverso la misura prefettizia, l’interesse della parte privata alla continuità dell’attività di impresa attraverso la sospensione dell’efficacia dei divieti nei rapporti con la pubblica amministrazione e tra privati che discendono dalla interdittiva.

La requisitoria di questo Ufficio si è posta in aderenza a tale tesi, apparendo condivisibile sia l’osservazione della dottrina secondo cui sono sorti diversi equivoci concettuali sull’istituto in esame in seguito alla introduzione dell’obbligo, per l’impresa, di impugnare il provvedimento inibitorio prefettizio sia la tesi secondo cui risulta ostativo al controllo solo il riscontro di una infiltrazione più estesa, non già l’asserita sua assenza.

Sempre in materia di misure di prevenzione, la sentenza della Sez. 5, n. 28116, del 20 marzo 2024, allo stato non massimata, ha affermato due importanti principi di diritto, sollecitati dall’articolata requisitoria di questo Ufficio. Per un verso, si è statuito che il termine

per proporre opposizione allo stato passivo decorre, per il terzo, dal deposito del decreto di esecutività del medesimo, predisposto dal giudice delegato, in tal senso risultando la chiara formulazione testuale del comma 5 dell'art. 58 del d.lgs. n. 159 del 2011; per altro verso, si è affermato il confine tra domanda tardiva e domanda reiterata, sul presupposto che, nella specie, «la domanda iniziale non poteva essere classificata alla stregua di una domanda «tardiva», come correttamente osservato dal Procuratore generale in sede di requisitoria scritta. Nel caso di specie, infatti, quella proposta dalla società ricorrente non poteva configurarsi come «nuova» domanda di ammissione allo stato passivo formulata in relazione a un «ulteriore credito», secondo la dicitura dell'art. 58, comma 5, d.lgs. n. 159 del 2011; quanto piuttosto come la reiterazione della medesima richiesta, dotata del medesimo *petitum* e della medesima *causa petendi*, in precedenza già respinta dal giudice delegato e, in sede di opposizione, dal Tribunale, non potendo condividersi la prospettazione difensiva secondo cui “il rigetto della richiesta di ammissione al passivo di un credito incerto nell'*an* e nel *quantum* configurerebbe una mera questione di rito, essendo essa una decisione di merito sul profilo sostanziale della domanda”.

In materia di misure di prevenzione patrimoniali, il contributo della Procura generale all'evoluzione della giurisprudenza di legittimità si è attuato, inoltre, attraverso le argomentazioni spese in due requisitorie che, condivise dalla Corte, hanno segnato una più ampia interpretazione del concetto di confisca.

Con la prima decisione della Corte di cassazione (Sez. 5, n. 18837, dell'1° febbraio 2024, Rv. 286518) si sono stabiliti due ‘innovativi’ principi di diritto. Il primo inerisce alla valorizzazione data al ruolo di tre dei più importanti strumenti del “diritto penale transnazionale” (la Convenzione O.N.U. di Palermo del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale, la Convenzione O.N.U. di Merida del 2003 contro la corruzione, la Convenzione europea di Strasburgo del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato) alle nozioni di “frutto” e “reimpiego” di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, ai fini della confisca dei beni: “beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego”. Si è stabilito, quindi, che in esse rientrano tutti i beni collegati – con un

rapporto di derivazione diretta o indiretta – alle attività delittuose connesse alle figure normative di ‘pericolosità sociale’. La Corte ha, altresì precisato, condividendo la prospettazione di questo Ufficio, che sulla base di queste tre fonti internazionali la confisca è applicabile anche a ‘procedimenti’ non caratterizzati da decisioni penali di condanna (*non-conviction based confiscation*), giustificando, così, l’applicazione di tale misura al procedimento di prevenzione patrimoniale italiano. La sentenza ha precisato che le norme sulla confisca e sul suo oggetto contenute nelle Convenzioni O.N.U. di Palermo e di Merida e nella Convenzione di Strasburgo del Consiglio d’Europa sono “sicuramente idonee, per il loro specifico carattere precettivo, ad assumere la valenza di parametri interposti in relazione all’art. 117 Cost.”. Da ciò ha tratto la conclusione della necessaria “applicazione della confisca di prevenzione a tutti i diritti aventi natura patrimoniale che scaturiscono da contratti derivati o ottenuti, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di reati di corruzione”, in forza di una interpretazione “convenzionalmente conforme”. Il secondo, massimato, afferma il principio secondo cui nell’ambito del procedimento di prevenzione non è richiesta l’attivazione della procedura autorizzatoria prevista per i reati ministeriali (la difesa aveva sollecitato il giudice di legittimità a sollevare la questione di costituzionalità). La Procura generale, invero, aveva concluso che non era possibile desumere, in via interpretativa, l’obbligo di attivazione dello speciale procedimento autorizzativo relativo ai reati ministeriali in ambito preventivo, in quanto la ragione insta nella diversità di ‘fine’ che persegue il procedimento penale da quello di prevenzione. Si era giunti a tale conclusione operando un’esegesi dello sviluppo giurisprudenziale: invero, partendo dalle Sezioni Unite Simonelli (S.U., n. 18, del 3 luglio 1996, Rv. 205261), che avevano precisato che la confisca di prevenzione nei confronti di persona indiziata di appartenere ad associazione di tipo mafioso non ha “il carattere sanzionatorio di natura penale” (*cfr.* conformi: Sez. 2, n. 1790, del 14 aprile 1999, Rv. 214130; Sez. 2, n. 19914, del 31 gennaio 2005, Rv. 231873; Sez. 1, n. 39204, del 17 maggio 2013, Rv. 256141), si è giunti al concetto di “natura preventiva della confisca emessa nell’ambito del procedimento di prevenzione” (S.U., n. 4880, del 26 giugno 2014, dep. 2015, Rv. 262602). Ciò comporta, necessariamente, la diversità dei procedimenti, della *ratio* sottesa agli stessi, della impossibilità di

applicazione in via interpretativa di norme processuali penali a uno strumento di ‘prevenzione’ pura, pur se correttamente giurisdizionalizzato. D’altra parte, tale assunto è stato confermato, da ultimo, dal massimo consesso nel 2022, laddove si è precisato che la confisca di prevenzione è «estranea allo statuto anche costituzionale proprio delle condanne che irrogano pene», assumendo una funzione meramente ripristinatoria (S.U., n. 43668, del 26 maggio 2022, Rv. 283707), senza sottacere che il Giudice delle leggi (sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019) aveva sottolineato che la confisca di prevenzione non ha natura penale e, quindi, non sono sottoposte allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene. Il sequestro e la confisca dei beni di origine illecita (o per i quali vi è una ragionevole presunzione che siano stati acquistati attraverso condotte illecite) non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta, bensì la funzione di far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, in quanto tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all’ordinamento giuridico.

L’interpretazione estensiva del concetto di “provento del reato” sulla base di una interpretazione conforme al diritto eurounitario e internazionale si è ulteriormente consolidata con un arresto della seconda Sezione penale (Sez. 2, n. 18184, del 28 febbraio 2024, Rv. 286323), che, in coerenza con le argomentazioni sviluppate nella requisitoria della Procura generale, ha affermato che “in tema di confisca *ex art. 648-quater c.p.*, è suscettibile di ablazione non solo il profitto del reato, ma anche il prodotto di esso, prevedendo la normativa sovranazionale la necessità di sottrarre alla criminalità i risultati dell’attività illecita, che non si esauriscono nei soli vantaggi derivati, in via diretta o mediata, dai delitti presupposti, ma comprendono anche quanto forma oggetto delle successive fasi di reinvestimento o trasformazione degli anzidetti proventi”.

4.4. Su alcuni profili specifici della bancarotta.

Nell’ambito di un complesso processo (numero di R.G. 33949/2023) avente a oggetto una serie di contestazioni di bancarotta fraudolenta patrimoniale e documentale collegate, concernenti tre macroimputazioni differenti, corrispondenti alla crisi economica di

tre distinte società (due delle quali dichiarate fallite e una ammessa al concordato preventivo), i ricorrenti hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 236, comma 2, n. 1, legge fall. (oggi art. 341 del Codice della Crisi d'impresa), per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui esso equipara, quantomeno sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, il reato di bancarotta fraudolenta fallimentare a quello di bancarotta fraudolenta c.d. concordataria.

In particolare, la difesa eccepiva l'ingiustificata equiparazione tra sentenza dichiarativa di fallimento e decreto di omologazione del concordato preventivo, ai fini della configurabilità del reato di bancarotta, con conseguente irragionevolezza del trattamento sanzionatorio, non diversificato. Secondo l'assunto del ricorrente, le riforme in tema di procedure negoziali della gestione della crisi d'impresa, portate a compimento con le recenti modifiche che hanno interessato l'istituto del concordato preventivo, renderebbero irragionevole l'estensione del trattamento sanzionatorio previsto per i reati inerenti alla procedura fallimentare (ora liquidazione giudiziale) agli illeciti commessi nell'ambito delle c.d. procedure concorsuali minori.

Sempre con riferimento alla bancarotta da concordato preventivo, la difesa assumeva l'inapplicabilità dell'aggravante del danno patrimoniale di rilevante entità prevista dal primo comma dell'art. 219 legge fall. ai casi di bancarotta c.d. concordataria. Ciò in quanto la norma individua espressamente le fattispecie di reato le cui pene possono subire il previsto inasprimento derivante dall'aggravante (artt. 216, 217 e 218 legge fall.), e tra dette fattispecie non è contemplata quella di cui all'art. 236, comma 2, legge fall., sicché la sua estensione per via interpretativa a tale ipotesi determinerebbe un caso di analogia *in malam partem*, comportando un allungamento del termine massimo di prescrizione.

Questo Ufficio ha, innanzi tutto, preso posizione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa, sottolineandone l'irrilevanza e, comunque, la manifesta infondatezza. In particolare, si è osservato che, venendo in rilievo fatti commessi anteriormente alla procedura concordataria ed essendo stato percorso l'accesso al rito, pacificamente, da una società insolvente in un'ottica liquidatoria, non vi erano ragioni per attribuire ai fatti anzidetti (soprattutto nell'ottica dei

creditori, soddisfatti soltanto in minima misura percentuale) un minore disvalore rispetto a condotte analoghe poste in essere prima della declaratoria di fallimento. Si è, in ogni caso, sostenuta la manifesta infondatezza della questione per l'assorbente considerazione secondo la quale la sanzione prevista per i fatti di bancarotta presenta una forbice assai ampia, che consente al giudice di valorizzare la condotta dell'imprenditore che si adoperi per anticipare la soluzione della crisi, anche in un'ottica di risanamento. Con riferimento alla questione (nuova, in assenza di precedenti di legittimità) dell'applicabilità dell'aggravante del danno patrimoniale di rilevante entità prevista dal primo comma dell'art. 219 legge fall. anche ai casi di bancarotta c.d. concordataria, l'Ufficio ha, in primo luogo, richiamato il consolidato orientamento di legittimità secondo il quale la circostanza anzidetta, attraverso un'interpretazione sistematica, deve ritenersi applicabile anche ai fatti di bancarotta impropria, considerato il rinvio operato dalla suddetta norma a tutte le fattispecie di bancarotta "propria" e il richiamo integrale dell'art. 223, comma 2, legge fall. alle pene previste dall'art. 216 legge fall.

Alla luce dei principi affermati in materia di bancarotta impropria, la Procura generale ha osservato come "le stesse ragioni logico-sistematiche che conducono all'estensione dell'aggravante del danno rilevante ai fatti di bancarotta impropria valgono, allora, anche per il caso dei fatti di bancarotta connessi al concordato preventivo, in considerazione del richiamo all'art. 223 legge fall. (che, a sua volta, richiama le pene previste dall'art. 216 legge fall.) operato dall'art. 236, comma 2, n. 1, legge fall."

Con sentenza n. 26886 del 2024, la Quinta Sezione della Corte di cassazione, in linea con le prospettazioni della Procura generale, ha, innanzitutto, ritenuto l'irrilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa, venendo in rilievo, nella specie, fatti commessi anteriormente alla procedura concordataria ed essendo stato percorso l'accesso al rito da una società insolvente in un'ottica liquidatoria, con la conseguenza che le condotte ascritte agli imputati non presentavano un minor disvalore rispetto a condotte analoghe poste in essere prima di una declaratoria di fallimento. La Corte ha, in ogni caso, ritenuto manifestamente infondata la questione, in quanto

“la sanzione prevista e applicabile ai fatti di bancarotta prefallimentare contestati nel caso di specie, presenta una forbice assai ampia, che consente al giudice di valorizzare la condotta dell'imprenditore che si adoperi per anticipare la soluzione della crisi, anche in un'ottica di risanamento”. Quanto all'applicabilità dell'aggravante di cui all'art. 219, comma 1, legge fall. alla bancarotta concordataria, la Corte di cassazione ha integralmente recepito la soluzione interpretativa prospettata dalla Procura generale, condividendone le argomentazioni.

Sempre nella tematica del reato di bancarotta fallimentare, l'Ufficio di Procura generale ha sostenuto (nel procedimento avente R.G. n. 20023/2024), con condivisione decisoria, che l'avviamento commerciale dell'azienda può costituire oggetto di condotta distrattiva solo se, contestualmente, è stata oggetto di disposizione anche l'azienda medesima o quanto meno i fattori aziendali in grado di generare l'avviamento. Al contrario, verificatasi una causa di scioglimento della società dovuta alla perdita integrale del capitale sociale, e alla mancata ricapitalizzazione per contrasti interni, risultava doveroso licenziare i dipendenti e cessare l'attività. Pertanto, non integra una condotta punibile *ex art. 216* legge fall. quello che impropriamente è stato definito storno di dipendenti a favore di una società cessionaria.

4.5. In tema di falso per omissione e di risarcimento del danno.

Importanti precisazioni in materia di falso in verbali redatti dalla polizia giudiziaria provengono dalla sentenza della Sezione Prima, n. 51160, del 31 ottobre 2023 (massimata per alcuni profili: v. Rv. 285612), che ha definito una tragica, quanto importante, vicenda giudiziaria. Due i profili di diritto di estremo rilievo, sui quali si è registrata conformità con le argomentazioni della Procura generale, divergenti, invece, sulla finale ammissibilità dei ricorsi. Il primo profilo ha riguardato l'omissione quale modalità di falsificazione del verbale di arresto effettuato dalla polizia giudiziaria. Sul punto, il giudice di legittimità ha evidenziato come non vi sono impedimenti normativi alla formazione del verbale di arresto in flagranza successivamente al compimento dell'atto e che, seppure formato non contestualmente, il verbale deve essere redatto tenendo conto del suo tipico contenuto, che

non può ampliarsi sino a ricomprendere in esso qualunque altra attività compiuta successivamente all'arresto e prima del confezionamento del verbale. In buona sostanza, dal tempo di redazione non può dipendere una diversità di contenuto, con conseguente arricchimento degli obblighi di documentazione ove la formazione del verbale sia temporalmente posticipata. Ciò non significa ovviamente – ha affermato ancora la Corte – che la polizia giudiziaria non sia tenuta a riferire al pubblico ministero quanto avvenuto dopo l'esecuzione dell'arresto in flagranza, ma l'obbligo di riferire ogni circostanza utile non deve sostanziarsi per necessità al momento della redazione del verbale di arresto, in modo tale da poter cogliere nell'omissione di alcuni riferimenti una incompletezza rilevabile sul piano della falsità per omissione.

Per altro verso, nella medesima sentenza è stato ribadito l'importante principio secondo cui, ai fini della condanna generica al risarcimento dei danni, non è necessaria la prova della concreta esistenza di danni risarcibili, essendo sufficiente l'accertamento della potenziale capacità lesiva del fatto dannoso e dell'esistenza di un nesso di causalità tra questo e il pregiudizio lamentato, desumibile anche presuntivamente. In particolare, per ciò che attiene alla materia del falso che ha determinato l'originario avvio di indagini e attività processuale a carico di soggetti diversi dai veri responsabili, tale danno è stato individuato dal giudice di legittimità tanto nello sviamento delle indagini, “che fece perdere tempo e denaro”, quanto rispetto ai soggetti che furono sottoposti a processo, che ricevettero un danno in diretta conseguenza della condotta di falso accertata, capace di ostacolare l'avvio di indagini nei confronti dei veri responsabili.

4.6. In tema di reato colposo

Nell'ambito delle questioni di diritto relative al reato colposo, merita segnalazione la questione affrontata in relazione alla individuazione della classe di eventi da inserire nella prevedibilità per la configurazione di tale tipologia di reato. Nel procedimento relativo al crollo colposo della Torre Piloti del Porto di Genova, causato da una nave in evoluzione nell'antistante bacino (procedimento avente R.G. n. 36190/2023), la Procura generale ha richiesto la conferma della sen-

tenza di appello, che aveva escluso la prevedibilità dell'evento nella fase di progettazione, proponendo l'integrazione del principio, affermato dalle Sezioni Unite, n. 3843, del 2014 nel caso ThyssenKrupp, per il quale la classe di evento da individuare per il giudizio di prevedibilità va selezionata evitando sia eccessive generalizzazioni, sia la riproposizione, tal quale, dell'evento così come verificatosi in quanto in sé unico e irripetibile. Nella requisitoria, sono stati argomentati alcuni passaggi, poi recepiti dalla decisione della Corte di cassazione (Sez. 4, n. 30616, del 7 maggio 2024) vale a dire: che, all'interno del perimetro delineato dalle Sezioni Unite, l'individuazione della classe di evento costituisce il frutto di una valutazione di merito insindacabile se congruamente motivata; che la selezione deve confrontarsi con la natura elastica del concetto di classe di evento, individuando perciò la categoria generale di riferimento in relazione alla dinamica in concreto verificatasi; che, di conseguenza, se per un macchinario non occorre necessariamente fare riferimento alla sua localizzazione, è indispensabile invece individuare le caratteristiche di funzionamento e di utilizzo suo e di tutti i macchinari consimili, per fatti in cui il dinamismo delle cose nello spazio è un dato caratterizzante, la localizzazione costituisce un elemento decisivo ai fini della categorizzazione della classe di evento; che, pertanto, di sovrapposizione tra classe generale di riferimento ed evento in concreto verificatosi si potrebbe allora parlare solo se si includesse nella individuazione della prima il riferimento alla dinamica concreta dell'incidente, mentre nella specie il criterio della localizzazione si accompagnava all'indicazione della categoria generale della tipologia di manovre che potevano svolgersi in quel luogo.

Inoltre, sempre nella materia del reato colposo, nel procedimento avente R.G. n. 20114/2023, meglio noto come “Viareggio bis”, relativo al gravissimo sinistro ferroviario occorso in Viareggio in data 29 giugno 2009, la Procura generale si è confrontata con rilevanti questioni giuridiche, proponendo soluzioni interpretative interamente condivise dalla Sezione Terza, n. 30805 del 2024, quali: la legittimità della parziale traduzione in lingua straniera di una sentenza di annullamento con rinvio della Corte di cassazione in processi con pluralità di parti e di imputazioni e per provvedimenti di particolare lunghezza e complessità, quando la traduzione riguardi i passaggi rilevanti per la difesa dell'imputato alloglotta; la legittima formazione del giudicato

progressivo in ordine ai profili di colpa ascritti, quando l'annullamento con rinvio riguardi solo diverso profilo non legato agli altri da un rapporto di connessione essenziale; la natura autonoma e non circostanziale della fattispecie prevista dal comma secondo dell'art. 449 c.p. (disastro ferroviario).

Di rilievo appare, altresì, la posizione sostenuta dalla Procura generale nel processo (mediaticamente noto) sul “disastro di Rigopiano”, concernente una serie di reati di disastro colposo, omicidio colposo plurimo, lesioni personali colpose plurime, oltre a reati di rifiuto di atti d'ufficio, falsità ideologiche e depistaggio ‘dichiarativo’, la cui motivazione non è stata ancora pubblicata. Le principali questioni poste dal processo hanno riguardato temi che, pur attingendo alle categorie classiche del diritto penale – la colpa per omissione, la causalità omissiva, la prevedibilità dell'evento –, sono state rifratte dalla complessità, anche naturalistica, del disastro (valanga), e dalla parcellizzazione normativa del potere impeditivo su più livelli (centrali e locali) decisionali. Sul presupposto di una doppia decisione di assoluzione nel merito degli organi della Protezione civile del ‘livello regionale’, la questione preliminare affrontata ineriva alla delimitazione dell'ambito di sindacabilità della sentenza, che l'art. 608, comma 1-*bis*, c.p.p. circoscrive ai vizi di ‘violazione di legge’, sostanziale e processuale. La spiccata dimensione normativa della responsabilità colposa, e dello stesso reato omissivo, ha fondato una posizione della Procura generale che, canalizzando i motivi proposti dal Procuratore distrettuale nell'alveo ristretto della erronea interpretazione e/o erronea applicazione delle norme di legge, ha chiesto (e ottenuto) l'annullamento con rinvio delle assoluzioni pronunciate nei confronti degli organi della Protezione civile regionale, sulla base di una ‘corretta’ applicazione dei principi affermati in materia di colpa omissiva, in presenza di una pluralità di posizioni di garanzia rilevanti (anche) nell'attività di pianificazione, e di causalità c.d. additiva. Partendo da consolidato orientamento giurisprudenziale che ritiene – allorquando l'obbligo di impedire l'evento ricada su più persone, che debbano intervenire o intervengano in tempi diversi – sussistente il nesso di causalità tra l'evento letale e la condotta omissiva o commissiva di uno dei soggetti titolari di una posizione di garanzia anche se esistente un successivo mancato intervento di un altro garante (configurandosi, in tale ipotesi, un concorso di cause ai sensi dell'art.

41, comma primo, cod. pen.) (Sez. 4, n. 17887 del 2 febbraio 2022, Rv. 283208-01; Sez. 4, n. 24455 del 22 aprile 2015, Rv. 263733), questo Ufficio ha sostenuto la tesi che nel caso in cui l'evento sia determinato dalla sommatoria di più condotte omissive, ascrivibili a diversi titolari della posizione di garanzia, sussiste un nesso di causalità tra l'evento e ogni omissione, ciascuna essenziale alla produzione dello stesso. Con riferimento alla rilevanza delle posizioni di garanzia nell'ambito dell'attività di pianificazione – essendo contestato agli organi del 'livello regionale' la mancata adozione della Carta di Localizzazione del Pericolo Valanghe –, si è sostenuto che non è necessario che il titolare della posizione di garanzia sia direttamente dotato dei poteri atti ad impedire la lesione del bene garantito, essendo sufficiente che egli disponga dei mezzi idonei a sollecitare gli interventi necessari ad impedire l'evento dannoso (Sez. 4, n. 14550 del 16 febbraio 2018, Rv. 272516). In tale quadro, la questione giuridica di maggiore problematicità (nella sua dimensione applicativa) ha riguardato la valutazione della prevedibilità dell'evento: ancor più complessa nella sua individuazione laddove sono plurime le posizioni di garanzia convergenti nella tutela del medesimo bene giuridico. La Procura generale, proprio focalizzando il corretto inquadramento della responsabilità per colpa omissiva nell'ambito di un giudizio spiccatamente 'normativizzato', ha sostenuto che, ai fini del giudizio di prevedibilità, si deve avere riguardo alla potenziale idoneità della condotta a dar vita ad una situazione di danno e non anche alla specifica rappresentazione *ex ante* dell'evento dannoso, quale si è concretamente verificato in tutta la sua gravità ed estensione. Si è ritenuto, quindi, che va considerata anche la sola possibilità per il soggetto di rappresentarsi una categoria di danni, sia pure indistinta, potenzialmente derivante dal suo agire, che gli imporrebbe di astenersi o adottare più sicure regole di prevenzione. In tal senso, è stato altresì richiamato l'insegnamento delle Sezioni Unite, secondo cui, in tema di colpa, la necessaria prevedibilità dell'evento – anche sotto il profilo causale – non può riguardare la configurazione dello specifico fatto in tutte le sue più minute articolazioni, ma deve mantenere un certo grado di categorialità, nel senso che deve riferirsi alla classe di eventi in cui si colloca quello oggetto del processo (S. U. n. 38343 del 24 aprile 2014, Rv. 261106, nel processo c.d. ThyssenKrupp); inoltre, la prevedibilità non deve essere accertata rispetto al solo evento finale, ma

anche in relazione al decorso causale, almeno nelle sue linee essenziali. In questa prospettiva, si è ritenuta corretta l'impostazione secondo cui ha avuto rilevanza preponderante, nella causazione dell'evento, lo straordinario accumulo di neve al suolo, caratterizzato da diverse densità (causa predisponente dell'evento valanghivo), unitamente all'acclività del versante nella zona di distacco e allo spessore del manto nevoso accumulatosi nei giorni precedenti.

4.7. *In tema di reati contro la pubblica amministrazione.*

In tema di reati contro la pubblica amministrazione, meritano menzione gli interventi della Procura generale in due procedimenti in cui la rilevanza giuridica delle questioni trattate si è affiancata a quella mediatica delle vicende storiche, relative a eclatanti episodi di corruzione emersi in territori distanti quali, rispettivamente, i distretti di Milano e di Caltanissetta. Essi meritano alcune riflessioni, anche in virtù delle recenti riforme legislative.

4.7.1. *Corruzione e abuso di ufficio.*

La prima vicenda inerisce a plurimi episodi di corruzione propria proseguiti per anni in una grande struttura sanitaria milanese. La Procura generale aveva chiesto l'accoglimento del ricorso del Procuratore generale di Milano e della parte civile (Azienda sociosanitaria territoriale, A.S.S.T.) e la Corte (Sez. 6, n. 38143, del 2 luglio 2024, n. m.), recependo le richieste dell'Ufficio, ha annullato senza rinvio, esercitando nell'occasione anche i poteri officiosi, ai sensi dell'art. 609, comma 2, c.p.p., sulla qualificazione giuridica del fatto. L'importanza della decisione rescindente, determinata dalla ricchezza e pluralità di elementi probatori pretermessi dal giudice di appello, è emersa *ex post*. Invero, la mancata prova del *pactum sceleris*, ha sempre consentito la riqualificazione del fatto nel meno grave reato di abuso di ufficio (con riferimento alla condotta del pubblico ufficiale, che, omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio, intenzionalmente procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale). A seguito dell'abrogazione di tale ultima fattispecie (art. 1, comma 1, lettera b),

della legge n. 114 del 9 agosto 2024,) la necessità di porre l'attenzione sull'accertamento del patto corruttivo è divenuta essenziale. Infatti, il mancato raggiungimento della prova priva radicalmente il fatto di rilevanza penale, ponendo nel nulla l'attività investigativa e giudiziaria. Tale innovazione normativa si innesta nella consolidata giurisprudenza sul dato corruttivo, che ha affermato come, per il raggiungimento della prova del patto "occulto", deve essere dimostrato il compimento dell'atto, contrario ai doveri di ufficio, causa della prestazione dell'utilità e della sua accettazione da parte del pubblico ufficiale, ovvero che sussista un rapporto sinallagmatico tra prestazione e controprestazione, non essendo sufficiente a tali fini la mera circostanza dell'intervenuta dazione di utilità. La decisione, sposando le conclusioni della Procura generale, va apprezzata con riferimento all'art. 611, comma 1-*sexies*, c.p.p., in ragione del quale la Corte, laddove ritenga di dare al fatto una qualificazione giuridica diversa, deve instaurare il contraddittorio tra le parti. Nel caso in esame si è ritenuto come una carenza di prova sul patto corruttivo, non affiancata da un vizio di motivazione della sentenza, determini, inevitabilmente, un annullamento senza rinvio.

4.7.2. Associazione e reati contro la pubblica amministrazione.

Di rilievo l'intervento della Procura generale in merito alla seconda vicenda, ovvero a un procedimento per associazione a delinquere finalizzata alla commissione di plurimi delitti contro la pubblica amministrazione e abusivo accesso informatico, in quanto venivano intrattenuti rapporti "con appartenenti alle Forze di polizia al fine di indirizzare le attività di costoro in maniera tale da garantire i propri personali interessi e quelli di coloro che a lui sono strettamente legati e di ottenere, ai medesimi fini, informazioni di natura riservata, nonché occupandosi di soddisfare le aspettative di carriera e di lavoro degli stessi o di loro familiari e amici". La motivazione della sentenza non risulta ancora depositata, ma il suo articolato dispositivo, nel confermare la dichiarazione di responsabilità pronunciata nel merito per i reati fine (di cui alcuni parzialmente estinti per prescrizione), ha disposto l'annullamento senza rinvio della sentenza d'appello, per insussistenza del fatto, per il reato associativo, nell'ambito del procedimento conosciuto come "Sistema Montante". La Procura generale aveva ritenuto

la sussistenza del reato associativo sulla base di un ragionamento in diritto: la presenza di intense e legittime relazioni tra rappresentanti di istituzioni pubbliche e private non impedisce la formazione di un accordo occulto volto alla realizzazione di interessi particolari e individuali, che, innescando un circolo vizioso di reciproci “favori”, determini la costituzione di un gruppo “invisibile” e parallelo che si rafforzi e alimenti con la crescita del prestigio di ciascuno di essi, sì da consentire di individuare uno scopo comune, perseguibile solo ed esclusivamente mediante la commissione di reati. Nel caso di specie la realizzazione di una banca dati, mediante l’accesso abusivo agli archivi delle Forze di polizia, consentiva all’organizzatore del gruppo di accrescere e mantenere il proprio prestigio contro gli avversari politici, contestualmente adoperandosi a favore di chi tali dati forniva mediante trasferimenti, progressioni in carriera o assunzione di familiari presso imprese private. A parere dell’Ufficio non difettava, quindi, alcuno degli elementi costitutivi del reato associativo: lo scopo comune della mutua assistenza in un gruppo che accresceva il proprio prestigio con il contributo di ciascuno, ruoli diversificati, una stabilità attestata dalla durata nel tempo delle condotte, la consapevolezza dell’appartenenza alla struttura associativa. La struttura, infatti, era costituita da più gruppi riconducibili alle diverse Forze di polizia interessate, che contribuivano allo scopo. Purtuttavia si era osservato che la frammentazione dei processi per reati plurisoggettivi in diverse *tranche* celebrate con riti alternativi e con rito ordinario depriveva di incisività e completezza il costruito accusatorio, sì che la visione del giudicante poteva divenire parziale: sicuramente quanto alle diverse modalità con le quali il compendio probatorio si inserisce nel procedimento valutativo, anche con riferimento alla mancata contestuale partecipazione al contraddittorio di tutte le singole difese, sì che i diversi processi erano privati degli elementi utili alla comprensione globale del fenomeno.

4.8. Sulla concessione delle circostanze generiche in relazione alla tipologia del dolo.

In una vicenda processuale di particolare attenzione mediatica è venuto in rilievo un peculiare profilo problematico relativo al trattamento dosimetrico e, in particolare, alla concessione delle circostanze

attenuanti generiche. Nella sentenza di appello, impugnata anche dalla parte pubblica, la Corte di merito aveva statuito il seguente principio: “(...) Tra gli elementi indicati dall’art. 133 c.p., ai fini della concessione delle attenuanti generiche, figura appunto l’intensità del dolo ed è indubbio che fra le varie tipologie di dolo elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza quella del dolo eventuale si collochi al livello più basso di intensità rispetto al dolo intenzionale e al dolo diretto (...) Si impone, quindi” – ecco il frammento motivazionale interessato – “di adeguare la sanzione al fatto non potendosi, evidentemente, applicare la medesima pena, la massima, per casi diversi, sorretti da una più intensa volontà omicidiaria”. Riprendendo alcuni passaggi del ricorso per cassazione, questo Ufficio di Procura generale ha contestato detta conclusione, ritenendo la motivazione largamente carente sia in ragione del rilievo che le circostanze attenuanti generiche ben potrebbero, in astratto, essere concesse anche in misura *sub* valente, sia perché ogni forma di dolo è distinta dalle altre, e solo in ordine a ciascuna di esse ne è misurabile il livello di intensità. In particolare, dopo un’articolata ricostruzione dogmatica dell’istituto del dolo eventuale e dei suoi ‘indicatori’, l’Ufficio requirente ha evidenziato, innanzitutto, l’erroneità della prima asserzione della Corte di merito, vale a dire che, necessariamente, il dolo eventuale ha ‘intensità’ inferiore al dolo diretto o al dolo intenzionale. La tesi sostenuta dall’Ufficio è stata quella di ritenere che, all’interno della categoria illuminata dall’art. 43 c.p., diverse sono le “forme” del dolo: dolo diretto, dolo alternativo, dolo eventuale, ecc., ma nulla evidenza che le medesime sono qualificabili come ‘ad intensità decrescente’. Ogni forma di dolo, invece, è distinta dalle altre, e solo in ordine a ciascuna di esse è misurabile il livello di intensità: e, d’altra parte, se vi fosse una classificazione del genere in qualche modo essa sarebbe stata prevista dal codice o avrebbe avuto una qualche ‘spia’ normativa. Si è insomma, evidenziato che il dolo eventuale non costituisce necessariamente un “grado” meno intenso del dolo, bensì la “forma” che assume tale elemento psicologico ove l’agente tenga una determinata condotta, non solo accettando il rischio di verifica di un determinato evento, ma aderendovi in concreto, ovvero accettando che lo stesso si verifichi con una probabilità alta. Tali argomentazioni – che hanno impegnato un universo di discorso ben più ampio di quello della soluzione allo specifico ricorso trattato –

sono state pienamente recepite dalla Corte di cassazione nella sentenza resa da Sezione Prima, n. 34791, del 9 aprile 2024, che ha annullato con rinvio la sentenza impugnata in ordine alla concessione delle circostanze attenuanti generiche, rigettando viceversa i ricorsi proposti dagli imputati.

5. *Segue:* e) nella materia del diritto processuale penale

5.1. Sul rinvio pregiudiziale per la decisione sulla competenza per territorio (art. 24-bis c.p.p.).

La Procura generale, nell'interlocuzione processuale con la Suprema Corte, in una delle prime applicazioni dell'istituto del rinvio pregiudiziale per la decisione sulla competenza per territorio (art. 24-bis c.p.p.), ha affrontato la complessa questione relativa all'individuazione del luogo di consumazione del reato di aggio informativo, commesso mediante operazioni informatiche da una società di calcio, relativamente alla diffusione di un «comunicato-stampa», contenente la notizia con cui si informava il pubblico che il Consiglio di amministrazione aveva approvato il progetto di bilancio recante – contrariamente al vero – notizie sulle condizioni economiche della società sportiva.

Il comunicato stampa era stato immesso dalla società sportiva nel “Sistema di Diffusione delle Informazioni Regolamentate” (S.D.I.R.), esercitato, su autorizzazione della CONSOB, da un'azienda con sede in Milano tramite gestione di un meccanismo che provvede alla “diffusione” e allo “stoccaggio” delle informazioni regolarmente inserite, tramite uno specifico programma applicativo.

Secondo l'originaria prospettazione del pubblico ministero, la competenza territoriale si era radicata nel luogo ove aveva sede la società sportiva, che coincide con il territorio dal quale è stato trasmesso il comando di “invio” dei dati, criptati e resi disponibili al pubblico senza alcuna possibilità di successivo intervento da parte della società emittente o da parte della Borsa Italiana s.p.a., che gestisce il mercato dei titoli azionari. A giudizio dei difensori, invece, la competenza

territoriale si radicava nel circondario del Tribunale di Milano, ove si trova e opera la Borsa italiana quale sede del mercato dei titoli o, in subordine, presso il Tribunale di Roma ove è collocato il “data server” intermediario, utilizzato per erogare il servizio di stoccaggio in vista della divulgazione al pubblico.

La Procura generale, nel ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale, ha ricordato che il reato di aggio informativo si consuma nel momento in cui la notizia foriera di scompenso valutativo del titolo viene comunicata o diffusa e, cioè, nel momento in cui la stessa esce dalla sfera dell'autore della condotta, con la conseguenza che la competenza territoriale si radica nel luogo in cui si è consumata la prima diffusione della notizia medesima, assumendo rilievo la rilevante possibilità del verificarsi della sensibile alterazione del mercato.

Questo Ufficio ha evidenziato come la competenza territoriale dovesse essere individuata in Milano, in quanto luogo dal quale la comunicazione, in epoca antecedente criptata e inaccessibile al pubblico, era stata poi ‘in chiaro’ diffusa al mercato, divenendo accessibile a una cerchia indeterminata di soggetti e assumendo così quella necessaria connotazione di concreto pericolo per gli investitori che il reato intende sanzionare. Si è sostenuto che il trattamento delle informazioni con algoritmo crittografico – avvenuto presso la sede della società sportiva – è solo la fase iniziale o prodromica di una complessa e articolata sequenza processata elettronicamente, che rende il dato informatico non immediatamente accessibile agli utenti, i quali, per consultare la notizia devono collegarsi al portale telematico gestito dalla società intermediaria e solo dopo la decriptazione, a seguito di autenticazione informatica, possono attingere la comunicazione «price-sensitive», come del resto già affermato dalle Sezioni Unite (sentenza n. 17325 del 26 marzo 2015): dunque, nel caso di specie, in Milano, ovvero nel luogo in cui è verosimilmente ubicato il c.d. *client* e che si identifica nella sede del mercato dei titoli, ivi verificandosi l'effettiva divulgazione dei dati, mediante un processo di visualizzazione e/o di archiviazione, che ne consente l'estrinsecarsi della loro concreta idoneità decettiva.

La Suprema Corte (Sez. 5, n. 43638, del 6 settembre 2023, Rv. 285306), non emergendo in atti elementi, univoci e sufficienti, per ritenere che la diffusione del “comunicato contenente notizie false” abbia

avuto luogo in Milano, ha fatto applicazione delle regole suppletive di cui all'art. 9 c.p.p., individuando la competenza presso il Tribunale di Roma sulla scorta dell'affermazione che “il luogo di commissione del reato di aggio-taggio informativo coincide con quello in cui, una volta rilasciata la ricevuta di avvenuta notifica da parte del medesimo sistema telematico con conseguente decriptazione del documento, le false informazioni divengono, per la prima volta, accessibili ai media; ove non sia noto, opera il criterio suppletivo «dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione» da individuarsi in quello in cui è ubicato il “data server” nel quale le informazioni giungono per essere rese accessibili al pubblico e non, invece, il luogo di invio delle false informazioni essendo le stesse, in tale fase, ancora crittografate e, quindi, non accessibili”.

5.2. Sulla natura valutativa dell'aggravante di cui all'art. 625, comma 1, n. 7, c.p. e sulla sua contestazione in relazione alla procedibilità di ufficio.

Un decisivo contributo di questo Ufficio si è registrato, nell'anno decorso, in relazione a un profilo problematico già sfociato in un contrasto giurisprudenziale tra le Sezioni semplici della Corte di legittimità, poi rientrato (senza l'intervento delle Sezioni Unite), essendosi stabilizzata l'ermeneutica sul problema secondo le linee interpretative auspiccate dalla Procura generale.

La questione di diritto ha riguardato una serie di ricorsi, statisticamente assai significativa, proposti dalla parte pubblica in ordine ad altrettante pronunce di merito con le quali si dichiarava – da parte di plurime Corti d'appello – non doversi procedere in ordine al reato di furto aggravato di energia elettrica, per mancanza della condizione di procedibilità. Tali pronunce, sulla premessa che il reato è divenuto procedibile a querela in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022, anche per le fattispecie aggravate, fatto salvo il caso in cui ricorrano le circostanze aggravanti previste dal nuovo testo dell'art. 624, comma 3, c.p., che rendono il reato tuttora procedibile d'ufficio, avevano ritenuto inutilmente formulata la contestazione suppletiva dell'aggravante della destinazione del bene a pubblico servizio o

pubblica utilità da parte del pubblico ministero, effettuata in udienza; in gran parte dei casi, i giudici dell'appello non avevano disposto la notifica di detta contestazione agli imputati, come invece richiesto dal pubblico ministero, invitando le parti processuali a concludere in quella stessa udienza e definendo il giudizio con una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p. Tale norma è stata ritenuta prevalente su qualsiasi contestazione formulata dal pubblico ministero, che opererebbe in un momento in cui, decorso il termine previsto dall'art. 85 d.lgs. n. 150 del 2022 concesso alla persona offesa per l'eventuale proposizione della querela, la causa di non procedibilità doveva ritenersi già maturata. Nei ricorsi proposti dinanzi al giudice di legittimità, si denunciava la violazione degli artt. 516 e ss. c.p.p.

Questo Ufficio – coordinando apposito Gruppo di lavoro sulla questione e depositando, in esito, un'articolata memoria in tutti i giudizi pendenti davanti alle Sezioni della Corte – ha sostenuto l'accoglimento dei ricorsi, sulla base di argomentazioni 'di sistema' che hanno oltrepassato, per molti profili, la soluzione della specifica *questio iuris*, investendo più generali assetti processuali e ordinamentali. Si è infatti innanzitutto evidenziato come al giudice del dibattimento di secondo grado non sia consentito pronunciare sentenza predibattimentale di proscioglimento ai sensi dell'art. 469 c.p.p., in quanto il combinato disposto degli artt. 598, 599 e 601 c.p.p. non effettua alcun rinvio, esplicito o implicito, a tale disciplina, né la pronuncia predibattimentale può essere ammessa ai sensi dell'art. 129, comma 1, c.p.p., poiché l'obbligo del giudice di dichiarare immediatamente la sussistenza di una causa di non punibilità presuppone un esercizio della giurisdizione con effettiva pienezza del contraddittorio» (S.U., n. 28954, del 27 aprile 2017, Rv. 269809). La Corte costituzionale, con la sentenza n. 11 del 2022 – superando l'orientamento affermato dalle Sezioni Unite nella citata sentenza "Iannelli" – ha dichiarato illegittimo «l'art. 568, comma 4, del codice di procedura penale, in quanto interpretato nel senso – fatto proprio dalla sentenza citata – secondo cui è inammissibile, per carenza di interesse a impugnare, il ricorso per cassazione proposto avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato». A seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, la Corte di cassazione

ha preso atto del mutato quadro normativo derivante dall'intervento del Giudice delle leggi, ha ritenuto affette da violazione di legge le sentenze emesse in sede di appello che hanno, preliminarmente e senza un contraddittorio delle parti sul punto, dichiarato l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, disponendone quindi l'annullamento finalizzato alla instaurazione del contraddittorio. L'Ufficio di Procura generale ha poi evidenziato come la sistematica dei rapporti tra gli artt. 129 e 517 c.p.p. se, da un lato, configura il potere-dovere del giudice, in via generale, di rilevare la mancanza della condizione di procedibilità "in ogni stato e grado del processo"; dall'altro, sul versante dell'art. 517 c.p.p., non può che riconoscere, nel dibattimento – come anche nella udienza preliminare ai sensi dell'art. 423 c.p.p. e nella udienza predibattimentale disciplinata dal novello art. 554-*bis* c.p.p. – il potere-dovere del pubblico ministero di contestare una circostanza aggravante non menzionata nel provvedimento introduttivo, senza necessità di autorizzazione del giudice. Lo scopo della contestazione suppletiva, oggi enunciato nel nuovo art. 554-*bis* c.p.p., consiste nel permettere che il capo di imputazione contenga la descrizione non solo del fatto, ma anche delle circostanze in termini corrispondenti a quanto emerge, sì da garantire, alla fine del giudizio, il rispetto del principio di corrispondenza fra "chiesto" e "pronunciato". La contestazione delle aggravanti deve, cioè, ritenersi compresa nel principio previsto dall'art. 112 Cost., anche in base alle precisazioni fornite dalla costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 230 del 2022): dunque, prerogativa esclusiva dell'organo di accusa, posto che essa è espressione delle funzioni e delle valutazioni che l'"obbligatorietà" dell'azione penale impone alla pubblica accusa, tale da non consentire di negare al pubblico ministero uno spazio valutativo sulla configurazione dell'imputazione con particolare riguardo alle circostanze aggravanti stesse. Impedire al pubblico ministero di contestare suppletivamente un'aggravante da cui dipenda la procedibilità d'ufficio del reato, anche neutralizzandone di fatto l'iniziativa, non solo violerebbe prerogative costituzionali del pubblico ministero, ma anche e soprattutto finirebbe per consentire una sperequazione dei cittadini di fronte alla legge penale.

Si è quindi evidenziato come l'unica possibilità (costituzionalmente legittima) di considerare la contestazione suppletiva dell'aggravante

(incidente sulla procedibilità d'ufficio) irrilevante fosse quella di ritenere che il connotato oggettivo del fatto in essa specificato debba considerarsi già contenuto nell'originaria imputazione: ciò che porterebbe comunque – e a maggior ragione – a ritenere il reato procedibile d'ufficio. Ritenere cioè – secondo alternativa ineludibile – che o va riconosciuto al pubblico ministero il potere processuale di modificare l'imputazione, analogamente a quanto previsto per la persona offesa dal reato, cui il legislatore ha riservato un termine per la proposizione della querela dopo il mutamento del regime di procedibilità, in adesione ai principi costituzionali previsti dagli artt. 3, 111, comma 2, e 112 Cost.; ovvero, che – anche quando si sia al cospetto di una “aggravante valutativa” – non è da esigere un “criterio inflessibile” riguardante le modalità attraverso le quali possa perseguirsi l'intento di una contestazione chiara e precisa circa la natura effettiva del fatto aggravatore e che pertanto, accanto alla contestazione formale di un'aggravante, risultano pienamente ammissibili metodi di contestazione non formale, ancorché idonei a rendere evidente all'imputato, con adeguata puntualità, che dovrà difendersi da un'accusa più grave: in particolare, nella specie, di aver sottratto un bene che, caratterizzandosi per la destinazione a un interesse della intera collettività e diretto a vantaggio della stessa, assolve funzionalmente a un pubblico servizio. L'indicazione di un bene che per le sue caratteristiche oggettive attualmente si caratterizza per la sua destinazione a pubblico servizio è dunque tale da consentire alla difesa di rappresentarsi la contestazione di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie aggravatrice di cui all'art. 625, n. 7, c.p. *sub specie* di cosa destinata a pubblico servizio, corrispondendo quindi a quei casi per i quali le Sezioni Unite n. 24906 del 2019, Sorge, ritengono sufficiente a fini contestativi l'indicazione del bene.

Entrambe le *rationes* decisorie si rinvencono nella tessitura argomentativa delle pronunce che hanno accolto la soluzione auspicata dall'Ufficio. In particolare, la ‘capostipite’ di esse (vale a dire: Sez. 5, n. 14890, del 14 marzo 2024, Rv. 286291, cui si sono poi conformate tutte le altre sulla medesima questione) ha statuito (secondo la massima ufficiale che tuttavia non compendia integralmente la particolare ricchezza argomentativa della pronuncia) che, in tema di furto, la circostanza aggravante di cui all'art. 625, comma 1, n. 7, c.p., configurata dall'essere i beni oggetto di sottrazione destinati a

pubblico servizio, ha natura valutativa, poiché impone una verifica di ordine giuridico sulla natura della *res*, sulla sua specifica destinazione e sul concetto di pubblico servizio, la cui nozione è variabile in quanto condizionata dalle mutevoli scelte del legislatore, precisando che, nella fattispecie relativa al furto di energia elettrica, la citata circostanza aggravante è da ritenersi adeguatamente contestata ove venga addebitata una condotta di furto posta in essere mediante allaccio diretto alla rete di distribuzione dell'ente gestore, la quale garantisce l'erogazione di un "servizio" destinato a raggiungere le utenze terminali di un numero indeterminato di persone, per soddisfare un'esigenza di rilevanza "pubblica".

5.3. Sul rito c.d. 'cartolare' e sull'intervento, in esso, del pubblico ministero.

Alcune importanti decisioni sul rito penale c.d. 'cartolare' hanno riguardato le modalità di intervento del pubblico ministero.

Un'importante precisazione di ordine sistematico è provenuta, innanzitutto, dalla sentenza della Sezione Sesta, n. 22919, del 24 aprile 2024, Rv. 286664, la quale ha affermato – sulle conformi conclusioni di questo Ufficio – che, nel rito a trattazione scritta, i termini per il deposito delle conclusioni delle parti, pur in mancanza di espressa indicazione, devono ritenersi perentori, essendo imprescindibilmente funzionali a consentire il corretto svilupparsi del contraddittorio, sicché il deposito tardivo esime il giudice dal tenere conto delle conclusioni ai fini della decisione, fermo restando che l'imputato non può limitarsi a lamentare un generico pregiudizio del proprio diritto di difesa, dovendo dedurre un'effettiva incidenza delle conclusioni intempestive rispetto all'esito del giudizio.

Più in generale, nella sentenza della Sezione Seconda, n. 8962, del 30 gennaio 2024, si è affermato – sulla scia dello schema argomentativo articolato dal requirente di legittimità – che il tardivo deposito delle conclusioni del pubblico ministero nel rito cartolare determina una nullità generale a regime intermedio concernente "l'intervento del pubblico ministero", deducibile dalla difesa nei limiti previsti all'art. 182, comma 2, c.p.p., allegando uno specifico, concreto e attuale in-

teresse al riguardo e solo ove si sia verificato un concreto pregiudizio al diritto di difesa. La premessa logico-giuridica di tale affermazione si radica nella esclusione che il rito cartolare possa essere inquadrato nell'ambito dell'art 127 c.p.p., al quale è accomunato solo dall'assenza della pubblicità dell'udienza. Come sottolineato in requisitoria da questo Ufficio, dal punto di vista lessicale, è palese la differenza tra l'art. 127 c.p.p. e tanto l'art. 23-*bis* del c.d. rito pandemico, quanto l'art. 598-*bis* c.p.p., introdotto dal d.lgs. 150 del 2022 per regolare stabilmente il giudizio di appello, i quali distinguono la partecipazione cartolare alla trattazione scritta della parte pubblica come obbligatoria (il Procuratore generale “presenta” le sue richieste, mentre tutte le altre parti “possono” depositare motivi nuovi, memorie e, cinque giorni prima, memorie di replica). Con l'uso dell'indicativo per il pubblico ministero e, diversamente, con l'uso del verbo “potere” per le parti private, si sono diversamente regolati poteri e prerogative delle parti. (in tali termini Sez. 6, n. 26459, del 2021).

L'allontanamento dal modello dell'art. 127 c.p.p. diviene inequivocabile – nella disposizione di recente conio, l'art. 598-*bis* c.p.p. – nella sua testualità: il legislatore, pertanto, allontana il rito cartolare da quello previsto dall'art. 127 c.p.p. Con la c.d. Riforma *Cartabia* detto rito cartolare è divenuto il modello ordinario del giudizio di appello, mentre l'udienza a trattazione orale viene celebrata solo su richiesta delle parti oppure d'ufficio laddove la rilevanza delle questioni lo richieda, salva l'ipotesi della rinnovazione del dibattimento che, in ossequio alla giurisprudenza sovranazionale, impone la trattazione del processo in udienza partecipata.

Ne consegue che non può essere condivisa l'argomentazione della sentenza della Sezione Prima, n. 14766 del 2022 secondo la quale, assimilato il rito camerale non partecipato all'udienza *ex art.* 127 c.p.p., deve essere respinta la tesi della obbligatorietà delle conclusioni del pubblico ministero, pena la nullità d'ordine generale di cui all'art. 178, comma 1, lett. *b*), c.p.p. Se, infatti, la partecipazione al rito cartolare tramite il deposito delle conclusioni deve ritenersi obbligatoria, sia nel caso dell'assenza di conclusioni sia del tardivo deposito sia della intempestiva comunicazione alle parti, si configura una potenziale nullità a regime intermedio *ex art.* 178 c.p.p., sebbene ciò non determi-

ni automaticamente la necessità di dichiarare la nullità derivata della sentenza della Corte d'appello.

Essendo la trattazione cartolare equiparata a quella in presenza (art. 182 c.p.p.), la nullità deve essere eccepita dalla parte che ne ha interesse immediatamente dopo il suo verificarsi e, nella specie, con il deposito delle memorie entro i cinque giorni, altrimenti il vizio risulta sanato dall'omesso rilievo da parte del difensore dell'imputato. Se l'interesse a fare valere la nullità con l'impugnazione non può essere puramente astratto, ma deve essere ricollegato a un pregiudizio effettivo subito dall'imputato in ragione della mancata conoscenza delle conclusioni del pubblico ministero, essa può essere fatta valere solo nelle ipotesi nelle quali la sentenza impugnata dia esplicitamente atto della fondatezza delle argomentazioni del Procuratore generale, e non per il solo fatto che le conclusioni sono rimaste sottratte al contraddittorio.

5.4. Sulla applicabilità dell'art. 190-bis c.p.p. in caso di mutamento del giudice a seguito della rinnovazione obbligatoria in appello.

Questione pressoché inedita nel panorama giurisprudenziale – e risolta dalla sentenza della Sezione Quinta, n. 31694, del 7 giugno 2024, Rv. 286780, che ha recepito l'impostazione suggerita in requisitoria da questo Ufficio – ha riguardato l'applicabilità dell'art. 190-bis c.p.p. in caso di mutamento del giudice a seguito della rinnovazione obbligatoria della prova *ex art. 603*, comma 3-bis c.p.p. Nel caso in esame, la Corte d'Appello, in sede di rinvio, dopo aver rinnovato la prova *ex art. 603*, comma 3-bis, c.p.p., ha mutato composizione del collegio, dando così lettura delle dichiarazioni già presenti al fascicolo e giungendo a sentenza con un collegio diversamente composto da quello che aveva rinnovato la prova. Il ricorrente ha censurato un siffatto *modus procedendi*, ravvisando una violazione degli artt. 495, comma 4-ter, e 603, comma 3-bis, c.p.p., in considerazione della mancata coincidenza tra il giudice dinanzi al quale l'istruttoria si è svolta e il giudice che ha deciso in grado d'appello, riformando la decisione assolutoria. Nella requisitoria si è sostenuta l'infondatezza del motivo, ritenendo applicabile, a seguito della rinnovazione disposta

ex art. 603, comma 3-bis, c.p.p., la deroga ai criteri di ammissione della prova sanciti dall'*art. 190-bis c.p.p.* L'argomentare dell'Ufficio ha preso le mosse dalla valorizzazione delle *rationes* sottese all'*art. 190-bis, comma 1, c.p.p.*, ossia l'esigenza di scongiurare possibili rischi di "usura" della fonte di prova, nonché evitare ai testi la prospettiva dell'esposizione a ripetuti rischi o disagi personali. Esse, invero, non svanirebbero nel caso di rinnovazione della prova dichiarativa, necessitando di un equilibrato e razionale contemperamento.

Su di un secondo versante, si è osservato come, anche nella giurisprudenza convenzionale (Corte E.D.U., *Kashev c. Estonia*, Sent. 26 aprile 2016), l'obbligo di rinnovazione possa trovare dei "temperamenti" qualora «l'ordinamento assicuri adeguate garanzie contro arbitrarie o irragionevoli valutazioni della prova o ricostruzioni dei fatti, come l'obbligo per il giudice di appello di esporre una motivazione particolarmente approfondita sulle ragioni del mutato apprezzamento delle risultanze processuali, con l'evidenza degli errori compiuti dal giudice di primo grado, e la previsione di un controllo sul rispetto di quell'obbligo». Infine, si è posto in evidenza come sia l'*art. 190-bis, comma 1, c.p.p.* che l'elaborazione ermeneutica formatasi in occasione del *dictum* Bajrami scongiurino un *vulnus* al diritto di difesa, atteso che la suddetta norma farebbe pur sempre salva la possibilità di nuovo esame, ove questo riguardi fatti o circostanze diversi da quelli oggetto di precedenti dichiarazioni, ovvero se ritenuto necessario sulla base di specifiche esigenze. La Quinta Sezione, come accennato, ha condiviso l'orientamento della Procura generale evidenziando, nella risoluzione dei rapporti tra gli artt. 190-bis e 603, comma 3-bis, c.p.p., l'esigenza di tenere ben distinti i diversi profili suscettibili di venire in rilievo: da un lato, si pone l'obbligo di rinnovazione nel caso in cui il giudice dell'impugnazione intenda riformare *in peius* la sentenza assolutoria pronunciata in primo grado; dall'altro, viene in rilievo l'identità "fisica" del giudice che raccoglie le prove e di quello che decide. I due profili non sono sovrapponibili e, pertanto, non devono essere confusi. Nel processo in esame, invero, il giudice di rinvio aveva ottemperato alla rituale rinnovazione della prova dichiarativa *ex art. 603, comma 3-bis, c.p.p.* Il mutamento del collegio integra una circostanza postasi solo successivamente, cui, dunque, segue il ripristino delle norme che regolano l'acquisizione delle prove, tra le quali rientra anche l'*art. 190-bis c.p.p.*

6. I contrasti

6.1. L'attività decisoria della Procura generale, in particolare nella fase delle indagini preliminari: le attribuzioni, l'organizzazione del settore, alcuni casi di rilievo.

La Procura generale della Corte di cassazione è altresì competente a determinare quale Ufficio del pubblico ministero debba procedere durante la fase delle indagini preliminari. Tale attribuzione viene esercitata quando insorge contrasto, negativo o positivo, tra pubblici ministeri appartenenti a diversi distretti di Corte d'appello, i quali – ritenendo ciascuno competente un giudice diverso da quello presso il quale esercita le funzioni, nel primo caso, ovvero ciascuno la competenza del giudice presso il quale è istituito, nel secondo caso – sollevano conflitto, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 54 e 54-*bis* c.p.p.

Il provvedimento con il quale il Procuratore generale determina la competenza a procedere, allo stato degli atti e salva l'emergenza di fatti nuovi o diversi, di un determinato Ufficio del pubblico ministero ha natura decisoria e non è impugnabile. Analoga competenza il Procuratore generale esercita, ai sensi dell'art. 54-*ter* c.p.p., in tema di contrasti tra pubblici ministeri riguardanti i reati in materia di criminalità organizzata di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., con la differenza che, in tali casi, il provvedimento attributivo della competenza all'una o all'altra procura distrettuale è emesso dopo avere sentito il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Accanto ai citati casi, nei quali l'intervento del Procuratore generale è conseguente all'iniziativa di un magistrato del pubblico ministero, è prevista, dall'art. 54-*quater* c.p.p., una ipotesi di controllo, da parte del Procuratore generale, sulla legittimazione del pubblico ministero a svolgere le indagini preliminari, in relazione ai criteri di competenza, rimessa alla iniziativa delle parti private, nello specifico la persona sottoposta alle indagini, la persona offesa e i relativi difensori.

Queste, infatti – formulata al pubblico ministero procedente la richiesta di trasmissione degli atti a un giudice, ritenuto competente, diverso da quello presso il quale esercita le funzioni l'inquirente che procede, nel caso in cui l'organo di accusa non l'accolga, rigettandola o

comunque non provvedendo entro il termine di dieci giorni – possono investire della questione il Procuratore generale della Corte di cassazione, quando il giudice ritenuto competente appartiene a un distretto diverso.

Come negli altri casi sopra citati il Procuratore generale provvede con decreto motivato e non impugnabile a stabilire quale Ufficio del pubblico ministero deve procedere, dandone comunicazione al richiedente e agli Uffici interessati.

Va, infine, osservato che il Procuratore generale, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 54 e dell'art. 54-*bis* c.p.p., determina quale Ufficio deve procedere in ogni altro caso di contrasto tra pubblici ministeri, secondo le disposizioni contemplate nei commi precedenti dei citati articoli.

L'Ufficio interviene, quindi, con provvedimenti del pari decisorii, anche in caso di contrasti che si determinano nella fase dell'esecuzione o in materia di procedimenti di prevenzione.

Tale rilevante e articolata attività è affidata a un gruppo di magistrati e, a partire dagli inizi del 2024, al fine di razionalizzare le attività del gruppo di lavoro stesso, si è provveduto a innovare il sistema di assegnazione dei procedimenti. In particolare, è parso opportuno, in via sperimentale, far confluire in capo a un unico magistrato tutti i contrasti di un determinato distretto, al fine di: garantire l'uniformità delle decisioni in relazione a fattispecie identiche o analoghe sollevate dai medesimi Uffici giudiziari; favorire l'adozione di indirizzi interpretativi che garantiscano la prevedibilità e uniformità delle decisioni; consentire l'emersione di problematiche interpretative peculiari in relazione a specifici distretti o specifiche fattispecie di reato, nonché di eventuali contrasti che – per il loro carattere, la loro frequenza o la peculiarità delle questioni giuridiche coinvolte – richiedano l'attivazione dei poteri conferiti al Procuratore generale della Corte di cassazione *ex art. 6 d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006*; concentrare in capo al medesimo magistrato la trattazione degli affari concernenti il medesimo procedimento penale (come non di rado accade nel caso di richieste formulate *ex art. 54-quater* c.p.p. da soggetti diversi ovvero dal medesimo soggetto in tempi diversi).

Come risulta dall'*Intervento* sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023, si è registrato negli anni un *trend* in aumento del numero dei contrasti: infatti, sono stati iscritti 376 contrasti nel 2020, 438 nel 2021, 460 nel 2022 e ben 542 nel 2023. Tuttavia, nel corso dell'anno 2024, risultano iscritti complessivamente soltanto 423 procedimenti. Si deve ritenere che tale ultimo dato, che appare in controtendenza con quelli registrati per gli anni precedenti, possa essere letto come l'avvenuto risultato dell'ormai consolidata prassi di divulgare presso gli Uffici requirenti, e pubblicare sul sito della Procura generale, gli Orientamenti della Procura generale della Cassazione in merito ai contrasti tra pubblici ministeri sulla competenza territoriale (da ultimo è presente aggiornamento al settembre 2024).

Tanto nell'acquisita consapevolezza che l'efficienza dell'intervento in materia deve coniugare all'attività decisoria quella di natura preventiva, intesa quale capacità di evitare contrasti tra Uffici del pubblico ministero quando relativi a questioni già risolte dall'Ufficio con indirizzo costante e consolidato nel tempo. Invero, consentire ai magistrati del pubblico ministero dell'intero territorio nazionale di conoscere l'esito prevedibile dei contrasti eventualmente da sollevare, è funzionale a una compiuta valutazione, da parte degli stessi, circa l'effettiva necessità di ricorrere – sulla base della questione che in concreto si pone – all'intervento regolatore del pubblico ministero di legittimità. Tale valutazione è doverosa, posto che la fase di risoluzione del contrasto comunque incide sulla ragionevole durata del procedimento e, pertanto, impone all'autorità procedente un'attenta verifica circa l'esistenza dei presupposti per innescarla.

Per una analitica ricostruzione delle tipologie più ricorrenti, e attuali, di contrasti di competenza di questo Ufficio, si fa espresso richiamo alla pubblicazione, sopra citata, sul sito istituzionale, anche al fine di non appesantire con le singole ivi ipotesi affrontate l'*Intervento* annuale.

Tra i vari provvedimenti adottati, meritano menzione per rilevanza, complessità o novità della questione trattata: quello con il quale è stata definita la portata applicativa del combinato disposto degli artt. 11 e 11-*bis* c.p.p., determinando la competenza a procedere nei confronti dei magistrati addetti alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

(nello specifico in capo al pubblico ministero che esercita le funzioni presso il Tribunale di Perugia); tale interpretazione appare in contrasto con un diverso principio di diritto stabilito dalla Prima Sezione della Corte di cassazione che ha precisato come in «tema di competenza, la disciplina dettata dall'art. 11-*bis* c.p.p. si applica solo ove il magistrato addetto alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, che assuma la qualità di indagato, imputato, persona offesa o persona danneggiata dal reato, sia stato applicato a una Direzione Distrettuale Antimafia ai sensi dell'art. 105 d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, sempre che il fatto oggetto del procedimento penale rientri, ordinariamente, nella competenza dell'Ufficio giudiziario presso il quale è stata disposta l'applicazione» (Sez. 1, n. 43866, del 23 ottobre 2024, Rv. 287100 – 01). Si ricorda, altresì, il contrasto positivo inerente all'individuazione, sulla scorta di una compiuta ricostruzione dell'articolato quadro normativo, dell'Ufficio del pubblico ministero cui compete dare esecuzione all'ordine di indagine europeo emesso da autorità straniera (individuandolo nell'autorità che emette il decreto di riconoscimento ai sensi del d.lgs. n. 108 del 21 giugno 2017, fatta salva la possibilità di delegare, per singoli atti, l'autorità del luogo in cui tali specifici atti devono compiersi). Da ultimo deve ricordarsi, in tema di *locus commissi delicti* del reato, la risoluzione inerente ai reati di cui all'art. 7 d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019, in tema di reddito di cittadinanza, nei quali è stata determinata la competenza tenuto conto della natura di reato di pericolo della fattispecie in esame, nonché riaffermata, sulla base dell'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, la perdurante applicabilità di tali disposizioni, benché abrogate dall'art. 1, comma 318, legge n. 197 del 29 dicembre 2022, ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023.

7. I rapporti con E.P.P.O.

L'attività dell'Ufficio nei rapporti con la Procura europea si esplica su tre diversi versanti:

- a) quello della vigilanza *ex art. 6*, per quanto riguarda l'attività delle Procure nazionali nell'esercizio della competenza concor-

rente con la Procura europea in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione;

- b) quello della partecipazione alle udienze per reati di competenza del Procuratore europeo;
- c) quello delle competenze attribuite all'Ufficio dal d.lgs. n. 9 del 2021.

Rinviando, quanto al primo punto, al capitolo dedicato ai rapporti con gli Uffici del pubblico ministero, va rilevato, quanto al secondo, che non essendo stati ancora nominati i P.E.D. di Cassazione, la trattazione dei procedimenti "E.P.P.O." in udienza pubblica o camerale è affidata ai sostituti Procuratori generali delegati in via ordinaria.

I Criteri organizzativi dell'Ufficio prevedono:

- che essi sono tenuti, nel presentare le proprie conclusioni, a concordarle con il Procuratore europeo o il suo delegato, informando l'Avvocato generale;
- che, in caso di dissenso, potranno rimettere la delega alla trattazione del procedimento e si provvederà alla designazione tra i Sostituti del gruppo preposto alla trattazione dei contrasti e richieste E.P.P.O.;
- che, una volta nominati i due Procuratori europei delegati (P.E.D.) di legittimità, assegnati alla Procura generale, si provvederà a disciplinarne le attribuzioni con Ordine di servizio.

Nel mese di novembre, al fine di migliorare lo scambio informativo con il Procuratore europeo sui procedimenti di sua competenza, è stato introdotto, con specifico Ordine di servizio, un sistema di raccolta delle informazioni e di comunicazione che consenta ai P.E.D. di apprendere pressoché in tempo reale la data di fissazione della trattazione dei ricorsi, i relativi esiti e le motivazioni, una volta depositate. Il provvedimento, premesso che, in attesa della nomina dei P.E.D. di Cassazione, il Sostituto Procuratore generale delegato in procedimenti di competenza del Procuratore europeo da trattarsi in udienza pubblica o camerale, partecipata e non, ha l'onere di comunicare senza indugio alla segreteria penale gli estremi del ricorso e la data di udienza, ha messo in campo un sistema informativo costante che vede come riferimento la segreteria penale, presso la quale è curata la conserva-

zione di copia delle requisitorie e delle memorie ricevute dai Sostituti Procuratori generali incaricati della trattazione del ricorso E.P.P.O., nonché delle relative decisioni della Corte di cassazione, provvedendo alle necessarie annotazioni in un registro di nuova istituzione del quale, anche nella prospettiva della nomina dei P.E.D. di Cassazione, si auspica in tempi brevi l'informatizzazione (nel frattempo sono state attivate interlocuzioni con il C.E.D. della Cassazione per verificare la possibilità di individuare i ricorsi "E.P.P.O." già nella formazione dei ruoli di udienza).

Va peraltro fin d'ora sottolineata la peculiare posizione dei futuri P.E.D. di legittimità, i quali, a differenza dei loro colleghi presso le Procure distrettuali, opereranno solo *part-time*, in quanto l'Accordo ai sensi dell'art. 13, par. 2, del regolamento (U.E.) 2017/1939 tra il Ministro della giustizia e il Procuratore europeo del 17 febbraio 2022 prevede che essi dedicheranno in favore di E.P.P.O. il 10% del loro lavoro.

Tale peculiare *status* richiederà l'adozione di disposizioni a livello sia organizzativo, sia di coordinamento con gli altri Sostituti Procuratori generali per quanto riguarda le conclusioni nelle udienze penali in relazione alle questioni di carattere "interno" (sostanziale e processuale) che i P.E.D. di legittimità dovranno affrontare nella trattazione dei ricorsi di loro competenza unitamente alle questioni strettamente legate alla tutela degli interessi finanziari U.E.

Per quanto riguarda le competenze attribuite all'Ufficio dal d.lgs. n. 9 del 2021, hanno trovato conferma nel 2024 sia l'assetto organizzativo che prevede il coordinamento del gruppo (confermato nella iniziale composizione di sei Sostituti Procuratori generali) da parte di un Avvocato generale, diverso da quello preposto alla direzione dei contrasti, sia le linee guida adottate da quest'ultimo nel 2022.

Va ricordato che il d.lgs. n. 9 del 2021 all'art. 16, comma 1, individua il Procuratore generale presso la Corte di cassazione quale autorità competente, in caso di contrasto tra la Procura europea e una o più Procure della Repubblica, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6, del regolamento e all'art. 18, 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, lett. b), dell'art. 25, qualora appaia che 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 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 E.P.P.O. deve obbligatoriamente attivare qualora decida di archiviare un caso nelle ipotesi ivi previste (art. 39, paragrafo 3), se lo stesso debba essere rinviato all'autorità nazionale (art. 34, paragrafo 6).

Va rilevata la perdurante mancanza di un *software* gestionale specifico per la trattazione di tali procedimenti, da tempo richiesto al Ministero, con la conseguenza che, in attesa di specifiche modalità di iscrizione elettronica, la segreteria procede utilizzando lo stesso registro relativo alla trattazione dei contrasti “interni”, con l'aggiunta, dopo il numero: a) per i contrasti di competenza (art. 16 d.lgs. n. 9 del 2021 e 25, par. 6, del Reg. 1939/2017), della sigla EP.1; b) per le richieste di consenso (art. 18, d.lgs. n. 9 del 2021, e 25, par. 4, del Reg. 1939/2017) della sigla EP.2; c) per i procedimenti relativi alla restituzione degli atti da parte di E.P.P.O. (art. 18, d.lgs. n. 9 del 2021, e 34, par. 5 e 6, del Reg. 1939/2017), della sigla EP.3.

Trattasi di soluzione transitoria, il cui superamento appare necessario considerato che l'anno 2024, per essendo ancora limitato il numero complessivo delle iscrizioni, ha registrato un significativo aumento dei contrasti e delle richieste “E.P.P.O.” (complessivamente 129 a fronte di soli 35 del 2023) e che, da notizie acquisite presso il Procuratore europeo, si prevede che questa tendenza proseguirà. Appare, comunque, complesso individuare criteri oggettivi per determinare quale sia il carico di lavoro che la gestione di tali procedimenti comporti mediamente 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 valutazioni spesso contingenti e non prevedibili (a esempio l'apertura di indagini transnazionali di notevole impegno, che inducono alla dismissione di gran parte dei casi di valore inferiore a 100.000 Euro o, per converso, il loro trattenimento, laddove si tratti di questioni seriali di agevole e pronta definizione).

Le ragioni di tali scelte non sono rinvenibili nei *report* annuali sull'attività svolta dal Procuratore europeo ai sensi dell'art. 7, par. 1, del Reg. 1939/2017, che contengono solo dati di carattere statistico e la mera descrizione delle operazioni svolte (per la descrizione dei casi europei e italiani trattati dal Procuratore europeo si rinvia al *report* pubblicato nel 2024 in <https://www.eppo.europa.eu/en/document-s/2023-numbers>).

Altro aspetto sul quale sarebbe opportuna una riflessione è quello della valenza 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.

Quanto al rapporto con la segretezza delle indagini, fin dal 2022, a seguito di interlocuzioni con il Procuratore europeo per l'Italia, 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”. Alla comunicazione provvede l'Avvocato generale del settore utilizzando schemi precompilati riempiti dopo l'apposizione del visto anche da parte del Procuratore generale. Tale prassi è stata recepita dai Criteri organizzativi in vigore dal 2023. Resta peraltro da definire come gestire i dati rivenienti dalla comunicazione al Ministro della giustizia, potendo essi avere una valenza statistica significativa per la miglior gestione su vari aspetti, quali la tipologia di reati in materia di interessi finanziari europei la cui trattazione il Procuratore europeo chiede di rimettere alle Autorità nazionali, le scelte dell'Ufficio sovranazionale riguardo ai casi di connessione tra reati “E.P.P.O.” e reati nazionali e le fattispecie in cui il Procuratore europeo ritiene di trovarsi in una posizione migliore per lo svolgimento delle indagini.

Per quanto riguarda le decisioni adottate nella trattazione dei contrasti e richieste E.P.P.O., va registrato che, anche nel 2024, non si

sono poste le questioni che pure le citate linee guida del 2022 avevano affrontato (si rinvia integralmente al testo del documento pubblicato nel sito dell'Ufficio) riguardo: - al concetto di indissolubile connessione del reato nazionale con quello E.P.P.O. che radica la competenza della Procura europea alle condizioni di cui agli artt. 22, par. 3 e 25, par. 3 del regolamento; - alla individuazione dei limiti della competenza prevista dall'art. 22, par. 2, in relazione ai reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati E.P.P.O., in presenza di reati fine concorrenti; - alla competenza per il riciclaggio di denaro proveniente sia da un reato che lede gli interessi finanziari U.E. (art. 4 dir. 1371/2017) e di competenza dell'E.P.P.O. (art. 22, par. 1, reg. 1939/2017), sia da reati di competenza del giudice nazionale; - alle condizioni per la competenza della Procura europea per i reati con danno o pericolo di danno per gli interessi finanziari U.E. inferiore a € 10.000 (art. 25, par. 2); - alla proponibilità, da parte del Procuratore generale, in sede di decisione su un contrasto, di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, secondo la previsione dell'art. 42, par. 2, lett. c) reg. E.P.P.O.

Il fatto che anche nel 2024 tali questioni non si sono poste dipende, probabilmente, dalla positiva prassi, generalmente seguita, della preventiva consultazione tra Procuratore europeo e Uffici nazionali sulla competenza a procedere nelle indagini nei casi di dubbia attribuzione. Prassi coerente con la *ratio* del sistema, il quale realizza una forma di cooperazione rafforzata che implica una stretta relazione tra Procura europea e Autorità nazionali, implicitamente consentita dallo stesso regolamento (U.E.) 2017/1939 nella parte in cui prevede la possibilità per il Procuratore europeo di richiedere il rinvio del caso all'Autorità nazionale competente qualora l'indagine riveli che i fatti non costituiscono un reato di sua competenza a norma degli articoli 22 e 23 (art. 34, par. 1, reg. E.P.P.O.).

Altro è il caso, pure verificatosi nel corso del 2024, in cui non sia in discussione la competenza della Procura europea, ma le indagini da questa svolte e le iniziative assunte possano interferire con accertamenti

nei confronti degli stessi soggetti su cui stanno svolgendo indagini le Autorità giudiziarie nazionali.

La mancanza di previsione contraria nel Regolamento E.P.P.O. e la previsione, all'art. 5, par. 2, che il diritto nazionale si applica agli aspetti non espressamente disciplinati, unitamente alla mancata inclusione, nell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 2021, tra le norme in materia di poteri di direzione e vigilanza inapplicabili ai P.E.D. dell'art. 371 c.p.p., sembrano fondare l'applicabilità anche a loro degli obblighi di coordinamento nelle indagini collegate con le Procure italiane. Ciò, però, richiede la conoscenza dei presupposti del dovere collaborativo e, quindi, di oneri informativi, che non sono tuttavia regolati a livello normativo e che pertanto, allo stato, dovrebbero fondarsi su intese e protocolli, almeno per specifiche fattispecie, al fine di prevenire, per quanto possibile, sovrapposizioni e interferenze compromettenti per i risultati investigativi programmati.

Quanto alle decisioni seguite dall'Ufficio, con riferimento a procedimenti E.P.P.O., va segnalata in primo luogo una decisione sul riparto di competenza tra Procura europea e Procura nazionale. La Terza Sezione penale, con la sentenza n. 34411 del 2024, ha condiviso la soluzione proposta dalla Procura generale alla questione, dedotta dal ricorrente indagato, dell'incompetenza del Procuratore europeo che aveva avvocato le indagini ritenendo di trovarsi nella posizione migliore per svolgerle ed esercitare l'azione penale. Ha osservato l'Ufficio, e la Corte ha condiviso, che l'avocazione era stata disposta in modo formalmente corretto e con il concorso delle condizioni fattuali giustificatrici della miglior posizione investigative ritenuta dalla Procura europea. La valutazione sulla sussistenza di tali condizioni era stata legittimamente effettuata da un magistrato in possesso della "qualifica ordinamentale" richiesta, in base a provvedimento (non abnorme, né illegittimo, mai revocato) di avocazione delle indagini, determinato anche da esigenze di coordinamento delle investigazioni a livello comunitario e internazionale (implicanti – all'evidenza – la necessità di accertare la fittizietà delle società esterovestite attraverso il compimento di mirati riscontri investigativi). Il dato in sé dell'avocazione del procedimento, se formalmente inappuntabile, legittimava quindi l'azione del Procuratore europeo, anche a prescindere dalla corretta

individuazione dei presupposti fattuali che la consentivano, non essendo motivo di nullità la violazione o l'omissione di qualsiasi norma processuale o sostanziale inerente l'attività del pubblico ministero, ma soltanto la violazione delle norme che incidono in modo essenziale sulla partecipazione di detto organo giudiziario al procedimento e che si concretizzano nella necessaria richiesta che l'organo dell'accusa pubblica deve rivolgere al giudice per l'emanazione dei provvedimenti giurisdizionali che l'organo giudicante non può emettere d'ufficio. Trattasi di affermazione importante, in quanto esclude la possibilità di censurare le scelte sulla competenza a indagare operate all'interno del rapporto di cooperazione rafforzata tra Procura europea e Autorità nazionali, purché, evidentemente, operate all'interno del perimetro in cui la stessa opera (delineato dai reati "P.I.F.").

Va invece segnalata, sempre sul versante procedimentale, la diversa soluzione – rispetto a quella prospettata dal rappresentante di udienza dell'Ufficio, in accordo con la tesi del P.E.D. ricorrente – data dalla Quinta Sezione penale con la sentenza n. 33087 del 2024 alla questione del Tribunale del riesame competente a decidere, nei procedimenti "E.P.P.O", sull'impugnazione avverso il decreto di sequestro probatorio. La sentenza ha ritenuto che la competenza funzionale del Tribunale del capoluogo della provincia, nella quale ha sede l'Ufficio che ha emesso il provvedimento, ai sensi dell'art. 324, comma 5, c.p.p. vale anche nei procedimenti di competenza del Procuratore europeo, non essendo rilevante che questi operi su più sedi del territorio nazionale.

Una questione di carattere sostanziale è invece quella esaminata dalla Sezione Terza con la sentenza n. 28502 del 2024. In questo caso, la Procura generale aveva chiesto l'accoglimento del ricorso promosso dal P.E.D. di Torino avverso il diniego di sequestro preventivo di un natante, immatricolato fuori dal territorio unionale, in relazione all'ipotizzato reato di contrabbando di cui all'art. 292 del d.P.R. n. 43 del 1973. Si era sostenuto che la condizione stabilita dalla normativa affinché un natante introdotto nelle acque unionali non debba assolvere l'I.V.A. alla importazione – e cioè che il mezzo non stazioni nelle acque territoriali dell'Unione per un periodo superiore a 18 mesi (c.d. "termine di appuramento") decorrenti dalla data di ingresso dell'imbarcazione,

trascorsi i quali deve essere riesportato, ossia trasferito al di fuori delle acque territoriali – deve considerarsi elusa ogni qual volta, come nella fattispecie in ricorso, si interrompa fraudolentemente, di volta in volta, il periodo di 18 mesi con spostamenti di pochi giorni in località *extra* U.E. al solo fine di beneficiare nuovamente del regime di ammissione temporanea all’atto del rientro nelle acque unionali. La sentenza ha invece rigettato il ricorso sul rilievo che la questione, decisiva ai fini del *fumus* del reato idoneo a giustificare il sequestro del natante e relativa allo stabilire se nel caso specifico vi fosse stata violazione diretta della normativa penale o solo elusione fiscale penalmente irrilevante, costituisce accertamento fattuale, come tale rimesso alla cognizione del giudice di merito e sottratto al sindacato di legittimità, laddove, come nel caso di specie, adeguatamente motivato.

La Corte ha ritenuto al contempo non necessario il rinvio pregiudiziale – richiesto in subordine da questo Ufficio – relativamente alla corretta decodificazione delle circostanze effettivamente integranti il superamento del “termine di appuramento”, e ciò per un duplice ordine di ragioni: da una parte l’ordinamento giuridico interno distingue chiaramente il concetto giuridico di evasione – cioè di violazione diretta – da quello di elusione; per altro verso, non può essere chiesta una interpretazione giurisprudenziale dell’ordinamento sovranazionale che sfoci in una incriminazione, e una possibile applicazione di una condanna penale, all’opposto non prevista dall’ordinamento giuridico italiano.

II. IL SERVIZIO CIVILE

1. Le riforme e lo stato della giustizia civile di legittimità.

Nell'*Introduzione* è stato esplicitato che, a seguito della riforma realizzata dalla legge n. 150 del 25 luglio 2005, che ha innovato la cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario, è stato attribuito alla Prima Presidente della Corte di cassazione il compito di tenere la Relazione sull'amministrazione della giustizia che, come sottolineato dal C.S.M., ha «natura di “relazione generale”» e, appunto per questo, «non [è] limitata ai profili dell'attività della Corte di cassazione, ma [è] estesa ai profili generali dell'amministrazione della giustizia».

L'*Intervento* del Procuratore generale costituisce, quindi, una sorta di bilancio consuntivo e di previsione, che deve essere focalizzato soltanto sull'attività dell'Ufficio requirente di legittimità, tenuto conto dell'assetto ordinamentale che lo caratterizza, descritto nella richiamata *Introduzione*. Nella materia civile risulta, inoltre, esaltata la specificità delle attribuzioni del p.m. di legittimità. Questi, diversamente dal p.m. di merito, ha infatti il dovere (in alcuni casi) e la facoltà (in altri) di intervenire nei giudizi civili (ovviamente, in quelli celebrati dinanzi alla Corte di cassazione) in misura più ampia di quanto stabilito per l'Ufficio requirente di merito (nei giudizi celebrati dinanzi all'Ufficio giudicante presso il quale è costituito).

In considerazione della funzione istituzionale di organo cooperante con la Corte di cassazione alla nomofilachia, della circostanza che è escluso l'intervento nei procedimenti *ex art. 380-bis* (definiti cioè con il c.d. procedimento di definizione accelerato), della facoltatività di quelli decisi ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 c.p.c. e delle modalità con le quali deve avvenire l'intervento, è evidente, da un canto, che la Procura generale

non può influire sui tempi del giudizio e sul numero delle definizioni; dall'altro, che non è in questa sede che può (né deve) darsi conto dell'andamento della giustizia civile di legittimità; dall'altro ancora, che deve essere privilegiato un approccio volto eminentemente a dare conto del contenuto di alcuni degli interventi di maggior rilievo, costituendo un fuor d'opera la ricognizione dell'attività svolta dalla Corte.

Per detta premessa, entro i limiti sopra evidenziati, è opportuno osservare che, a partire dal 2022, la giustizia civile è stata interessata da una profonda opera riformatrice, della quale si è dato conto negli *Interventi* degli ultimi due anni, ai quali si rinvia e che non occorre ripercorrere. È dunque sufficiente ricordare che le riforme sono state ispirate all'idea, esplicitata nel P.N.R.R., di aggredire le cause di inefficienza operando soprattutto sul piano dell'organizzazione, allo scopo di realizzare «la riduzione del tempo del giudizio», da conseguire attraverso «un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale». Per quanto riguarda la Corte di cassazione, importanza pregnante, sotto il profilo organizzativo, ha avuto l'Ufficio per il processo e, sotto il profilo della disciplina processuale, il riordino dei riti del giudizio civile di legittimità. Il rito dell'udienza pubblica è stato riservato alla decisione dei ricorsi che pongono una questione di diritto «di particolare rilevanza, nonché nei casi di cui all'articolo 391-*quater* c.p.c.» e per la decisione del rinvio pregiudiziale (art. 363-*bis* c.p.c.); il rito camerale unificato (art. 380-*bis*.1 c.p.c.) è diventato il rito ordinario per la decisione dei ricorsi aventi a oggetto questioni di non particolare rilevanza (nonché dei regolamenti di competenza e di giurisdizione, salva la facoltà di disporre la decisione con il rito dell'udienza pubblica, quando pongano una questione di diritto di particolare rilevanza); la funzione di filtro è stata affidata a un procedimento accelerato (art. 380-*bis* c.p.c.), riservato esclusivamente ai casi nei quali sia ravvisata «la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto».

Il riordino ha condotto alla configurazione di una Corte «a tre livelli», a ciascuno dei quali corrisponde un diverso grado di forza della pronuncia. Decisioni di sicura rilevanza nomofilattica sono (dovrebbero essere) quelle rese con sentenza, all'esito del rito dell'udienza pubblica;

le decisioni rese con ordinanza, all'esito del rito camerale possono avere (ma non necessariamente hanno) rilevanza nomofilattica; prive di rilevanza nomofilattica sono le definizioni con il rito del procedimento accelerato.

Questa articolazione ha permesso di calibrare il rito in relazione alle differenti finalità dello *ius litigatoris* e dello *ius constitutionis*. Ha permesso una più rapida decisione dei ricorsi, confermando l'essenzialità della funzione della Corte di cassazione anche nella decisione dei casi nell'interesse delle parti, che va sotto il nome di *ius litigatoris*, anch'essa di rilievo costituzionale. La garanzia dell'art. 111 Cost. non consente infatti che, a Costituzione invariata, detto diritto possa essere escluso (Corte Cost. n. 29 del 1972), costituendo l'impugnabilità della sentenza con ricorso per cassazione nucleo insopprimibile dell'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (Corte Cost. n. 26 del 1999), nonché rimedio costituzionalmente imposto (Corte Cost. n. 207 del 2009 e n. 395 del 2000). E ha altresì permesso di rafforzare la funzione nomofilattica, benché non sia possibile affermare che le innovazioni abbiano risolto la plurisecolare «questione Cassazione», che è una questione di numeri (del numero dei ricorsi, sproporzionato rispetto a quelli decisi dalle Corti supreme delle esperienze dei Paesi a noi più vicini), ma non solo. È, infatti, una questione che involge il contenuto e il significato della funzione nomofilattica e l'evoluzione che questa ha conosciuto, alla quale si accennerà di seguito.

La valutazione dell'incidenza di tali riforme sull'efficienza dell'attività della Corte è riservata, per quanto detto, alla «Relazione generale» della Prima Presidente. Nondimeno, tenuto conto della rilevanza a livello di Unione Europea del conseguimento degli obiettivi fissati dal P.N.R.R. (ma non solo per questo), non è inopportuno dare conto che il *trend* positivo dell'opera riformatrice già attestata dal *Rapporto 2023 sullo stato di diritto* della Commissione europea, ha ricevuto ulteriore riscontro nel successivo *Rapporto 2024 sullo stato di diritto*, del 24 luglio 2024.

Nel capitolo dedicato all'Italia è, infatti dato atto che la giustizia civile è ora completamente digitalizzata («*Civil justice is now fully digitalised*») e che «è stata estesa la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti, tra gli altri, alla Corte di Cassazione» («*Further-*

more, the mandatory electronic management of all documents was extended, inter alia, to the High Court of Cassation»). La durata dei procedimenti ha continuato a ridursi, benché il conseguimento pieno dell'obiettivo continui a costituire «una sfida seria» (*«The length of proceedings has continued to decrease, even though it remains a serious challenge»*). Secondo il quadro di valutazione U.E. della giustizia 2024, il tasso di risoluzione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altro tipo dell'Italia nel 2022 è stato pari al 106%, rendendolo lo Stato membro più efficace nel ridurre l'arretrato (*«According to the 2024 EU Justice Scoreboard, Italy's rate of resolving civil, commercial, administrative, and other cases in 2022 was equal to 106%, making it the most effective Member State in reducing backlog»*). Si tratta di considerazioni che alimentano un ragionevole ottimismo e che, ovviamente, devono costituire da sprone affinché prosegua e sia ulteriormente rafforzato l'impegno profuso nell'anno da poco decorso.

2. Il pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità e l'organizzazione del Servizio civile.

Negli *Interventi* degli ultimi due anni, ma anche in quelli precedenti, è stato dato conto delle ragioni della rilevanza dell'intervento del p.m. nel giudizio civile di legittimità quale cooperante con la Corte alla funzione di nomofilachia. Rinviano alle considerazioni già svolte, è qui sufficiente ricordare che 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), l'affermarsi di quello c.d. *multilivello* e l'espansione della discrezionalità interpretativa, determinata dalla riferibilità della nozione di 'legge' all'ordinamento giuridico, interno e internazionale, nella sua complessità e da altri noti fattori, hanno reso concreto il rischio di liquidità e incalcolabilità del diritto. Resta fermo che nel nostro ordinamento non ha cittadinanza il «diritto libero» e che la Costituzione ha mantenuto fermo il primato della legge (art. 101, comma 2, Cost.), ma nella nuova nozione da questa assunta nell'ordinamento costituzionale e multilivello, risultando inalterate attualità e importanza della nomofilachia, esaltate

dalla sua funzione di garanzia dell'equilibrio dei poteri, del principio di uguaglianza e del diritto fondamentale alla certezza, funzione che l'ordinamento assegna alla Corte di cassazione.

L'espansione della discrezionalità interpretativa e la sua funzione di completamento delle norme, nel quadro di una giurisdizione che opera anche per principi, rende fondamentale la tipizzazione dei giudizi di ragionevolezza e la razionalizzazione delle decisioni, affidate alla Corte di cassazione, deputata altresì alla formazione del 'diritto vivente'. L'ordinamento, a fronte del rischio di liquidità e incalcolabilità del diritto ha assegnato a questa il compito di fissare una rete di autorevoli precedenti che fungano da bussola per orientarsi in un contesto fluido e facciano sì che il diritto giurisprudenziale sia prevedibile, anche alla luce del dovere, gravante su tutti i magistrati, di ragionevole mantenimento delle soluzioni conseguite.

Nel nuovo contesto di questo terzo millennio la funzione nomofilattica si è evoluta e, come è stato osservato, nella nuova e moderna accezione assunta, «non è un valore assoluto ma metodologico», si atteggia quale metodo discorsivo, ispirato al *principium cooperationis*, si qualifica in termini di procedura di formazione del precedente, il cui vincolo ermeneutico, seppure indiretto e mediato, assume un carattere logico-argomentativo in forza delle ragioni che lo giustificano. In un ordinamento fatto non solo di 'regole', ma anche di 'principi' e di 'valori', caratterizzato dall'espansione della discrezionalità interpretativa in cui sembra emergere la figura del *Giudice-Ercole* prefigurata da Ronald Dworkin che, tuttavia, è a rischio di pregiudizi, di pretesto per coperture ideologiche, di autoreferenzialità, detti rischi sono scongiurati dal contraddittorio, inteso quale metodo dialettico che impone di pervenire alla decisione attraverso il confronto, in cui il processo è frutto di «forze equivalenti» (secondo la nota considerazione di Piero Calamandrei) – il giudice, il p.m. nei processi nei quali ne è prevista la presenza, e l'avvocato – che con diversi modi cooperano al risultato al quale lo stesso mira ed è preordinato.

L'intervento del p.m. di legittimità, all'interno di questo metodo, costituisce uno strumento irrinunciabile nello svolgimento della funzione nomofilattica, poiché è 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 appunto la formazione dialettica del giudizio che, in considerazione della funzione dei caratteri e della finalità di detta funzione, deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi. L'intervento assolve a un compito essenziale e dinamico, sostanzialmente omologo a quello dell'Avvocato generale nel processo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, di «assistere quest'ultima 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*).

L'intervento del p.m. di legittimità – è stato efficacemente osservato – può altresì «garantire una rivalutazione in senso democratico (non soltanto) del suo ruolo nella (ma di quello della stessa) Corte di cassazione [...] e, suo tramite, assicurare maggiore capacità di afflusso di interessi alieni nella produzione dell'«orientamento della [giurisprudenza]». L'espansione della discrezionalità interpretativa, alla luce della funzione nomofilattica nel nuovo contesto sopra sintetizzato, reclama infatti «massima attenzione per il filtraggio dei diversi interessi che sono destinati comunque a trovarvi composizione» con la decisione della Corte di cassazione.

Le modifiche dei riti, la configurazione di una Corte di cassazione «a tre livelli» e la previsione della selettività dell'intervento del p.m. di legittimità, è stato sottolineato nell'*Intervento* dello scorso anno, non ne hanno affatto ridimensionato l'importanza, ma l'hanno anzi esaltata, rendendolo coerente con la finalità per cui è essenziale per il corretto, pieno dispiegarsi della funzione nomofilattica.

L'esclusione di ogni interlocuzione nel c.d. *procedimento di definizione accelerato* può ritenersi, di massima, coerente con la considerazione che lo stesso è preordinato a decidere questioni in cui non viene in gioco lo *ius constitutionis*, in cui dunque non sussistono le ragioni che giustificano l'intervento, evidenziandosi sul punto un'ulteriore omologia con la figura dell'Avvocato generale della Corte di giustizia, poiché anche dinanzi a questa vi sono casi in cui detta figura non è necessariamente coinvolta. Tuttavia, ciò neppure esclude che resti l'esigenza di riflettere sull'eventualità di un apporto cooperativo

nella fase di selezione, aggiornando, come di recente ipotizzato dalla dottrina, la proposta autorevolmente avanzata in un recente passato, di affidare alla P.G.C.C. il compito di selezione preliminare dei ricorsi in chiave nomofilattica, che certo richiederebbe un importante intervento sulla dimensione organizzativa dell'Ufficio.

La collocazione ordinamentale del p.m. di legittimità, la constatazione che è portatore di interessi che prescindono da quelli delle parti e, quindi, delle ragioni e della finalità dell'intervento nel giudizio civile, conservano attualità alle considerazioni svolte in passato per porre in luce l'ammissibilità di un dialogo e di una collaborazione con la Corte in ordine alla conoscenza delle valutazioni preliminari svolte dalle articolazioni deputate alla selezione dei ricorsi, non precluso dal principio del contraddittorio (il p.m. non è parte e agisce per la tutela di interessi che non sono quelli immediati delle parti del giudizio) e che può favorire, tra l'altro, una scelta del rito più accorta (con tutte le positive, conseguenze che ne derivano). Alla luce di tale finalità va altresì rinnovato l'invito ad approfondire l'eventualità di un intervento che abbia a oggetto, piuttosto che il ricorso, le sole questioni – tra le molte di regola con questo sollevate – in relazione alle quali sussistano i presupposti giustificativi e, quindi, la relativa rilevanza nomofilattica.

È indubbio che occorre piena maturazione, da parte di tutti i protagonisti del processo, della consapevolezza in ordine al ruolo del p.m. di legittimità e al significato dell'intervento nel giudizio civile di legittimità, alla quale si è dimostrata attenta la dottrina (anche nei commenti in cui ha valutato gli argomenti svolti nelle requisitorie, ponendoli a confronto con quelli della Corte, dando atto in tal modo della rilevanza degli stessi per il dibattito all'interno delle comunità epistemiche) e lo stesso legislatore. In tal senso è significativa la previsione con cui è stato 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; previsione per la cui attuazione è stato istituito un apposito gruppo di Consiglieri e Sostituti, e che è auspicabile avvenga in un futuro prossimo.

Al fine di favorire la suindicata maturazione sulle ragioni e la finalità dell'intervento del p.m. di legittimità, lo scorso anno, la Struttura della formazione decentrata della Corte di cassazione ha

organizzato un corso, espressamente sollecitato dalla P.G.C.C., sul tema «Giudizio di legittimità e ruolo della Procura generale della Corte di cassazione», dedicato proprio a un approfondimento, attraverso un dialogo tra Magistratura, Avvocatura e Accademia, dei compiti e della finalità dell'intervento del p.m. di legittimità nei giudizi dinanzi alla Corte, alla luce della sua collocazione ordinamentale e delle innovazioni introdotte dalla c.d. Riforma *Cartabia*.

Il conseguimento delle accennate finalità deve tuttavia fare i conti, come si precisa nel paragrafo che segue, con la dimensione dell'organico e con la possibilità di assegnare al Servizio civile un numero di magistrati davvero ridotto (ancora più se si considera che alcuni di essi sono assegnati anche ad altri servizi) e con l'inesistenza di una struttura di supporto analogo all'Ufficio per il Processo, perché quella prevista dal d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022 (l'Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione e l'Ufficio per il Processo Penale) sono rimasti *sulla carta*. La conseguenza è stata l'accentuazione del divario tra Procura generale e Corte, che si avvale di un'importante struttura quale l'Ufficio per il Processo.

Nondimeno, è doveroso dare conto che la Prima Presidente, con nota del 20 novembre 2024, dando atto che «l'apporto della Procura generale alla giurisdizione di legittimità è essenziale per la sua collocazione istituzionale e ordinamentale» e che «l'attività generalizzata di spoglio e selezione non è sostenibile in ragione della esiguità delle risorse, come ha avuto modo di rappresentare la Procura generale», «in una prospettiva di leale collaborazione tra Istituzioni, e nel rispetto delle rispettive prerogative e funzioni», ha ritenuto che occorre «facilitare il contributo di scienza che può offrire la Procura generale, indicando i ricorsi che, destinati all'adunanza camerale, sottopongono alla Corte questioni di interesse», «ferma restando l'autonomia della Procura generale nel decidere se intervenire o meno con la requisitoria». La Prima Presidente ha quindi disposto che, «in sede di formazione dei ruoli delle adunanze camerali, si avrà cura di individuare i ricorsi che pongono questioni di interesse, in modo che il Coordinatore dell'Area di ciascuna Sezione, possa darne tempestiva comunicazione, con l'indicazione del mero numero RG civile, al Magistrato della Procura generale indicato come punto di contatto».

Si tratta di una direttiva che attesta la piena collaborazione tra Corte e Procura generale, la sensibilità e attenzione della Prima Presidente all'esigenza di favorire il ruolo cooperativo della Procura generale alla nomofilachia, assolutamente peculiare nella giurisdizione civile, che agevolerà il compito di quest'Ufficio, anche per le lacune nell'attuazione dell'U.S.A.D. (di cui si dirà di seguito), della quale si terrà conto, procedendo nel corso di quest'anno, con urgenza, alla riscrittura dello schema organizzativo della fase di spoglio, anche in occasione dell'approvazione dei nuovi Criteri organizzativi.

3. L'organizzazione del Servizio civile. L'U.S.A.D.

Con il d.lgs. n. 151 del 17 ottobre 2022 ponendo rimedio alla disarmonia determinata dalla previsione di un apposito «Ufficio del processo» per la sola Corte di cassazione (art. 11 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge n. 113 del 6 agosto 2021) – giustificato dal finanziamento dello stesso con le risorse del P.N.R.R. che fa riferimento al solo Ufficio giudicante –, sono stati istituiti presso la Procura generale della Corte di cassazione due Uffici omologhi, l'Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione per il Settore civile e l'Ufficio per il Processo Penale, di cui il decreto legislativo stabilisce le finalità, la composizione e le figure professionali che li costituiscono e li dirigono nonché i compiti agli stessi attribuiti.

Queste nuove articolazioni organizzative comprendono e accomunano, pur nell'autonomia dei ruoli ordinamentali, l'Ufficio giudicante 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. Scelta coerente con i caratteri delle attribuzioni del pubblico ministero di legittimità e con il 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.

In aderenza alle previsioni del d.lgs. n. 151, i vigenti Criteri organizzativi – approvati il 29 novembre 2022 e destinati a essere sostituiti dai nuovi Criteri che dovranno essere approvati a breve – hanno disciplinato l’Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione (denominato U.S.A.D.) e l’Ufficio per il Processo Penale (denominato U.P.P.) come strutture organizzative che operano, ciascuna, sotto la direzione e il coordinamento di un Avvocato generale, i quali si avvalgono della collaborazione, per ciascuna struttura, del numero di Sostituti indicati nell’apposito documento organizzativo. Secondo i Criteri organizzativi l’U.S.A.D., in particolare, opera in ausilio del Servizio civile per l’analisi preliminare dei procedimenti che pervengono per la requisitoria; per la formulazione delle richieste e per il deposito delle memorie dinanzi alle Sezioni Unite e alle Sezioni semplici della Corte di cassazione; per il supporto ai magistrati nell’attività di ricerca e di analisi dei precedenti, degli orientamenti giurisprudenziali e delle prassi degli Uffici giudiziari di merito che formano oggetto dei ricorsi, nonché nell’esame delle questioni che possono richiedere l’assegnazione del ricorso alle Sezioni Unite. All’assegnazione e ripartizione degli addetti all’U.S.A.D. alle Sezioni semplici e alle Sezioni Unite civili provvede l’Avvocato generale preposto, sentito il Procuratore generale e gli altri Avvocati generali preposti al Servizio civile. Su disposizione dell’Avvocato generale preposto sono costituiti, in base al numero e alla qualifica degli addetti assegnati, uno o più gruppi al servizio di ciascuno dei gruppi specializzati di Sostituti che operano presso ciascuna Sezione della Corte, con funzione di selezione e spoglio, e possono essere costituiti gruppi destinati al servizio trasversale di tutte le Sezioni per lo svolgimento anche di compiti ulteriori. L’attività dei gruppi specializzati di addetti all’U.S.A.D. è coordinata e diretta da uno o più dei Sostituti, designati in base all’anzianità, di servizio e nell’Ufficio, e alle specializzazioni, sentito il Procuratore generale, i quali operano secondo i criteri e le indicazioni degli Avvocati generali preposti ai differenti ambiti di competenza.

L’U.S.A.D., pertanto, è destinato a fornire un fondamentale apporto nell’attività c.d. di spoglio dei ricorsi, finalizzata a individuare i procedimenti destinati alla trattazione in camera di consiglio in cui il rilievo nomofilattico della questione trattata o eventuali, altre ragioni rendono opportuno l’intervento della Procura generale.

La configurazione della Corte realizzata dalle recenti riforme comporta, infatti, che una delle principali sfide per la Procura generale sia, oltre a quella di interloquire, seppure successivamente, nella scelta del rito operata dalla Corte – segnalando eventualmente l’opportunità di trattare in pubblica udienza il procedimento avviato alla trattazione in adunanza camerale – anche e soprattutto quella di intervenire in quei giudizi avviati alla trattazione camerale nei quali si pongano una o più questioni che pur ritenute non di «particolare rilevanza» abbiano, comunque, rilievo nomofilattico.

L’attività c.d. di spoglio, tuttavia, è altamente problematica in considerazione dell’elevatissimo numero dei ricorsi avviati alla trattazione camerale (tra i 2000 e i 2.500 mensilmente) e dell’esiguo numero di Sostituti destinati al Servizio civile – a oggi, dopo i recenti nuovi ingressi avvenuti questa primavera, in numero pari a diciannove –, alcuni dei quali parzialmente esonerati dal servizio in ragione dell’assegnazione a determinati Servizi o altri incarichi.

Grandi speranze erano state, perciò, riposte dall’Ufficio a seguito dell’istituzione presso la Procura generale dell’Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione (U.S.A.D., con riguardo ai giudizi civili).

In attesa della destinazione all’U.S.A.D. del personale qualificato che dovrebbe collaborare all’attività di supporto allo spoglio, già con Ordine di servizio del Procuratore generale n. 8 del 13 febbraio 2023 è stato concretamente istituito e con successivo Ordine di servizio dell’Avvocato generale preposto all’U.S.A.D. del 6 giugno 2023 se ne è avviata in via sperimentale l’operatività, destinandovi nove tirocinanti selezionati a seguito del bando del 2 febbraio 2023, alcune unità di personale amministrativo e sei operatori *data entry* assunti a tempo determinato.

Finalmente, con missiva dell’8 febbraio 2024 si è provveduto a richiedere al Ministero della giustizia l’invio dei funzionari da destinare a U.S.A.D. e U.P.P. e, in particolare, che, in vista dell’annunciata nuova procedura di reclutamento di ulteriori addetti U.P.P. da concludere entro giugno 2024, fossero assegnati alla P.G.C.C. almeno 20 addetti U.P.P. A tutt’oggi tale missiva è rimasta senza esito e in assenza

dello specifico personale previsto l'U.S.A.D. si trova nella sostanziale impossibilità di funzionare.

Peraltro, scadendo i tirocinanti attualmente in servizio il 6 dicembre 2024, si è provveduto altresì il 4 giugno 2024 a emanare un nuovo bando di tirocinio, che non ha avuto l'esito sperato, tenuto conto che hanno iniziato il tirocinio soltanto sette tirocinanti, nessuno dei quali ha potuto essere destinato al Servizio civile.

Non avendo avuto buon esito le speranze riposte e di cui si era dato conto nell'*Intervento* dello scorso anno, le articolazioni U.S.A.D. e U.P.P. restano 'sulla carta' e non può pertanto che rinnovarsi l'auspicio che il Ministero della giustizia destini il personale alle stesse e renda operativi Uffici pur costituiti con il d.lgs. n. 151 del 2022, ma che fino a oggi non hanno mai ricevuto concreta attuazione.

In tale contesto, lo spoglio avviene a tutt'oggi secondo le modalità da ultimo definite nell'Ordine di servizio dell'8 novembre 2023 che, in estrema sintesi, prevedono che esso si realizzi a cura dei Sostituti dei Gruppi specializzati nelle materie oggetto dei procedimenti individuati nel precedente Ordine di servizio del 16 giugno 2022, i quali, previa interlocuzione con gli Avvocati generali preposti all'assegnazione degli affari delle diverse Sezioni, provvederanno a redigere requisitoria scritta nei procedimenti in cui si ponga una questione di rilievo nomofilattico, nonché una sintetica nota redatta secondo un apposito modulo per dar conto dell'attività svolta con riguardo agli altri procedimenti assegnati. In questa parte, a seguito della direttiva della Prima Presidente di cui si è detto alla fine del precedente paragrafo, si provvederà, nei termini sopra indicati, alla riorganizzazione del Servizio.

4. Il Processo Civile Telematico.

Con l'art. 196-*quater*, comma 1, disp. att. c.p.c., come modificato dall'art. 35, comma 3, lett. a), del d.l. n. 13 del 24 febbraio 2023, dal 1° marzo 2023 è stato reso obbligatorio anche per il pubblico ministero il deposito telematico degli atti processuali civili e dei relativi documenti.

L'approntamento degli strumenti necessari alla telematizzazione del lavoro dei magistrati del Servizio civile della Procura è stata preceduta da una lunga fase di analisi, iniziata già nel 2020, cui ha partecipato un gruppo di magistrati dell'Ufficio appositamente costituito con Ordine di servizio del 14 luglio 2021, oltre ad alcune unità di personale amministrativo, al fine di seguire l'evoluzione del progetto e di rappresentare ai tecnici incaricati della progettazione del *software* in che cosa consiste l'attività dei magistrati e, in particolare, quale sia il flusso delle informazioni e dei documenti tra la Procura e la Corte.

Il *software* in uso ai magistrati del Servizio civile della Procura già dagli inizi del 2022 è denominato *Desk-Procura* ed è un'applicazione resa disponibile attraverso un'infrastruttura *desktop* virtuale (V.D.I.), senza, cioè, che sia necessario installarla all'interno del PC personale, essendo inserita all'interno di un ambiente *cloud* connesso alla Rete giustizia ed eseguito all'interno di un *desktop* virtuale, cioè di una scrivania digitale cui possono accedere solo gli utenti autorizzati; ciò che comporta alcuni vantaggi, posto che non è richiesto all'utente di installare e, conseguentemente, di aggiornare e/o sincronizzare periodicamente l'applicativo nei propri dispositivi e non rende necessario eseguire operazioni di *download* di dati in locale, perché l'applicazione è sempre in esecuzione all'interno della R.U.G. (Rete Unica Giustizia).

Nonostante la telematizzazione sia stata inizialmente vissuta come un fattore di complicazione rispetto alle correnti modalità di svolgimento del lavoro – e ciò anche per una certa macchinosità e una notevole lentezza che il *software* presentava nella sua versione originaria –, deve a oggi registrarsi che la novità è stata pienamente metabolizzata da tutti magistrati dell'Ufficio e con un certo grado di soddisfazione. Ciò è dipeso anche dal fatto che, attraverso un'interlocuzione costante con la D.g.s.i.a. e con i tecnici della *software house*, è stato posto rimedio ad alcuni problemi che finivano per aggravare la fase di deposito delle conclusioni scritte rispetto a quanto avveniva in precedenza, tra i quali, in particolare, l'eccessiva complessità del procedimento di firma, particolarmente rilevante in quanto i Sostituti risultano sovente assegnatari di tutti i procedimenti di un'udienza e, comunque, di un notevole numero mensile di procedimenti; così che i tempi di deposito delle conclusioni scritte, che si aggiungono ai tempi

di studio e redazione, finivano per incidere in modo significativo sul tempo di lavoro. Altri interventi hanno inoltre inciso in senso positivo sulla velocità del sistema, anche se resta a tutt'oggi macchinosa la fase di acquisizione delle conclusioni al *Desk*, che, per poter avvenire, dev'essere necessariamente preceduta dal trasferimento del relativo *file* dalle cartelle di archiviazione normalmente utilizzate dal magistrato in un'apposita cartella virtuale.

Ad oggi il *Desk* dev'essere ancora implementato delle funzionalità necessarie per consentire la trattazione telematica dei procedimenti in cui la Procura agisce di iniziativa, come avviene nei procedimenti *ex* artt. 363 c.p.c. (richiesta di formulazione del principio di diritto nell'interesse della legge), 397 c.p.c. (revocazione per contrarietà alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), nei casi di impugnazione delle sentenze del Consiglio Nazionale Forense e della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, oltre che delle sentenze in materia matrimoniale e familiare. Anche per tale sviluppo è in corso un'interlocuzione costante di alcuni dei magistrati facenti parte del gruppo appositamente costituito a suo tempo e di alcune unità di personale amministrativo con D.g.s.i.a. e con i tecnici della *software house* volta ad analizzare le specifiche esigenze dell'Ufficio e individuare il flusso delle relative attività.

5. L'attività svolta in ambito civile.

a) L'intervento nei giudizi dinanzi alle Sezioni Unite.

Nell'anno trascorso la funzione delle Sezioni Unite, arricchita dall'attuazione del nuovo istituto del rinvio pregiudiziale previsto dalla c.d. Riforma *Cartabia* (v. *infra*), è stata ulteriormente valorizzata dalla rilevanza di alcune delle decisioni adottate, nell'ottica di assicurare l'uniforme applicazione della legge.

La consapevolezza di questa funzione è alla base della previsione secondo cui anche le Sezioni Unite (artt. 375 e 380-*bis*.1 c.p.c.), in virtù di una scelta in precedenza operata in via interpretativa, decidono i ricorsi con il rito camerale, quando non hanno a oggetto una questione

di diritto di particolare rilevanza. Anche questa modalità accresce l'efficienza e rende manifesta la necessità per la P.G. di procedere in modo selettivo nella trattazione dei ricorsi, per dedicare il maggiore approfondimento alle questioni davvero rilevanti ai fini nomofilattici.

Nelle udienze pubbliche la P.G. potrebbe limitarsi a intervenire oralmente, ma nella quasi totalità dei casi ha privilegiato l'intervento nella forma scritta, depositando memoria.

Anche nelle adunanze camerali, in ottemperanza all'indirizzo del Procuratore generale, i Sostituti Procuratori generali assegnatari dei fascicoli depositano conclusioni scritte in relazione ai ricorsi in cui emerge una questione comunque meritevole di approfondimento e del contributo del p.m.

Di seguito, è dato sinteticamente conto di alcune delle questioni che hanno impegnato l'Ufficio nel 2024. In tema di giurisdizione, va segnalato il giudizio avente a oggetto il riparto di giurisdizione sulla misura interdittiva della incandidabilità alle cariche elettive degli Enti territoriali, nei confronti di amministratori pubblici riconosciuti dalla Corte dei conti responsabili del dissesto finanziario di tali Enti. Misura prevista dall'art. 248, commi 5 e 5-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U.E.L.). Nel giudizio, tale misura era stata irrogata dal giudice contabile, il quale aveva riconosciuto la propria giurisdizione in materia, a seguito della accertata responsabilità nel dissesto del Comune di Catania in capo a vari amministratori, fra cui l'*ex* Sindaco. Quest'ultimo, con ricorso per cassazione, aveva contestato la giurisdizione contabile, esponendo che l'art. 1, comma 2, e l'art. 133 del d.lgs. n. 174 del 26 agosto 2016, (c.g.c.) non contempla la *potestas judicandi* del Giudice contabile sulle sanzioni interdittive in argomento. La Procura generale ha sostenuto che la giurisdizione del Giudice contabile nella materia delle sanzioni, pecuniarie e interdittive, accessorie all'accertamento della responsabilità per il dissesto finanziario degli Enti locali, emerge dal tenore testuale dell'art. 249, commi 5 e 5-*bis*, T.U.E.L. e dal richiamo all'art. 1, legge n. 20 del 14 gennaio 1994 sull'azione di responsabilità contabile. La predeterminazione della sanzione interdittiva in una misura non variabile, poi, non abbisogna di ulteriore valutazione giudiziale, una volta accertata la responsabili-

tà per il dissesto, ma ne è una conseguenza *ex lege* e la pronuncia del Giudice contabile meramente dichiarativa in proposito.

Le Sezioni Unite, con ordinanza n. 13205 del 14 maggio 2024, hanno affermato, diversamente, che alla Corte dei conti spetta unicamente il potere di accertare le responsabilità personali degli amministratori circa il dissesto finanziario, quale presupposto dell'applicazione delle misure interdittive, tra cui l'incandidabilità, derivante direttamente dalla legge e non dalla dichiarazione giudiziale. La predeterminazione della sanzione – l'interdizione – in misura fissa e automatica non richiede una valutazione giudiziale. Il Giudice contabile, pertanto, deve limitarsi all'accertamento di tale presupposto, restando la relativa declaratoria interdittiva di competenza dell'autorità amministrativa.

In tema di competenza internazionale, si segnala, poi, la requisitoria relativa all'applicabilità della disciplina della Sezione Quarta del Regolamento U.E. n. 1215/2012 sulla competenza in materia di contratti conclusi da consumatori, che va valutata con riferimento alla data in cui il contratto è stato concluso. L'Ufficio ha concluso per l'accoglimento del ricorso con l'affermazione del seguente principio di diritto: qualora un consumatore, citato in giudizio da un professionista, si sia costituito e abbia eccepito tempestivamente la carenza di giurisdizione del foro in forza della sua qualità di consumatore e del suo domicilio in altro Stato membro, non è necessario che egli deduca espressamente nelle sue difese l'eccezione relativa al fatto «che le attività del professionista siano dirette, con qualsiasi mezzo, presso lo Stato del suo domicilio» di cui all'art. 17, comma 1, lett. c), Reg. U.E. n. 1215/2012, dovendo il giudice esaminare la propria competenza internazionale in base agli elementi di prova risultanti oggettivamente dal fascicolo, ivi incluse le prove costituenti, che devono essere ammesse onde assicurare una verifica circa la ricorrenza degli elementi che fondano la competenza in favore della giurisdizione del luogo di domicilio del consumatore. Le Sezioni Unite, con sentenza n. 15634 del 2024, hanno accolto dette conclusioni.

In una fattispecie relativa alla corretta delimitazione della giurisdizione del Tribunale regionale delle acque ai sensi del r.d. n. 1755 del 1933, art. 140, è stato necessario stabilire se, ove il danno da omessa manutenzione dell'opera sia imputato alla P.A. a titolo di colpa

(ovvero di inosservanza di regole di comune prudenza e diligenza), la competenza sia del giudice ordinario ovvero del giudice specializzato, questione sulla quale si riscontrava un contrasto all'interno della Corte. L'Ufficio ha chiesto il rigetto del ricorso ritenendo che l'art. 140, lett. e), r.d. n. 1775/33, deve essere interpretato nel senso che sono devolute alla competenza del Tribunale regionale delle acque tutte le domande, comunque motivate, rivolte contro il proprietario o gestore di un'opera idraulica, e intese a ottenere il risarcimento di un danno causato dal modo in cui quell'opera idraulica è stata realizzata, gestita o mantenuta. Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 23332 del 2024, hanno accolto dette conclusioni.

Questione di rilievo è stata quella concernente i provvedimenti del Tribunale di Catania di disapplicazione del c.d. *decreto Cutro* (artt. 6 e 6-*bis*, d.lgs. n. 142 del 2015, D.M. 14 settembre 2023) per la mancata conformità all'art. 8, direttiva 2013/33/UE. La questione, di grande interesse mediatico, è stata approfondita con ampie requisitorie discusse con le quali l'Ufficio ha chiesto disporsi il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, con riferimento alla garanzia patrimoniale, mediante la formulazione del seguente quesito: «se l'art. 8 della direttiva, letto alla luce dei principi di eccezionalità e residualità del trattenimento e di effettività delle misure alternative allo stesso, debba essere interpretato nel senso che, nel caso in cui sia prevista come misura alternativa la costituzione di una garanzia finanziaria, quest'ultima debba rispondere ai caratteri di proporzionalità ed efficacia e se gli stessi rientrino nell'apprezzamento discrezionale del legislatore nazionale o se, invece, debbano rispettare parametri desumibili dal diritto eurolunitario, con riguardo al profilo quantitativo (anche in ordine alla possibilità di rapportarlo alla somma necessaria a far fronte alle necessità del richiedente asilo per tutta la durata del trattenimento), al soggetto che può prestarla (se cioè debba essere ammessa la costituzione da parte di un terzo), alla modalità della costituzione». Le Sezioni Unite hanno integralmente recepito dette richieste e disposto rinvio pregiudiziale alla C.G.U.E.

Con riferimento alla capacità di intendere e volere della persona merita di essere segnalata l'impugnazione, da parte di una lavoratrice, del patito licenziamento, allorché era abbondantemente maturato

il termine di sessanta giorni, prescritto a pena di decadenza (art. 6 della legge n. 604 del 1966), sostenendo Ella di versare, alla data di ricevimento della lettera di licenziamento, in stato di incapacità di intendere e di volere. Il ricorso, originariamente fissato in adunanza camerale, transitato in udienza pubblica, è stato rimesso alle Sezioni Unite sulla seguente questione: «se uno stato di incapacità naturale, processualmente dimostrato e non contestato, sussistente nel momento in cui l'atto sia giunto all'indirizzo, rilevi ai fini del superamento, da parte del destinatario, della presunzione di conoscenza ex art. 1335 c.c. in quanto incidente sulla possibilità di averne notizia, senza sua colpa». La Procura generale, con requisitoria scritta, ha chiesto il rigetto del ricorso, richiamando anzitutto l'orientamento consolidato della Corte che esclude che l'«incapacità naturale» possa incidere sulla validità e l'efficacia degli atti recettizi, e così del licenziamento. Con l'ordinanza interlocutoria n. 23874 del 2024 le Sezioni Unite, pur condividendo l'interpretazione dell'art. 1335 c.c. sostenuta dalla Procura, facendosi carico della situazione del lavoratore che decade dal diritto di impugnare il licenziamento per inosservanza del termine di sessanta giorni a causa dello stato di incapacità naturale in cui versava al momento in cui la lettera di licenziamento è pervenuta al suo domicilio, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966 nella parte in cui prevede che anche in tale situazione il termine per impugnare il licenziamento decorra dalla ricezione dell'atto anziché dal momento in cui cessa lo stato di incapacità, ravvisando nella disposizione un *vulnus* agli artt. 3, 4, comma 1, 24, primo comma, 32, comma 1, e 35, comma 1, della Costituzione.

Tra le questioni riguardanti i rapporti con la Pubblica amministrazione, la Procura generale ha affrontato la questione dell'interpretazione delle molte norme (artt. 3, comma 2-*bis*, del d.l. n. 543 del 1996, 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997, 10- *bis*, comma 10, del d.l. n. 203 del 2005 e 31, comma 2, del d.lgs. n. 174 del 2016), susseguitesì in materia di rimborso delle spese di lite sostenute dal dipendente pubblico risultato vittorioso nel giudizio di responsabilità contabile, che solo a far data dall'ultima (art. 31) evidenzia più chiaramente la volontà del legislatore di demandare alla Corte dei Conti la determinazione dell'entità del rimborso. La giurisprudenza della Corte dei conti è stata tradizionalmente orientata a compensare comunque le spese di

lite in caso di proscioglimento del dipendente; ciò sul presupposto che il Procuratore contabile fosse parte meramente formale del processo, che non rappresentava tecnicamente l'Amministrazione in giudizio. La situazione è mutata nel 2005 quando il legislatore è intervenuto con l'art. 10-*bis*, comma 10, per «interpretare» autenticamente l'art. 3, comma 2-*bis*, e l'art. 18, comma 1, «nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del c.p.c. liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza». Dal 2005, dunque, è previsto che il giudice contabile, ai sensi e con le modalità di cui all'art. 91 del c.p.c., liquidi l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, pur senza specificare a carico di chi; dal 2009, che egli non possa disporre la compensazione delle spese di lite. A seguito di un'ampia disamina delle norme succedutesi, la Procura generale ha concluso sostenendo che l'interpretazione testuale delle disposizioni induce a ritenere che il legislatore del 2005, con una disposizione di carattere innovativo, con effetto retroattivo, ha aggiunto un *aliquid novi* alla disposizione interpretata e previsto, a favore del dipendente prosciolto, il sistema di rimborso delle spese di lite cc.dd. a doppio binario: chiarendo che i giudici contabili liquidare le spese di lite a favore di chi è prosciolto nel merito – dal 2009 con divieto espresso di compensazione –, e che il prosciolto può avanzare richiesta di rimborso delle stesse all'amministrazione di appartenenza che le liquida su parere dell'Avvocatura dello Stato.

L'attuazione del processo telematico ha posto una serie di quesiti interpretativi derivanti dall'incidenza del nuovo strumento sulla normativa processuale. Sul tema si segnala, in particolare, l'intervento della Procura generale nel caso di un ricorso redatto, notificato e depositato in modalità telematica, con allegazione mediante strumenti informatici (al messaggio di posta elettronica certificata, P.E.C., con il quale l'atto è notificato ovvero mediante inserimento nella «busta telematica» con la quale l'atto è depositato) di una mera copia, digitalizzata, della procura difensiva redatta su supporto cartaceo e con sottoscrizione autografa della parte. L'Ufficio ha concluso ritenendo

che tale ipotesi sia equiparabile a quelle espressamente previste dall'art. 83 c.p.c., con la conseguenza che la procura è da ritenere valida «in difetto di espressioni che univocamente conducano a escludere l'intenzione della parte di proporre ricorso per cassazione». Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 2077 del 2024, in sintonia con le conclusioni della Procura, hanno enunciato il seguente principio di diritto: «in caso di ricorso nativo digitale, notificato e depositato in modalità telematica, l'allegazione mediante strumenti informatici – al messaggio di posta elettronica certificata (P.E.C.) con il quale l'atto è notificato ovvero mediante inserimento nella «busta telematica» con la quale l'atto è depositato – di una copia, digitalizzata, della procura alle liti redatta su supporto cartaceo, con sottoscrizione autografa della parte e autenticata con firma digitale dal difensore, integra l'ipotesi, *ex art.* 83, comma 3, c.p.c., di procura speciale apposta in calce al ricorso, con la conseguenza che la procura stessa è da ritenere valida in difetto di espressioni che univocamente conducano a escludere l'intenzione della parte di proporre ricorso per cassazione».

Con la sentenza n. 2074 del 2024 le Sezioni Unite hanno, poi, risolto il dubbio in ordine al potere di autentica di firma del difensore, e cioè se esso valga nel solo caso di procura rilasciata contestualmente. L'Ufficio, nelle conclusioni, ha premesso che la procura speciale ben può essere anteriore al ricorso, dovendo solo seguire la sentenza (giurisprudenza pacifica) e non essere successiva alla notifica del ricorso (perché l'art. 125, comma 3, c.p.c., in caso di procura speciale, deroga alla regola generale), osservando che ben può essere redatta in forma separata rispetto all'atto cui si riferisce, a fronte della modifica all'art. 83, comma 3, c.p.c. apportata dalla legge n. 141 del 1997, che ha ammesso una procura speciale, autenticata dall'avvocato, pur se rilasciata su foglio separato. Dunque, il potere di autentica, dal 1997 in poi, è stato sganciato dalla contestualità e dalla collocazione topografica nell'atto. La sentenza n. 2074 del 2024, conforme alle conclusioni della Procura generale, evita soluzioni formalistiche, che stridono col principio di conservazione dell'atto processuale e che produrrebbero un diretto pregiudizio al diritto di difesa, la cui centralità è riconosciuta dall'art. 24 Cost., dall'art. 6 della Convenzione E.D.U. e dalla stessa giurisprudenza della Corte E.D.U., e che va inteso anche come diritto a ottenere una decisione di merito.

In altro giudizio davanti alle Sezioni Unite civili, era in questione il tema degli effetti della saturazione della casella P.E.C. del difensore destinatario della notificazione; con conseguente impossibilità di recapito e mancata generazione del messaggio di accettazione attestante il perfezionamento della notificazione. La Terza Sezione civile, anche su sollecitazione di questo Ufficio, rimetteva la questione alle Sezioni Unite, avendo riscontrato su di essa due contrastanti orientamenti della giurisprudenza di legittimità. Un primo orientamento affermava che la notificazione di un atto eseguita a un soggetto obbligato per legge a munirsi di un indirizzo P.E.C., si ha per perfezionata con la ricevuta con cui il gestore di posta del notificante attesta di avere rinvenuto satura la casella del notificatario. Un secondo orientamento, invece, affermava che, nel caso di notificazione non andata a buon fine per saturazione della casella P.E.C., il notificante era onerato di eseguire nuovamente – entro un tempo ragionevole – il procedimento notificatorio, secondo le regole tradizionali, presso il domicilio fisico del destinatario, non potendosi ritenere perfezionata la notificazione con l'invio telematico non riuscito. L'Ufficio ha aderito al primo orientamento, sulla base dell'obbligo di corretta manutenzione dei servizi informatici incombente sull'avvocato. Le conseguenze dell'inadempimento di tale obbligo non potevano che ricadere su colui che ne era gravato; l'impossibilità di ricezione del messaggio P.E.C., per causa a questi imputabile, doveva essere considerata come rifiuto di ricevere la notificazione, che l'art. 138 c.p.c. equipara al perfezionamento del procedimento notificatorio. Inoltre, il secondo orientamento di legittimità, esigeva l'elezione di un domicilio fisico, in associazione al domicilio digitale, ove effettuare la notificazione secondo le regole tradizionali. Elezione cui l'avvocato destinatario non era obbligato. La Corte con sentenza n. 28452 del 2024 ha aderito, invece, al secondo dei cennati orientamenti, affermando che la notificazione a mezzo P.E.C. non si perfeziona nel caso in cui il sistema generi un avviso di mancata consegna, anche per causa imputabile al destinatario (come nell'ipotesi di saturazione della casella), ma soltanto se sia generata la ricevuta di avvenuta consegna (*R.d.A.C.*), come testualmente previsto dalla normativa primaria (art. 3-*bis*, comma 3, legge n. 53 del 21 gennaio 1994; art. 6, comma 2, d.P.R. n. 68 dell'11 febbraio 2005) e secondaria (art. 18, comma 6, D.M. n. 44 del 2011). Inoltre, nel caso

di mancato perfezionamento della notificazione a mezzo P.E.C., il notificatario non verrebbe posto in condizioni di venire a conoscenza del tentativo di notificazione telematica. La disponibilità del documento notificato nella casella P.E.C. del destinatario, di cui all'art. 149-*bis*, c.p.c., può dirsi raggiunta solo con l'effettivo inserimento in tale casella e non anche nel caso di rifiuto del sistema, dovuto alla saturazione di detta casella. In caso di difetto di elezione di domicilio fisico da parte dell'avvocato destinatario, la notificazione poteva comunque eseguirsi attraverso il deposito in cancelleria, come d'altronde già previsto per specifici procedimenti (ad es. l'istanza per la dichiarazione di fallimento).

Altra questione di particolare interesse in relazione alle norme processuali che ha impegnato l'Ufficio, è stata quella relativa al nuovo art. 380-*bis* c.p.c. che dà vita a una scansione (P.D.A. non condivisa dalla parte che chiede la decisione del collegio) che potrebbe suggerire profili di inopportunità/incompatibilità a partecipare alla successiva fase decisoria da parte del redattore della P.D.A. Ad avviso dell'Ufficio, rileva che in materia civile non valgono le incompatibilità previste in materia penale. E l'art. 51, n. 4, c.p.c. prevede l'obbligo di astensione solo qualora il magistrato ha conosciuto della causa «in altro grado del processo». È vero che, secondo la Corte costituzionale, «l'espressione “altro grado” non può avere un ambito ristretto al solo diverso grado del processo, secondo l'ordine degli Uffici giudiziari, come previsto dall'Ordinamento giudiziario, ma deve ricomprendere – con una interpretazione conforme a Costituzione – anche la fase che, in un processo civile, si succede con carattere di autonomia, avente contenuto impugnatorio, caratterizzata (per la peculiarità del giudizio di opposizione di cui si discute) da pronuncia che attiene al medesimo oggetto e alle stesse valutazioni decisorie sul merito dell'azione proposta nella prima fase, ancorché avanti allo stesso organo giudiziario» (così Corte Cost. n. 387 del 1999; vedi anche Corte Cost. n. 460 del 2005). Tuttavia, pur se si permanga nello stesso grado, occorre che il giudice abbia adottato una «decisione» e la successiva fase processuale si ponga quale momento «impugnatorio» di questa decisione. Ebbene, nel meccanismo del nuovo art. 380 *bis* c.p.c. la P.D.A. non è una «decisione» e la successiva fase non ha contenuto «impugnatorio». La decisione delle Sezioni Unite n. 9611 del 2024 è stata conforme.

Ulteriore questione che merita di essere segnalata è quella della ammissibilità della domanda di indebito arricchimento proposta nei termini del previgente art. 183, comma 6, c.p.c. in giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo. Si tratta dell'ultimo tassello volto a definire il quadro degli ammissibili ampliamenti del *thema decidendum* nell'ordinario giudizio civile di cognizione. Dopo che nel 2015 le Sezioni Unite, con una pronunzia profondamente innovativa, hanno chiarito che è domanda modificata e non nuova quella in cui siano mutati *petitum* e *causa petendi*, bastando che «resti medesima ... la vicenda dedotta in giudizio» (S.U. n. 12310 del 2015), e dopo che nel 2018 le Sezioni Unite hanno esteso tale principio qualificando come domanda modificata, e non nuova, anche quella che si aggiunge all'originaria, purché essa sia «connessa per incompatibilità a quella originariamente proposta», ovvero sia alternativa alla prima, come lo è l'azione di indebito arricchimento (S.U. n. 22404 del 2018), restava da adattare tale nuovo assetto al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo. Si trattava di un adattamento non scontato, perché per molto tempo il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo è stato visto come giudizio con caratteristiche proprie, non corrispondenti a quelle del giudizio ordinario di cognizione, anche e soprattutto in punto modifica del *thema decidendum*. La soluzione proposta dall'Ufficio, integralmente recepita dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 26727 del 2024, è stata di inquadrare il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo nell'ambito delle regole e degli schemi del giudizio ordinario di cognizione, fermo restando che esso si contraddistingue per un passaggio ulteriore, dato dal fatto che, a seguito dell'azione giudiziaria promossa in via monitoria, vi è la costituzione del convenuto sostanziale attraverso l'opposizione, cui segue la costituzione del convenuto formale, l'opposto, attore in senso sostanziale. Questa peculiarità non impedisce che il giudizio, subito dopo, possa procedere secondo le scansioni *standard* del giudizio ordinario di cognizione. In questo contesto, i poteri di modifica della domanda, nei termini già chiariti dalle Sezioni Unite del 2015 e 2018, restano intatti sino alle scadenze di cui all'art. 183, comma 6, c.p.c. (*ante* c.d. Riforma *Cartabia*), e anzi si avvalgono di ulteriori snodi procedurali anteriori, dati appunto dalla peculiarità dello schema ricorso monitorio / domanda, opposizione / costituzione del convenuto sostanziale / opponente, costituzione dell'attore sostanziale / opposto.

In altro giudizio l'Ufficio ha sostenuto la tesi dell'inammissibilità del ricorso per cassazione proposto da avvocato che si avvale di procura speciale rilasciata da persona fisica deceduta o da persona giuridica estinta al momento della notifica del ricorso per cassazione, partendo dall'assunto che la regola dell'ultrattività del mandato alle liti, grande novità introdotta dalla sentenza n. 15295 del 2014, si ferma, secondo questa stessa pronunzia, rispetto al ricorso per cassazione, giacché per esso occorre una nuova procura speciale. Se l'iniziativa in sede di legittimità abbisogna di un nuovo mandato, occorre vedere se esso possa sopravvivere alla morte/estinzione della parte prima che il processo di legittimità appunto inizi, con la notificazione del ricorso per cassazione. Ad avviso dell'Ufficio, la risposta deve essere negativa, dal momento che secondo le regole civilistiche il mandato si estingue a seguito della morte del mandante (art. 1722 n. 4 c.c.) e sino a che non è iniziato il processo, appunto con la notifica del ricorso per cassazione; non può dirsi che vi sia stato un inizio di esecuzione del mandato che ne imponga la prosecuzione (art. 1728, comma 1, c.c.); né può dirsi che vi sia un pericolo nel ritardo, che è l'altro requisito di legge per proseguire pur in presenza della morte del mandate (sempre art. 1728, comma 1, c.c.), in quanto, come noto, il codice di rito conosce l'interruzione o proroga del termine d'impugnazione proprio nei casi di morte della parte durante la pendenza dei termini per l'impugnazione (art. 328 c.p.c.). La Corte è andata di contrario avviso e con sentenza n. 29812 del 2024 ha affermato che «in tema di ricorso per cassazione, la perdita della capacità processuale della parte ricorrente, tanto che si tratti di persona fisica quanto che si tratti di persona giuridica, avvenuta dopo il conferimento della procura speciale al difensore per il giudizio di cassazione ma prima della notifica del ricorso alla controparte, non ne determina l'inammissibilità, alla luce del principio di ultrattività del mandato».

In tema di sospensione feriale dei termini processuali nelle controversie aventi a oggetto l'obbligazione di mantenimento a favore del coniuge separato e dei figli si segnala la rimessione alle Sezioni Unite dalla Prima Sezione civile, la quale ha ravvisato un contrasto formatosi sul punto fra le sezioni semplici. L'art. 92 ord. giud., richiamando l'art. 3 della legge n. 742 del 7 ottobre 1969, prevede l'inapplicabilità della sospensione feriale alle cause in materia di alimenti. Tale esclusione

era sempre stata interpretata dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento alle sole cause relative all'obbligo alimentare in senso stretto, previsto dagli artt. 433 e seguenti c.c., insorgente solo in presenza di uno stato di bisogno e dell'impossibilità di provvedere al proprio mantenimento. Obbligazione costantemente ritenuta ontologicamente diversa da quella di mantenimento del coniuge o dei figli e dall'assegno divorzile. Un più recente arresto di legittimità, peraltro, ha rilevato che, alla luce dell'art. 1, comma 1, Regolamento C.E. n. 4/2009, nelle cause in materia di mantenimento del coniuge e dei minori non sarebbe stato più applicabile la sospensione feriale dei termini processuali, estendendosi tale Regolamento a tutte le obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia – intese in senso lato, e non alle sole obbligazioni di cui agli artt. 433 e seguenti c.c. – per le quali è previsto un obbligo per gli Stati nazionali di accelerazione e di semplificazione delle relative procedure. In sostanza, la previsione di cui all'art. 92 ord. giud. dovrebbe ritenersi estesa alle obbligazioni alimentari. L'Ufficio ha rilevato, in contrario, da un canto, che la normativa eurounitaria non esclude la discrezionalità del legislatore nazionale nel disciplinare le procedure interne di cognizione relative all'accertamento delle obbligazioni alimentari; dall'altro, che la disciplina di carattere eccezionale emessa durante l'emergenza pandemica – che escludeva dalla generalizzata sospensione dei procedimenti civili le cause relative sia alle obbligazioni alimentari in senso lato che in senso stretto (art. 83, comma 3, lett. a), d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020) – non può ritenersi espressiva di un principio generale, valevole al di là del turno di tempo in cui si era verificata la suddetta emergenza sanitaria. Ha concluso, pertanto, per l'applicabilità della sospensione feriale dei termini processuali anche alle cause in materia di obbligazioni di mantenimento non sussumibili nella previsione di cui agli artt. 433 e seguenti codice civile. La Corte, con la sentenza n. 12946 del 2024, ha accolto, non ritenendo necessario il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia U.E., al fine di ottenere l'esatta interpretazione del Regolamento C.E. n. 4/2009, che l'Ufficio ha pur chiesto in via subordinata.

b) *Il ricorso nell'interesse della legge. Il rinvio pregiudiziale. Il ricorso per revocazione ex art. 391- quater c.p.c.*

Nell'*Intervento* dell'anno 2023 si è dato conto delle prime esperienze nell'applicazione dei nuovi istituti del rinvio pregiudiziale e della revocazione *ex art. 391-quater c.p.c.*, che, unitamente al *tradizionale* ricorso nell'interesse della legge, rappresentano ed esemplificano al meglio la specificità del ruolo della Procura generale della Cassazione, in particolare quanto alla sua funzione nella giurisdizione civile: la cui unicità si sostanzia nel costituire un tassello irrinunciabile (a cui, per l'appunto, il Legislatore non ha inteso rinunciare, anzi potenziandone la capacità di intervento) della funzione nomofilattica affidata al Giudice di legittimità.

Sul piano organizzativo, è stata confermata la scelta di affidare a un Avvocato generale il compito di coordinamento tra i Sostituti assegnati al servizio, divisi in due gruppi, di cui uno dedicato all'istituto del rinvio pregiudiziale e dei ricorsi nell'interesse della legge, l'altro alla revocazione *ex art. 391-quater c.p.c.* È stata altresì confermata l'applicazione del metodo del confronto interno all'Ufficio, capace di condurre al massimo approfondimento delle questioni e di favorire l'approdo alla soluzione come portato di un'elaborazione collettiva, presupposto irrinunciabile dell'autorevolezza delle posizioni assunte dalla Procura generale.

Per quel che riguarda l'istituto di cui all'art. 363 c.p.c., che riserva al Procuratore generale della Corte di cassazione il potere di presentare ricorso nell'interesse della legge, affinché la Corte, pur a fronte di ricorso inammissibile, enunci il principio di diritto al quale il giudice del merito si sarebbe dovuto attenere, di cui si sono in più occasioni¹ rimarcate le plurime ragioni di interesse istituzionale e di rilievo di sistema, deve rilevarsi una sua sostanziale recessività rispetto al diverso ma per certi versi contiguo istituto di cui all'art. 363-*bis* c.p.c.

¹ Da ultimo, l'*Intervento* del Procuratore generale della Corte di cassazione per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2024, pag. 137 e ss.

L'introduzione del rinvio pregiudiziale² ha manifestato sicuramente la chiara volontà del legislatore di rafforzare le possibilità di fare ricorso in via preventiva al giudice di legittimità, per implementare le occasioni di interpello diretto alla Corte di cassazione, al fine di ottenere tempestivamente la risoluzione dei quesiti interpretativi, in luogo di attendere l'esito delle impugnazioni su questioni di interpretazione del diritto.

L'obiettivo è dunque quello di realizzare su iniziativa del giudice di merito una nomofilachia preventiva che certo non è estranea al compito qualificante della Corte di cassazione di cui all'art. 65 del r.d. n. 12 del 1941, ma secondo una diversa, nuova sequenza tra merito e legittimità. Prosegue e si rafforza il dato dimostrativo del grande apprezzamento del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici del merito, che vi hanno fatto ricorso in numerose occasioni e nelle più svariate materie, al fine di ottenere da parte della Corte la formulazione del principio di diritto di cui avvalersi nel risolvere la specifica controversia.

Hanno così trovato ulteriore conferma le considerazioni svolte negli anni precedenti in ordine al potenziale positivo insito nel nuovo istituto, che evidentemente ha colmato un bisogno avvertito fortemente e condiviso dai giudici del merito, i quali continuano a interpellare la Corte affinché enunci il principio di diritto cui conformare la decisione del caso concreto.

Va ancora sottolineato che è elevata la percentuale di provvedimenti di rimessione dichiarati inammissibili per carenza dei requisiti di legge. Pur se le pronunce di inammissibilità sono corredate delle ragioni a proposito della mancata rimessione della questione alla decisione del Collegio, andrebbe forse ripensato il meccanismo processuale che in questa fase preliminare di deliberazione esclude ogni coinvolgimento della Procura generale, che potrebbe fornire un contributo funzionale

² Introdotto con l'art. 3, comma 27, lett. c), d.lgs. n. 149 del 10 ottobre 2022, e applicabile nei giudizi di merito a decorrere dal 1° gennaio 2023, *ex* art. 35, comma 7, dello stesso d.lgs., nel testo modificato dall'art. 1, comma 380, lett. a), legge n. 197 del 29 dicembre 2022.

a un più completo esame della presenza dei presupposti che, come è intuitivo, è di primaria importanza per l'accesso all'esame della Corte.

È comunque ormai condivisa la conclusione, già prospettata dalla Procura generale, che il Collegio della Corte assegnatario del procedimento di rinvio pregiudiziale proceda a un preliminare, compiuto esame dei profili di ammissibilità, dal momento che il provvedimento della Prima Presidente opera solo una prima delibazione non vincolante per il giudizio successivo. In questo senso, sempre su conforme conclusione della Procura generale, la Corte di cassazione ha ritenuto ammissibile il rinvio pregiudiziale sia in materia di giurisdizione (S.U., n. 34851, del 2023), sia in materia di competenza (Sez. 1, n. 11688, del 2024); parimenti ammissibile, nelle summenzionate occasioni, si è ritenuto il rinvio pregiudiziale in relazione a procedimenti il cui provvedimento conclusivo non sia impugnabile con il ricorso straordinario per cassazione, in quanto avente una natura meramente interinale rispetto alla decisione che definisce il giudizio, com'è per tutte le questioni sommarie e cautelari (S.U., n. 11399, del 2024, ha ribadito che «Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363-*bis* c.p.c., in presenza di tutte le condizioni previste dalla disposizione, può riguardare anche questioni di diritto che sorgono nei procedimenti cautelari *ante causam* o in corso di causa»).

Tali conclusioni avvalorano e rafforzano le considerazioni già svolte, *in primis* dall'Ufficio, a proposito della *ratio* sottesa all'introduzione del nuovo istituto, che bene è stata colta dai giudici di merito che hanno inteso avvalersene: *ratio* che non deve essere colta come l'intenzione di soffocare la fisiologica dialettica tra giurisdizione di merito e quella di legittimità, quasi a voler impedire il fiorire «dal basso» delle diverse possibili interpretazioni della norma, ma come il tentativo di accorciare le distanze (anche temporali) tra il processo e l'adempimento del compito della Corte di cassazione quale delineato dall'art. 65 già citato, ossia quello di «assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge».

Deve poi ribadirsi quanto già affermato a proposito dell'effetto che ha spiegato la previsione normativa dell'obbligatorietà della forma scritta per la requisitoria, nel senso di una complessiva, apprezzabile valorizzazione dell'apporto della Procura generale, riscontrabile dalla

stessa lettura dei provvedimenti con cui si è data risposta ai quesiti interpretativi e che nella più parte dei casi hanno ripercorso le tesi e le argomentazioni offerte dalle conclusioni dell'Ufficio, comunque prevalentemente dando atto delle posizioni espresse dalla P.G.: ciò a conferma dell'assunto per cui l'intervento della Procura generale, laddove riesca a formarsi nelle necessarie condizioni di selettività, tanto più se preceduto dal doveroso confronto interno e come tale espressione non delle opzioni individuali ma del contributo ragionato che tiene conto di competenze ed esperienze diverse e tra loro complementari, incide visibilmente e concretamente sulla realizzazione della funzione nomofilattica.

Quanto alle questioni di merito affrontate in sede di rinvio pregiudiziale, sinteticamente si fa riferimento ai seguenti casi:

- conformemente alle conclusioni della Procura generale, si è ritenuto (S.U., n. 15130, del 2024) che in caso di mutuo bancario a tasso fisso, con rimborso rateale del prestito regolato da un piano di ammortamento «alla francese» di tipo standardizzato tradizionale, la mancata indicazione della modalità di ammortamento e del regime di capitalizzazione composto degli interessi debitori non è causa di nullità parziale del contratto, per indeterminatezza o indeterminabilità dell'oggetto del contratto, né per violazione della normativa in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti tra gli istituti di credito e i clienti;
- in dissenso dalle conclusioni della Procura generale, che aveva chiesto affermarsi che ove il giudice disponga il pagamento degli «interessi legali» senza alcuna specificazione, deve intendersi che gli interessi decorrenti dopo la proposizione della domanda giudiziale devono computarsi al tasso maggiorato previsto dall'art. 1284, comma 4, c.c., le Sezioni Unite della Cassazione (n. 12449 del 2024) hanno viceversa ritenuto che in caso di mancata specificazione da parte del giudice, la misura degli interessi decorrenti dopo la proposizione della domanda giudiziale deve corrispondere al saggio previsto dall'art. 1284, comma 1, c.c. «se manca nel titolo esecutivo giudiziale, anche sulla base di quanto risultante dalla sola motivazione, lo specifico accertamento della spettanza degli interessi, per il periodo successivo alla proposizione della

- domanda, secondo il saggio previsto dalla legislazione speciale relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali»;
- concordemente con le conclusioni della Procura generale, le Sezioni Unite della Corte (n. 11399 del 2024) hanno affermato che, in caso di ricorso giurisdizionale avente a oggetto il provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale nei confronti di soggetto proveniente da paese sicuro, vi è deroga al principio generale di sospensione automatica del provvedimento impugnato solo nel caso in cui la commissione territoriale abbia correttamente applicato la procedura accelerata, utilizzabile nell'ipotesi di manifesta infondatezza della richiesta protezione; altrimenti, se la procedura accelerata non è stata rispettata nelle sue articolazioni procedurali, si determina il ripristino della procedura ordinaria e il riesandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento della Commissione territoriale;
 - in senso difforme da quanto sostenuto dalla Procura generale in base al chiaro tenore letterale della disposizione di legge, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 29253 del 2024, ha ritenuto che, a seguito delle modifiche introdotte nell'art. 657 c.p.c. dal d.lgs. n. 149 del 2022, il procedimento speciale di intimazione di sfratto per morosità di cui all'art. 658 c.p.c. è applicabile anche al contratto di affitto di azienda (o di ramo di azienda) che comprenda uno o più beni immobili.

Coeva all'istituto del rinvio pregiudiziale, la revocazione della pronuncia di Cassazione per contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di cui all'art. 391-*quater* c.p.c., pur costituendo una delle più salienti novità della Riforma processuale del 2022, non può dirsi avere riscontrato il medesimo favore. Anche se vanno qui ribadite tutte le considerazioni già svolte a proposito dell'innovatività dello strumento, dei presupposti che lo regolano, e del suo più pregnante significato, che deriva marcatamente dall'affermazione progressiva del costituzionalismo multilivello, per cui in un quadro composto da molteplici sistemi giurisdizionali di nomofilachia il giudicato necessariamente assume un nuovo carattere di flessibilità, deve rilevarsi in

sede di bilancio, quantomeno provvisorio, che per la Procura generale non si è ancora presentato il caso meritevole della propria iniziativa: dato questo che si affianca alla constatazione della mancata attivazione dell'istituto dalle parti private (in una sola occasione è stato depositato ricorso per revocazione, dichiarato preliminarmente inammissibile). Cionondimeno, resta operativo il Protocollo d'intesa con l'Avvocatura Generale dello Stato per cui l'Agente del Governo a difesa dello Stato italiano davanti alla Corte E.D.U. trasmette tempestivamente alla Procura generale tutte le sentenze e le decisioni della Corte nelle quali sia stata dichiarata una violazione della Convenzione che abbia pregiudicato un diritto di stato della persona.

c) L'intervento nei giudizi dinanzi alla Prima, Seconda e Terza Sezione.

In tema di immunità giurisdizionale degli Stati esteri, meritano di essere qui menzionate le conclusioni scritte della Procura nel giudizio per regolamento di giurisdizione proposto nell'ambito di una controversia nella quale si chiedeva alla Repubblica Popolare Cinese di risarcire i danni causati dal ritardo nella comunicazione dell'esistenza del virus Covid-19, poi diffusosi in Italia, che aveva provocato la morte di milioni di persone e, in particolare, della madre della parte attrice. Nella memoria dell'Ufficio si premette una esauriente disamina della giurisprudenza delle Corti internazionali, della Corte costituzionale e della Corte di cassazione per desumerne che può dirsi ormai pacifico che l'immunità giurisdizionale degli Stati esteri riguarda solo gli atti compiuti *iure imperi*. A conferma di questa conclusione si giunge anche all'esito dell'esame della nota vicenda relativa agli atti *iure imperi* che si risolvono in gravissimi crimini, come quelli perpetrati dal regime nazista, che ha dato luogo a decisioni contrastanti tra la Corte di Cassazione, la Corte Internazionale di giustizia e la Corte costituzionale. In particolare, la Procura generale ha evidenziato la differenza tra il caso in esame e quello relativo ai crimini commessi dal regime nazista, osservando che i comportamenti attribuiti alla Repubblica Popolare Cinese costituiscono omissioni rispetto a diritti umani che, sebbene fondamentali, non rappresentano diritti cogenti e che sono riconducibili alla gestione del sistema sanitario, laddove i secondi costituivano

crimini di guerra e crimini contro l'umanità, in quanto tali idonei a rappresentare un'eccezione alla regola dell'immunità. Pertanto, la Procura generale ha concluso sostenendo l'immunità dello Stato cinese e l'applicabilità della norma consuetudinaria internazionale dell'immunità giurisdizionale come ribadita dalla Corte Internazionale di giustizia dell'Aja nella sentenza del 3 febbraio 2012. La decisione della Corte di cassazione n. 16136 del 2024 è stata conforme alla richiesta della Procura generale.

Un caso di particolare rilievo, per la peculiarità della fattispecie giuridica e per i profili mediatici della vicenda, è stato oggetto della requisitoria, complessa e articolata, relativa alla controversia riguardante una nota successione, per verificare l'esistenza della «litispendenza internazionale», sollevata da un notaio svizzero e da alcuni eredi. È stato approfondito l'art. 8 della Convenzione Italo-Svizzera per ricostruire la significativa e complessa articolazione delle controversie successorie tra le parti e per verificare l'esercizio legittimo della giurisdizione italiana. La Corte di cassazione ha integralmente recepito le conclusioni formulate dall'Ufficio che ha rimarcato la sussistenza della giurisdizione italiana nella vicenda successoria in oggetto (Seconda Sezione civile, ordinanza n. 121 del 2024).

Di interesse processuale, ma anche sostanziale, tenuto conto della materia in questione, risulta il giudizio introdotto avente a oggetto l'impugnazione da parte della Procura della Repubblica di Pistoia del provvedimento con cui la Corte d'appello di Firenze ha respinto il reclamo della stessa Procura, al fine di ottenere la rettifica dell'atto di nascita di una minore e della successiva annotazione a seguito della quale la minore era indicata come figlia di due madri. La Corte d'appello, confermando la decisione di prime cure, aveva ritenuto l'inammissibilità del reclamo del pubblico ministero, ritenendo che si risolverebbe in una azione di disconoscimento *ex art. 263 c.c.*, e quindi in una richiesta di modifica dello *status filiationis*, materia nella quale il pubblico ministero non può agire ma essere solo parte necessaria *ex art. 70, comma 1, n. 3 c.p.c.* La Procura generale ha ritenuto di depositare memoria scritta, chiedendo di dare continuità all'orientamento che ammette l'iniziativa del pubblico ministero nei casi in esame. In tal senso, la Procura ha osservato che la tesi sostenuta dai giudici di

merito, secondo la quale la richiesta di rettifica degli atti di nascita darebbe vita a un giudizio sullo *status filiationis* sembra fondarsi su un equivoco di fondo: ossia che gli atti dello stato civile contengano indicazioni e dati che, per potere essere sconfessati, presuppongono un procedimento giudiziale di tipo contenzioso. La Procura ha dissentito da questa conclusione, sostenendo che gli atti dello stato civile raccolgono le dichiarazioni delle parti, e la trascrizione/annotazione di tali dichiarazioni ha solo valore di pubblicità dichiarativa, avente efficacia probatoria privilegiata prevista dall'art. 451 c.c., ma non anche quella costitutiva dello *status*. La decisione della Corte di cassazione n. 7228 del 2024 è stata conforme alla richiesta della Procura generale.

In materia di diritto all'elettorato passivo, va segnalato il giudizio in cui si discuteva della eleggibilità del Sindaco di Genova, in quanto nominato Commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi, crollato il 14 agosto 2018. La nomina a Commissario straordinario era avvenuta in base all'art. 1 del d.l. n. 109 del 28 settembre 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130 del 16 novembre 2018. Era stata esperita azione popolare *ex art. 70*, d. lgs. n. 267 del 18 febbraio 2000 (T.U.E.L.), per il riconoscimento della non eleggibilità, respinta dal Tribunale di Genova e dalla Corte di appello di Genova. I ricorrenti sostenevano che la figura del Commissario straordinario dovesse essere equiparata a quella dei Commissari di Governo di cui all'art. 60, comma 1, n. 2, (T.U.E.L.), dei quali è prevista la non eleggibilità. L'Ufficio, chiedendo il rigetto del ricorso, ha premesso che le norme che prevedono cause di ineleggibilità, costituendo un'eccezione al principio costituzionale del diritto all'elettorato passivo, debbono essere interpretate secondo il loro tenore letterale, insuscettibile di estensioni analogiche. In particolare, l'art. 60 T.U.E.L., affiancando ai Commissari di Governo, non eleggibili, i prefetti della Repubblica, i viceprefetti e i funzionari di pubblica sicurezza, àncora la compressione del loro diritto di elettorato passivo allo strutturale inserimento di tali organi nel Ministero dell'Interno. Il Commissario straordinario di Governo, invece, svolge funzione delegategli per il raggiungimento di specifici obiettivi (nel caso, la ricostruzione urgente di un'importante opera pubblica) e non è riconducibile al *genus* di cui al citato art. 60 T.U.E.L. La Corte di cassazione, con la sentenza n. 26094 del 2024, ha accolto la prospettazione dell'Ufficio, rilevando che le norme in

materia di ineleggibilità debbono considerarsi di carattere eccezionale, insuscettibili di interpretazione estensiva o analogica. Le ipotesi di ineleggibilità sono dirette a prevenire una possibile incidenza sulla libertà di voto da parte di chi già rivesta un ruolo influente, potenzialmente efficiente a provocare un *vulnus* alla parità di condizioni tra i candidati alla carica elettiva. La figura del Commissario straordinario del Governo, prevista dall'art. 11, legge n. 400 del 23 agosto 1988, è connotata dalla temporaneità e dalla particolarità e straordinarietà delle esigenze a base della nomina e non presuppone un rapporto di stabilità e di organicità con l'Amministrazione statale, come avviene, invece, per la figura del Commissario di Governo, di cui all'art. 60 T.U.E.L.

In materia di diritto di elettorato attivo, si è posta poi la questione della legittimità costituzionale della normativa (art. 5, 8, 16 e 37 del d.P.R. n. 223 del 20 marzo 1967) che prevede la suddivisione degli elettori in due liste: una per il sesso maschile e l'altra per il sesso femminile. I ricorrenti chiedevano di eliminare la distinzione di genere fra i titolari del diritto di elettorato attivo, in quanto discriminante per coloro che non si riconoscono né nel genere maschile, né in quello femminile e foriera di disagio e imbarazzo nel corso delle operazioni elettorali. L'Ufficio, chiedendo il rigetto del ricorso, ha sostenuto che la distinzione suddetta riveste la funzione di consentire alla P.A. di conoscere la composizione del corpo elettorale, anche allo scopo di adottare misure volte a eliminare ogni difficoltà di partecipazione alle operazioni di voto. Allo stesso tempo, l'ostensione e la visibilità delle liste elettorali permettono a ogni consociato di conoscere la composizione del corpo elettorale, tutelando un'esigenza di trasparenza, irrinunciabile in uno Stato democratico. Nessuna compressione del diritto di partecipazione alle operazioni elettorali era quindi ravvisabile nella normativa denunciata. La Corte di cassazione, con la sentenza n. 9428 del 2024, ha accolto la prospettazione della Procura generale, rilevando che nessun pregiudizio del diritto di voto può discendere dalla normativa in discorso, mentre l'eventuale disagio lamentato per la separazione fisica, durante le operazioni di voto, secondo il genere di appartenenza, ben può essere superata con una diversa organizzazione fattuale di tali operazioni, non impedita dalla normativa in questione.

In tema di diritti della persona, una questione rilevante ha riguardato un caso di T.S.O. di persona in condizioni di degenza ospedaliera, in riferimento alla quale è stata formulata, in via subordinata, un'ampia e dettagliata eccezione di incostituzionalità della normativa per la mancata previsione della notifica, alla persona interessata dal provvedimento o al suo legale rappresentante, dell'ordinanza di convalida emessa da parte del giudice tutelare. Sul punto, questo Ufficio ha ricostruito l'intero quadro applicativo del T.S.O., evidenziandone alcune lacune anche al fine di consentire alle parti interessate l'effettivo esercizio dell'opposizione prevista dalle norme. La Corte di cassazione, con ordinanza interlocutoria, ha affermato che «i rilievi della Procura sono pienamente condivisibili, e tali da indurre il Collegio a ritenere accoglibile l'istanza subordinata dell'Ufficio, di proporre questione di costituzionalità delle norme che regolano il procedimento in questione».

Sempre in tema di diritti della persona, ma nell'ambito di un procedimento di impugnazione del provvedimento di espulsione dello straniero, la Corte ha esaminato in relazione a norme nazionali e unionali, il problema della mancata trasmissione degli atti relativi alla procedura di espulsione da parte della Prefettura e della Questura competenti al Giudice di pace, con conseguente impossibilità di esaminare la legittimità dei provvedimenti presupposti. L'Ufficio ha concluso sostenendo la necessità di una rivisitazione della giurisprudenza di legittimità sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. formatasi sulle direttive nn. 2008/115 e 2013/33 secondo cui è imposto di riesaminare periodicamente, a intervalli ragionevoli, se i presupposti di legittimità del trattenimento continuano a sussistere. Sulla base dei questi principi e di un esame critico e approfondito della sentenza citata e della pregressa giurisprudenza della Corte di cassazione, la Procura ha affermato che, se il controllo dell'autorità giudiziaria deve avere a oggetto il rispetto di tutti presupposti di legittimità, derivanti dal diritto unionale, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo, è giocoforza ritenere che tale convincimento debba formarsi in modo completo ed esaustivo, sulla base di tutti gli elementi di carattere documentale che hanno concorso a determinare il risultato finale (cioè la convalida del trattenimento o della sua proroga), ben potendo l'illegittimità annidarsi non solo in un atto immediatamente presupposto (quale può essere un decreto di espulsione conseguenziale

a inottemperanze), ma anche in elemento più remoto (un primo decreto di espulsione ovvero un decreto di respingimento inosservato) ma comunque capace di incidere in modo significativo sul risultato finale del quale si discute o, attraverso la propria illegittimità, idoneo a ripercuotersi su un provvedimento successivo (ancorché non consecutivo). Il provvedimento di respingimento costituisce il primo e iniziale fondamento della regolarità dell'intera procedura, sicché la distinzione tra atti a esso immediatamente collegati e atti che, se pure collegati, intercettano una connessione di tipo debole e dunque fuoriescono dal perimetro di quelli che debbono essere acquisiti d'ufficio (tesi presente nella pregressa giurisprudenza), non appare convincente: se, come afferma la Corte di giustizia, il controllo dell'autorità giudiziaria deve procedere d'ufficio su tutti i presupposti di legittimità del trasferimento, allora quel controllo dovrà essere espletato tenendo conto di tutti gli atti che hanno, immediatamente o mediamente, concorso al risultato finale, della cui legittimità si discute.

Nel settore della protezione internazionale, infine, merita di essere annoverata la [mancata] convalida dei trattenimenti dei migranti condotti presso il centro di Gjader in Albania (Protocollo stipulato il 6 novembre 2023 tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania, esecutivo con legge di autorizzazione alla ratifica n. 14 del 2024), trattati in udienza pubblica data la particolare importanza della questione di diritto. La vicenda ha riguardato lo svolgimento della procedura accelerata di frontiera per coloro che provengono da Paesi di origine sicuri (P.O.S.) di cui all'art. 28-*bis*, comma 2, lettera b-*bis*, del d.lgs. n. 25 del 2008. Il tribunale di Roma, adito per alcuni trattenimenti (questi ultimi disposti presso il centro in Albania), non ha convalidato la misura restrittiva personale in applicazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione) del 4 ottobre 2024, nella causa C-406/22 (CV contro Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky). Il giudice della convalida ha evidenziato che, in base alla citata sentenza della Corte di giustizia, l'art. 37 della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un Paese terzo sia designato come Paese di origine sicuro qualora talune parti del suo territorio non soddisfino le condizioni sostanziali per una siffatta designazione. Sulla base di questa constatazione, il

giudice, disapplicando il decreto interministeriale, ha ritenuto non sicuri i Paesi di provenienza dei richiedenti (Egitto e Bangladesh) perché – indipendentemente dalla categoria soggettiva di appartenenza dei medesimi, nemmeno accertata nei singoli procedimenti – il Paese, definito insicuro o potenzialmente insicuro per una categoria soggettiva, lo è per l'intera popolazione. Il Ministero dell'Interno ha impugnato in Cassazione i decreti di non convalida dei provvedimenti di trattenimento assumendo che nella sentenza richiamata dai giudici di merito non vi sarebbe alcuna preclusione per gli Stati Membri di precisare – nelle schede allegate ai decreti di designazione dei Paesi di origine sicuri – informazioni aggiuntive relative ad alcune categorie soggettive, rispetto alle quali vi siano problemi concernenti il rispetto dei diritti umani.

L'Ufficio di Procura generale, con requisitoria scritta, ha affrontato la tematica inerente alla complessa normativa sul concetto di Paese di Origine Sicuro, distinguendo i tre blocchi normativi (l'ultimo dei quali relativo al Patto per le Migrazioni), e ha verificato se la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 25 del 2008 (in particolare l'art. 2-*bis*) consenta di designare un Paese di Origine Sicuro pur con l'eccezione di categorie di persone. Le questioni giuridiche centrali hanno riguardato, in particolare, il concetto di Paese di Origine Sicuro e l'applicabilità della procedura accelerata di frontiera nei confronti di coloro che provengano da Paese catalogato (nella "scheda paese") in tal senso, ma che presenti, nella realtà, problematiche concernenti peculiari categorie soggettive. La richiesta preliminare di sospensione e/o di rinvio a nuovo ruolo – formulata a causa della pendenza di numerosi rinvii pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea – è stata preceduta da spunti di riflessione critica finalizzati a inquadrare correttamente la lettura della decisione pronunciata dalla C.G.U.E. e a rimarcare che il procedimento di protezione internazionale è, necessariamente e strutturalmente, individualizzato e non può prescindere da un doveroso accertamento della situazione del richiedente. Tale conclusione è parsa rispettosa del principio di leale collaborazione, che informa la relazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea, anche nell'ottica di assicurare un (proficuo) dialogo istituzionale tra le Corti onde assicurare (dopo plurimi rinvii e quesiti alla C.G.U.E.), il primato del diritto dell'Unione Europea attraverso l'interpretazione che di esso

viene fornita dalla Corte di giustizia. La ricostruzione prospettata ha trovato ampio riconoscimento nelle ordinanze interlocutorie pubblicate il 30 gennaio 2024, le quali, nonostante il rinvio a nuovo ruolo nell'ottica di una leale collaborazione con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, hanno affermato che «non sembra possibile applicare la decisione della Corte di giustizia in modo automatico ed estensivo ai paesi designati sicuri con eccezioni di categorie di persone» (cfr. ordinanza pag. 24), dovendosi optare «come ha osservato l'Ufficio del Pubblico Ministero nella memoria ... per una interpretazione che non sia così assolutizzata e restrittiva tanto da porsi in contrapposizione frontale con la normativa già approvata in ambito europeo e destinata a divenire la regola di diritto per il futuro».

In una fattispecie in cui era stata negata la legittimazione processuale degli *ex* soci della società cedente estinta a proseguire il giudizio, nel caso di trasferimento del diritto controverso in corso di causa, per atto *inter vivos* a titolo particolare, l'Ufficio ha concluso per l'accoglimento del ricorso sostenendo che nel caso di trasferimento a titolo particolare del diritto controverso operato in corso di causa, gli *ex* soci della società estinta sono successori a titolo universale nella posizione meramente processuale della società estinta, indipendentemente dalla circostanza che essi abbiano goduto, o no, di un qualche riparto in base al bilancio finale di liquidazione. La Corte con sentenza n. 8633 del 2024, nel condividere la tesi della Procura generale, ha ritenuto che il ricorso dovesse essere accolto, poiché la determinazione della legittimazione processuale deve avvenire indipendentemente da quella dell'effettiva titolarità del diritto controverso, affermando che nel caso di trasferimento a titolo particolare per atto *inter vivos* del diritto controverso in corso di causa, gli *ex* soci della società cedente estinta sono successori a titolo universale ai sensi dell'art. 110 c.p.c. nella posizione meramente processuale della società estinta, parte originaria legittimata *ex* art. 111 c.p.c. a proseguire il giudizio, e perciò essi pure legittimati, indipendentemente dalla circostanza che essi abbiano goduto, o no, di un qualche riparto in base al bilancio finale di liquidazione.

In materia processuale merita menzione la questione relativa all'acquisizione e all'immanenza della prova documentale nel processo, nonostante l'eventuale ritiro del fascicolo di parte in cui essa

era contenuta; o la contumacia, in appello, della parte che tale prova ha prodotto. L'Ufficio ha sostenuto che, in base al principio di non dispersione delle prove acquisite – desumibile dall'art. 245, comma 2, c.p.c. in tema di prova testimoniale e dall'art. 235 c.p.c. in tema di giuramento – l'ingresso del documento nel processo deve intendersi definitivo e irretrattabile, nonostante il comportamento della parte che ha introdotto tale prova. La Corte di cassazione, con la sentenza n. 9008 del 2024, ha condiviso le argomentazioni dell'Ufficio, rilevando che il fatto storico rappresentato nel documento acquisito al processo doveva ritenersi dimostrato, indipendentemente dal comportamento successivo della parte che tale documento ha prodotto: pertanto, l'eventuale mancato deposito, nel giudizio di appello, del fascicolo contenente tale mezzo di prova (ad esempio, per la contumacia della parte producente) non può ritenersi ostativa all'utilizzo del documento, eventualmente rinvenuto agli atti.

Con riferimento alla questione attinente al divieto di presenza di ulteriori domande nel giudizio insorto dalla querela di falso, l'Ufficio ha sollecitato un mutamento della giurisprudenza della Corte (Cass., n. 13190, del 2006; n. 13122, del 1992), sostenendo che il giudizio introdotto con la querela di falso in via principale consente la proposizione di altre domande, se dipendenti, nell'esito, dalla prima e se proposte nei confronti della medesima parte convenuta. La Corte, rimeditando il proprio orientamento, con la pronuncia n. 8688 del 2024 ha condiviso le conclusioni dell'Ufficio, affermando che nel giudizio avente a oggetto querela di falso proposta in via principale è ammissibile, ai sensi dell'articolo 104 c.p.c., la coeva proposizione da parte dell'attore nel medesimo giudizio di ulteriori domande nei confronti dello stesso convenuto.

In un giudizio in cui era stata posta la questione relativa alla determinazione dell'asserito superamento del tasso soglia di interessi convenzionali in presenza di costi assicurativi, dovendosi valutare se è rilevante il momento della sottoscrizione del contratto di mutuo oppure se tali costi vanno suddivisi per tutte le annualità previste per la durata totale del contratto, la Procura generale ha chiesto il rigetto del ricorso con l'affermazione del seguente principio di diritto: ai fini della determinazione del T.A.E.G., in caso di assicurazione con premio unico

pagato contestualmente alla stipula del contratto di finanziamento e quindi a esso collegato, detto premio deve essere suddiviso per tutta la durata del contratto, ovverosia per quella prevista per la restituzione del finanziamento. La Corte, con sentenza n. 3460 del 2024 ha condiviso le argomentazioni dell'Ufficio e ha rigettato il ricorso.

In altro giudizio nel quale era in questione la fallibilità della società entro l'anno dalla cancellazione dal registro delle imprese e dell'individuazione del «debitore», quale soggetto nei cui confronti instaurare il procedimento prefallimentare ai sensi dell'art. 15 della legge fallimentare, l'Ufficio ha chiesto l'accoglimento del ricorso, sostenendo che ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio *ex* art. 15 citato, il ricorso per la dichiarazione di fallimento e il decreto di convocazione vanno notificati alla società incorporata a seguito di fusione. La Corte, con decisione n. 18261 del 2024, ha accolto il ricorso.

Nell'ambito del c.d. diritto civile classico si è posta la questione relativa alla rilevanza del comportamento del danneggiato per escludere la responsabilità da cose in custodia, rispetto alla quale l'Ufficio ha sostenuto che, per escludere totalmente la responsabilità del custode, occorre che la condotta colposa sia circostanza imprevedibile per il custode, sottolineando che si deve escludere del tutto la responsabilità del custode se la condotta del danneggiato ha costituito un'evenienza irragionevole o inaccettabile secondo un criterio probabilistico di regolarità causale, e a tale fine è irrilevante la circostanza che la condotta della vittima fosse astrattamente prevedibile. La decisione della Corte è stata in senso difforme, ritenendo sufficiente a escludere la responsabilità del custode la mera condotta colposa del danneggiato, e qualificando tale verifica un accertamento di merito (Cass., n. 9487, del 2024; la sentenza, peraltro, dà atto della «argomentata» diversa ricostruzione del rappresentante della Procura generale).

d) L'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Lavoro.

Nel corso dell'anno 2024 l'organizzazione dell'attività del gruppo di lavoro dedicato alla trattazione del contenzioso in materia di lavoro e previdenza sociale, composto da cinque Sostituti e dall'Avvocata generale incaricata del coordinamento, ha seguito le medesime modalità

organizzative del passato, che già si erano rivelate costituire un modulo razionale ed efficace di intervento e di supporto alla attività giurisdizionale della Sezione quarta, specificamente destinata a trattare le materie.

In parallelo allo schema organizzativo della Sezione giudicante, la cui attività da tempo è suddivisa in tre aree tematiche (diritto del lavoro privato, diritto del lavoro pubblico, previdenza), tendenzialmente l'assegnazione dei Sostituti alle udienze pubbliche, e alle adunanze in Camera di consiglio, rispetta un parallelo criterio di competenza, anche al fine di agevolare l'opera di spoglio e di selezione dei fascicoli per le conclusioni scritte, che continua secondo le modalità e gli esiti degli anni passati, anche in ragione del rispetto da parte della Sezione della tendenziale assegnazione alla sede camerale dei ricorsi la cui definizione risulta funzionale alla soddisfazione del solo *ius litigatoris*.

Anche nel corso del 2024 i Sostituti e l'Avvocata generale che trattano la materia hanno valorizzato al massimo la facoltà di intervenire per iscritto nell'udienza pubblica, attraverso il deposito di memorie scritte nel termine di venti giorni *ex art. 378 c.p.c.*, stante l'idoneità di detta forma a un apporto valido e meditato. Valgono sempre, però, le considerazioni già svolte in occasione dell'*Intervento* all'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2024, a proposito dell'irrinunciabilità della partecipazione attiva all'udienza pubblica, posto che la dimensione dell'oralità mantiene tuttora, pur nell'epoca del processo telematico, un centrale significato di garanzia di trasparenza e di effettività del contraddittorio, e, in definitiva, di democraticità del servizio. La facoltà di esporre per iscritto le ragioni a supporto delle proprie conclusioni ha costituito per il rappresentante della Procura non soltanto il mezzo per fornire un contributo tecnico quanto più puntuale e lucido, che possa risultare di concreto ausilio all'organo giudicante, ma anche un riconoscimento, da parte del legislatore, della potenzialità insita nel ruolo stesso della procura di legittimità. Resta la convinzione, verificata sul campo, della centralità della dimensione verbale della pubblica udienza, a fini di integrazione e di risposta e di illustrazione della posizione assunta all'intero collegio.

Tra le decisioni più significative dell'anno 2024, in particolare in tema di migliore puntualizzazione, sempre nel senso di cui alle conclu-

sioni della Procura generale, del rilievo probatorio della conoscenza, o conoscibilità, in capo al datore di lavoro, dello *status* individuale del dipendente: si è infatti precisato che la conoscenza dello stato di disabilità del lavoratore – o la possibilità di conoscerlo secondo l'ordinaria diligenza – da parte del datore di lavoro fa sorgere l'onere datoriale – a cui non può corrispondere un comportamento ostruzionistico del lavoratore – di acquisire, prima di procedere al licenziamento, informazioni circa l'eventualità che le assenze per malattia del dipendente siano connesse allo stato di disabilità, al fine di individuare possibili accorgimenti ragionevoli imposti dall'art. 3, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 216 del 2003, la cui adozione presuppone l'interlocuzione e il confronto tra le parti, che costituiscono una fase ineludibile della fattispecie complessa del licenziamento *de quo* (Cass., n. 14316, del 2024).

Altra importante questione discussa avanti alla Corte ha riguardato l'operatività del divieto temporaneo dei licenziamenti dei lavoratori *ex art. 14, comma 2, del d.l. n. 104 del 2020, convertito in legge n. 126 del 2020* a cagione e in corrispondenza dell'epidemia da COVID nei confronti dei dirigenti. La Procura generale, nelle requisitorie scritte, a fronte di un contrasto presente nella giurisprudenza di merito, si è unanimemente pronunciata nel senso dell'operatività del blocco, sulla base di un'articolata serie di considerazioni che, partendo dalla necessità di non privare questa categoria di lavoratori di una tutela giustificata dall'evento eccezionale della pandemia, considerato anche la loro ricomprensione tra i soggetti ammessi a fruire di ammortizzatori sociali, culminava nella centralità dell'accezione costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della figura del dirigente, ormai lontana dalla risalente concezione di *alter ego* dell'imprenditore (limitato oramai soltanto ai vertici dei consigli di amministrazione delle grandi imprese), per cui risulterebbe discriminatorio escludere tale categoria dalla suddetta previsione emergenziale di favore, valendo per tali figure le stesse ragioni di tutela economica e sociale che sono alla base dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo espressamente esclusi dalla normativa emergenziale.

La Corte di cassazione ha sollevato incidente di costituzionalità sul presupposto dell'impossibilità di pervenire per via interpretativa alla conclusione sostenuta dalla Procura generale, in base al dato lette-

rale che per l'appunto non comprendeva i dirigenti tra i beneficiari della disposizione di legge, e dunque dubitando della sua legittimità rispetto al parametro dell'art. 3 Cost. in caso di sua applicazione letterale.

Sono state viceversa disattese le conclusioni della Procura generale che aveva prospettato l'inefficacia sanante della modifica legislativa dell'art. 2103 c.c., operata dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015, rispetto all'ipotesi di demansionamento del dipendente. Non è stata condivisa la qualificazione della condotta demansionante del datore di lavoro come «illecito permanente», come tale in grado di essere «sanato» a seguito del sopravvenire di una norma che delinea diversamente la fattispecie dell'art. 2103 c.c., posto che l'inadempimento datoriale si consuma nel momento dell'adozione del provvedimento con cui si dispone la nuova adibizione lavorativa del dipendente. I suoi effetti, e in particolare la conseguente lesione alla professionalità del lavoratore, sono sì destinati a protrarsi nel tempo, ma ciò non toglie che l'inadempimento si sia perfezionato con la determinazione datoriale, e questa non può essere posta nel nulla dal sopravvenire di una norma più favorevole, in grado di legittimare quel comportamento prima ritenuto inadempiente in base all'originario testo dell'art. 2103 c.c.: la Corte si è viceversa attenuta alla definizione del demansionamento come illecito permanente e ha pertanto riconosciuto in base alla nuova fattispecie l'insussistenza della violazione del 2103 c.c. (Cass., n. 11870, del 2024)

Per quel che concerne l'impiego pubblico privatizzato, è stato chiarito, su conclusioni conformi della Procura generale, che la normativa di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 (c.d. *whistleblowing*), non può essere estesa sino a ricomprendere improprie attività investigative poste in essere dal lavoratore, in violazione dei limiti di legge, per raccogliere prove di illeciti nell'ambiente di lavoro, né può riconoscersi efficacia scriminante alle segnalazioni effettuate per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti dei superiori.

È stato ritenuto, su difformi conclusioni della Procura, che, nel pubblico impiego privatizzato, il contratto di solidarietà, intervenuto nel corso della procedura di riduzione dell'eccedenza di personale, è

applicabile a tutti i dipendenti dell'ente, ma può disporre solo delle situazioni future, non potendo incidere retroattivamente sui diritti già sorti, né sanare i vizi degli atti adottati dal datore in assenza delle condizioni di legge. Pertanto, nell'ambito della procedura disciplinata dall'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, la ricollocazione totale o parziale del personale in sovrannumero o in eccedenza può essere ottenuta, pur in assenza di intervento della cassa integrazione guadagni, anche mediante il ricorso al contratto di solidarietà, in mancanza del quale il datore di lavoro non può unilateralmente disporre per tutto il personale la riduzione dell'orario e, di conseguenza, del trattamento retributivo (Cass., n. 16036, del 2024).

È stato specificato, su difforme richiesta della Procura generale, che, ai fini dell'applicazione della normativa sul c.d. *spoil system*, la natura apicale dell'incarico conferito a un dirigente va valutata tenendo conto della qualificazione formale contenuta nel contratto, che può tuttavia essere superata dalla verifica della preposizione del dirigente a capo di una struttura che, da un punto di vista organizzativo, abbia le stesse caratteristiche di un Ufficio apicale (Cass., n. 15971, del 2024).

Nel settore dell'assistenza e della previdenza sociale il 2024 è stato un anno significativo. Sono venuti all'attenzione gli istituti con i quali il legislatore ha temperato il rigore della Riforma delle pensioni del 2012, le Salvaguardie e l'A.PE. sociale, istituti articolati, che pongono numerosi problemi interpretativi che l'Ufficio ha sempre proposto di risolvere attenendosi alla lettera della legge e alla specifica finalità di tutela; una linea che trova a prima vista riscontro nelle pronunce della Corte. È presumibile che questo contenzioso proseguirà nel prossimo futuro, in particolare, per lo «scorrere» delle Salvaguardie, che fino a oggi si contano in numero di nove, l'ultima introdotta di recente con la legge di stabilità per il 2021.

Nel 2024 la Corte, risolvendo un contrasto presente nella giurisprudenza di merito, ha riconosciuto il diritto alla NA.S.p.I. del lavoratore detenuto che presti la sua opera alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Argomentando – in conformità alle osservazioni dell'Ufficio – a partire dall'oramai avvenuta sostanziale parificazione del rapporto di lavoro dei liberi a quello dei detenuti – che secondo la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2017 non è più «obbligatorio» –,

la Corte ha ritenuto il lavoro intramurario svolto dal detenuto in favore dell'amministrazione penitenziaria del tutto equiparabile al lavoro ordinario anche ai fini previdenziali e la relativa tutela non esclusa dalle peculiarità della regolamentazione normativa del rapporto (Cass., n. 396, del 2024). La Corte ha poi precisato che, al fine di percepire la NA.S.p.I., è necessario che il lavoratore detenuto presenti la dichiarazione d'immediata disponibilità all'attività lavorativa, che rappresenta un elemento costitutivo dello stato di disoccupazione rilevante ai fini del suo conseguimento (Cass., n. 22993, del 2024); e che proprio in conseguenza della riforma dell'ordinamento penitenziario del 2017 dovrebbe risultare agevolata dall'obbligo imposto all'amministrazione penitenziaria di rendere disponibile a favore dei detenuti un servizio di assistenza all'espletamento delle pratiche per il conseguimento di prestazioni assistenziali e previdenziali e l'erogazione di servizi e misure di politica attiva del lavoro.

Nell'ambito del contenzioso I.N.P.S., nel 2024 è tornata alla ribalta la questione della c.d. tutela della «posizione contributiva» o «posizione previdenziale» del lavoratore. Sono emersi, in particolare, un fraintendimento e un dissenso circa il contenuto concreto di tale tutela, come garantita, in primo luogo, dal principio dell'automatismo, di cui all'art. 2116 c.c. e da norme sparse dell'ordinamento previdenziale. L'Ufficio, e così la Corte, hanno ritenuta non fondata, perché priva di base giuridica, la tesi secondo cui l'I.N.P.S. sarebbe tenuto all'accredito dei contributi non versati e non prescritti relativi ai rapporti di lavoro non regolarizzati di cui venga messo tempestivamente a conoscenza e che risultino provati. La Corte ha osservato che il principio di automaticità delle prestazioni di cui all'art. 2116, comma 1, c.c., salvo il caso di ricongiunzione dei periodi assicurativi di cui alla legge n. 29 del 1979, e salva altresì la speciale ipotesi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 80 del 1992, non comporta alcun accredito automatico dei contributi non prescritti il cui versamento sia stato omesso in tutto o in parte dal datore di lavoro, ma garantisce al lavoratore il diritto alle prestazioni previdenziali ai sensi dell'art. 2114 c.c. anche quando si sia verificato tale inadempimento (Cass., n. 701, del 2024). In breve, a prescindere da ciò che sarebbe forse auspicabile, il principio dell'automatismo è chiaramente declinato nell'ordinamento nazionale in termini di automatismo delle prestazioni, non della contribuzione; un meccanismo

pienamente efficiente per le prestazioni temporanee, meno con riguardo alle prestazioni pensionistiche, legate all'estensione nel tempo della copertura contributiva. È interessante che questo arresto della Corte, che l'Ufficio ha sostenuto nella convinzione della sua aderenza al sistema, sia stato segnalato come un *revirement* nella giurisprudenza di legittimità – nella quale, a dire il vero, non si rinvencono pronunciamenti nel senso preteso –, e che ne sia seguito un acceso dibattito, con accenti talora polemici, che ha coinvolto giuristi pratici e accademici. Ma forse è il segno del rilievo sempre maggiore che va assumendo la copertura previdenziale, dalla quale dipendono oramai in modo determinante la possibilità di accedere e la misura delle prestazioni pensionistiche, d'invalidità come di vecchiaia. Continua, di contro, a rimanere senza particolare eco l'orientamento espresso dalla Corte già con quattro sentenze del 2023 secondo cui il t.f.r., tradizionalmente considerato retribuzione differita, è divenuto dopo la legge n. 296 del 2006 una prestazione previdenziale a carico del Fondo di tesoreria (istituito presso il M.E.F., ma gestito dall'I.N.P.S.), alimentata dal contributo costituito dalle quote di prestazione via via maturate. Nel 2024 l'orientamento si è consolidato, distinguendosi, in particolare, per ampiezza e completezza di disamina una sentenza della Corte in cui è stato puntualmente riportato il diverso avviso dell'Ufficio. Come già segnalato nell'*Intervento* dell'anno passato, il mutamento di natura impresso da queste sentenze al T.F.R., oltre a rompere l'unitarietà dell'istituto, è suscettibile di produrre rilevanti effetti sulla soluzione di un'ulteriore serie di questioni; senza dire che nel caso di mancato versamento delle quote al Fondo di tesoreria, potrebbe incrociare pericolosamente gli effetti dell'automatismo, di cui si è detto sopra.

In ambito I.N.A.I.L., meritano di essere segnalate due questioni risolte dalla Corte in senso difforme da quanto proposto dall'Ufficio, ma che servono a fare ulteriore chiarezza sull'ambito di applicazione dell'azione di regresso. La Corte, pur dando atto che, come segnalato dall'Ufficio e risultante dai suoi precedenti, l'azione di regresso non riguarda solo il rapporto assicurativo, ma anche l'obbligo di sicurezza, ha tuttavia, concluso che l'azione di regresso non può essere esercitata per recuperare le prestazioni erogate al lavoratore autonomo, ritenendo presupposto essenziale per l'esercizio del regresso la configurabilità di un rapporto di lavoro subordinato o di un rapporto allo stesso equipa-

rabile secondo la giurisprudenza (Cass., n. 13023, del 2024). Inoltre, in ordine alla questione della decorrenza del termine triennale per esercitare l'azione di regresso, a fronte della tesi dell'Ufficio secondo cui dovrebbe essere assegnato rilievo ai fini della decorrenza del termine triennale anche al procedimento penale non a carico del datore di lavoro avviatosi in conseguenza dell'infortunio, la Corte, invece, ha statuito che il termine triennale previsto per l'esercizio dell'azione di regresso dell'I.N.A.I.L. nei confronti dell'imputato (art. 112 del d.P.R. n. 1124 del 1965) decorre dall'irrevocabilità della sentenza emessa all'esito del procedimento penale instaurato nei suoi confronti, senza che assuma rilevanza l'eventuale esercizio dell'azione penale nei confronti di altri soggetti per il medesimo infortunio (Cass., n. 12777, del 2024). Merita ancora di segnalare che, nella stessa sentenza, la Corte, dopo avere ormai chiarito da tempo in quali casi il termine triennale dell'art. 112 T.U. I.N.A.I.L. è da intendersi di prescrizione o di decadenza, ha precisato che l'azione di regresso può essere esperita nel termine triennale dal giudicato penale solo nel caso in cui il processo penale sia attivato nel triennio dalla data di costituzione della rendita, che, altrimenti, costituisce anche la data di decorrenza del termine.

6. La materia tributaria.

a) Il contenzioso di legittimità. Dinamiche organizzative del settore tributario della Procura generale. Innovazioni normative.

La materia tributaria riveste notevole rilevanza per la specificità che caratterizza la Sezione Tributaria della Corte e, di riflesso, l'attività della Procura generale. L'incidenza del contenzioso tributario sulle pubbliche finanze, le sue dimensioni quantitative e la conseguente esigenza di nomofilachia rendono particolarmente rilevanti l'attività della Procura generale in tale ambito e le funzioni del pubblico ministero di legittimità. Essa, concernendo il fondamentale rapporto tra esigenze dell'erario e diritti del contribuente, costituisce uno dei punti nodali di ogni stato di diritto. L'obiettivo, anche in sede di legittimità, è quello di realizzare un sistema sostanziale e processuale efficiente che deve tendere a realizzare un principio di equità fiscale fondato sulla capa-

cità contributiva di cui all'art. 53 della Cost. Inoltre, la giurisdizione tributaria deve assumere la funzione di garante del massimo della legalità nell'esercizio dei pubblici poteri, nell'ambito di una materia così delicata come quella impositiva.

I dati statistici evidenziano che il flusso dei ricorsi in materia tributaria costituisce tuttora quasi la metà del contenzioso pendente presso la Corte di cassazione, anche se persiste una tendenza alla riduzione dei nuovi ricorsi iscritti, grazie ai meccanismi conciliativi giudiziali e stragiudiziali. Le procedure introdotte per la c.d. rottamazione delle cartelle e per la definizione agevolata del contenzioso hanno determinato la conclusione anticipata di molti procedimenti nei gradi di merito e in fase di legittimità.

Le cause delle perduranti criticità riscontrabili presso la Sezione Tributaria della Corte, più volte analizzate, hanno investito il dibattito politico-istituzionale e sono state alla base delle misure di deflazione del contenzioso di legittimità (art. 5 della legge n. 130 del 2022, art. 1, comma 186 ss., della legge n. 197 del 2022).

I risultati positivi degli ultimi periodi sono stati raggiunti grazie a diversi fattori. La Corte di cassazione ha investito nella Sezione Tributaria rilevanti risorse umane e materiali, avvalendosi anche di misure legislative (si pensi all'applicazione alla Sezione Tributaria di magistrati dell'Ufficio del Massimario) e i risultati positivi degli ultimi anni sono stati conseguiti grazie all'impegno dei consiglieri e anche al contributo della Procura generale. La Corte di cassazione ha fatto larga applicazione del c.d. rito camerale, ciò che ha richiesto alla Procura generale un impegno gravoso, tenuto anche conto della netta sproporzione tra il suo organico effettivo e quello della Sezione Tributaria (composta da 51 consiglieri), nonché della necessaria attenta opera di selezione dei procedimenti. La preferenza per il rito camerale ha avuto, come detto, diretta incidenza sull'attività della Procura generale. La facoltatività dell'intervento, nei procedimenti avviati a decisione con detto rito, comporta infatti di individuare correttamente il presupposto dello stesso per assicurare che l'intervento venga effettuato nei casi in cui debbano essere decise questioni di «particolare rilevanza» e che abbiano rilievo nomofilattico. Il provvedimento organizzatorio adottato dalla Prima Presidente, con la nota del 20 novembre 2024, cui sopra

si è fatto cenno, avrà sicuramente effetti positivi. Nell'anno 2025 sarà possibile giovare di dette direttive e, come pure riferito, ciò comporterà l'esigenza di un adeguamento dell'assetto organizzativo della Procura generale anche nella materia tributaria.

All'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Tributaria sono stati inizialmente assegnati nove Sostituti, di cui solo due destinati alla trattazione di detti giudizi, diretti da un Avvocato generale con l'apporto di un'esigua quota di personale della Guardia di Finanza. Va segnalato che, con provvedimento adottato dal Procuratore generale il 20 giugno 2022, è stata disposta l'assegnazione alla Sezione Tributaria di tutti i Sostituti addetti al Servizio civile; sono stati costituiti gruppi di Sostituti specializzati nelle diverse tipologie di imposte (imposte dirette; I.V.A. e dogane; tributi locali); è stato rafforzato l'Ufficio Spoglio, anche con la collaborazione a detta attività di un apposito nucleo di personale della Guardia di Finanza. A tale Ufficio Spoglio, composto dall'Avvocato generale addetto al Servizio, da magistrati a rotazione e con l'ausilio del detto nucleo della Guardia di Finanza, è assegnato il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale individuando quelli nei quali, in base alle linee di indirizzo precedentemente trattate e di quelle in fase di revisione, intervenire con conclusione sintetica o analitica, con eventuale richiesta di pubblica udienza o con conclusione diretta, secondo una pre-valutazione non vincolante perché suscettibile di riconsiderazione in sede di approfondimento da parte del magistrato designato per il procedimento. Il positivo esito di tale riorganizzazione è dimostrato dalla circostanza che, grazie all'impegno di tutti i magistrati assegnati al Servizio civile, al 7 novembre 2024 risultavano depositate n. 229 requisitorie destinate a udienze camerali e n. 1054 requisitorie per le udienze pubbliche.

Nel 2021 è stato costituito un Gruppo di lavoro con il compito di affrontare le complesse tematiche connesse alla materia tributaria e selezionare le aree più sensibili del settore, individuando criteri oggettivi e trasparenti per la selezione dei ricorsi sui quali intervenire. Il Gruppo ha svolto un'intensa attività, con continue interlocuzioni con la Sezione Tributaria della Corte, anche al fine di effettuare un'analisi del contenzioso per evidenziare le cause dell'esorbitante numero di iscrizioni, ricercare l'eventuale sussistenza di controversie seriali e individuare

le controversie che avevano determinato decisioni contrastanti della Sezione o che ponevano questioni giuridiche rilevanti. La Procura generale ha cooperato fattivamente con la Corte per la riduzione delle pendenze e per garantire al meglio la tendenziale stabilità della sua giurisprudenza, condizione essenziale della diminuzione dei ricorsi, ciò 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.

Con queste finalità è stata emanata la legge n. 130 del 2022 che ha previsto importanti misure operanti su molteplici piani: quello ordinamentale, con l'istituzione di una magistratura tributaria professionale (al fine di migliorare la qualità media delle pronunce, anche di appello, quale condizione per il decremento del contenzioso di legittimità); quello organizzativo relativo alla Corte di cassazione, con la previsione dell'istituzione per legge – a differenza di quanto accaduto per la Quinta Sezione civile – di una Sezione civile (Tributaria), incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie tributarie, e dell'adozione da parte della Prima Presidente 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». Il modello riformatore in concreto adottato ha mantenuto, dunque, un sistema misto, restando alla Corte di cassazione il grado di legittimità. Importante è anche, sempre nella materia tributaria, il nuovo art. 363-*bis* c.p.c., che potrà contrastare la tendenza all'abnorme aumento del contenzioso tributario.

b) Il contributo della Procura generale alla nomofilachia della Corte di cassazione nella materia tributaria.

Il contributo dell'Ufficio ha riguardato, anche nel 2024, la risoluzione di controversie dinanzi alle Sezioni Unite e alla Sezione Tributaria, di notevole rilievo e impatto e che avevano determinato decisioni contrastanti nei giudizi di merito. Di seguito si indicano i contributi più significativi.

Con la sentenza n. 11676 del 2024 le Sezioni Unite hanno deciso la questione di particolare importanza, rimessa dalla Sezione Tributaria alla luce dei diversi orientamenti emersi in tema di unitarietà del litisconsorzio nel processo tributario di appello, da ricondurre nell'alveo normativo di cui all'art. 53, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, con specifico riferimento alle cause scindibili e inscindibili, da coniugare, in chiave sistematica, con l'art. 54 del d.lgs. n. 546 del 1992, in tema di proposizione dell'appello incidentale, e con la rilevanza costituzionale del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

La Procura generale ha depositato conclusioni scritte chiedendo il rigetto del ricorso. Le Sezioni Unite, condividendo il percorso metodologico prospettato nella requisitoria scritta, hanno stabilito che, in tema di processo tributario con pluralità di parti, il disposto dell'art. 53, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 non fa venir meno la distinzione tra cause inscindibili, scindibili e dipendenti, delineata dalle regole processualcivilistiche, cosicché, in base agli artt. 331 e 332 c.p.c., nelle cause scindibili non vi è obbligo di integrare il contraddittorio nei confronti di quelle parti del giudizio di primo grado, il cui interesse alla partecipazione all'appello sia venuto meno e conseguentemente affermato che le modalità di proposizione dell'appello incidentale, *ex art.* 54, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardano esclusivamente i giudizi tributari relativi a cause inscindibili o dipendenti, non anche quelli concernenti cause scindibili; per queste ultime, l'appellato, se intende impugnare la sentenza anche verso una parte non destinataria dell'impugnazione principale, deve proporre appello incidentale notificandolo nel termine di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 546 del 1992 decorrente dal momento della conoscenza della sentenza e, comunque, non oltre i termini di decadenza dal diritto all'impugnazione.

Con la sentenza n. 13162 del 2024 le Sezioni Unite, dirimendo un contrasto sorto all'interno della Sezione Tributaria, non risultando pacifico se i presupposti per la detrazione I.V.A. fossero, sostanzialmente, gli stessi del rimborso dell'imposta medesima, con specifico riguardo all'I.V.A. afferente a operazioni imponibili passive relative a beni di proprietà di un soggetto che è terzo rispetto al rapporto d'imposta, hanno affermato che l'esercente attività d'impresa o professionale ha diritto al rimborso dell'I.V.A. per i lavori di ristrutturazione o manu-

tenzione di immobili dei quali non è proprietario, ma che detiene in virtù di un diritto personale di godimento, purché sia presente un nesso di strumentalità tra tali beni e l'attività svolta. La Procura generale ha depositato conclusioni scritte chiedendo il rigetto del ricorso, così ribadendo le conclusioni già rassegnate innanzi alla Sezione Tributaria. Le Sezioni Unite hanno condiviso la tesi dell'Ufficio evidenziando – anche tramite il richiamo a precedenti insegnamenti – l'infondatezza dell'indirizzo maggioritario della Sezione Tributaria, che affermava l'equivalenza dei presupposti della detrazione e del rimborso dell'I.V.A. Importante, venendo in rilievo un tributo armonizzato, è stato il principio di interpretazione conforme quale strumento attuativo della primazia del diritto unionale, con la conseguenza che il concetto di «bene ammortizzabile» non può essere correttamente inteso nel contesto giuridico dell'I.V.A. con riferimento alle previsioni normative in materia di imposte dirette, piuttosto dovendosi fare riferimento alla nozione – ampia e sostanzialmente economica – di «beni di investimento» che è quella utilizzata nella direttiva «rifusa» (artt. 174, comma 2, lett. a) e comma 3, 188, comma 1, secondo periodo, e comma 2, 189, lett. a), 190, direttiva 2006/112/CEE) e che quindi risulta essere l'unico parametro al quale un'interpretazione conforme deve affidarsi.

Con la sentenza n. 20036 del 2024, le Sezioni Unite hanno regolato la giurisdizione sulla domanda di risarcimento del danno proposta nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, a causa del voto negativo della stessa sulla proposta di trattamento falcidiato prevista in un concordato preventivo. La Procura generale ha depositato conclusioni scritte nel senso della giurisdizione del giudice ordinario, tesi accolta dalle Sezioni Unite.

La Sezione Tributaria con sentenza n. 21883 del 2024, in sede di rinvio pregiudiziale *ex art. 363-bis c.p.c.*, ha risolto la questione della legittimazione passiva nelle liti promosse dal cedente della fonte energetica per il rimborso dell'addizionale provinciale sulle accise di cui all'abrogato art. 6 del d.l. n. 511 del 1988. La Procura generale ha depositato due memorie scritte, stante la necessità di mutare le conclusioni alla luce di un miglior esame della normativa oggetto di scrutinio indirizzante verso la concentrazione in capo allo stesso soggetto della (intera) legittimazione attiva e passiva. La Sezione Tributaria ha accolto

la tesi *re melius perpensa* sostenuta dalla Procura generale, stabilendo che la legittimazione passiva nelle liti promosse dal cedente della fonte energetica per il rimborso dell'addizionale provinciale sulle accise di cui all'abrogato art. 6 del d.l. n. 511 del 1988, convertito dalla legge n. 20 del 1989, per forniture di energia elettrica con potenza disponibile non superiore a 200 kW, spetta in via esclusiva all'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Alla soluzione si è giunti in base al rilievo, diverse volte sostenuto dalla Corte costituzionale, che i tributi propri derivati, che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali.

Con sentenza n. 25145 del 2024, la Sezione Tributaria ha sottoposto a rivisitazione l'orientamento della Corte secondo il quale nel caso di annullamento dell'intero giudizio di merito, da parte della Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 383, comma 3, c.p.c., non trova applicazione il principio del *tempus regit processum* – secondo cui, in ossequio alle regole del giusto processo civile (art. 111 Cost.), vanno mantenute le norme vigenti al momento della proposizione della domanda iniziale, dato che esso presuppone l'esistenza di atti processuali validi, compiuti nel previgente regime, mentre nell'ipotesi suddetta, insieme con l'atto originario, cade anche il collegamento col precedente regime processuale e il nuovo giudizio che si instaura a seguito di rinvio restitutorio è sottoposto alle regole vigenti (nella specie relative al termine lungo per impugnare) nel momento in cui, con la riassunzione, si rinnova l'atto introduttivo nullo, in virtù del giustapposto principio del *tempus regit actum*. A tanto la Sezione Tributaria è pervenuta seguendo la prospettazione della requisitoria scritta, la quale aveva osservato che l'indirizzo maggioritario della Corte non meritava di essere seguito alla luce delle critiche mosse dalla dottrina, ma anche perché, anche in caso di rinvio restitutorio, la causa continua a ritenersi pendente in conformità con la regola fissata dall'ultimo comma dell'art. 39 c.p.c., ossia dal giorno di notifica dell'atto di citazione o di deposito del ricorso. La Sezione Tributaria, dando sviluppo agli argomenti indagati nelle conclusioni scritte, ha affermato che, in ipotesi di rinvio al giudice di merito (di primo o di secondo grado) anche per motivi di nullità del processo per vizi relativi al mancato rispetto del litisconsorzio necessario, i termini processuali di impugnazione delle sentenze rese in sede

di rinvio sono quelli previsti dall'articolo 327 c.p.c. nella formulazione vigente prima della riforma del 2009, quando il giudizio originario sia stato introdotto in data antecedente al 4 luglio 2009.

Con ordinanze nn. 26774 e 26776 del 2024 le Sezioni Unite hanno rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 30 dicembre 1992, come modificato dall'art. 1 comma 173, lett. b) della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, per contrasto con gli artt. 3, 29, 31 e 53, comma 1, Cost., nella parte in cui, nel subordinare il godimento da parte del soggetto passivo dell'agevolazione di cui alla citata norma all'essere l'immobile adibito ad abitazione principale «intendendosi per tale, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica», stabilisce: «per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari, dimorano abitualmente», anziché disporre: «per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà usufrutto o altro diritto reale, dimora abitualmente». La Procura generale, che ha depositato conclusioni scritte, ha escluso che nella specie potesse darsi dell'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992 una lettura costituzionalmente orientata nel solco tracciato dal giudice delle leggi per l'I.M.U. (sentenza n. 209 del 2022), imponendosi la necessità del giudizio di legittimità costituzionale per essersi la Corte diverse volte dichiarata apertamente contraria alla (ipotetica) facoltà dell'interprete di allontanarsi dal perimetro linguistico della disposizione. Le Sezioni Unite, nel sottolineare anche i tratti distintivi delle norme agevolative in materia di I.M.U. e di I.C.I., hanno condiviso il percorso indicato dalla Procura generale e hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale del citato art. 8, comma 2, anche in relazione all'art. 29 Cost., così come espressamente richiesto dalla Procura generale.

III. IL SERVIZIO DISCIPLINARE

1. Natura e finalità della responsabilità disciplinare.

Una premessa necessaria e, anche se usuale, non scontata: la responsabilità disciplinare non costituisce la risposta deputata a fronteggiare ogni violazione dei doveri che al magistrato sono imposti. Il suo ambito è circoscritto a un ventaglio predeterminato e tassativo di ipotesi, dettagliate dalle scelte legislative, elencate nelle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, in particolare agli articoli 2, 3 e 4.

Dunque, non ogni violazione dei propri doveri comporta per il magistrato la sottoposizione al giudizio disciplinare. Ne restano immuni quelle infrazioni che hanno leso regole etiche che, ove non trasfuse in specifiche prescrizioni contemplanti una fattispecie disciplinare ai sensi del d.lgs. n. 109 del 2006, restano relegate nell'ambito del giudizio morale, come tale non giuridicamente rilevante. Parimenti estranee all'ambito disciplinare devono considerarsi le violazioni delle regole deontologiche, in particolare a seguito dell'introduzione da parte del d.lgs. n. 109 già richiamato del sistema dell'illecito tipizzato, che ha sostituito per precisa scelta legislativa quello precedente fondato sulla generica previsione dell'art. 18 del r.d.lgs. n. 511 del 1946, in cui spettava al giudice disciplinare il potere di identificare i valori tutelati, ben potendo procedere a riempire la clausola di legge avendo riguardo ai precetti del codice etico, nei fatti strettamente contigui, se non coincidenti, alla responsabilità disciplinare. Nel 2006 la scelta legislativa è stata di segno diverso. Pur dopo l'approvazione del Codice etico da parte dell'Associazione Nazionale Magistrati, secondo il precetto di cui all'art. 58-*bis* del d.lgs. n. 29 del 1993, poi trasfuso nell'art. 54 d.lgs. n. 165 del 2001, la violazione della regola deontologica stabilita da detto

Codice può trovare sanzione solo nell'ambito interno dell'associazione, non rappresentando le regole dello stesso parametri per incolpazioni disciplinari, né potendo operare la giurisdizione disciplinare come strumento di applicazione del codice etico, la cui violazione si colloca al di sotto della soglia dell'illecito disciplinare. Ancora: non spetta allo strumento disciplinare – se non nel caso di espressa previsione nell'ambito del sistema dell'illecito tipizzato – sanzionare la violazione delle regole della professionalità (ossia di quell'insieme di regole pre-ordinate a garantire il saper fare e il saper essere magistrato) fissate dalla legge e in gran parte specificate dalla normazione secondaria di produzione consiliare, che vengono in considerazione nell'ambito delle valutazioni periodiche di professionalità ovvero in caso di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.

Spetta, dunque, alla giurisdizione disciplinare esclusivamente il compito di accertare e stabilire se una determinata condotta integri gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate dalla disposizione di legge. In tal senso, sovengono le chiare indicazioni delle Sezioni Unite civili, laddove hanno affermato 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» (S.U., n. 6827, del 2014).

La regola deontologica, per la magistratura ordinaria professionale, ha contenuti ed effetti diversi in relazione alla fonte che la prescrive: la regola deontologica disciplinarmente rilevante, la cui violazione è, cioè, sanzionata dalla giurisdizione disciplinare, a seguito

della riforma realizzata dal d.lgs. n. 109 del 2006, è dunque esclusivamente quella fissata da tale atto normativo. Il disegno realizzato con quest'ultimo è, peraltro, conforme e coerente con la previsione dell'art. 18 della *Magna Carta dei giudici*, secondo cui i principi della deontologia «devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici» e con gli altri atti internazionali e sovranazionali indicati di seguito.

La doverosa, preliminare, individuazione dei limiti entro i quali occorre circoscrivere l'operatività della responsabilità disciplinare del magistrato comporta però altre e diverse considerazioni d'ordine generale, capaci di giustificarne l'essenza su un piano di principio, andandone a disvelare la *ratio* specifica.

Va ribadito, innanzitutto, che le regole di condotta fissate dalla legge non mirano alla tutela dei valori propri dell'ordinamento professionale a cui il magistrato appartiene: esse piuttosto si correlano alla rilevanza costituzionale della stessa funzione giurisdizionale. La violazione di dette regole non riguarda il solo ordine giudiziario, ma lede l'interesse della generalità dei consociati. Non a caso, la Costituzione si occupa espressamente solo della responsabilità disciplinare dei magistrati e, in generale, non di quella dei funzionari pubblici, dedicando alla giurisdizione disciplinare le previsioni degli artt. 103 e 105 Cost., rivolte solo alla magistratura ordinaria professionale (artt. 105 e 107 Cost.), e non ai magistrati delle altre giurisdizioni (art. 103 Cost.), e tantomeno a tutti gli altri dipendenti pubblici.

D'altronde, le regole di ruolo che al magistrato si impongono nell'esercizio dell'attività affidatagli risentono dello *status* che riveste, in ragione del fatto che egli è chiamato a esercitare una funzione, quella giurisdizionale, di rilevanza costituzionale, in cui risiede uno dei perni irrinunciabili dello stato di diritto, garanzia per lo svolgimento della vita democratica del Paese.

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. La violazione di dette regole non può riguardare il solo ordine giudiziario, dal momento che essa in

realità va a ledere l'interesse della generalità dei consociati al corretto svolgimento della funzione.

La responsabilità disciplinare del magistrato si giustifica, dunque, in ragione della sua collocazione istituzionale, sicché egli deve rispondere del suo agire innanzitutto nei confronti dell'ordinamento generale; il relativo procedimento è strumentale all'accertamento e alla repressione di un illecito che esorbita dai confini dell'ordine e attinge l'ordinamento generale.

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

La Corte costituzionale si è pronunciata in più occasioni individuando i molteplici interessi coinvolti dal complesso delle regole di condotta imposte al magistrato, evidenziando la necessità di un loro ragionevole bilanciamento. Se, da un canto, è necessario assicurare «la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura» (Corte Cost., n. 164, del 2017, con riguardo alla responsabilità civile, con considerazione richiamabile per quella disciplinare), è doveroso 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., n. 2, del 1968).

Qui, a ben vedere, sta il nucleo originale e qualificante della responsabilità disciplinare del magistrato.

Esso si correla direttamente alle prerogative costituzionali di indipendenza e autonomia che la Costituzione riserva alla magistratura, che appunto l'art. 104 Cost. ha configurato come “ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, espressiva di potere essa stessa, in quanto titolare di quello di interpretare e applicare il diritto, sulla base di una legittimazione che non deriva dalla rappresentanza elettiva. In quanto portatrice di un potere siffatto, del suo esercizio deve essere chiamata a rispondere, secondo tipologie di responsabilità che agiscono

in àmbiti più generali (quali la responsabilità penale, o quella civile) ovvero proprie della funzione: nella specie, appunto, la responsabilità disciplinare.

Le prerogative di autonomia e di indipendenza rispetto ai possibili condizionamenti da parte di poteri e interessi estranei alla giurisdizione comportano per il magistrato che il suo essere assoggettato “soltanto alla legge” costituisca, da un lato, il necessario limite all’esercizio della sua funzione, ma dall’altro un riparo, uno scudo rispetto ai tentativi di imposizione di scelte e determinazioni che da altri poteri promanano. Alla legge, dunque, e solo a questa, il magistrato deve rispondere: il suo primo dovere è quello del corretto esercizio delle funzioni e dell’osservanza dei doveri inerenti al suo *status*, al cui rispetto è sovraordinato un sistema complessivo in grado di garantire l’accertamento della violazione e l’inflizione della sanzione, sempre secondo quanto dalla legge è previsto.

Tali premesse trovano conferma e specificazione nelle pronunce della Corte costituzionale sulla responsabilità disciplinare dei magistrati e sul sistema delle norme che la disciplinano.

La considerazione che la responsabilità disciplinare presidia il regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, per Costituzione assistita da speciali prerogative di indipendenza e di autonomia, implica che il relativo procedimento debba essere svolto secondo un modulo giurisdizionale, allo scopo della più rigorosa tutela dei beni costituzionalmente protetti (Corte Cost., n. 289, del 1992), carattere questo che riflette il *proprium* dell’ordine giudiziario (Corte Cost., n. 220, del 1994 e, n. 119, del 1995).

Ciò in quanto, come si è detto sopra, 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., n. 479, del 2000): detti valori impongono che sia garantita la pienezza degli strumenti di tutela, così che soltanto in un modulo giurisdizionale essi possono trovare piena esplicazione (artt. 24 Cost. e 6 C.E.D.U.), in quanto un processo disciplinare inadeguato può intac-

care l'indipendenza (esterna) della magistratura e ledere i principi che governano la giurisdizione.

Se poi il giudice agisce in nome del popolo ed è soggetto soltanto alla legge, il controllo dell'osservanza dei doveri che gli sono prescritti, e l'irrogazione della sanzione nel caso di inosservanza, costituiscono compiti che spettano ineludibilmente a un giudice, qual è la Sezione disciplinare del C.S.M., all'interno di un giudizio al vertice del quale necessariamente deve collocarsi la Corte di cassazione, nel suo ruolo di «giudice della violazione di legge ineludibile dal punto di vista costituzionale» (art. 111 Cost.).

Il quadro si completa con l'ulteriore elemento di sistema, del tutto coerente alle considerazioni circa la *ratio* e la finalità della responsabilità disciplinare, per cui spetta al Parlamento, per riserva costituzionale, la fissazione dei doveri e l'identificazione delle fattispecie di illecito disciplinare, 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, 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).

Alla matrice costituzionale del sistema disciplinare si affianca, come sopra già accennato, il suo allineamento con i principi stabiliti nelle Carte internazionali. La *Magna carta dei giudici* (adottata dal C.C.J.E. il 17 novembre 2010, in occasione del decimo anniversario), all'art. 18, stabilisce infatti: «L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari». In senso sostanzialmente analogo è la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità (adottata dal Comitato dei Ministri il

17 novembre 2010 in occasione della 1098^a riunione dei Delegati dei Ministri) secondo cui «nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi», rendendo in tal modo certa la maggiore ampiezza (e diversità) dei doveri deontologici rispetto ai doveri disciplinarmente sanzionabili.

Analogamente la *Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (C.C.J.E.) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality* (Strasburgo, 19 novembre 2002), nell'affrontare il tema della rilevanza dei codici etici e, in particolare, di quello definito il «più antico [...] “Codice etico” italiano adottato il 7 maggio 1994» dall'A.N.M., rimarca: «È chiaro che il codice non consiste in regole disciplinari o penali, ma è uno strumento di autoregolamentazione generato dalla magistratura stessa» (art. 42); «I principi di condotta professionale sono diversi dalle regole statutarie e disciplinari» (*Standards of professional conduct are different from statutory and disciplinary rules*) (art. 45); «anche se c'è una sovrapposizione e un'interazione, i principi di condotta dovrebbero rimanere indipendenti dalle regole disciplinari applicabili ai giudici, nel senso che il mancato rispetto di uno di questi principi non dovrebbe costituire di per sé un'infrazione disciplinare o un'infrazione civile o penale» (art. 48); «il primo punto che il C.C.J.E. identifica (ripetendo in sostanza un punto affrontato in precedenza in questo parere) è che non è corretto correlare le violazioni dei corretti standard professionali con la cattiva condotta che dà potenzialmente luogo a sanzioni disciplinari» (art. 60). Non diversamente, la *European Charter on the statute for judges* (Strasburgo, 8-10 luglio 1998), nello *Explanatory memorandum*, stabilisce che «l'unico motivo valido per imporre sanzioni è l'inadempimento di uno dei doveri esplicitamente definiti nello statuto dei giudici» (art. 5.1) e, quindi, fa implicito ma chiaro riferimento alle regole diverse da quelle contenute nei codici etici. L'*European judicial systems C.E.P.E.J. Evaluation Report 2020*, ha fornito, infine, un quadro ricognitivo generale, evidenziando che, «per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, le violazioni dell'etica professionale non giocano un ruolo importante», rendendo in tal

modo palese la sostanziale omogeneità della nostra regolamentazione con quella della maggior parte degli Stati con riguardo al profilo in esame.

Nel corso del 2024 il C.C.J.E. ha avviato i lavori per l'adozione di un parere sul tema della responsabilità disciplinare dei giudici. All'esito, il 6 dicembre 2024, è stata emanata l'*Opinion n. 27* sulla responsabilità disciplinare dei magistrati che, al punto 30, ha, tra l'altro, ribadito come "Le regole etiche devono essere chiaramente distinte dalla cattiva condotta che giustifica le sanzioni disciplinari" (*Ethical standards should be clearly distinguished from misconduct that justifies disciplinary sanctions*)".

Tocca agli Stati membri prescrivere chiare regole procedurali che disciplinino i procedimenti disciplinari contro i giudici, che devono avere l'opportunità di partecipare effettivamente ai processi disciplinari contro di loro. Le sanzioni disciplinari devono essere definite chiaramente dalla legge, facilmente accessibili ed elencate in una lista esaustiva. Ogni sanzione disciplinare imposta al giudice deve essere proporzionata. In particolare, le dimissioni possono essere imposte solo in casi di eccezionale gravità. In ogni caso, il potenziale effetto intimidatorio (*chilling effect*) che certe sanzioni possono avere sul singolo e sulla collettività dei magistrati, deve essere preso in considerazione al fine di valutare la sanzione adeguata. Infine, le misure disciplinari non possono essere sostituite da procedure di controllo.

Dalla operata ricostruzione di sistema discendono alcuni fondamentali corollari, coerenti ai principi costituzionali che lo ispirano e a quelli stabiliti nelle Carte internazionali, che ulteriormente connotano la materia: sono disciplinarmente perseguibili esclusivamente quelle condotte che integrano gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate contemplate dal d.lgs. n. 109 del 2006, che comportano l'applicazione di una sanzione che comunque è destinata a incidere soltanto sul rapporto di impiego, senza alcun coinvolgimento del soggetto che ne abbia eventualmente subito gli effetti. La responsabilità disciplinare non costituisce, infatti, strumento immediato di tutela dei diritti dei cittadini nel processo, posto che a essi sono garantiti i rimedi previsti dalla legge processuale e dalla responsabilità civile; non è un istituto preordinato ad assicurare correttezza ed esattezza delle deci-

sioni; non è strumentale allo scopo di garantire l'osservanza dei doveri deontologici non recepiti dalle norme primarie, ovvero di garantire la professionalità dei magistrati.

Da quanto sin qui detto discendono, da un lato, le peculiari garanzie di riservatezza che devono presidiare il procedimento, in specie nella fase predisciplinare, ma dall'altro, simmetricamente, il dovere di trasparenza che impone alla Procura generale della Corte di cassazione, che condivide con il Ministro della giustizia la facoltà di promuovere l'azione disciplinare, di rendere pubblici non solo i provvedimenti organizzativi che ne disciplinano l'attività, ma gli stessi orientamenti decisionali assunti nel provvedere alle archiviazioni dei fascicoli predisciplinari.

La giustizia disciplinare opera quindi entro i limiti e con le finalità fissati dalla legge. L'omologazione, nel sentire comune, di etica e deontologia e delle regole di quest'ultima operanti su piani e con effetti differenti, pur se convergenti nello scopo di assicurare la correttezza delle condotte dei magistrati professionali; la mancata considerazione che la responsabilità disciplinare non costituisce – e non può costituire – un rimedio preordinato a garantire correttezza ed esattezza delle decisioni (pena l'alterazione dei principi fondamentali del processo) ed è esclusivamente preordinata a garantire l'osservanza dei doveri che si impongono al magistrato, senza riflessi sulle decisioni, sono causa di malintesi e fraintendimenti che alimentano aspettative non fondate e critiche ingiustificate, le quali rischiano ingiustificatamente di incrinare la fiducia nelle istituzioni.

Ribadito che, in virtù dei principi di tipicità e di legalità, agli organi della giurisdizione disciplinare spetta esclusivamente il potere-dovere di accertare se una data condotta integri uno degli illeciti previsti dal d.lgs. n. 109 del 2006, del codice disciplinare, nel valutare la congruità del sistema disciplinare deve aversi riguardo a detto contenuto e alle finalità di quest'ultimo. Anche alla luce di tale considerazione i dati statistici presenti alla fine di questo volume non giustificano talune critiche di presunto lassismo, in quanto non operano le distinzioni sopra accennate e neppure tengono conto che, per valutare appieno la serietà del sistema disciplinare, bisogna considerare che nelle assoluzioni e nelle pronunce di non farsi luogo al giudizio sono compresi

anche i casi di dimissioni dall'ordine o di pensionamento anticipato, spesso motivati dalla volontà di sottrarsi al procedimento disciplinare.

Con tali precisazioni, va comunque ribadito che la giusta tensione per regole deontologiche rigorose non deve alimentare l'aspirazione a un diritto disciplinare quale principale, se non addirittura unico, strumento di garanzia della correttezza dei comportamenti, finendo con riproporre le dinamiche degenerative che affliggono il diritto penale. Presidio della correttezza delle condotte deve essere anzitutto la professionalità, il complesso delle regole che costituiscono patrimonio comune della funzione giudiziaria. Vanno, inoltre, rafforzati gli strumenti in grado di prevenire le condotte scorrette; è necessario operare sulla formazione, intesa quale somministrazione di conoscenze tecnico-giuridiche e come maturazione di un comune quadro valoriale sul significato dei doveri dei protagonisti del processo, di contenuto diverso, ma radicati in alcuni comuni principi e che perciò esige momenti di condivisione comune. Se è vero che la responsabilità disciplinare è ispirata alla logica repressiva e la deontologia alla logica preventiva, occorre anzitutto, e soprattutto, rafforzare i presidi che intervengono prima che il danno sia fatto, ricordando che agli organi chiamati a sanzionare la trasgressione delle regole disciplinarmente rilevanti non può essere chiesto qualcosa di diverso dalla punizione del comportamento che le ha violate, nell'osservanza dei principi di tipicità e legalità.

2. Il rapporto con le altre forme di controllo sull'attività dei magistrati.

Dalle considerazioni sin qui svolte consegue che la congruità e la peculiarità del controllo disciplinare vanno misurate anche in relazione alle altre forme di controllo sull'attività dei magistrati.

La distinzione della responsabilità disciplinare dalle regole della professionalità (intesa come l'insieme dei precetti preordinati a garantire il *saper fare* e il *saper essere* magistrato) stabilite dalla legge e, in larga misura, dagli atti consiliari, di regola, tendenzialmente, assume rilevanza in ambiti diversi, in occasione delle valutazioni di

professionalità, del conferimento di Uffici semidirettivi e direttivi, dell'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extragiudiziari. Nondimeno, le sanzioni disciplinari riverberano, nei modi e nei termini stabiliti dalle circolari del C.S.M., su queste ultime e anche sanzioni *minori*, contrariamente a quanto non di rado è detto, producono significativi effetti sulla vita professionale del magistrato.

Relativamente alle interferenze tra le valutazioni svolte nei diversi ambiti, secondo l'orientamento dell'Ufficio, sostenuto in diversi procedimenti, specie in materia di ritardi, il conferimento di una positiva valutazione di professionalità non preclude che le osservazioni rese in quella sede siano apprezzabili in sede disciplinare con una certa autonomia di giudizio, attesa la diversa struttura e funzione dei procedimenti (disciplinare da un lato; amministrativo, di valutazione della professionalità, dall'altro). Se è certamente auspicabile che il giudizio di natura amministrativa, correlato alla progressione in carriera, e il giudizio disciplinare giungano a conclusioni il più possibile uniformi, ciò non implica che la sede disciplinare debba recedere rispetto a condotte che comunque sono suscettibili di integrare gli elementi costitutivi di una delle fattispecie di illecito tipizzate. Ne consegue che il procedimento disciplinare deve fare il suo corso anche se in ambito amministrativo sia stata formulata una valutazione positiva di professionalità e questa valutazione positiva non può avere efficacia assorbente rispetto agli ulteriori accertamenti demandati al giudizio disciplinare.

Il punto ora accennato tocca un profilo più generale, quello della riconduzione a unitarietà logica e valutativa delle differenti sedi nelle quali, a diversi fini, la stessa condotta professionale o extraprofessionale del magistrato può formare oggetto di apprezzamento. Unitarietà (*rectius*, coerenza) che, senza confliggere con il principio di reciproca autonomia, potrebbe essere perseguita con l'individuazione normativa di aree di reciproca intersezione, al fine di consentire la messa in opera di meccanismi idonei a prevenire valutazioni che risultino tra loro in aperto contrasto, intorno a una medesima condotta.

Il tema attiene essenzialmente alla coesistenza delle valutazioni di professionalità e di quelle in materia disciplinare, mentre può dirsi strutturalmente evitato a monte nel rapporto tra materia disciplinare e giudizi di responsabilità civile (*infra*), e cioè quanto al rapporto tra

le iniziative risarcitorie – nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – originate da attività di giurisdizione, che si assumono affette da dolo o colpa grave (art. 2 della legge n. 117 del 1988, novellata dalla legge n. 18 del 2015), e il procedimento disciplinare, tenuto conto della formulazione dell'art. 9, comma 1, della citata legge n. 117 (“Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta”).

In continuità con un'opzione interpretativa già adottata in precedenza, la formula normativa in discorso è stata interpretata attraverso la lente del criterio di distinzione delle diverse, e non sovrapponibili, forme di responsabilità che possono configurarsi nell'esercizio della funzione giudiziaria, secondo l'impostazione già illustrata nella parte iniziale (*supra*, § 1). Il che porta già in prima battuta a ricusare ogni impropria forma di automatismo tra l'attivazione di un giudizio (*inter alios*) risarcitorio e l'azione punitiva disciplinare; punto, questo, rilevante, in quanto involge la conformazione dello statuto di responsabilità del magistrato nell'ordinamento.

In una serie di provvedimenti di archiviazione, adottati sia prima sia dopo la novellazione nel 2015 della legge n. 117 del 1988, anche nell'anno da poco decorso, e condivisi dal Ministro della giustizia (che non ha dissentito secondo il meccanismo di cui all'art. 16, comma 5-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006), la Procura generale ha costantemente ritenuto che 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.

Il complesso delle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006 e della legge n. 117 del 1988 porta a escludere che per il solo fatto che sia esercitata l'azione di responsabilità civile possa e debba essere proposta azione disciplinare nei confronti del magistrato al quale è ascrivibile il provvedimento in relazione al quale è stata avviata la prima di dette

azioni. Infatti, gli elementi costitutivi dell'illecito civile di danno e quelli dell'illecito disciplinare non coincidono. Per ciò che concerne la pregiudizialità, poi, varrebbe semmai la previsione di una “inversione” del rapporto tra i giudizi, in considerazione dell'ipotizzabilità, di regola, dell'antioriorità di quello disciplinare.

Su un piano di sistema, del resto, è acquisito nella cognizione disciplinare che l'intervento sanzionatorio non ha a oggetto il risultato dell'attività giurisdizionale e le conseguenze dei suoi possibili errori, bensì il comportamento deontologicamente deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione (S.U., n. 11069, del 2012). Emerge anche in questa prospettiva l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello civile, secondo una linea ora pienamente avvalorata dal giudice delle leggi (Corte Cost., n. 169, del 2021).

Per riprendere, conclusivamente, una considerazione contenuta, di regola, nei decreti di archiviazione dell'Ufficio, “affermare che il Procuratore generale debba sempre e comunque esercitare l'azione disciplinare perché la domanda risarcitoria è stata semplicemente dichiarata ammissibile equivarrebbe a dire che il fatto disciplinare si identifica nella ammissione della domanda da parte di un giudice adito per danni (nei confronti dello Stato), e ciò non può essere sostenuto”. 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*) e *h*) – tenendo conto della diversità di valutazione che si impone in relazione ai due diversi ambiti.

Riguardo, infine, ai rapporti con la responsabilità penale, l'autonomia del procedimento disciplinare (dovuta alla sua incidenza esclusivamente sul rapporto di impiego) va coordinata con la previsione di un illecito dipendente dalla commissione di un reato (art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006), cui conseguono la necessità di coordinamento tra i due procedimenti e la rilevanza in sede disciplinare della sentenza

penale irrevocabile secondo le previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006.

Sul primo versante, anche nell'anno decorso l'Ufficio ha fatto applicazione dell'istituto della sospensione allineandosi agli indirizzi della giurisprudenza della Corte regolatrice che – in sintonia con l'impostazione sempre sostenuta dalla Procura generale – ha definitivamente adottato l'indirizzo secondo cui la sospensione del procedimento, sia esso in fase predisciplinare o disciplinare, può e deve essere stabilita non solo quando il fatto oggetto della sede penale e quello oggetto della valutazione disciplinare siano in rapporto di assoluta identità, come ad esempio nel caso in cui si tratti di illecito “conseguente a reato” *ex* art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, ma anche quando si abbia riguardo alla “medesima vicenda”, ossia quando i due procedimenti abbiano una comune riferibilità a una stessa vicenda storica, se l'accertamento del processo penale comunque rilevi e influisca su quello oggetto del procedimento disciplinare, all'esito di una valutazione globale del contesto.

Questa impostazione dà rilievo al concetto di “*medesimezza*” non in senso normativo, ma in senso storico-naturalistico (*ex plurimis*, S.U., n. 20385, del 2021), in funzione anche dell'esigenza di assicurare l'unitarietà del procedimento disciplinare e di evitare l'effetto deteriore della moltiplicazione dei procedimenti disciplinari.

Non sempre, però, è agevole individuare i presupposti fattuali riconducibili al concetto di medesima vicenda storica cui consegue la sospensione del procedimento disciplinare. L'orientamento dell'Ufficio è di rimettersi, nei casi dubbi, alle valutazioni del giudice disciplinare chiedendo la celebrazione del giudizio pur in pendenza del procedimento penale, facendo salva la sospensione del giudizio da parte del giudicante.

L'esito del procedimento penale condiziona quindi i tempi e le modalità di definizione di quello disciplinare. Nel caso di giudizio penale è necessario attendere la formazione del giudicato, tenendo peraltro presente il principio, costantemente applicato da questo Ufficio e anche recentemente ribadito dalle Sezioni Unite (n. 22428 del 2023), secondo cui il giudicato penale non preclude in sede disciplinare una

rinnovata valutazione dei fatti accertati dal giudice penale, essendo diversi i presupposti delle rispettive responsabilità e i beni giuridici protetti, fermo restando il solo limite dell'immutabilità dell'accertamento dei fatti nella loro materialità, così come compiuto dal giudice penale, sicché, se è inibito al giudice disciplinare di ricostruire l'episodio posto a fondamento della incolpazione in modo diverso da quello risultante dalla sentenza penale dibattimentale passata in giudicato, sussiste tuttavia piena libertà di valutare i medesimi accadimenti nell'ottica, indubbiamente più rigorosa, dell'illecito disciplinare. Ciò in quanto – come precisato da ultimo dalla citata decisione – le uniche decisioni penali totalmente vincolanti per il giudice disciplinare sono, a norma dell'art. 20 del d.lgs. 109 del 2006, quelle pronunciate con le formule “il fatto non sussiste” e “l'imputato non lo ha commesso”, sempreché, da un lato, vi sia perfetta e completa coincidenza tra i fatti contestati nelle due sedi e, d'altro canto, la sussistenza del fatto reato o la sua attribuzione all'imputato siano state escluse con riferimento a tutti gli elementi materiali rilevanti sul piano disciplinare.

Di contro, nel caso di archiviazione del procedimento penale, l'Ufficio ritiene che, quando ne sia il caso, la sospensione del procedimento possa farsi cessare anche prima di quel momento e precisamente all'atto della comunicazione alla Procura generale, da parte dell'Ufficio giudiziario competente, della formulazione della richiesta di archiviazione e ciò in forza del rilievo di ordine pratico della frequente dilazione temporale tra richiesta del pubblico ministero e decreto del giudice per le indagini preliminari, e dell'esigenza di non lasciare indefinitamente in sospeso un procedimento – il quale può avere conseguenze per il magistrato su piani estranei alla materia disciplinare – specie quando dagli elementi acquisiti, e dalla stessa narrazione e valutazione del pubblico ministero in sede penale, si ricavano plausibili, fondati, motivi per ritenerne l'adesione da parte del g.i.p.

L'eventuale dissenso del g.i.p. e il successivo esercizio dell'azione penale legittimano, infatti, l'esercizio dell'azione disciplinare. Le Sezioni Unite civili, con la decisione, n. 26371, del 10 ottobre 2024 hanno, infatti, affermato che il provvedimento di archiviazione «non assume il carattere della definitività peculiare delle pronunce giurisdizionali aventi contenuto decisorio, e può, invece, essere successivamente

revocato dallo stesso organo che l'ha emesso» (S.U., n. 26809, del 19 dicembre 2009). «L'eccezione a tale regola è che il potere di revoca non può essere esercitato *quomodolibet*, ma presuppone l'emersione di “nuovi elementi” (S.U., n. 14664, del 5 luglio 2011)». E, dunque, il procedimento disciplinare può essere avviato, «non per effetto di un mero “ripensamento”, ma in conseguenza del rinvio a giudizio dell'incolpato: e il rinvio a giudizio costituisce effettivamente quel “fatto nuovo” che, secondo la già ricordata decisione della Corte di cassazione S.U., n. 14664, del 2011, consente la revoca dell'archiviazione». «L'esercizio dell'azione penale, in definitiva, non è un mero esercizio di qualificazione giuridica della condotta, ma è un fatto oggettivo che rileva come elemento discrezionale tra i vari tipi di illecito disciplinare, e dal quale dipende il titolo dell'incolpazione. Esso, dunque può ben costituire uno di quegli “elementi di novità” che, secondo la Corte di cassazione S.U., n. 14664, del 2011, consentono la revoca del provvedimento di archiviazione del procedimento disciplinare.».

3. Informazione e trasparenza dell'attività disciplinare.

Come ogni anno, anche nel 2024 sono pervenute alla Procura generale numerose richieste di informazione sulla pendenza o sull'esito di procedimenti disciplinari, provenienti da soggetti privati e pubblici. Si è quindi riproposto il tema dell'accesso agli atti del procedimento, con riguardo sia alla fase predisciplinare, che a quella dell'istruttoria disciplinare.

La questione è stata da tempo risolta dall'Ufficio tenendo conto che l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006 prevede che la comunicazione della contestazione disciplinare deve essere effettuata esclusivamente all'incolpato e al Ministro della giustizia e, quindi, esclude che alla notizia abbiano accesso parti diverse; mentre, una volta esercitata l'azione e aperta la fase del giudizio presso la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, l'ostensibilità degli atti ricade nell'ambito della regolazione propria di tale fase e si intesta sul giudice disciplinare, a quel giudice – se e quando ne sussista un interesse, ai sensi dell'art. 116 c.p.p. – dovendosi rivolgere la relativa

istanza di accesso documentale (anche in ordine al se sia stato svolto un tale giudizio). Anche in ragione alla descritta estraneità della tutela dell'esponente agli scopi giustificativi del processo disciplinare, nonché della natura del procedimento (anche predisciplinare), risultano inapplicabili le regole sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso agli atti del procedimento, secondo la legge n. 241 del 1990 e, a maggior ragione, secondo lo strumento dell'accesso civico c.d. generalizzato (d.lgs. n. 33 del 2013, artt. 5 e 5-*bis*).

Uno dei caratteri che connota l'attività svolta nella fase predisciplinare è invero la riservatezza degli atti, nei confronti dell'esponente e del magistrato cui la stessa si riferisce, che concerne altresì la fase disciplinare (sino alla conclusione delle indagini), coerentemente alla finalità della responsabilità disciplinare e, come accennato, con la preordinazione del relativo procedimento alla tutela non dell'interesse del denunciante, bensì dell'amministrazione della giustizia.

In considerazione di detto carattere, con Ordine di servizio n. 44 del 17 dicembre 2019 (pubblicato nel sito *web* dell'Ufficio e le cui direttive sono state dunque rese congruamente conoscibili a tutti i cittadini) sono state regolamentate le modalità di trattazione delle istanze di informazione e di accesso agli atti e le notizie ostensibili. Nel corso del 2024, con provvedimento dei due Avvocati generali preposti al Servizio, si sono ulteriormente precisati i contenuti delle motivazioni in risposta alle istanze di informazione, nello sforzo di esplicitare e rendere accessibili le premesse giuridiche che supportano la posizione dell'Ufficio.

Questa, peraltro, risulta del tutto in linea con le determinazioni del Giudice amministrativo. Con la recente sentenza n. 4014 del 2 maggio 2024 il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, confermando la pronuncia di primo grado, ha ribadito il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui la natura giurisdizionale, e non amministrativa, del procedimento disciplinare, anche nella fase che precede la formulazione dell'incolpazione ovvero della archiviazione della notizia, esclude che l'accesso agli atti possa seguire le regole di cui agli artt. 22 ss. della legge n. 241 del 7 agosto 1990, "atteso che quelli di cui si chiede l'ostensione non sono documenti amministrativi, bensì atti processuali". È stato ribadito, in particolare, che tale carat-

terizzazione “connota anche la fase preliminare, in quanto segmento del procedimento disciplinare preordinato alla verifica dei presupposti dell’azione disciplinare stessa, ma anche all’accertamento dell’esistenza di un illecito che, se di scarsa rilevanza (ai sensi dell’articolo 3-*bis* del d.lgs. 109 del 2006) ne legittima la definizione con un provvedimento di archiviazione, quale esito della valutazione sul merito della ipotetica “accusa” di violazione degli obblighi di rilevanza disciplinare sanciti dal ridetto testo normativo”.

Il Consiglio di Stato nell’occasione ha ribadito trattarsi di “principi consolidati, in quanto confermati da copiosa giurisprudenza, dai quali non v’è motivo per discostarsi (*cfr.* Cons. Stato, IV, n. 2302, del 6 aprile 2020; Cons. Stato, Sez. V, n. 2309, del 6 aprile 2020; Cons. Stato, Sez. V, n. 2593, del 29 marzo 2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 5712, del 3 agosto 2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 5647, del 7 luglio 2022; Cass. civ., S.U., n. 14664, del 2011)”.

L’arresto del supremo organo della giustizia amministrativa ha ritenuto “dirimente che, in base al combinato disposto di cui agli artt. 14, comma 3, e 15, comma 4, del d. lgs. n. 109 del 2006, può essere data notizia dell’esercizio dell’azione disciplinare esclusivamente al Ministro della giustizia, al Consiglio Superiore della Magistratura e all’incolpato, ma non al denunciante; analogamente, ai sensi dell’art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006, il «provvedimento di archiviazione», con cui può essere definita la fase predisciplinare, è comunicato al solo Ministro della giustizia il quale, se dissente, può esercitare l’azione disciplinare.

In applicazione del brocardo interpretativo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, “il terzo denunciante, in quanto non espressamente menzionato tra i soggetti legittimati ad avere notizia dell’avvio del procedimento o copia del provvedimento di conclusione della fase predisciplinare non ha titolo neppure per avere copia, in generale, degli atti istruttori relativi a tale fase di verifica preliminare”: il sistema delle norme indica la precisa volontà legislativa, una volta operato il bilanciamento degli interessi, di dare prevalenza alle esigenze di riservatezza previste a tutela della indipendenza dei magistrati, per i quali “il doveroso rispetto delle regole di deontologia e correttezza professionale è assicurato, nell’ambito del rapporto di servizio, da par-

te degli organi a ciò preposti dalla legge, sebbene con modalità tali da garantirne il massimo riserbo, anche a fronte di esigenze di carattere difensivo opposte motivatamente da soggetti terzi, come accade nel caso di specie”.

Il Consiglio di Stato corrobora ulteriormente le proprie conclusioni attraverso il richiamo agli insegnamenti della stessa Corte costituzionale, che in più occasioni, da ultimo con la sentenza n. 170 del 2015, ha chiarito che il legislatore “è stato indotto a configurare tale procedimento «secondo paradigmi di carattere giurisdizionale» (sentenza n. 497 del 2000) per l’esigenza precipua di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura (sentenze n. 87 del 2009 e n. 262 del 2003).”.

Infine, nel senso della natura giurisdizionale anziché amministrativa anche degli atti di indagine, il Giudice amministrativo ritiene conclusiva la previsione di cui dall’art. 16, comma 2, del predetto decreto legislativo secondo cui: “Per l’attività di indagine si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale...”: rinvio che, nella sua portata onnicomprensiva, ricomprende certamente anche “le sommarie indagini preliminari” di cui all’art. 15, comma 1, prodromiche alla decisione sull’avvio dell’azione disciplinare, oltre al provvedimento di archiviazione che ne segna la conclusione.

Gli atti della fase predisciplinare si collocano in un “medesimo e unitario procedimento – disciplinare – avente natura sostanzialmente giurisdizionale”: non può dunque logicamente, ancor prima che giuridicamente, ammettersi “una cesura ontologica tra fase (necessaria) *ante* incolpazione e successiva fase (eventuale) *post* incolpazione, tale da determinare una differente applicabilità della disciplina in materia di accesso. L’istanza di accesso riguarda infatti atti che assolvono a una imprescindibile funzione strumentale all’ulteriore prosieguo del procedimento, partecipando consequenzialmente della natura giurisdizionale dello stesso: per tali sono quindi sottratti alla disciplina generale sull’accesso agli atti amministrativi *stricto sensu* intesi.”.

Nell’occasione il Consiglio di Stato, senza incertezze né margini di ripensamento, ribadisce pertanto la natura giurisdizionale dell’intero procedimento disciplinare, sin dalla ricezione della notizia

da parte della Procura generale, cui spetta, unitamente al Ministro della giustizia, il potere di iniziativa disciplinare (art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006). L'approdo è da tempo condiviso anche dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che dopo un iniziale orientamento di segno contrario, ha poi virato sulla soluzione di segno opposto che riconosce l'impossibilità di attrarre i provvedimenti assunti in materia disciplinare nell'orbita dell'amministrazione "poiché essi non perseguono finalità riconducibili a tale area, né effettuano in alcun modo ponderazioni di interessi in chiave di imparzialità (amministrativa) *ex art. 97 Cost.*, bensì hanno finalità di giustizia e, per ciò che concerne l'archiviazione, si pongono come alternativa allo sbocco, certamente giurisdizionale ed eventualmente sanzionatorio, susseguente all'esercizio dell'azione. Da ciò la sottrazione delle archiviazioni disciplinari al regime di impugnazione presso la giurisdizione amministrativa. Questa configurazione è l'unica in armonia con le coordinate costituzionali della potestà disciplinare, di cui è menzione nell'art. 105 e nell'art. 107 della Carta fondamentale, in diretta correlazione con la garanzia ordinamentale dell'organo di governo autonomo della magistratura. L'interesse sotteso alla funzione disciplinare intercetta come tale la funzione giurisdizionale affidata ai magistrati, influenzando su di essa e ripetendone la specificità, così da far dire che il relativo procedimento si colloca in un'area "giurisdizionalizzata" del suo complesso".

Da questa premessa generale discende, coerentemente, il corollario circa la riservatezza degli atti, e la loro non ostensibilità al terzo che li reclama in nome di un diritto alla trasparenza che non si concilia con la stessa fisionomia del procedimento, e che d'altronde non è supportato da un interesse specifico in capo all'esponente.

In aggiunta, è poi opportuno ricordare che i Principi fondamentali sull'indipendenza della magistratura (adottati dal VII Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del reato tenutosi a Milano dal 26 agosto al 6 settembre 1985 e approvati dalle risoluzioni dell'Assemblea generale 40/32 del 29 novembre 1985 e 40/146 del 13 dicembre 1985) stabiliscono (all'art. 17) che l'esame di un'accusa o un reclamo presentato contro un giudice nella sua capacità giudiziaria e professionale (*A charge or complaint made against*

a judge in his/her judicial and professional capacity) nella sua fase iniziale è tenuto riservato (*The examination of the matter at its initial stage shall be kept confidential*), salvo che il giudice non ritenga diversamente. La *Opinion n. 3 of the Consultative Council of European Judges (C.C.J.E.) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Strasburgo, 19 novembre 2002, enuncia, dal suo canto, che le persone le quali «affermano di aver sofferto a causa dell'errore professionale di un giudice [...] devono avere il diritto di presentare qualsiasi reclamo alla persona o all'organo responsabile dell'avvio dell'azione disciplinare. Ma non possono avere il diritto di avviare o insistere sull'azione disciplinare» (art. 67).

La Procura generale ha comunque operato per rendere trasparenti le proprie decisioni, pur nel vincolo costituito dal carattere riservato degli atti della procedura predisciplinare e della non ostensibilità del provvedimento conclusivo. In tale prospettiva, sin dal 2020, è stata disposta la pubblicazione nel sito *web* della Procura generale, accessibile a tutti i cittadini (all'indirizzo *web* https://www.procuracassazione.it/it/massime_di_archiviazione.page) di una sorta di massimario dei decreti di archiviazione, che dà conto di alcuni di essi, in particolare di quelli che hanno affermato principi di più generale valenza.

La pubblicazione è stata disposta al fine di rendere pubblici i criteri utilizzati per l'archiviazione, così da consentire ai magistrati e ai cittadini tutti di avere contezza dei casi nei quali, secondo l'orientamento dell'Ufficio della Procura generale, una condotta può integrare gli elementi costitutivi di una delle fattispecie disciplinari tipizzate, privilegiando dunque una massimazione improntata a semplicità e chiarezza, avendo altresì cura di evitare ogni riferimento che possa consentire l'identificazione dei soggetti (parti private e magistrati) coinvolti dalla vicenda definita con l'archiviazione. Si è cercato in tal modo di realizzare un ragionevole equilibrio delle esigenze di trasparenza dell'agire e di tutela della riservatezza.

Con Ordine di servizio dell'11 novembre 2021 del Procuratore generale Aggiunto, dirigente del Servizio disciplinare, e dell'Avvocato generale coordinatore di detto Servizio, sono state emanate le direttive

di dettaglio relative all'*an* e al *quomodo* della massimazione ed è stato approvato l'elenco dei c.d. "titoletti", ispirato all'intento di rendere agevolmente percepibili i principi, anche da parte dei cittadini che non siano magistrati, avvocati o studiosi del diritto. Con l'Ordine di servizio n. 1 del 2024, la funzione di redigere le massime relativamente ai provvedimenti che presentano interesse e valore di precedente, è stato attribuito direttamente alla competenza dei due Avvocati generali.

Sempre a proposito delle iniziative attuate per rafforzare le esigenze di trasparenza dell'attività, va pure ricordato che nel sito *web* della Procura generale sono pubblicati gli ordini di servizio (n. 34 del 2020 e n. 44 del 2019) concernenti le modalità da osservare nell'inoltro degli esposti.

4. L'organizzazione del servizio disciplinare: la fase predisciplinare.

Le considerazioni sopra svolte rendono palese l'importanza nevralgica del relativo servizio nell'ambito delle complessive attribuzioni dell'Ufficio.

In coerenza con la finalità del presente *Intervento*, quale fissata nella *Introduzione*, dovendo in questa sede essere focalizzata l'attenzione esclusivamente sulle innovazioni dell'organizzazione introdotte nell'anno decorso, per la modalità di organizzazione del Servizio disciplinare si impone il rinvio alle descrizioni contenute nei precedenti *Interventi*. In particolare, a quelli per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2023 e 2024, tenuto conto che nello scorso anno dette modalità non sono state sostanzialmente innovate.

È, quindi, sufficiente ricordare che il Servizio è organizzato con l'individuazione di un gruppo di magistrati, attualmente in numero di 15, cui è affidato l'intero *iter* procedimentale, dallo spoglio iniziale delle segnalazioni pervenute, allo svolgimento delle «sommarie indagini preliminari» (art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006) e alla redazione del provvedimento di archiviazione, allo svolgimento delle indagini, nel caso di esercizio dell'azione disciplinare, da parte

del Ministro della giustizia o del Procuratore generale. La scelta di assegnare gli stessi magistrati a entrambe le fasi, predisciplinare e disciplinare, è stata confermata, per garantire, in linea di principio, una migliore gestione dei procedimenti, poiché assicura – con alcuni temperamenti – la continuità della delega, dalle fasi istruttorie a quella del giudizio dinanzi al giudice disciplinare e, con essa, il mantenimento dell'assieme conoscitivo e di riflessione sulla vicenda maturato nel corso dell'istruttoria.

Le due fasi sono dirette, rispettivamente, da due Avvocati generali (soluzione introdotta dai Criteri organizzativi del 2022) che si coordinano tra loro e con il Procuratore generale, seguendo le modalità operative riviste con l'Ordine di servizio n. 30 del 1° giugno 2023.

Per ciò che concerne più specificamente la fase predisciplinare, da svolgere nell'osservanza del termine di un anno dalla notizia del fatto per la promozione dell'azione disciplinare (art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006), all'esito del quale può comunque optarsi per l'archiviazione (art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006), va detto che sin dal 2023, con l'Ordine di servizio n. 43, si è scelto di attribuire a ciascun Sostituto assegnato al Servizio, a rotazione secondo turni giornalieri prefissati, il compito di prendere visione delle segnalazioni giunte, al fine di selezionare le notizie meritevoli di iscrizione predisciplinare, su cui procedere negli accertamenti con lo svolgimento delle sommarie indagini, ove necessarie.

È infatti propriamente con l'iscrizione del procedimento che la fase predisciplinare trova inizio. Deve però sottolinearsi l'importanza della preliminare attività di filtro che, dato il gran numero di segnalazioni ed esposti, si è rivelata essenziale per una necessaria opera di selezione delle notizie di un qualche possibile rilievo disciplinare, su cui procedere negli accertamenti con lo svolgimento delle sommarie indagini, ove necessarie.

Ai fini dell'identificazione della notizia non meritevole di iscrizione, come tale definibile immediatamente mediante provvedimento di allegazione agli atti della Segreteria (nell'osservanza delle vigenti direttive, anche quanto alla successiva comunicazione al Ministro della giustizia), con l'Ordine di servizio n. 44 del 4 ottobre 2023

sono state specificate nuove direttive cui attenersi secondo criteri di omogeneità e oggettività. In particolare, va disposta l'iscrizione di procedimento predisciplinare in caso di: comunicazione da parte dell'Autorità giudiziaria di apertura di procedimento penale a carico di magistrato, anche se è già stata richiesta l'archiviazione da parte del p.m.; esposti e segnalazioni provenienti dal Consiglio Superiore della Magistratura e da magistrati (anche se non titolari di funzioni direttive o semidirettive); esposti e segnalazioni – in particolare se provenienti da Avvocati – che riguardano più propriamente l'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte del magistrato devono, di regola, essere trattati disponendo l'iscrizione di procedimento predisciplinare, salvo che non sia di immediata evidenza che sono diretti esclusivamente a sindacare l'attività giurisdizionale e a ottenerne un riesame nel merito, senza evidenziare condotte di rilievo disciplinare e, quindi, non costituenti, appunto perché tali, “notizia circostanziata”.

Vanno invece definiti, sempre in via tendenziale, mediante allegazione agli atti di segreteria gli esposti (soprattutto se provenienti da privati) in caso di evidente genericità o incoerenza della narrazione dei fatti, e/o del carattere seriale dell'esposto medesimo e, dunque, di inesistenza di una “notizia circostanziata”.

Nell'*Intervento* del 29 gennaio 2021, per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2020, si è dato conto della genesi di detta modalità di trattazione delle notizie, precisando che, «nell'osservanza del principio di leale collaborazione, di tale modalità di trattazione il Ministro della giustizia è stato previamente informato (mediante interlocuzioni orali) e la stessa è stata poi formalmente comunicata con nota del 16 luglio 2020, prevedendo che delle archiviazioni ‘dirette’ sia data notizia al Ministro». La segreteria cura la periodica redazione dell'elenco dei provvedimenti di allegazione agli atti di segreteria, al fine della trasmissione, “di regola ogni 15 giorni” da parte dell'Avvocato generale preposto al settore predisciplinare al Ministero della giustizia, nell'osservanza delle modalità stabilite nei Criteri organizzativi, nonché negli Ordini di servizio n. 34 del 2020 e n. 30 del 2023, con l'indicazione che detti provvedimenti di allegazione e le relative segnalazioni sono disponibili, per l'eventuale trasmissione in copia, per esteso, al Sig. Ministro.

L'automatica distribuzione delle segnalazioni, secondo un criterio temporale oggettivo determinato dalla data di ricezione della notizia, si correla pertanto alla già richiamata, esplicita, previsione dei criteri comuni da applicare al fine di optare per la scelta fra l'iscrizione pre-disciplinare, ovvero l'atto di segreteria, e alla sottoposizione in ogni caso dei provvedimenti di entrambe le tipologie al visto dell'Avvocato generale preposto alla specifica fase del Servizio. A ciò si aggiunga che, sempre per previsione di carattere generale, è stato indicato come criterio da applicare al momento dell'assegnazione del fascicolo, quello della tendenziale individuazione del destinatario nello stesso Sostituto autore dell'iscrizione: con ciò volendosi introdurre un criterio di efficientamento, capace di evitare il doppio esame in fase precedente e successiva all'iscrizione, e in grado anche di rispondere a principi di trasparenza e di automatismo temperato in fase di assegnazione.

Per dare conto di questa ingente attività basti riferirsi al dato numerico: anche nel 2024, a fronte del pervenimento di 1715 notizie della più varia provenienza (privati cittadini, avvocati, Autorità giudiziarie, Dirigenti degli Uffici, Consiglio Superiore della Magistratura, ma anche la diretta verifica del contenuto di notizie di stampa), sono stati emessi 1115 atti di segreteria. In aggiunta al già notevole impegno rappresentato dall'attività di esame del complesso delle notizie pervenute, si è già dato conto nell'*Intervento* dello scorso anno, cui si rinvia (pg. 200-201) dell'attribuzione al Servizio pre-disciplinare (con Ordine di servizio n. 9 del 13 febbraio 2023) del compito concernente l'esame dei decreti di condanna per equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001 (c.d. *Legge Pinto*): con tale provvedimento sono stati fissati i parametri di valutazione della comunicazione ai fini della qualificazione della stessa come 'notizia circostanziata'; è stata stabilita una modalità di gestione informatica delle comunicazioni e la distribuzione delle stesse tra i Sostituti Procuratori generali sulla scorta di un predeterminato e oggettivo criterio geografico (il numero dei decreti di condanna per equa riparazione pervenuti nel 2024 è stato complessivamente pari a 14.625).

Va infine dato conto che è in corso di realizzazione l'ammodernamento del sistema informativo dell'intero settore disciplinare. Il nuovo applicativo elettronico, di imminente rilascio, consentirà la formazione,

la gestione e l'archiviazione del fascicolo disciplinare in forma immateriale, sin dalla ricezione e dall'iscrizione delle notizie di rilevanza disciplinare, con progressivo abbandono dei tradizionali canali di deposito cartaceo degli atti, fino alla redazione automatizzata, assistita, precompilata o in forma semplificata dei decreti di archiviazione e dei provvedimenti giurisdizionali (interlocutori o definitivi) dei singoli procedimenti, che, a regime, muniti di firma digitale, potranno essere trasmessi telematicamente al Ministro della giustizia e alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il sistema informatico, paragonabile a una aggiornata e innovativa “console del magistrato” per la gestione del procedimento disciplinare in tutte le sue fasi, contenendo utili e potenziate funzioni redazionali e di ricerca o di utilità, consentirà una più efficace compilazione e consultazione (anche da remoto, nel rispetto dei principi di segretezza) degli atti processuali, l'immediato controllo sul rispetto dei termini processuali previsti a pena di decadenza per il tempestivo esercizio dell'azione disciplinare, nonché la ricerca e l'incrocio degli atti in formato nativo digitale. Il completamento del progetto di informatizzazione permetterà, altresì, l'automatica formazione degli elenchi completa di tutti gli elementi utili – anche a fini statistici – per l'identificazione delle pratiche, con il conseguente agevole arricchimento dell'informazione semplificata al Ministro della giustizia.

5. L'archiviazione del procedimento all'esito della fase predisciplinare: orientamenti.

Richiamando le considerazioni svolte in ordine alla natura giurisdizionale anche della fase predisciplinare – in particolare secondo i principi più volte ribaditi anche dal Consiglio di Stato – deve essere sottolineata la peculiarità dell'attribuzione al Procuratore generale del potere di archiviazione della notizia.

Secondo la legge (art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006), l'archiviazione può essere disposta «se il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-*bis* o forma

oggetto di denuncia non circostanziata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, ultimo periodo, o non rientra in alcuna delle ipotesi previste dagli articoli 2, 3 e 4 oppure se dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso». La disposizione attribuisce al Procuratore generale un potere valutativo da esercitare in esito alla fase predisciplinare, sulla base degli elementi raccolti anche a seguito delle “sommarie indagini disciplinari”, svolte secondo la previsione del comma 1 dell'art. 15. Il potere-dovere di esercitare l'azione concerne dunque anche la possibilità di ritenere la condotta scriminata, in quanto di “scarsa rilevanza” all'esito dell'apprezzamento delle concrete conseguenze offensive del fatto.

Il Procuratore generale è dunque, nel caso di archiviazione, giudice a pieno titolo, nella massima espressione della sua natura di organo di giustizia e di garanzia rispetto a una disciplina nevralgica per l'equilibrio dell'assetto dei poteri. La latitudine del potere di archiviazione è stata meglio definita dalle Sezioni Unite quando 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, 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.)» (S.U., n. 14664, del 2011).

La peculiare attribuzione al Procuratore generale del potere di archiviazione trova un bilanciamento nella previsione legislativa della facoltà attribuita al Ministro di iniziare l'azione nel caso di archiviazione della notizia (art. 16, comma 5-*bis*), a cui operativamente corrisponde la tempestiva trasmissione da parte dell'Ufficio di tutti i provvedimenti di tal segno, per consentire al Ministro stesso di potersi autonomamente determinare dopo avere preso visione delle determinazioni dell'organo contitolare dell'azione disciplinare.

Allo scopo di garantire la conoscibilità degli orientamenti, nel rispetto della regola della riservatezza, dinanzi approfondita, è continuata la massimazione dei decreti di archiviazione, limitatamente a quelli recanti principi di interesse generale. In tal modo è data notizia non delle vicende individuali, che restano rigorosamente anonime, ma dei paradigmi di principio a cui l'Ufficio si attiene nel definire

il procedimento con l'archiviazione, in luogo dell'esercizio dell'azione disciplinare.

Dalla consultazione dell'archivio accessibile alla generalità dei cittadini, è possibile avere conoscenza dei principi che fondano le determinazioni di archiviare il procedimento predisciplinare, per la carenza dei presupposti che impongono di dare avvio all'azione disciplinare.

Il primo discrimine riguarda la chiara definizione dell'oggetto proprio della responsabilità disciplinare, che, richiamando quanto sin qui detto, non può coincidere con il mero errore nell'attività di accertamento del fatto, ovvero di interpretazione e applicazione della legge: è dunque importante ribadire che l'insindacabilità in ambito disciplinare dei provvedimenti giurisdizionali e delle interpretazioni adottate esclude che la loro inesattezza tecnico-giuridica possa, di per sé sola, configurare l'illecito disciplinare del magistrato, "a meno che sia conseguenza di scarso impegno e ponderazione o di approssimazione e limitata diligenza, ovvero sia indice di un comportamento del tutto arbitrario e rischi perciò di compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario". Per alcuni dei casi in cui si è ritenuta operante la c.d. "clausola di salvaguardia" di cui al comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006 anche, e già, nella fase predisciplinare si impone il rinvio al 'massimario' pubblicato nel sito *web*. Tra questi, peculiari quelli in cui il magistrato ha assunto proprie determinazioni denunciate come erranee in ordine all'applicazione delle garanzie che l'art. 103 c.p.p. riconosce in favore del difensore in caso di ispezioni, perquisizioni e sequestri, condotte rispetto alle quali deve pur sempre farsi valere la clausola di salvaguardia già richiamata. Sono stati ritenuti insussistenti i presupposti di una notizia circostanziata di illecito disciplinare nel caso del pubblico ministero che nelle sue requisitorie utilizzi argomentazioni criticabili dal punto di vista logico-giuridico, quando ricostruisca correttamente la fattispecie nella sua analisi complessiva e valuti, con la discrezionalità che connota la funzione, tutti gli elementi costitutivi del reato, dovendosi in tal caso fare applicazione della clausola di salvaguardia imposta dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 2006.

Sempre nel campo degli illeciti funzionali, per quel che attiene i ritardi, altro ambito di forte attenzione dall'esterno, ma anche dall'interno della magistratura, l'Ufficio conformandosi a principi

oramai consolidati ha ribadito, sempre nel corso del 2024, che il mero dato oggettivo del superamento del termine processuale di deposito dei provvedimenti non determina l'automatica rilevanza disciplinare della condotta, posto che tale ritardo deve risultare qualificato in quanto reiterato, grave e ingiustificato, ferma la presunzione relativa di non gravità indicata dalla legge relativamente al ritardo che non eccede il triplo dei termini previsti dalla legge per il compimento dell'atto (art. 2, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 109 del 2006). Parimenti si è escluso che debba procedersi disciplinarmente pur nel caso di ritardi nel deposito dei provvedimenti, qualora il fatto possa ritenersi di scarsa rilevanza e comportare l'applicazione della scriminante di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, nel caso in cui gli stessi non abbiano fatto venir meno la fiducia e la considerazione delle parti che subiscono direttamente gli effetti dei ritardi medesimi e, per altro, non abbiano compromesso l'immagine del magistrato nell'ambiente giudiziario in cui egli opera in ragione della bassa incidenza oggettiva della reiterazione. Sempre in tema di ritardi, ha ritenuto l'Ufficio che l'adozione di un piano di rientro non possa costituire, in sé, un indice della gravità e della natura ingiustificata del ritardo nel deposito dei provvedimenti, trattandosi di soluzione organizzativa finalizzata a garantire il recupero dell'efficienza dell'Ufficio, con la conseguenza che, anche in caso di sua predisposizione, occorre verificare l'idoneità dei ritardi medesimi a integrare l'illecito disciplinare ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 109 del 2006. Specificamente, per quel che riguarda l'attività del pubblico ministero, nel caso di ritardo nell'esercizio dell'azione penale i parametri legislativi di cui all'art. 2, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 109 del 2006, corrispondenti a reiterazione, gravità e ingiustificatezza, non possono prescindere dalla valutazione dei tempi fisiologici della riflessione del pubblico ministero, ossia di quello *spatium deliberandi* a questi indispensabile per la ponderata formazione, dopo la chiusura delle indagini preliminari, del proprio convincimento e delle proprie determinazioni tra istanza di archiviazione e richiesta di rinvio a giudizio.

Restando nell'ambito degli illeciti funzionali, si è ritenuto non integrare la grave scorrettezza sanzionabile disciplinarmente ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), d.lgs. n. 109 del 2006 quei comportamenti che, pur connotati dalla mancanza di rispetto delle regole

dell'educazione, non trasmodino in mancanza di rispetto per la dignità della persona o non finiscano per incidere sul buon svolgimento del servizio, essenzialmente in ragione della loro abitualità. Per avere rilievo disciplinare alla stregua della previsione di legge, i comportamenti devono comunque riferirsi ai rapporti tra colleghi suscettibili di influire sulle relazioni rilevanti ai fini dello svolgimento dell'attività e tra gli Uffici, o investire le relazioni di tipo personale che intercorrono con soggetti che tali relazioni hanno intessuto con il magistrato per il ruolo che questi svolge, dal momento che il bene giuridico specifico tutelato dalla richiamata norma consiste essenzialmente in quello del buon andamento dell'Ufficio giudiziario e della sua stessa unitarietà funzionale.

Un terreno di severo impegno per la giustizia disciplinare riguarda la fondamentale questione della libertà di espressione del magistrato, e dei limiti entro i quali la sua esplicazione può comprometterne l'imparzialità, ovvero anche solo l'apparenza di imparzialità. La delimitazione è resa complicata dalla generale difficoltà di tracciare i confini di esercizio concreto di un diritto garantito dalla Costituzione, ma che nel caso dei magistrati presenta l'ulteriore, delicata operazione concernente il necessario bilanciamento tra il diritto di manifestazione del pensiero e quello che è il necessario dovere di riservatezza, e naturalmente anche di imparzialità, correlato all'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Operazione che sottintende alcune scelte di valore, a partire da quella che consiste nell'attribuire alla libertà di manifestazione del pensiero da parte del magistrato il primario significato che le è stato riconosciuto dalle stesse linee guida emanate dal Procuratore generale della Corte di cassazione in data 10 marzo 2022, laddove si prevede espressamente che al magistrato "...come per qualunque altro cittadino, la manifestazione del pensiero è libera e costituzionalmente garantita ai sensi del comma 1 dell'art. 21 della Costituzione..." (pag. 4 delle linee organizzative).

Se d'altronde una troppo rigorosa limitazione del diritto costituzionale di manifestazione del pensiero nei confronti dei magistrati, finisce per entrare in rotta di collisione con un principio cardine della vita democratica, ossia con la "pietra angolare" (come si esprime una risalente sentenza della Corte costituzionale, la n. 84 del 1969), rap-

presentata dalla libertà garantita proprio dall'art. 21 Cost., è pur vero che la Corte costituzionale, nei successivi interventi sul tema, ha puntualizzato che l'esercizio del diritto di libera espressione del pensiero, potenzialmente suscettibile di entrare in conflitto con la prescrizione dei doveri di imparzialità e di indipendenza, non può essere privo di limiti, secondo una regola deontologica che va osservata in ogni comportamento, al fine di preservare quella considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione (così Corte Cost., n. 100, del 1981). Il valore dell'imparzialità e quello dell'indipendenza, posti per dettato costituzionale (artt. 10, comma 2, e 104, comma 1, Cost.) “vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità” (Corte Cost., n. 224, del 2009).

La Corte E.D.U. con la sentenza del 9 luglio 2013, *DG c. Italia*, in relazione alla possibile violazione dell'art. 10 della Convenzione in caso di sanzione disciplinare inflitta a magistrato per il contenuto di dichiarazioni rese alla stampa, ha rivendicato la titolarità del compito di verificare, per ciascuna causa, se sia stato rispettato “un giusto equilibrio tra il diritto fondamentale dell'individuo alla libertà di espressione e l'interesse legittimo di uno Stato democratico a vigilare affinché la sua funzione pubblica operi per le finalità enunciate all'articolo 10 § 2”. Precisa poi la Corte E.D.U. che “dal momento in cui è in gioco il diritto alla libertà di espressione dei funzionari, i «doveri e le responsabilità» di cui all'articolo 10 § 2 assumono un significato speciale che giustifica un certo margine di apprezzamento lasciato alle autorità dello Stato convenuto per stabilire se l'ingerenza controversa sia o meno proporzionata allo scopo enunciato (sentenze 26 settembre 1995, *V. c. Germania*, § 53; 2 settembre 1998, *A. e altri c. Regno Unito* § 61). Nel suo approdo più recente, rappresentato dalla sentenza, 20 febbraio 2024, *D. c. Romania*, la Corte E.D.U. ha ribadito il “ruolo speciale della magistratura nella società” che, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, onera le “autorità giudiziarie della massima discrezione quando sono chiamate a dispensare giustizia, al fine di garantire la loro immagine di giudici imparziali”: salvo che la presa di posizione pubblica si inserisca in “un dibattito su questioni di interesse

generale riguardanti le riforme legislative che riguardano il sistema giudiziario”, nel qual caso, “qualsiasi interferenza con l’esercizio della libertà di fornire o ricevere informazioni avrebbe dovuto essere soggetta a un controllo rigoroso, essendo il margine di apprezzamento delle autorità dello Stato convenuto ridotto”.

La questione dei limiti della libertà di espressione del pensiero del magistrato è complessa perché è complesso il bilanciamento di detta libertà, costituzionalmente garantita, con principi di pari rango, i quali impongono che detta libertà deve esplicarsi senza compromettere affidabilità, credibilità e immagine di imparzialità della magistratura, fissati dalla Costituzione ed esplicitati dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Cost., n. 100, del 1981 e, n. 197, del 2018), ma anche dalle Carte e dalla giurisprudenza sovranazionale e internazionali. Questione complessa, la cui difficoltà, come sottolineato dal C.C.J.E., nella *Opinion n. 25 (2022)*, non solleva dall’obbligo di dare contenuto all’imperativo di «trovare un equilibrio tra il diritto fondamentale di un singolo giudice alla libertà di espressione e l’interesse legittimo di una società democratica a preservare la fiducia del pubblico nella magistratura» (§ 31).

Non è questa la sede per affrontare in dettaglio detta questione e occorre solo ricordare che specifici limiti alla comunicazione si ricavano dalle fattispecie disciplinari che configurano quale illecito esternazioni e/o dichiarazioni: nei casi previsti dal d.lgs. n. 109 del 2006: all’art. 2, lettere *c*) (se e in quanto idonee a integrare situazioni che possano integrare l’obbligo di astensione), *d*) (se integrino una condotta “gravemente scorretta”), *u*) (quando si traducano in una violazione dell’obbligo del segreto e/o del dovere di riservatezza), *v*) (concernente l’ipotesi di dichiarazioni o interviste che riguardino i soggetti coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria e le violazioni delle prescrizioni che regolamentano il rapporto del p.m. con gli organi di informazione, recate dall’art. 5 del d.lgs. n. 106 del 2006), *aa*) (concernente la sollecitazione della pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di Ufficio ovvero la costituzione e l’utilizzo di canali informativi personali riservati o privilegiati); all’art. 4, qualora integrino fattispecie di reato.

Il d.lgs. n. 109 del 2006, nella sua originaria formulazione, individuava come illeciti comportamenti del magistrato nell'esercizio delle funzioni, "il rilasciare dichiarazioni e interviste in violazione dei criteri di equilibrio e di misura" (art. 2, lettera *bb*), nonché, tra gli illeciti extrafunzionali, "il rilasciare dichiarazioni e interviste in violazione dei criteri di equilibrio e di misura" (art. 3 lettera *bb*) e, con norma di chiusura, "ogni altro comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell'apparenza" (art. 3 lett. *l*). Tali disposizioni sono state abrogate dalla legge n. 269 del 2006, in quanto ritenute limitatrici della dignità dei magistrati e della libertà di espressione del pensiero.

In linea generale, in gran parte di detti illeciti assume rilievo la verifica dell'osservanza del limite della continenza delle espressioni utilizzate, che non devono trasmodare in frasi ed epiteti umilianti, in attacchi personali consapevolmente lesivi della sfera privata altrui senza alcuna finalità di pubblico interesse, o in espressioni pretestuosamente denigratorie e sovrabbondanti rispetto al fine della cronaca del fatto e della sua critica. L'Ufficio si è conformato alla definizione del requisito della continenza recepita dalla nostra giurisprudenza, attenta all'elaborazione della Corte E.D.U. che, con riferimento alla critica giornalistica, ammette l'uso di toni aspri e pungenti, di idee urticanti, di accenti provocatori, di espressioni esagerate e di affermazioni che disturbano. La giurisprudenza interna ha individuato una linea di confine, che non può essere impunemente oltrepassata, distinguendo tra provocazione, esagerazione e insulto. Linea individuata, in consonanza con la giurisprudenza europea, nell'attacco personale gratuito, nel ricorso al c.d. *argumentum ad hominem*, nell'affermazione diretta ad attaccare la sfera morale della persona, spesso gratuitamente, senza alcuna finalità di pubblico interesse.

Passando alle indicazioni in ordine agli orientamenti espressi (o, comunque, ribaditi) nella fase predisciplinare nell'anno da poco trascorso, di cui si è dato conto nel sito *web*, rinviando per il tema della comunicazione a mezzo *social media* alla parte concernente l'attività disciplinare, è stato escluso che integri i presupposti di uno degli illeciti tipizzati la condotta del Procuratore della Repubblica che emani un comunicato stampa con cui respinge l'accusa rivolta a un sostituto di aver

utilizzato le intercettazioni in casi non consentiti, non condizionando l'attività d'indagine su tale condotta da parte della diversa Procura competente, se rispetti i parametri di verità, rilevanza e continenza delle espressioni usate.

A identica conclusione si è pervenuti con riguardo al caso dell'adozione di provvedimenti in una materia legata a temi di rilevanza sociale, qualora il magistrato abbia, in passato, partecipato a una manifestazione civica, nell'ambito e nei limiti di un civile dibattito, con modalità lecite, nell'osservanza dei limiti imposti dalle funzioni, senza compromissione di affidabilità, credibilità e l'immagine di imparzialità della magistratura, in mancanza altresì di ogni collegamento diretto dell'oggetto della protesta con procedimenti trattati dal magistrato, trattandosi di condotta espressione della libertà di manifestazione del pensiero.

Non diversamente, è stata esclusa la sussistenza dei presupposti di un illecito disciplinare nella condotta del magistrato che, nel corso di una manifestazione pubblica di commemorazione delle vittime di strage di mafia, in presenza del Sindaco del Comune ricandidatosi alle elezioni, senza fare alcun riferimento a questi, si era limitato a esternare le ragioni dell'importanza democratica del diritto di voto, quale strumento idoneo anche a combattere la sottocultura mafiosa.

È stata ricondotta a una modalità consentita di esplicazione della libertà di manifestazione del pensiero lo svolgimento di una relazione di carattere tecnico a un convegno organizzato da un partito politico, avente a oggetto le riforme della giustizia.

È stato ritenuto non sussistere gli elementi costitutivi di un illecito disciplinare nel caso di affermazioni rilasciate da magistrato nel corso di un'intervista in relazione a proprie vicende personali, in cui pur esprimendo dietrologie, insinuazioni o sospetti di gravi irregolarità sul conto di altri magistrati, l'autore non travalichi il limite della continenza, sicché non vengano integrati gli estremi del reato di diffamazione, costituendo le dichiarazioni esplicazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero e in particolare del diritto di critica.

Sono state ritenute non riconducibili ad alcuna delle fattispecie tipizzate di illecito disciplinare le dichiarazioni pubbliche che atten-

gono in generale alle tematiche organizzative, in ipotesi coinvolgenti la stessa attività del magistrato, così da poter essere considerate pertinenti alla stessa finalità dell'intervento pubblico, che non oltrepassa l'ambito della sua collocazione istituzionale.

È stato escluso il rilievo disciplinare di quelle dichiarazioni che puntano a fornire un legittimo contributo di riflessione sulla situazione degli Uffici, nell'intento di individuare un modello di organizzazione giudiziaria efficiente: esse ben possono essere agevolmente ricomprese nell'alveo del "diritto di critica" rispetto alle diverse soluzioni organizzative prospettate dai dirigenti degli Uffici giudiziari. Le riflessioni di politica giudiziaria possono contenere legittimi accenni critici agli assetti organizzativi vigenti e non per questo sono da interpretare come dichiarazioni delegittimanti e denigratorie nei confronti dei capi degli Uffici che abbiano adottato i modelli di organizzazione giudiziaria fatti oggetto di critica. Ciò senz'altro vale anche quando il contributo critico è inserito nell'ambito della riflessione associativa: il pensiero critico su singoli argomenti di politica giudiziaria, sia pure veicolato attraverso le singole correnti della magistratura associata, costituisce una fonte di arricchimento per l'organizzazione giudiziaria e per la riflessione comune che non può essere equiparata a una indebita modalità di espressione del proprio pensiero. Sotto questa visuale deve dunque escludersi che la comunicazione, anche rivolta all'esterno, concernente non i singoli affari, ma in generale, i modelli organizzativi adottati, le carenze, i difetti e le problematicità di gestione, quand'anche formulata in modo critico nei confronti delle scelte operate dai responsabili dell'organizzazione, integri i presupposti dell'illecito disciplinare sempre che, ovviamente, non costituiscano grave scorrettezza ai sensi della lettera d) dell'art. 2 d.lgs. n. 109 del 2006.

6. L'attività nella fase disciplinare.

Le riforme realizzate nel 2022, in particolare dalla legge n. 71 del 2022, hanno interessato anche la materia disciplinare e su di esse si sono soffermati gli *Interventi* redatti in occasione dell'Anno giudiziario 2023 e 2024, ai quali è dunque sufficiente rinviare.

Nel dare conto dell'attività svolta nell'ambito della fase disciplinare, si omettono le indicazioni in ordine ai procedimenti che si trovano in fase di indagine e che sono in corso di definizione presso la Sezione disciplinare, dei quali non è conseguentemente possibile far cenno, neppure quando riguardino temi e questioni di particolare rilievo.

Si rinvia ai dati statistici allegati alla relazione per puntuali indicazioni sull'attività svolta nel settore disciplinare in relazione alle azioni esercitate, alle varie forme di definizione, alla tipologia di illeciti e alle specificazioni su diversi dati riguardanti i magistrati interessati. Tali indicazioni, che forniscono un quadro esaustivo di tutti gli aspetti del sistema disciplinare, sono state elaborate modificando in senso più specifico e mirato alcuni dei criteri di selezione adottati per gli *Interventi* degli anni passati, allineandoli a quelli definiti nel corso dell'anno 2024 al fine della futura estrazione automatica dei dati statistici a opera del nuovo sistema informatico gestionale del Servizio disciplinare, in corso di ultimazione.

Passando alle questioni esaminate, va preliminarmente precisato che non verrà dato conto degli orientamenti dell'Ufficio e della corrispondente giurisprudenza che hanno confermato indirizzi ormai consolidati e già illustrati negli *Interventi* degli anni precedenti.

Saranno quindi di seguito esaminate alcune delle questioni più significative e con aspetti di novità, con distinto riguardo a quelle di carattere sostanziale e procedimentale.

a) **Questioni sostanziali**

Quanto alle questioni di carattere sostanziale, va in primo luogo fatto riferimento agli illeciti disciplinari correlati all'uso dei *social network*.

In disparte la nozione e distinzione all'interno delle nuove modalità di comunicazione che costituiscono una realtà variegata, in continua evoluzione (coinvolgente i sistemi di messaggistica individuale e *social network*, *blog*; *mailing list* ecc.), che non può essere qui approfondita, va ricordato che molti atti sovranazionali e internazionali raccomandano ai magistrati cautela nell'utilizzo dei social media, ma con scarse indicazioni specifiche. Di recente, il C.C.J.E. ha evidenziato

che «che ancora pochi codici di condotta forniscono orientamenti pratici specifici a questo riguardo» (*Opinion n. 25-2022*, § 21). La cautela, comunque, è sostanzialmente prescritta dai doveri generali di «riserbo», «equilibrio» e «imparzialità» (anche come immagine della stessa) stabiliti dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006 (concernenti però esclusivamente quelli nell'esercizio delle funzioni), i quali implicano e sanciscono, appunto, quello di cautela. Riduce, ma non vanifica l'importanza dell'enunciazione la sua «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole “pedagogica”) e deontologica» (S.U., n. 6827, del 2014).

L'utilizzo di questi nuovi strumenti di comunicazione può rilevare ai fini dell'integrazione dell'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 109 del 2006 (violazione dell'obbligo di astensione), sul piano probatorio, in quanto idonei a dimostrare l'esistenza di un rapporto tale da integrare l'obbligo di astensione, come affermato in passato dalla Sezione disciplinare (n. 52 del 2018) e confermato nello scorso anno dalla sentenza n. 41 del 2024.

Le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, in molteplici pronunce, hanno affermato l'utilizzabilità dei messaggi *WhatsApp* nel procedimento disciplinare e l'idoneità degli stessi a integrare l'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006, in considerazione della loro natura (tra le tante, S.U., nn. 11305, 11197, 9733 e 1163, del 2023), tema approfondito negli analoghi *Interventi* degli ultimi anni, cui dunque si rinvia. Qui occorre ricordare che le Sezioni Unite civili, anche nello scorso anno, hanno confermato detto principio con la sentenza n. 16682 del 2024 (che ha cassato la sentenza della Sezione disciplinare limitatamente alla parte in cui non ha adeguatamente motivato la ritenuta inapplicabilità dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006). A tale orientamento ha dato continuità anche la Sezione disciplinare con le sentenze n. 75 del 2024 (che ha ritenuto tuttavia il fatto di scarsa rilevanza), n. 62 e n. 58 del 2024 (l'illecito è stato, infatti, escluso solo a cagione della non offensività delle espressioni utilizzate).

Le esternazioni a mezzo *social* possono costituire illeciti disciplinari configurabili in relazione a fatti reato che, nei casi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, assumono detta connotazione

indipendentemente da una loro connessione con l'esercizio delle funzioni e concorrono con gli illeciti previsti dagli artt. 2 e 3 del codice. In questa sede è opportuno focalizzare l'attenzione sulla lettera *d*) del richiamato art. 4 e osservare che si tratta di un illecito in relazione al quale viene in rilievo il magistrato quale cittadino, che nei comportamenti incontra i limiti che si impongono a tutti e, con riguardo a esternazioni che possono integrare il reato di diffamazione, – cui, tendenzialmente, può dare luogo la comunicazione extraistituzionale *social* – si pongono le ordinarie questioni concernenti i presupposti della natura diffamatoria delle dichiarazioni e l'idoneità dell'esternazione a integrare una «comunicazione» con più persone. Un elemento di specificità, inerente allo *status* di magistrato, è costituito dalla previsione secondo cui costituisce illecito disciplinare «qualunque fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del magistrato, anche se il reato è estinto per qualsiasi causa o l'azione penale non può essere iniziata o proseguita». La considerazione che l'archiviazione del procedimento penale non esclude l'illecito rende chiaro l'aggravamento della posizione del magistrato rispetto a chi non è tale, ancora più dopo il rafforzamento dell'irrilevanza del provvedimento in ambito extrapenale con la c.d. Riforma *Cartabia*. Aggravamento che rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di garantire un livello di correttezza più alto di quello che può essere preteso dal comune cittadino, di evidente importanza con riguardo al reato di diffamazione integrato dalle esternazioni nei *social*. Tale fattispecie ha costituito oggetto della sentenza della Sezione disciplinare n. 9 del 2024, che ha deciso un procedimento in cui era stato contestato al magistrato di aver offeso la reputazione di una parlamentare sul suo profilo *Facebook* con tre *post* visibili a qualsiasi utente del servizio, che ha assolto l'incolpato soltanto perché ha ritenuto il fatto di scarsa rilevanza. Soluzione liberatoria che la sentenza delle Sezioni Unite n. 20689 del 2024 ha ritenuto correttamente negata dalla Sezione disciplinare con la sentenza n. 79 del 2023 in una fattispecie in cui l'incolpata, condannata per l'illecito disciplinare di cui agli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lettera *d*), e 4, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 109 del 2006 per aver pubblicato *post* sul profilo *Facebook* dal contenuto diffamatorio e minaccioso nei confronti di colleghi e personale amministrativo, aveva dedotto nel ricorso per cassazione la contraddittorietà tra l'esclusione dell'esimente

della scarsa rilevanza, in considerazione della reiterazione nel tempo delle condotte disciplinarmente rilevanti nonostante le fosse stata inflitta la sanzione del trasferimento ad altro Ufficio per analoghi comportamenti, e il rilievo, ai fini del trattamento sanzionatorio, che dopo tale trasferimento non aveva più commesso fatti del genere di quelli contestati, addirittura ottenendo parere favorevole per la sesta valutazione di professionalità.

Le Sezioni Unite, su conforme parere dell'Ufficio, hanno escluso la dedotta contraddittorietà osservando che la Sezione disciplinare aveva negato il mancato riconoscimento della scarsa rilevanza del fatto riferendosi al momento dell'adozione di tale provvedimento disciplinare e non a quello della sua concreta attuazione, mentre, ai fini del trattamento sanzionatorio, aveva preso in considerazione proprio tale ultimo periodo, posto che le circostanze si collocano su due diversi piani temporali.

Resta, infine, la possibilità che la comunicazione *social* venga in rilievo, in relazione alle fattispecie dell'art. 2, comma 1, lettere e) «l'ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato», u) «la divulgazione, anche dipendente da negligenza, di atti del procedimento coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione, nonché la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, o sugli affari definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui», v) «pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino i soggetti coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria, quando sono dirette a ledere indebitamente diritti altrui nonché la violazione di quanto disposto dall'articolo 5, commi 1, 2, 2-*bis* e 3, del decreto legislativo n. 10 del 20 febbraio 2006», ma pressoché esclusivamente sul piano probatorio, fatta forse eccezione per la prima.

Quanto agli illeciti commessi nell'esercizio delle funzioni, vanno segnalate le decisioni che incidono su aspetti centrali nell'attività del giudice e del pubblico ministero.

Sul primo versante viene in evidenza il tema del rapporto tra l'attività del giudicare e il sapere scientifico.

La questione si è posta in un caso discusso avanti alla Sezione disciplinare e conclusosi con la condanna, all'udienza dell'1 ottobre 2024, di un giudice civile cui era contestata la grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile e l'adozione di atti sostanzialmente privi di motivazione, per avere disapplicato la normativa primaria in materia di obbligo vaccinale a carico degli operatori sanitari ricorrendo allo strumento di semplificazione probatoria del "fatto notorio" per fondare la decisione sul proprio personale convincimento circa l'inefficacia dei vaccini, la loro pericolosità per la salute umana e la natura sperimentale del siero, senza procedere ad alcun riscontro tecnico scientifico, in tal modo violando la normativa sull'obbligo vaccinale dei professionisti sanitari e tenendosi all'oscuro degli studi epidemiologici, delle evidenze scientifiche internazionali e delle determinazioni assunte dagli enti regolatori (interni e sovranazionali). Contestazione che, come sostenuto dall'Ufficio, non implica alcuna invasione nella sfera di autonomia e discrezionalità del giudicante nella valutazione dei fatti o nell'interpretazione della legge, denotando il contenuto del provvedimento giurisdizionale, reso nell'esercizio delle funzioni, scarsa ponderazione, approssimazione, frettolosità o limitata diligenza e, quindi, un atteggiamento idoneo a compromettere la credibilità del magistrato e il prestigio dell'ordine giudiziario.

Il principio fatto valere dinanzi alla Sezione disciplinare è che costituisce sintomo di abnormità dell'atto e di caduta di professionalità il ricorso al "fatto notorio" (da intendersi con riferimento a proposizioni generali tratte dalle reiterate osservazioni dei fenomeni naturali o socioeconomici) per la risoluzione di una vicenda connotata da particolare tecnicismo, che non poteva essere esaminata con riferimento a concezioni e valutazioni arbitrarie, personali e soggettive del tutto incontrollabili, venendo in rilievo problematiche complesse, inerenti saperi settoriali e àmbiti di ampio respiro scientifico coinvolgenti la medicina, la biologia, l'epidemiologia e la farmacologia. Nel "fatto notorio", ha osservato l'Ufficio, non possono rientrare gli elementi valutativi implicanti particolari cognizioni, né le competenze ricadenti nella scienza privata del giudice, che non poteva spingersi fino al punto di disapplicare la normativa primaria sull'obbligo vaccinale, senza assicurare il contraddittorio sulle questioni riguardanti la validità delle proposizioni scientifiche e sugli aspetti tecnici coinvolti nel giudizio,

i quali potevano essere superati soltanto attraverso l'esecuzione di mirate indagini tecniche o, eventualmente, la proposizione di incidente di costituzionalità.

Quanto all'attività del pubblico ministero, sono stati affrontati due aspetti di fondamentale rilievo, riguardanti l'obbligo di iscrizione della notizia di reato e le iniziative cautelari in materia di violenza di genere.

Sul primo punto, le Sezioni Unite, con la sentenza n. 7616 del 2024, hanno aderito alla tesi dell'Ufficio, peraltro conforme a un costante orientamento della giurisprudenza di merito e di legittimità, secondo cui integra la fattispecie di illecito disciplinare prevista dall'art. 2, comma 1, lettera g) del d.lgs. n. 109 del 2006, la condotta del p.m. che non proceda all'iscrizione immediata nel registro delle notizie di reato, prescritta dall'art. 335 c.p.p., della persona a cui il reato è attribuito (la sentenza ha precisato che costituisce apprezzamento di merito spettante alla Sezione disciplinare del C.S.M., insindacabile nel giudizio di cassazione ove fondato su un percorso logico-giuridico idoneo a giustificare la pronuncia, stabilire se gli elementi raccolti in sede di indagine siano o meno sufficienti a imporre l'iscrizione del nominativo della persona, destinataria dell'indagine, nel registro medesimo).

Una fattispecie particolare, sempre in tema di obbligo di iscrizione, è quella esaminata dalla Sezione disciplinare con l'ordinanza n. 56 del 2024, che ha accolto la richiesta dell'Ufficio di non farsi luogo al dibattimento nei confronti di un pubblico ministero cui era contestata la grave violazione di legge per avere omesso, dopo aver disposto lo stralcio in relazione a un reato di competenza del giudice di pace la cui trattazione spettava ad altro magistrato, di verificare l'esecuzione di tale disposizione. La richiesta liberatoria si fondava sul rilievo che nel progetto organizzativo mancava una esplicita indicazione sulle modalità e sulla competenza a iscrivere la notizia di reato nei procedimenti stralciati per essere assegnati a magistrato diverso da quello designato per la notizia principale e non vi erano neppure prassi consolidate che rendessero doverosa un'attività ulteriore rispetto alla corretta annotazione, da parte del magistrato, di indicazioni sulla necessità di procedere allo stralcio ai fini della separata iscrizione.

Quanto alle iniziative cautelari in materia di violenza di genere, la Sezione disciplinare (ordinanza n. 10 del 2024) ha accolto la richiesta dell'Ufficio di non farsi luogo al dibattimento in una fattispecie nella quale era contestato l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006 per la mancata richiesta di misure cautelari idonee a garantire l'incolumità di persona destinataria di ripetuti episodi di minacce e poi uccisa da un soggetto sottoposto alla misura del divieto di avvicinamento. Tale misura, secondo la contestazione, non era stata, colposamente, aggravata nonostante la reiterazione e gli interventi della polizia rendessero ragionevolmente prevedibile l'esigenza di adeguata e proporzionale tutela.

La richiesta di non farsi luogo al dibattimento, accolta dalla Sezione disciplinare, si è fondata, in una prospettiva *ex ante*, sulla valutazione della diligenza del magistrato; gli accertamenti disciplinari avevano infatti verificato come egli avesse tenuto una condotta idonea ad affrontare la situazione concreta da fronteggiare, in quanto le misure adottate apparivano adeguate al quadro cautelare del momento, che non si poneva in maniera allarmante e di pericolo estremo per l'incolumità della parte offesa, tale da giustificare una misura cautelare di tipo custodiale, anche considerato che il magistrato aveva seguito attentamente ogni aspetto dell'evoluzione della vicenda. La vicenda si iscrive in un ambito nel quale, essendo peraltro problematica l'individuazione dei segnali di pericolosità idonei a giustificare la richiesta di una misura cautelare privativa della libertà personale, si registra una tendenza a dolersi dell'inerzia del pubblico ministero. Trattasi di ambito di estrema delicatezza, nel quale la responsabilità del pubblico ministero va ora valutata in relazione all'osservanza degli stringenti adempimenti previsti, successivamente ai fatti oggetto della fattispecie descritta, dalla legge n. 168 del 2023 con l'introduzione dell'art. 362-*bis* c.p.p. (per gli orientamenti dell'Ufficio sull'applicazione di tale norma si rinvia al capitolo relativo ai rapporti con gli Uffici del pubblico ministero).

Sempre con riguardo al pubblico ministero, un tema di particolare rilievo è stato quello delle attività istruttorie che il Procuratore della Repubblica può svolgere nell'esercizio del potere di vigilanza e di valutazione dei sostituti. La Sezione disciplinare, con l'ordinanza

n. 96 del 2024, ha accolto la richiesta dell'Ufficio di non farsi luogo al dibattimento nei confronti di un Procuratore della Repubblica al quale erano contestati gli illeciti disciplinari previsti dagli artt. 1 e 2, comma 1, lettere *d)* e *n)* del d.lgs. n. 109 del 2006, perché, dopo aver redatto un rapporto informativo negativo sul conto del magistrato in valutazione, in servizio presso il suo Ufficio, violava la circolare allora disciplinante le fonti di conoscenza per le valutazioni di professionalità (Circolare C.S.M., n. 20691, dell'8 ottobre 2007, e successive modifiche) con particolare riferimento al disposto di cui al capo XIV, relativo al rapporto e alla documentazione che devono trasmettere i dirigenti degli Uffici, nonché la Risoluzione del C.S.M. del 18 luglio 1974 (secondo la quale il capo dell'Ufficio non può dare incarico di eseguire indagini di alcun genere su magistrati del suo Ufficio alla polizia giudiziaria) in quanto, a integrazione del predetto rapporto, al di fuori delle procedure informative disciplinate dalla stessa Circolare e senza preventiva comunicazione al magistrato interessato, inviava al Consiglio giudiziario e al Procuratore generale territoriale un documento dimostrativo della sua assenza dal servizio durante il turno esterno dei magistrati della D.D.A. elaborato da personale appartenente all'Arma dei Carabinieri, in servizio presso la Segreteria dello stesso incolpato, sulla base di copia dei tabulati richiesta alla Procura della Repubblica competente *ex art.* 11 c.p.p., che sapeva aver svolto indagini nei confronti del sostituto per il reato di cui all'art. 328 c.p. (poi chiuse con archiviazione).

La richiesta di esclusione della responsabilità disciplinare da parte di questo Ufficio si fonda sulla insussistenza della grave violazione dei citati provvedimenti consiliari. Con riferimento alla Risoluzione del 1974, emerse che l'incolpato non incaricò la Polizia giudiziaria di eseguire indagini sul conto del magistrato del suo Ufficio, poiché l'operazione di analisi dei dati risultanti dai tabulati telefonici relativi alle utenze in uso al medesimo, fu effettuata da lui personalmente. Riguardo alla Circolare n. 20691 del 2007, capo XIV, risultò che l'incolpato, in vista della redazione del suo rapporto per la VII valutazione di professionalità del magistrato del suo Ufficio, pensò fosse doveroso richiedere alla Procura della Repubblica competente *ex art.* 11 c.p.p. informazioni circa l'esito di una sua precedente segnalazione, inviata nel 2019, a carico del magistrato in valutazione. In evasione di tale richiesta, il Procuratore della Repubblica competente gli trasmise copia

del provvedimento di archiviazione e degli atti di indagine effettuati. Alla luce di tali emergenze, questo Ufficio ha ritenuto che nessuna violazione della Circolare n. 20691 del 2007, relativa alle valutazioni di professionalità, potesse essere ravvisata. Invero, detta Circolare – alla luce delle successive modifiche e integrazioni apportate nel 2017 e nel 2018 – onera il Capo dell’Ufficio, in occasione della redazione del rapporto per la valutazione di professionalità del magistrato (e successivamente il Consiglio giudiziario nella formulazione del parere), di citare, allegare e valutare gli esposti e le denunce che “... secondo la valutazione rimessa prima al dirigente e poi al Consiglio giudiziario, almeno in via probabilistica, riflettano reali cadute di professionalità o denotino comportamenti eticamente opachi” (*cfr.* la relazione introduttiva alle modifiche deliberate il 25 ottobre 2017).

La ragione di tale modifica, facilmente intuibile, risiede “nella constatazione, maturata nella prassi della Quinta Commissione, che comportamenti opachi, o denotanti significative cadute di professionalità, talora non siano stati posti in rilievo dal dirigente dell’Ufficio nel proprio rapporto, nonostante risultassero già dagli atti e quindi fossero conosciuti, o conoscibili. Tali omissioni si sono poi ripercosse nei pareri del Consigli giudiziari, con il risultato che determinate criticità sono state del tutto trascurate (...). Ciò ha determinato un vuoto di conoscenza ovvero ha reso in più di una occasione difficoltoso il lavoro della Commissione (...)” (così la relazione illustrativa, in merito alle modifiche apportate al capo XIV – concernente il rapporto e la documentazione trasmessa dai dirigenti degli Uffici – all’esito della delibera del plenum del 25 ottobre 2017). In definitiva, il capo XIV della Circolare sulle valutazioni di professionalità dei magistrati all’epoca in vigore, relativo al rapporto e alla documentazione che deve essere trasmessa dai dirigenti degli Uffici, prevede che i medesimi, nella redazione del rapporto, indichino atti o fatti trasmessi ai titolari dell’azione disciplinare o penale, sempre che si riferiscano a fatti specifici incidenti sulla professionalità del magistrato (*cfr.* l’ultimo alinea del § 3 del capo XIV). Pertanto, poiché l’incolpato aveva precedentemente inviato una segnalazione alla Procura della Repubblica competente *ex art.* 11 c.p.p. a carico del magistrato in valutazione, avente a oggetto la mancata definizione di alcuni procedimenti penali a lui assegnati rientranti nella competenza della D.D.A., nessun addebito gli poteva essere mosso per

il fatto di avere richiesto a tale Procura della Repubblica informazioni sugli sviluppi di quella segnalazione, in vista della redazione del suo rapporto sulla valutazione di professionalità, trattandosi di condotte incidenti sulla professionalità del magistrato in valutazione.

Un altro tema di carattere generale, riguardante l'attività del pubblico ministero, affrontato dall'Ufficio nell'anno 2024, è quello dell'orientamento giurisprudenziale che – fino all'abrogazione, con la legge n. 114 del 2024, del reato di abuso di ufficio – ha previsto l'obbligo disciplinare del pubblico ministero di astenersi ogni qual volta la sua attività possa risultare infirmata da un interesse personale o familiare. L'art. 52 c.p.p., infatti, fonda la facoltà di astensione per gravi ragioni di convenienza proprio sull'art. 323 c.p., «ove la ricorrenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto è posta a base del dovere generale di astensione, in coerenza con il principio d'imparzialità dei pubblici ufficiali *ex art. 97 Cost.*, occorrendo, altresì, equiparare il trattamento del magistrato del p.m. – il cui statuto costituzionale partecipa dell'indipendenza del giudice – al trattamento del giudice penale, obbligato ad astenersi per gravi ragioni di convenienza ai sensi dell'art. 36 c.p.p.» (*ex plurimis*, S.U., n. 8563, del 2021).

La posizione esplicitata dall'Ufficio nei primi giudizi disciplinari in cui si è posta la questione è nel senso di limitare la sua proponibilità alle sole condotte successive all'abrogazione dell'art. 323 c.p., dovendosi applicare agli illeciti disciplinari il principio *tempus regit actum* (sul punto, più diffusamente, *infra*), ma di ritenere comunque ancora sussistente l'obbligo del pubblico ministero, disciplinarmente rilevante, di astenersi ove la sua attività possa risultare influenzata, in via anche solo potenziale, da un interesse personale e sussista il sospetto di un conflitto d'interessi, richiamando la sentenza delle Sezioni Unite, n. 18302, del 2020 che tale obbligo ha affermato senza aver riguardo all'abrogata norma del codice penale. Detta sentenza ha, infatti, affermato che è possibile «ricavare un principio generale, secondo cui l'ordinamento intende impedire che il soggetto, il quale ha il potere di decidere e agire con effetti su interessi alieni, possa continuare a operare, allorché sussista in capo allo stesso una situazione di interessi contrastanti, con il conseguente pericolo di soccombenza all'interesse estraneo di quello per il cui perseguimento il potere è stato conferi-

to»; «il magistrato del p.m. ha lo specifico obbligo, disciplinarmente rilevante, di astenersi dalla cura di procedimenti affidati, ove la sua attività possa risultare influenzata, anche in via solo potenziale, da un interesse personale e sussista il sospetto di un conflitto d'interessi, configurabile ove egli sia portatore – accanto a quello imposto dalla pubblica funzione – di un secondo interesse, purché attuale e oggettivo, alla stregua dell'accertamento operato dal giudice del merito: interesse alieno, rispetto a quello istituzionale della funzione, del quale egli sia portatore o in proprio o per conto di terzi». Peraltro, già le sezioni semplici si erano espresse sul punto: si ricorda come la prima sezione penale nel 2008 (Sez. 1, n. 6618, del 2008) aveva affermato che «l'esistenza di un obbligo, giuridicamente rilevante sul piano disciplinare, non postula come corollario l'imposizione di un dovere processualmente rilevante». Rileva, infine, che l'astensione deve essere ritenuta “doverosa” anche in virtù dell'art. 53, comma 2, c.p.p., secondo cui sussiste il dovere del capo dell'Ufficio di sostituire il magistrato non astenutosi, almeno nei casi previsti dall'art. 36, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *e)* c.p.p.

Per quanto riguarda gli illeciti commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni, va sottolineata la precisazione delle Sezioni Unite che, in tema di violazione del divieto di frequentazione previsto dalla lettera *b)* dell'art. 3 del d.lgs. n. 109 del 2006, con un arresto dello scorso anno (S.U., n. 18, del 2024) – condividendo la tesi dell'Ufficio – , hanno ritenuto che se nell'ambito di un procedimento penale in carico a un determinato magistrato per un periodo di tempo non siano state compiute attività, non può essere esclusa la sussistenza dell'illecito. Ciò che conta, infatti, come osservato dall'Ufficio, è la titolarità del procedimento, anche alla luce del fatto che il magistrato incolpato è l'unico che ha il potere di trattarlo.

Riguardo agli illeciti disciplinari conseguenti a reato, vanno segnalate due decisioni rilevanti per le implicazioni di sistema, entrambe rese su conforme richiesta di questo Ufficio. La prima (S.U., n. 9716, del 2024) ha affermato che gli illeciti disciplinari conseguenti a reato, di cui all'art. 4, lettera *d)*, del d.lgs. n. 109 del 2006, determinano la lesione di beni giuridici diversi da quelli – relativi all'osservanza dei doveri professionali – la cui lesione è posta a fondamento degli illeciti

c.d. funzionali previsti dall'art. 2 del medesimo decreto e, pertanto, ricorrendone i presupposti, possono concorrere con questi ultimi.

La seconda ha riguardato l'irrilevanza della successione nel tempo di leggi penali più favorevoli nel giudizio disciplinare. La Sezione disciplinare (n. 64 del 2024), rilevato che la condotta dell'incolpato, al momento della commissione del fatto, integrava il reato di cui all'art. 323 c.p., come vigente al tempo del contestato illecito, mentre la medesima non era più sussumibile nell'àmbito della indicata fattispecie penale a seguito della novella *ex art. 23*, comma 1, del d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, convertito con modifiche dalla legge n. 120 del 11 settembre 2020, ha affermato che l'illecito disciplinare è riconducibile al *genus* di quelli amministrativi, per cui non trova applicazione il principio del *favor rei*, di cui all'art. 2 c.p., in forza del quale l'eventuale *abolitio criminis* opera retroattivamente. Nel giudizio disciplinare vale il principio di generale portata del *tempus regit actum* anche con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 4, lettera *d*), non essendovi ragioni per escludere l'applicazione della regola della irretroattività allorché l'*abolitio* riguardi non direttamente la fattispecie di illecito disciplinare, bensì il reato cui essa fa riferimento. Il principio generale di irretroattività della legge, infatti, regola anche la qualificazione del comportamento come illecito penale rientrante nella fattispecie disciplinare, nel senso che a tali fini qualificatori occorre far riferimento, in materia disciplinare, alla norma vigente alla data di commissione del fatto.

Per chiudere la parte relativa agli illeciti disciplinari, va dato conto della sentenza delle Sezioni Unite, n. 13319, del 2024 e, in particolare, dei seguenti principi dalla stessa affermati: - la garanzia di non punibilità prevista dall'art. 32-*bis* della legge n. 195 del 1958 in favore dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, con riguardo alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto di una discussione consiliare, non può essere invocata in relazione alle opinioni espresse in una situazione in cui l'interferenza di soggetti, finalizzata a perseguire interessi personali, propri o di terzi, sia stata liberamente accettata dai consiglieri medesimi; l'introduzione, con l'art. 11 della legge n. 71 del 2022, delle nuove fattispecie di illecito previste dall'art. 3, comma 1, lettere *l-bis* e *1-ter*, del d.lgs. n. 109 del 2006, non esclude, in relazione al periodo

pregresso, la rilevanza disciplinare della condotta, ove questa integri gli elementi costitutivi dell'illecito «generale» di cui all'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 109 del 2006.

Quanto ai profili sanzionatori, va ricordato che le Sezioni Unite, su conforme richiesta di questo Ufficio (S.U., n. 25975, del 2024) hanno affermato che, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 (Corte cost., n. 51, del 2024), la sanzione della rimozione non è più automaticamente applicabile al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli artt. 163 e 164 c.p., o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'art. 168 c.p. e si riespande la disciplina generale di cui all'art. 4 (illeciti disciplinari conseguenti a reato), comma 1, lettera *a*), del medesimo d.lgs., così restituendo alla Sezione disciplinare del C.S.M. la possibilità di comminare, secondo il proprio discrezionale apprezzamento, una delle sanzioni previste dall'art. 5.

Va poi richiamata la sentenza n. 18 del 2024 delle Sezioni Unite nella parte in cui ha indicato come, ai fini della proporzionalità della sanzione, si debba fare riferimento non solo agli indici di gravità di cui all'art. 133, comma 1, c.p., ma anche agli elementi di cui all'art. 133, comma 2, c.p., ambito a cui vanno ricondotti il profilo professionale e i precedenti disciplinari.

In tema di sanzioni accessorie, infine, la sentenza delle Sezioni Unite, n. 9716, del 2024, dopo aver ribadito che la corretta interpretazione dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006 (per il quale la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonimento e dalla rimozione, può disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro Ufficio), il quale prevede entrambe le misure, senza escluderne il cumulo, corrisponde alla *ratio* della norma, che non è quella di sanzionare ulteriormente il magistrato, ma di impedire che il contesto ambientale in cui esso opera, ha sottolineato, rispondendo a una specifica censura, come, rispetto al contesto ambientale, siano rilevanti, in funzione della prevenzione di ulteriori violazioni disciplinari lesive del buon andamento della giustizia, a tutela dell'interesse pubblico

riconducibile all'art. 97 Cost. e all'intero titolo IV della Costituzione, tanto la sede, quanto le funzioni svolte.

b) **Questioni procedurali**

Volgendo lo sguardo ai profili procedurali, vanno segnalate due pronunce delle Sezioni Unite in tema di rapporto con il procedimento penale, entrambe rese su conforme richiesta dell'Ufficio.

La prima (S.U., n. 9716, del 2024) ha enunciato il principio di diritto secondo cui, in tema di pregiudizialità del processo penale, il provvedimento di sospensione della Sezione disciplinare, dovendo accertare la sussistenza in concreto del presupposto di “medesimezza” del fatto dal quale abbiano tratto origine i due procedimenti, ha natura dichiarativa ed effetto retroattivo dalla data di esercizio dell'azione penale per assicurare l'effetto sospensivo *ope legis*, stabilito dell'art. 15, comma 8, del d.lgs. n. 109 del 2006.

La seconda (S.U., n. 26371, del 2024) ha affermato, tra l'altro, che l'esercizio dell'azione penale, ai fini delle distinte ipotesi degli illeciti disciplinari dei magistrati conseguenti a reato, ben può costituire un elemento di novità tale da consentire la riapertura delle indagini a seguito del provvedimento di archiviazione emesso dal P.G., con la conseguente esclusione della decadenza per decorso del termine annuale di cui all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006. L'Ufficio, in tale giudizio, ha osservato che l'archiviazione disposta in pendenza del procedimento penale non può che essere fatta “allo stato”, prescindendo completamente dagli eventuali esiti del procedimento penale ancora in corso, ed esaminando le vicende “in via autonoma e provvisoria” rispetto alle eventuali future diverse valutazioni dell'autorità penale.

Sempre avuto riguardo al rapporto con il procedimento penale, va dato conto della riproposizione della questione dell'utilizzo nel procedimento disciplinare dei risultati delle intercettazioni di comunicazioni e di conversazioni disposte in sede penale. Con due decisioni del 2024 (n. 13319 e n. 8492) le Sezioni Unite, su conforme richiesta dell'Ufficio, hanno respinto la tesi difensiva, che sollecitava la rimediatazione del costante indirizzo giurisprudenziale espresso dalle stesse, ritenuto in contrasto con l'art. 270 c.p.p., come interpretato dalla Corte

di cassazione penale (S.U., n. 51, del 2020), con la Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nonché con la direttiva 58 del 2002 del C.E., come interpretata dalla Corte di giustizia con la pronuncia del 2 marzo 2021, C-746 del 18, *Prokuratuur* e, più di recente, con la sentenza sempre della Corte di giustizia del 7 settembre 2023, C-162 del 22, *Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra*. Con quest’ultima pronuncia, giudicando nella vicenda di un magistrato lituano indagato per corruzione, la Corte unionale ha escluso che i dati del traffico delle comunicazioni elettroniche e il contenuto dello stesso, dopo essere stati conservati e messi a disposizione delle autorità competenti ai fini della lotta alla criminalità grave, possano essere trasmessi ad altre autorità per essere utilizzati al fine di realizzare obiettivi quali la lotta a una condotta illecita di natura corruttiva, che sono di importanza minore nella gerarchia dei fini di interesse generale.

Questo Ufficio, con articolate requisitorie nelle quali è stata compiuta una profonda ricognizione della giurisprudenza europea, ha sostenuto che il principio consolidato, secondo cui nel nostro ordinamento sono utilizzabili nel procedimento disciplinare dei magistrati i risultati delle intercettazioni di comunicazioni e di conversazioni disposte nel procedimento penale in forza delle previsioni del d.lgs. n. 109 del 2006, artt. 16 e 18, non dovesse essere rimeditato, né in forza dell’interpretazione dell’art. 270 c.p.p. accolta dalle Sezioni Unite penali, né dopo le sentenze della Corte di giustizia dapprima indicate, che concernono l’interpretazione della Direttiva n. 58 del 2002 del C.E. del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002 “relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche” da parte dei fornitori dei servizi.

È stato osservato, in particolare, che la sentenza del 7 settembre 2023, C-162, del 2022 non concerne l’utilizzo dei risultati di intercettazioni disposte in ambito penale nel procedimento disciplinare, ma il diverso tema dell’uso “successivo”, nell’ambito di indagini per condotte di natura corruttiva, dei “dati personali relativi a comunicazioni elettroniche che sono stati conservati, in applicazione di una misura legislativa ..., dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e che sono stati successivamente messi a disposizione, in applicazione

della medesima misura, delle autorità competenti ai fini della lotta alla criminalità grave” (*cfr.* § 27 della sentenza cit.). La Corte di giustizia, infatti, ha chiaramente delimitato la portata della questione pregiudiziale che le è stata sottoposta al tema dell’accesso ai dati personali conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica a fini diversi dalla lotta contro i reati gravi e dalla prevenzione delle minacce alla sicurezza nazionale.

La Procura generale, dunque, ha sottolineato che la questione posta alla Corte europea concerneva il trattamento di dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e non il diverso tema dell’utilizzo dei risultati della intercettazione di un flusso dati in atto. Quest’ultimo mezzo di ricerca della prova non implica l’accesso a dati conservati (c.d. dati “freddi”), ma consiste, secondo indirizzo consolidato, nella captazione occulta e contestuale di una comunicazione o conversazione tra due o più soggetti – un flusso dinamico di dati – che agiscano con l’intenzione di escluderne altri e con modalità oggettivamente idonee allo scopo, attuata da soggetto estraneo alla stessa mediante strumenti tecnici di percezione tali da vanificare le cautele ordinariamente poste a protezione del suo carattere riservato (*cfr.* sul punto S.U. [penali], n. 36747, del 28 maggio 2003, Rv. 225465; Corte Cost., n. 170, del 2023).

L’Ufficio, inoltre, ha anche escluso qualsiasi contrasto con l’art. 8 C.E.D.U., come interpretato dalla Corte di Strasburgo, sostenendo che l’utilizzo nel procedimento disciplinare a carico di magistrati delle intercettazioni di comunicazioni e di conversazioni disposte nel procedimento penale si fonda sugli art. 16 e 18 del d.lgs. n. 109 del 2006, che integrano una base legale rispondente pienamente al criterio convenzionale.

Le Sezioni Unite, in entrambe le occasioni, hanno ritenuto corretta la prospettazione di questo Ufficio, ribadendo il principio consolidato che ritiene utilizzabili gli esiti delle intercettazioni, compresi quelli riguardanti soggetti terzi, nel procedimento disciplinare a carico di magistrati (si rinvia più diffusamente al testo delle decisioni).

Le argomentazioni sviluppate da questo Ufficio sono state applicate dalla sentenza Sezioni Unite (S.U., n. 13319, del 2024) anche

ad altri temi concernenti l'utilizzo nel procedimento disciplinare dei risultati di intercettazioni compiute per mezzo di c.d. captatori *trojan*. In particolare, si è affermato che, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dei magistrati l'utilizzo delle intercettazioni non viola l'art. 268, comma 3, c.p.p., ove l'attività di registrazione, consistente nell'immissione dei dati captati in una memoria informatica centralizzata, avvenga nei locali della Procura della Repubblica mediante l'utilizzo degli impianti ivi esistenti, mentre non è necessaria l'immediata trasmissione degli stessi al *server* finale di destinazione, essendo rilevante che, attraverso l'obiettivo utilizzazione di impianti posti sotto il diretto controllo dell'autorità giudiziaria, la fase decisiva della registrazione sia effettuata al riparo da ingerenze esterne.

Per quanto poi riguarda il giudizio disciplinare, una questione più volte affrontata è stata quella delle conseguenze della cessazione del magistrato dall'ordine giudiziario e del passaggio ad altra magistratura. Sul primo punto va segnalata la sentenza delle Sezioni Unite (S.U., n. 28697, del 2024), che ha accolto il ricorso di questo Ufficio avverso una pronuncia della Sezione disciplinare di assoluzione per insussistenza degli addebiti nei confronti di un magistrato cessato dalle funzioni e uscito dall'ordine giudiziario al quale non era stata applicata alcuna misura di sospensione dalle funzioni e dallo stipendio. La Sezione disciplinare aveva ritenuto che ciò non potesse costituire un ostacolo concreto alla pronuncia medesima, in considerazione del nesso con l'accertamento nei confronti di altro incolpato, assolto nel merito. Le Sezioni Unite hanno cassato l'impugnata sentenza senza rinvio, affermando che la cessata appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario ha quale effetto il venir meno di uno dei presupposti del procedimento disciplinare e, salvo che non risulti la perduranza di un concreto interesse dell'incolpato, diverso da quello latamente "morale", ciò comporta la cessazione della materia del contendere, con la conseguenza che il giudizio non può proseguire. Detto principio è stato confermato dalla sentenza delle Sezioni Unite (S.U., n. 28701, del 2024). Infine, la Sezione disciplinare, con la sentenza n. 19 del 2024, ha ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la cessata appartenenza dell'incolpato dall'ordine giudiziario (nella specie per collocamento a riposo) non determina l'improcedibilità del

giudizio qualora nei confronti del magistrato sia stata applicata la misura cautelare della sospensione dalle funzioni e dallo stipendio.

Per quanto attiene, invece, al passaggio ad altra magistratura, la sentenza delle Sezioni Unite (S.U., n. 13319, del 2024), su conforme richiesta dell'Ufficio, ha negato l'invocata cessazione della materia del contendere per essere l'incolpato transitato nella giurisdizione tributaria in quanto tale transito, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 130 del 2022, a differenza di quanto previsto per le dimissioni, non ha carattere di definitività, ed è perciò inidoneo a determinare l'estinzione del potere e dell'azione disciplinare e a far venir meno l'interesse dell'amministrazione all'accertamento della responsabilità, che potrebbe assumere rilievo in caso di successiva riammissione nei ruoli della magistratura ordinaria. Nondimeno restano profili di problematicità alla luce della differente conclusione affermata da altro arresto del massimo consesso (S.U., n. 28701, del 2024).

Altra questione affrontata concerne la possibilità, per il giudice disciplinare, di riqualificare l'illecito di cui alla lettera *d*) dell'art. 4, ai sensi della precedente lettera *a*), a seguito della irrevocabilità della condanna definitiva del procedimento in corso al momento della contestazione. Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 26371 del 2024, hanno condiviso la praticabilità di tale soluzione, dedotta da questo Ufficio, affermando che alla fattispecie trova applicazione il consolidato principio secondo cui la Sezione disciplinare del C.S.M. può, ai sensi dell'art. 521, comma 1, c.p.p., con la sentenza di condanna, qualificare diversamente i fatti contestati nel capo d'incolpazione, purché essi non siano radicalmente immutati nei loro elementi essenziali rispetto all'accusa originaria, dovendosi consentire all'incolpato la possibilità di difendersi adeguatamente in giudizio. Nella propria memoria l'Ufficio aveva rilevato che la riqualificazione giuridica della condotta non realizzava alcuna immutazione del fatto contestato, che continuava a essere il fatto illecito-reato di calunnia, con la sola differenza che in ordine a esso era "intervenuta condanna irrevocabile" (lettera *a*), non sussistendo più, pertanto, un semplice "fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del magistrato" (lettera *d*)).

Merita menzione, inoltre, la decisione delle Sezioni Unite, in materia di revisione, n. 36356, del 20 dicembre 2023. Confermando

la correttezza della tesi dell'Ufficio, la sentenza ha affermato che il “fatto nuovo” rilevante *ex art.* 25 del d.lgs. n. 109 del 2006 non può essere rappresentato dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 63 del 2019 – che ha esteso alle sanzioni amministrative punitive il principio di retroattività della legge successiva più favorevole –, in ragione sia dell'impossibilità di ricondurre a una dimensione sostanzialmente penalistica le sanzioni disciplinari dei magistrati, sia dell'inconfigurabilità in concreto di una fattispecie abolitiva del previgente art. 18 r.d.lgs. n. 511 del 1946, in relazione al quale era stata formulata la contestazione disciplinare alla ricorrente.

Quanto alla materia cautelare, rinviando alle statistiche allegate per le iniziative avviate, vanno evidenziate le principali decisioni con cui le Sezioni Unite hanno confermato le tesi sostenute dall'Ufficio.

Con la sentenza n. 3657 del 2024 si è affermato che la sospensione cautelare facoltativa, prevista dall'art. 22 del d.lgs. n. 109 del 2006, per il caso del magistrato sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo punibile, anche in via alternativa, con pena detentiva, impone al giudice disciplinare di valutare la gravità dei fatti ascritti in sede penale, tenendo conto del titolo dei delitti e di tutte le circostanze del caso concreto, ai fini del giudizio circa l'esistenza di una lesione del prestigio e della credibilità dell'incolpato tale da non essere compatibile con l'esercizio delle funzioni, restando escluso che detto organo possa altresì formulare una prognosi circa l'esito del procedimento penale, non essendo attributivo del potere di negare, nella sostanza, lo stesso presupposto previsto dalla legge – ossia la sottoposizione a procedimento penale – per l'applicazione della sospensione cautelare in tale ipotesi.

Con la sentenza n. 24283 del 2024, che ha accolto il ricorso proposto da questo Ufficio, si è invece affermato come la revoca della sospensione cautelare facoltativa richieda un riferimento fattuale idoneo a giustificare la mitigazione o l'elisione della gravità degli addebiti e debba, in ogni caso, evidenziare perché la misura irrogata non sia più proporzionata e adeguata alla gravità dei fatti, a nulla rilevando, di per sé, il mero decorso del tempo. Nel caso di trasferimento cautelare del magistrato sottoposto a procedimento disciplinare in presenza di gravi elementi di fondatezza dell'azione e di motivi di particolare urgenza,

l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 2006 non pone limiti territoriali con riguardo all'individuazione della sede di destinazione e la graduazione all'interno del tipo "trasferimento di ufficio" tra Ufficio limitrofo e non limitrofo, finalizzata ad adeguare la misura al caso concreto, è rimessa alla discrezionalità della Sezione disciplinare, senza necessità che la scelta della sede sia fatta oggetto di specifica motivazione, essendo sufficiente che la determinazione assunta si mostri coerente con le argomentazioni svolte nel provvedimento impugnato, in modo che l'individuazione della sede si componga, sul piano logico, con le esigenze cautelari evidenziate dall'organo di giustizia disciplinare.

Per quanto riguarda, infine, le ricadute sul procedimento disciplinare delle recenti riforme normative, non è stata ancora affrontata dalla giurisprudenza la questione degli effetti delle modifiche all'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. da parte del d.lgs. n. 150 del 2022 concernenti, tra l'altro, l'inefficacia e l'inutilizzabilità della sentenza di patteggiamento a fini di prova nei giudizi disciplinari, nonché la mancata produzione di effetti, se non sono applicate pene accessorie, delle disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, c.p.p. alla sentenza di condanna. Il mancato intervento sull'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006, secondo il quale la sentenza irrevocabile prevista dall'art. 444 c.p.p. "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", pone la questione se lo stesso abbia natura speciale (come sia pur sinteticamente accennato nell'*Intervento* dello scorso anno), o se dalla novella sia stato tacitamente abrogato.

Ha avuto avvio la trattazione dei procedimenti di riabilitazione, istituito previsto dall'all'art. 25-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, inserito dall'art. 11, comma 1, lett. *f*), della legge n. 71 del 17 giugno 2022. Facendo seguito alle previsioni della Circolare del C.S.M. del 14 marzo 2024 (recante "Accertamento delle condizioni per la riabilitazione e procedimento di riabilitazione"), il Procuratore generale e l'Avvocato generale dirigente il Settore, con Ordine di servizio del 28 maggio 2024, hanno dettato disposizioni sulla modalità di assegnazione e di trattazione dei ricorsi per riabilitazione avanti alla Sezione disciplinare. In particolare, a riscontro dell'art. 4 della circolare nella parte

in cui prevede la camera di consiglio non partecipata nei casi in cui la Sezione sia in grado di decidere “allo stato degli atti”, ovvero la camera di consiglio partecipata “qualora sorgano questioni interpretative di particolare rilevanza, o nei casi in cui la Procura generale abbia concluso per il rigetto dell’istanza, ovvero quando vi sia necessità di svolgere approfondimenti istruttori”, il citato Ordine di servizio prevede, in ogni caso, la presentazione di argomentate conclusioni scritte. Nel primo periodo di applicazione del nuovo istituto non si sono registrati casi di disallineamento rispetto alle previsioni della circolare consiliare. Caso particolare è quello relativo a un magistrato che, alla data di irrevocabilità della sentenza disciplinare di condanna alla censura, aveva conseguito una valutazione di professionalità inferiore alla settimana, che era stata successivamente disposta con esito positivo, senza prendere in considerazione i fatti oggetto della condanna disciplinare. Una successiva delibera di trasferimento adottata dal C.S.M. aveva però positivamente valutato il magistrato affermando il carattere non ostativo della sanzione disciplinare della censura. L’Ufficio ha ritenuto che tale valutazione non potesse supplire al mancato confronto con la condanna disciplinare in sede di settimana valutazione e ha ritenuto la situazione analoga a quella del magistrato che chieda la revisione per una condanna subita dopo il conseguimento della settimana valutazione, con conseguente necessità di una valutazione autonoma ai sensi dell’art. 2, comma 4, della circolare. Quest’ultima, infatti, è «condotta osservando i medesimi criteri di giudizio previsti dalla Parte I della Circolare n. 20691 dell’8 ottobre 2007, recante “Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati” (Capi da I a XII), con necessario scrutinio, quindi, dei requisiti di indipendenza, imparzialità ed equilibrio del magistrato (Capo III) e dei parametri della capacità, laboriosità, diligenza e impegno (Capo IV)» e pertanto segue procedure e applica criteri valutativi diversi, e più specifici, rispetto a quelli previsti per le procedure di tramutamento, anche a funzioni di legittimità.

7. Le persistenti criticità.

La ricognizione dei principali temi e questioni affrontati nella materia disciplinare nell’anno da poco trascorso ha già fatto trasparire

alcune ragioni di criticità che, in buona sostanza, reiterano quella già segnalate nel corso degli *Interventi* degli ultimi anni. La valutazione delle problematiche esistenti deve muovere dal convincimento, imposto dai principi costituzionali sopra richiamati, ribadito anche di recente dal C.C.J.E. nella Opinion n. 27, approvata il 6 dicembre 2024, che «la responsabilità giudiziaria tocca il cuore dell'indipendenza giudiziaria» e i relativi precetti devono essere improntati a «chiarezza», imprescindibile per scongiurare che possa verificarsi «un impatto negativo sull'indipendenza dei giudici», ma anche per garantire che «la magistratura adempia ai suoi doveri correttamente e non si screditi», contribuendo così a «mantenere la fiducia del pubblico nel funzionamento dell'amministrazione della giustizia». Si tratta, in definitiva, di assicurare correttezza delle condotte e autonomia e indipendenza della magistratura, fondamentali garanzie dello Stato costituzionale di diritto.

Un primo nucleo di criticità si annida, come diffusamente già sottolineato, negli equivoci che radicano nell'opinione pubblica inesatti convincimenti in ordine alla finalità del sistema disciplinare, alimentando pericolose tensioni e una non giustificata sfiducia nelle istituzioni. Per evitare detti pericoli occorre sia fatta definitiva chiarezza, anche da parte dei *mass media*, sulla distinzione tra regole rilevanti sul piano etico, sul piano deontologico, della professionalità e su quello disciplinare. Occorre operare, cioè, affinché tutti i cittadini abbiano consapevolezza circa il fatto che la responsabilità disciplinare non è uno strumento di garanzia della esattezza delle decisioni e della tutela dei diritti eventualmente lesa da provvedimenti non corretti (sicuramente non lo è direttamente con riguardo a una specifico provvedimento), essendo preordinata esclusivamente a sanzionare la violazione dei doveri funzionali del magistrato nei confronti dello Stato, con effetti perciò soltanto sul rapporto di impiego, dovendosi inoltre mantenere distinta la responsabilità civile da quella penale.

In ogni caso la giusta tensione verso regole deontologiche rigorose non deve alimentare l'aspirazione a un diritto disciplinare quale principale, se non addirittura unico, strumento di garanzia della correttezza dei comportamenti, finendo con riproporre le dinamiche degenerative che affliggono il sistema sanzionatorio penale.

Un secondo nucleo di criticità investe, invece, la disciplina di diritto positivo, anzitutto per il rischio, immanente al principio di tipizzazione, dell'impunità di condotte che non rientrano in alcune delle fattispecie tassativamente descritte, con conseguente eventualità di approfondire il modo con cui bilanciare le esigenze in gioco mediante l'introduzione di clausole generali, purché formulate in modo da evitarne la vaghezza, secondo le indicazioni offerte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 100 del 1981, ma anche dal C.C.J.E. (nella *Opinion* n. 3-2002 infatti si afferma: «alla fine, tutti ricorrono a formulazioni generali *catch-all*» e non è «necessario [...] o anche possibile cercare di specificare in termini precisi o dettagliati a livello europeo la natura di tutti i comportamenti scorretti»; più di recente, nella *Opinion* n. 27-2024, al punto 14, si legge: «La necessità di specificità non dovrebbe escludere la possibilità di utilizzare formulazioni aperte, purché il margine di interpretazione sia attribuito a organismi indipendenti»).

Nell'*Intervento* dello scorso anno, cui si rinvia (in particolare v. il § 6), sono state prospettate alcune possibili linee di intervento, con considerazioni che conservano perdurante validità e che potrebbero essere approfondite per ovviare a quella definita nell'*Intervento* dell'anno 2014 una “tipizzazione imperfetta”. Analogamente, si ritiene conservino validità e attualità, le considerazioni svolte nell'*Intervento* dello scorso anno, alle quali pure si rinvia per ragioni di sintesi, volte ad approfondire l'eventualità di un ampliamento del catalogo delle sanzioni disciplinari, introducendone una che preveda il trasferimento del magistrato a funzioni amministrative presso il Ministero della giustizia, ovvero presso altra amministrazione.

IV. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO (UFFICIO AFFARI INTERNI)

1. Premessa.

L'evoluzione normativa e applicativa del sistema di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006, è stata descritta in modo puntuale negli *Interventi* degli ultimi anni, in particolare, in quello del 2024, al quale si rinvia, tenuto conto della stabilizzazione delle prassi operative e della mancanza di novità legislative. Analoga considerazione va svolta quanto all'organizzazione dell'Ufficio Affari Interni, preposto allo svolgimento delle attività di attuazione del richiamato articolo 6, stante la perdurante vigenza dei Criteri organizzativi analiticamente illustrati nei documenti richiamati. Detti Criteri sono stati integrati, nel 2024, da un articolato provvedimento ricognitivo delle prassi attuative dell'articolo 6, emanato dall'Avvocato generale (A.G.) preposto all'Ufficio, condiviso dal Procuratore generale (P.G.), con il quale sono analiticamente ricostruite le modalità operative nel settore.

Un elemento di novità è costituito dal coinvolgimento dell'Ufficio Affari Interni nei rapporti con *Eurojust*, a seguito del d.lgs. n. 182 del 23 novembre 2023, il quale ha individuato il Procuratore generale della Corte di cassazione tra i corrispondenti nazionali dell'Agenzia, attribuendogli il ruolo di responsabile del funzionamento del Sistema di coordinamento nazionale dell'*Eurojust* per l'Italia. Si rinvia sul punto alla parte relativa alle attività internazionali dell'Ufficio.

Va poi ricordata la risposta, approvata dal Consiglio Superiore della Magistratura in data 4 dicembre 2024, al quesito sull'ambito dei poteri di cui all'art. 6, volto a conoscere se “sia consentita al Procuratore generale la richiesta di atti di un procedimento penale in corso

di delicate indagini preliminari per le quali non siano ancora scaduti i termini e le attività inquirenti siano in corso” (pratica 90/VV/2024). Essa ha previsto che:

- a) come avviene per le avocazioni, gli atti dei procedimenti iscritti a Mod. 44 siano ostensibili e quindi possano essere messi a disposizione del Procuratore generale distrettuale richiedente solo ove siano scaduti i termini delle indagini preliminari e sempre che siano rispettate le due condizioni di cui sopra;
- b) gli atti dei procedimenti iscritti a Mod. 21 siano ostensibili e quindi possano essere messi a disposizione del Procuratore generale distrettuale richiedente dopo la scadenza dei termini delle indagini preliminari:
 - b.1) senza alcun limite, nei casi di cui all’art. 407-*bis*, comma 2, c.p.p. (disposta la notifica dell’avviso *ex art. 415-bis* c.p.p.) e nei casi di cui all’art. 415-*ter*, commi 1, 4 e 5, c.p.p. (deposito degli atti e ricorrenza dei presupposti per l’avvocazione);
 - b.2) negli ulteriori casi di cui all’art. 407-*bis*, comma 2, c.p.p. – cioè, quando non è stata disposta la notifica dell’avviso *ex art. 415-bis* c.p.p. – nei casi di cui ai commi 2 e 3, del medesimo art. 415-*ter* c.p.p. (differimento del deposito degli atti), l’ostensibilità degli atti al Procuratore generale essendo subordinata al rispetto delle condizioni sopra indicate;
- c) gli atti dei procedimenti iscritti a Mod. 45 (fatti non costituenti notizie di reato) – per i quali sono precluse attività investigative in senso proprio, non sono previsti termini di definizione e sono avocabili qualora il pubblico ministero, dinanzi a un atto contenente una notizia di reato, abbia omissis l’iscrizione a Mod. 21 o 44, eseguendola nel Mod. 45 – possano essere messi a disposizione del Procuratore generale distrettuale richiedente, a prescindere dall’avvenuta archiviazione, fatta salva la presenza di eventuali accertamenti tempestivamente e preliminarmente delegati e comunque trascorso un ragionevole tempo di deliberazione da parte dell’Ufficio di procura, adeguato alla natura degli atti contenuti nel fascicolo.

Dato comune emergente dalle relazioni dei Procuratori generali delle Corti d'appello (P.G.C.A.) è la condivisione, quale regola operativa, di un metodo collaborativo proficuo nei rapporti con le Procure della Repubblica del distretto, alle quali l'Ufficio generale si rivolge per raccogliere dati e conoscenze circa le prassi in atto, difficoltà incontrate nell'attuare le scelte organizzative o nuove misure normative, articolazione dei rapporti con altri enti, a partire dai Tribunali del distretto e dalla Corte d'appello.

In considerazione della centralità dei rapporti di collaborazione infradistrettuali nel sistema di attuazione dell'art. 6 è opportuno, nel descrivere le attività svolte nel 2024, dare conto delle questioni che si sono poste agli Uffici territoriali in settori di particolare attualità, illustrando aspetti problematici e soluzioni.

2. L'applicazione delle recenti riforme del processo penale. Gli aspetti problematici: la c.d. Riforma *Cartabia*.

I principali aspetti problematici nell'applicazione della c.d. Riforma *Cartabia*, emersi nel corso del confronto con le Procure generali distrettuali, hanno riguardato diversi punti della nuova disciplina, per la necessità di supportare con adeguate misure l'implementazione delle ulteriori attività richieste e per l'esiguo lasso di tempo di applicazione.

In particolare, il nuovo regime delle iscrizioni nel registro degli indagati se non ha determinato rilevanti mutamenti quantitativi del numero e della "qualità" delle iscrizioni (non riscontrandosi un mutamento significativo delle iscrizioni a Mod. 21 e a Mod. 45), già oggetto di attenzione da parte degli Uffici requirenti di primo grado, potrebbe generare la proliferazione di iscrizioni "non adeguatamente ponderate", motivate dalla scelta di scongiurare eventuali vizi nel compimento di attività di indagine garantite (quali a esempio il compimento di atti irripetibili), portando a iscrivere soggetti non ancora raggiunti da una "qualificata" notizia di reato.

L'individuazione di uno standard di definizione delle modalità di iscrizione, attraverso un confronto tra gli Uffici e l'operazione di

elaborazione e sintesi della P.G.C.C. appare dunque opportuna, anche nella prospettiva di facilitare “l'immediata” iscrizione.

Al riguardo, non può non rilevarsi come il rispetto della prevista tempistica richieda un impegno di professionalità, anche amministrativa, di cui non sempre gli Uffici dispongono e che rischia, dunque, di essere vanificato per l'impossibilità di adempiere alle relative operazioni.

La previsione dell'immediata iscrizione è di indubbia centralità per la nuova disciplina, che coinvolge anche le Procure generali, in difficoltà, tuttavia, nell'operare un puntuale controllo delle iscrizioni (non disponendo, peraltro, direttamente dei relativi registri). La carenza di adeguati supporti operativi è alla base delle attuali difficoltà di dare compiuta esecuzione, in termini di efficacia, alle previsioni relative alle comunicazioni *ex art. 127 disp. att. c.p.p.* e alle attività e comunicazioni *ex art. 415-ter c.p.p.* L'assenza, più volte rappresentata, di un applicativo che consenta l'estrazione “intelligente” dei dati pone rilevanti problemi agli Uffici di primo grado (impegnati in una dispendiosa azione di individuazione, non sempre esaustiva, delle informazioni da trasmettere) nonché agli Uffici di Procura generale, destinatari delle comunicazioni. Le riscontrate difficoltà hanno talvolta determinato, in sede di protocolli distrettuali, una limitazione all'invio dei dati, i medesimi, conseguentemente, non apparendo sufficienti a effettuare le valutazioni richieste agli Uffici di Procura generale. Tale profilo di criticità non incide solo sulle capacità lavorative degli Uffici requirenti, impattando decisamente anche sull'efficacia e ragionevolezza della previsione. Le soluzioni adottate dagli Uffici, con modalità volenterose e fattive (soprattutto in termini di individuazione dei dati da trasmettere, ancorati alla finalità della previsione, e di scadenze temporali delle comunicazioni) non appaiono risolutive, né fanno venir meno la necessità di realizzazione di un adeguato sistema operativo di estrazione dei dati, secondo le indicazioni normative. Resta la difficoltà degli Uffici di Procura generale di far fronte alle “nuove” competenze in difetto di adeguate risorse, non solo magistratuali, e tenuto conto dell'esiguità del termine previsto per assumere le proprie determinazioni.

La diversa cadenza di trasmissione dei dati – da settimanale a mensile – ad opera del d.lgs. n. 31 del 2024 ha solo attenuato le descrit-

te difficoltà, per far fronte alle quali questo Ufficio ha aggiornato la parte relativa degli *Orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150 del 2022*, diffusi in data 19 gennaio 2023, con nuovi Orientamenti emanati il 25 giugno 2024. Rinviano per le disposizioni di dettaglio al testo pubblicato nel sito dell'Ufficio, va qui evidenziato come si sia precisato che la restrizione degli obblighi comunicativi ai procedimenti aventi carattere prioritario e a quelli nei quali si configura una effettiva inerzia, generalmente seguita dagli Uffici territoriali e illustrata in modo organico negli Orientamenti, continuerà ad avvenire in via transitoria, in attesa delle auspiccate modifiche del S.I.C.P. in grado di consentire una immediata rilevazione e analisi dei dati. Per detto obiettivo questo Ufficio ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro al fine di relazionarsi con la D.g.s.i.a. nella attività di individuazione dei correttivi necessari.

Il ridotto numero di avocazioni da ultimo verificatesi rappresenta, pur nei limiti di giudizio espressi in premessa, un dato certamente positivo, di riscontro e conferma dell'impegno profuso dagli Uffici requirenti.

Le ulteriori novità introdotte dalla riforma appaiono necessitare di un più congruo periodo di osservazione, al fine di valutarne l'incidenza sull'attività degli Uffici requirenti di primo grado e delle Procure generali.

Tra queste, sin d'ora, si registrano alcune criticità con riferimento – nell'ottica di una necessaria sintesi delle questioni emerse – alle difficoltà nella celebrazione delle udienze predibattimentali, in relazione alle quali si invoca la previsione di un più proficuo lasso temporale, al ricorso alla richiesta di decreto penale di condanna, ridotto per effetto della necessità di accertamenti minimi patrimoniali incompatibili con la rapidità del giudizio, alla fase dell'esecuzione penale, per la quale si segnalano problemi in relazione all'art. 59 della legge n. 689 del 1981, che non richiama l'art. 656, comma 9, c.p.p. e per quanto attiene alle confische per equivalente di beni non sottoposti a sequestro o non specificamente individuati, in relazione, in particolare, alla previsione della previa intimazione di pagamento al condannato (come da novellato art. 660 c.p.p.), oltre che la gravosità dell'impegno richiesto, con

riferimento, in particolare, al sistema del recupero delle pene pecuniarie affidato alle Procure.

Sul punto appare opportuno richiamare l'attenzione sulla segnalazione del forte impatto sulla struttura e sull'organizzazione dell'Ufficio di Procura minorile, chiamato a operare, in relazione all'esecuzione della condanna a pena pecuniaria (per fatti commessi a far data dal 31 dicembre 2022), quale vero e proprio "Ufficio riscossione", preposto al recupero crediti, e sull'attività dell'Ufficio, soprattutto con riferimento al processo civile, in ragione del mutare della procedura, che ha sostituito il tradizionale rito della volontaria giurisdizione con un rito contenzioso in pressoché tutti i procedimenti di competenza del Tribunale per i Minorenni.

Non mancano, peraltro, soprattutto in un'ottica prospettica, alcuni riscontri "positivi" in termini di efficacia rispetto all'obiettivo dell'intervento normativo, in particolare con riferimento all'ampliamento dei reati procedibili a querela (con conseguente effetto deflattivo già riscontrato da taluni Uffici), al concordato in appello, alle archiviazioni, alla semplificazione dell'intera disciplina dei rimedi avverso la stasi del procedimento penale.

Va infine segnalata la questione, della quale questo Ufficio è stato direttamente investito nel corso dell'anno, della competenza in materia di esecuzione delle pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 62 della legge n. 689 del 1981, come modificato dalla c.d. Riforma *Cartabia*. La Procura generale di Bologna, nell'aprile 2024, ha riferito di un contrasto all'interno del Distretto sul tema se tale competenza appartenga al magistrato di sorveglianza o al pubblico ministero.

Il monitoraggio avviato da questo Ufficio ha rilevato divergenti posizioni sul punto, implicanti questioni connesse di particolare rilevanza e precisamente:

- quali siano gli adempimenti del pubblico ministero all'atto della ricezione della sentenza di condanna: in particolare, se il pubblico ministero debba emettere un ordine di esecuzione, ovvero effettuare un cumulo o le detrazioni per la fungibilità, al momento della trasmissione della sentenza al magistrato di sorveglianza,

o ancora emettere un ordine di esecuzione dopo l'ordinanza del magistrato di sorveglianza;

- se, ai fini del cumulo, debba essere emesso un provvedimento, anche di cumulo c.d. misto (tra pene detentive e pene sostitutive), a cura del p.m. nel caso in cui sopravvengano nuovi titoli esecutivi o concorrano più titoli esecutivi (artt. 68 e 70 legge n. 689 del 1981);
- se, con riguardo all'applicazione della fungibilità, stante il disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 657 c.p.p. (ovvero l'attribuzione al condannato della facoltà di chiedere lo scomputo della custodia cautelare o di altra pena detentiva *inutiliter data*), spetti all'Ufficio requirente la richiesta di fungibilità, predisponendo un decreto di computo, con determinazione del presofferto, da trasmettere al magistrato di sorveglianza che ha in carico (o che avrà in carico) l'esecuzione della sanzione sostitutiva; fermo restando che ove la concessione della fungibilità, richiesta e ottenuta a pena esecutiva in corso, determini la scarcerazione del condannato, essa dovrà essere disposta dal pubblico ministero, sebbene non regolamentata nel caso in esame;
- se il computo e l'applicazione della liberazione anticipata spetti al pubblico ministero o al magistrato di sorveglianza;
- in base a quale criterio si individui l'Ufficio del pubblico ministero competente, in relazione all'ipotesi in cui il giudice della sentenza divenuta per ultima irrevocabile (*ex art. 665, comma 4, c.p.p.*) sia diverso dal giudice *ex art. 62* legge n. 689 del 1981 (ovvero quello che ha disposto l'irrogazione della pena sostitutiva, poi oggetto dell'ordinanza del magistrato di sorveglianza); nonché quali siano le eventuali conseguente del mutamento della residenza del condannato nel corso dell'esecuzione;
- quale soluzione adottare nel caso in cui il soggetto, beneficiario della detenzione domiciliare sostitutiva, non abbia più un domicilio disponibile nel momento della conferma a opera del magistrato di sorveglianza.

Hanno riferito gli Uffici che, in ogni caso, non si sono verificate specifiche situazioni di “stallo” a fronte di divergenti interpretazioni tra magistrato di sorveglianza e pubblico ministero, essendosi realizzata

una proficua collaborazione, con adozione anche di “doppi binari”, in caso di determinazioni urgenti a salvaguardia dei diritti fondamentali dei detenuti (ad es. scarcerazioni a opera del pubblico ministero a seguito dell’applicazione della liberazione anticipata). Si è, quindi, ritenuto di non intervenire, allo stato, con *Orientamenti*, sia perché gli stessi non potrebbero riguardare le valutazioni della magistratura di sorveglianza, sia perché la questione andrebbe risolta, come avvenuto in diversi Distretti, con protocolli operativi condivisi tra i P.G.C.A. e Tribunali di Sorveglianza.

Viene poi segnalata, anche in tale ambito, la necessità di un’interlocuzione con la D.g.s.i.a., per implementare i sistemi operativi S.I.E.P. e S.I.E.S., al fine sia di adeguarli alle innovazioni normative (ad es. per la modulistica dei provvedimenti e per l’inserimento dei dati utili per la determinazione della durata e della decorrenza della pena sostitutiva da eseguire), sia di consentire la pronta acquisizione delle notizie necessarie da parte del magistrato di sorveglianza mediante la consultazione diretta del S.I.E.P. (ad es. per consentire al magistrato di sorveglianza di procedere autonomamente al calcolo del presofferto e della pena residua). In proposito la Procura generale di Roma, con nota del 17 giugno 2024, ha segnalato che le sequenze del procedimento in tema di pene sostitutive detentive “si svolge a mano perché il sistema informatico S.I.E.P. non risulta ancora implementato e l’attuale configurazione non è idonea a gestire le pene sostitutive”.

2.1. La legge n. 114 del 9 agosto 2024.

Alcuni aspetti procedurali della legge n. 114 del 2024 sono stati oggetto di un incontro *Teams* con i P.G.C.A. tenuto il 23 ottobre 2023. Dubbi applicativi sono stati sollevati con riferimento alle modifiche in tema di intercettazioni e di misure cautelari.

Sul primo versante, si è osservato che il nuovo comma 6-ter dell’art. 103 c.p.p., il quale prevede l’immediata interruzione delle operazioni di intercettazione quando risulta che la conversazione o la comunicazione rientra tra quelle vietate, determina non poche criticità applicative. Si è evidenziato come la natura dei dialoghi in procinto di captazione non sia prevedibile e l’immediata interruzione potrebbe determinare il

mancato accertamento di un reato; pertanto, la valutazione del reale contenuto delle comunicazioni non potrebbe che essere utilmente svolta solo all'esito dell'ascolto effettuato dalla polizia giudiziaria e del successivo vaglio da parte del p.m., al fine di stabilire se la conversazione intercettata rientri nel novero di quelle la cui acquisizione sia vietata od invece sia da considerare quale "corpo del reato". Peraltro, la diffusa e necessitata prassi della polizia giudiziaria di procedere all'intercettazione delle conversazioni con ascolto in differita rischia di incidere sulla concreta possibilità di interrompere "immediatamente" la registrazione.

Parimenti foriero di difficoltà applicative è risultato il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 268 c.p.p., il quale richiede al p.m. l'obbligo di dare disposizioni e di vigilare, in modo che nel verbale non vengano riportate espressioni che consentano di identificare soggetti diversi dalle parti, sempre che non siano rilevanti ai fini delle indagini. È stata segnalata la difficoltà di bilanciare il diritto alla riservatezza con le esigenze investigative, tenuto conto che le intercettazioni *in re ipsa* costituiscono un mezzo di ricerca della prova estremamente invasivo della *privacy* dei bersagli intercettati, con la conseguenza che, per rispettare la norma, il p.m. potrebbe decidere, prudenzialmente, di evitare la trascrizione di conversazioni potenzialmente rilevanti, al fine di non incorrere in una violazione della *privacy* del soggetto intercettato, sacrificando così l'acquisizione della prova.

Sul versante delle misure cautelari sono state poste diverse questioni circa il nuovo istituto dell'interrogatorio preventivo (nuovi commi 1-*quater*/1-*novies* dell'art. 291 c.p.p.), che possono sintetizzarsi come segue:

- a) la disposizione genera una *discovery* anticipata dell'incolpazione provvisoria contestata all'indagato e degli atti a sostegno della misura cautelare richiesta dal pubblico ministero, sicché vi è il serio rischio che, nelle more dell'espletamento dell'interrogatorio preventivo, l'indagato, dopo aver preso visione degli atti d'indagine, possa rendersi irreperibile, così rendendo estremamente gravoso il compito delle forze dell'ordine deputate alla sua eventuale cattura;

- b) per le stesse ragioni sussiste il rischio che l'indagato, dopo aver preso visione degli atti a sostegno della misura cautelare, nelle more dell'espletamento dell'interrogatorio preventivo, possa inquinare il compendio probatorio, ovvero minacciare i denunciati e/o le persone informate sui fatti, o addirittura porre in essere atti intimidatori ben più gravi, ponendo in serio rischio l'incolumità delle persone che hanno reso dichiarazioni nel corso delle indagini preliminari (si pensi alle vittime di usura o di estorsione non aggravata, reati non previsti nel novero di cui all'art. 407, comma 1, lett. a), c.p.p.);
- c) si pone il problema logistico delle tempistiche delle perquisizioni personali e locali, che spesso, nella prassi, venivano effettuate al momento dell'esecuzione della misura cautelare, onde evitare *discovery* anticipate;
- d) una forte criticità è stata segnalata quanto ai procedimenti con più indagati, nei quali siano contestati per alcuni indagati i reati *ex art. 407, comma 1, lett. a) c.p.p.* – che non prevedono l'interrogatorio preventivo – e per altri reati esclusi da tale novero, per i quali non sussistono le esigenze cautelari *ex art. 274, lettere a) e b), c.p.p.*, quindi che richiedono l'interrogatorio preventivo. In tali casi, l'interrogatorio preventivo – da espletarsi soltanto per taluni degli indagati del procedimento – comporta il problema della *discovery* con riferimento agli altri indagati nel medesimo procedimento, per cui tale strumento non risulta invece previsto, ciò complicando notevolmente la fase esecutiva della misura cautelare demandata al pubblico ministero;
- e) nei procedimenti con plurimi indagati destinatari di richiesta di misura cautelare, si è posta altresì la questione della necessità di disporre l'interrogatorio preventivo nei confronti di tutti gli indagati non potendosi escludere, *a priori*, che all'atto della raccolta di tutte le dichiarazioni possano emergere elementi (circa la sussistenza dei gravi indizi o delle esigenze cautelari) anche nei riguardi di quegli indagati nei cui confronti il g.i.p., a una prima valutazione degli atti allegati a sostegno della richiesta, si fosse orientato a non accogliere la richiesta;
- f) ulteriori aspetti problematici emergono con riferimento alla valutazione da parte del g.i.p. delle esigenze cautelari rappresentate

dal p.m. al fine di escludere la necessità di procedere a interrogatorio preventivo; in detti casi, posto che la locuzione adoperata dal legislatore nel prevedere le ipotesi di deroga al principio generale dell'interrogatorio preventivo ("salvo che sussista taluna delle esigenze cautelari...") allude alla "sussistenza" effettiva di un'esigenza cautelare (tale da escludere l'interrogatorio preventivo), e non alla domanda del p.m., sembra che debba prevalere l'autonoma valutazione del g.i.p. con la conseguenza che, ove il p.m. abbia prospettato la ricorrenza di un pericolo di fuga e/o di inquinamento probatorio ritenuti in concreto insussistenti dal g.i.p., sarà disposto l'interrogatorio preventivo dell'indagato senza che il p.m. sia messo nella condizione di adottare provvedimenti a sorpresa (perquisizioni, sequestri...).

Sono state prospettate talune prime soluzioni pratiche per attenuare detti profili problematici. Con riferimento ai procedimenti cumulativi nei quali l'interrogatorio preventivo è obbligatorio solo per taluni indagati, si è dato conto della possibile soluzione di emettere subito l'ordinanza cautelare (onde non vanificare l'effetto sorpresa e meglio garantire le esigenze cautelari) nei confronti degli indagati che non hanno diritto all'interrogatorio preventivo, e solo successivamente far svolgere i medesimi interrogatori nei confronti degli altri indagati. Tale soluzione, si è osservato, comporta però, in casi consimili, l'emanazione di due diverse ordinanze cautelari nell'ambito del medesimo procedimento, pur a fronte di un'unica richiesta cautelare del pubblico ministero.

Ancora, in caso di compresenza di richiesta di misura personale (con obbligo di interrogatorio preventivo, anche solo per taluni indagati) e di misura cautelare reale, si è ipotizzato di valutare se emettere prima l'ordinanza cautelare reale, onde non vanificare l'effetto sorpresa e impedire possibili dispersioni dei beni da sottoporre a sequestro.

Un ulteriore tema affrontato concerne l'applicazione del nuovo comma 10-*bis* dell'art. 656 c.p.p., in merito ai contenuti dell'ordine di esecuzione del p.m., che dovrebbe contenere il calcolo del fine pena "virtuale" unitamente al calcolo del medesimo fine pena senza le liberazioni anticipate. Si è, in proposito, sottolineato come il sistema informatico in uso non consenta di effettuare il calcolo anticipato del

nuovo fine pena “virtuale”, ma solo delle liberazioni anticipate già concesse (anche su tale versante alcuni Procuratori generali hanno segnalato soluzioni provvisorie con previsione di inserimento manuale).

La delicatezza delle questioni applicative emergenti dalla nuova disciplina impone un prossimo, ulteriore, monitoraggio a opera di questo Ufficio, già programmato per il primo semestre del 2025.

3. L'organizzazione degli Uffici di Procura.

3.1. La nuova circolare del C.S.M. sulla organizzazione degli Uffici di Procura. Il Protocollo con l'Università di Pisa in tema di criteri di priorità.

Tutti i Procuratori generali e i Procuratori della Repubblica – pur con valutazioni in parte non coincidenti – concordano nel ritenere che la nuova Circolare sugli Uffici di Procura, adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 3 luglio 2024 (vigente dal 2 settembre 2024) e modificata l'11 ottobre 2024, avrà un impatto notevole sugli Uffici requirenti.

Il nuovo sistema partecipativo è stato generalmente apprezzato (come riferito dai Procuratori generali di Bari, Cagliari e Lecce e dai Procuratori della Repubblica di Catania, Patti e S. Maria C.V.) e in alcuni territori già attuato (come relazionato dai Procuratori generali di Catanzaro e di Potenza, e dai Procuratori della Repubblica di Avellino, Benevento e Matera). Pur nell'affermare come fosse da tempo fortemente avvertita la necessità di un intervento del C.S.M. al fine di rinvenire un miglior equilibrio nei rapporti tra Procuratori e sostituti, si è però osservato da taluni come la Circolare abbia creato un apparato normativo in grado di appesantire in misura consistente la fluidità e la funzionalità della vita dell'Ufficio requirente (come riferiscono il Procuratore generale di Bari, i Procuratori della Repubblica di Catania e Lecce), soprattutto nei casi in cui, a seguito della attività consultiva, il Procuratore della Repubblica che ritenga di non uniformarvisi è tenuto a uno stringente onere motivazionale (Procuratore della Repubblica di Messina).

Alcuni dei rilievi mossi, con riferimento all'adozione di provvedimenti di modifica del progetto organizzativo, circa l'esigenza che fossero caratterizzati da una procedura più snella per adattarsi a particolari esigenze di funzionalità e urgenza (come riferiscono i Procuratori generali di Cagliari, Milano e Venezia) sono stati prontamente recepiti dal C.S.M. con le "Modifiche all'articolato della Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura" del 9 ottobre 2024.

Per quanto riguarda i temi trattati, si è generalmente sottolineata la rilevante delicatezza dell'individuazione dei "criteri di priorità", che valgono in primo luogo per le Procure della Repubblica (art. 4 Circolare) e che, purtuttavia, si riflettono anche sulle Procure generali in ragione della valenza (non solo organizzativa ma anche processuale), attestata nella fase dell'eventuale "inerzia" del p.m., che non rassegni le proprie determinazioni finali sull'esercizio dell'azione penale nei termini previsti dalla legge, come emerge dall'articolo 127-*bis* disp. att. c.p.p., che detta i criteri in forza dei quali il Procuratore generale deve determinarsi ai fini dell'eventuale avocazione.

Per contribuire a individuare possibili soluzioni uniformi sul territorio nazionale questo Ufficio, in data 8 maggio 2024, ha siglato un Protocollo con l'Università di Pisa per l'analisi delle scelte nei progetti organizzativi in materia di criteri di priorità. L'occasione di sviluppare la collaborazione scientifica tra Università e Procura generale è nata a partire da un progetto *Prin 2022* (durata: 2023-2025) – Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale, selezionato e finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, dal titolo *Reform Perspectives of the Judiciary: Impact on the Efficiency of the Judicial System* all'interno del quale sono presenti due unità di ricerca, una presso l'Università di Milano Statale e una presso l'Università di Pisa.

I lavori sono stati avviati con la raccolta, spesso dai siti internet delle Procure, delle parti dei progetti organizzativi vigenti concernenti i criteri di priorità. Successivamente, il 5 luglio 2024, si è svolto presso l'Università di Pisa un convegno di presentazione del progetto, al quale sono intervenuti come relatori, tra gli altri, il Procuratore generale della cassazione nonché l'Avvocato generale preposto all'Ufficio Affari Interni. L'attività è proseguita con l'analisi delle scelte effettuate che ha portato, in un incontro tenutosi il 4 dicembre 2024, alla individuazione

dei criteri di massima delle scelte operate e alla programmazione del successivo approfondimento per la elaborazione di un primo report da presentare nel mese di febbraio 2025.

Quanto agli altri temi affrontati dai Procuratori generali, condiviso è l'apprezzamento della previsione, nel progetto organizzativo, di criteri automatici e predeterminati per l'assegnazione degli affari. Qualche perplessità è sorta (Procuratore della Repubblica di Genova) per l'assenza di specifiche previsioni relative all'efficace svolgimento dell'attività nel settore civile, nelle materie delle misure di prevenzione e dell'esecuzione penale e anche, con riferimento alla Procure distrettuali, per quel che concerne gli adempimenti in materia di cooperazione internazionale di cui al d.lgs. n. 149 del 2017 e al d.lgs. n. 108 del 2017.

Analogamente, è stato ritenuto (sempre il Procuratore della Repubblica di Genova) di difficile calcolabilità la percentuale, rispettivamente del 30% e del 50% del carico di lavoro dei sostituti, da riservare al Procuratore della Repubblica e ai Procuratori Aggiunti, viepiù considerandosi la gravosità del carico di lavoro già ricadente sui Procuratori privi di Dirigente amministrativo, evenienza non rara nel panorama nazionale, anche alla luce degli incombenti notevolmente incrementi a seguito della c.d. Riforma *Cartabia* (Procuratore della Repubblica di Catania).

La ridistribuzione dei procedimenti in caso di assenza, impedimento o esonero, si ritiene essere stata incongruamente fissata nel limite di un anno, successivamente ridotto a sei mesi con la delibera del C.S.M. del 9 ottobre 2024, laddove sarebbe stata certamente preferibile la soluzione di prevederne la riassegnazione in caso di impedimento a partire da tre mesi, proprio per la stringente tempistica di trattazione conseguente alla c.d. Riforma *Cartabia* (Procuratore della Repubblica di Genova), ovvero sarebbe opportuna la possibilità di riassegnazione anche ai fini della perequazione dei ruoli, funzionale allo smaltimento dell'arretrato (Procuratore della Repubblica di Napoli).

Di rilievo, tra gli strumenti di vigilanza e controllo (anche nell'ottica di assicurare una uniformità nelle determinazioni dell'Ufficio), è l'apposizione del "visto", disciplinato dall'art. 20 della Circolare. Sul punto sono state registrate due differenti visioni organizzative degli

Uffici di Procura: l'una ispirata al raggiungimento di una maggiore uniformità d'azione e, quindi improntata alla necessità di un controllo più diffuso sull'attività svolta; l'altra improntata alla necessità di una maggiore snellezza operativa e a una più spiccata autonomia del magistrato dell'Ufficio requirente.

Quindi, da un lato si è segnalata (Procuratore della Repubblica di Genova) l'opportunità di prevedere la ricomprensione tra i provvedimenti soggetti a "visto" anche delle proposte di applicazione di misure di prevenzione personale reale, nonché delle richieste di misure cautelari nei confronti delle persone giuridiche, dall'altro si è evidenziata l'opportunità di perseguire una rigorosa selezione e limitazione dei casi di "visto", onde evitare eccessivi aggravi organizzativi (Procuratore generale di Roma).

Di primaria importanza, anche se auspicabilmente di residuale applicazione, è la procedura per la risoluzione delle eventuali diversità di vedute tra il Procuratore della Repubblica, i Procuratori Aggiunti e i sostituti, in relazione ai provvedimenti oggetto di visto di assenso o di conoscenza. Al netto delle eventuali discordanze in ordine alla sussistenza o meno di ragioni di tutela del segreto investigativo che possano impedire l'immediata trasmissione al controllo del provvedimento finale adottato dal Procuratore della Repubblica, si è osservato (Procuratore della Repubblica di Catania) che la Circolare disegna un procedimento (comprensibilmente) complesso che, in qualche caso, potrebbe essere difficilmente compatibile con le cadenze dell'azione della Procura influenzate, non di rado, da eventi esterni.

Ancora sul punto, si evidenzia (Procuratore della Repubblica di Genova e Procuratore della Repubblica di Foggia) che, come la precedente Circolare, anche la nuova non prevede la possibilità di "revoca" motivata dell'assegnazione in caso di perdurante contrasto tra Procuratore della Repubblica e sostituto con riferimento a un provvedimento sottoposto a esso. Sul punto, si sono registrate opinioni contrastanti. Per un verso, taluno (Procuratore della Repubblica di Genova) rileva che proprio la previsione nella nuova Circolare della rinuncia all'assegnazione da parte del pubblico ministero titolare (art. 27) non consentirebbe, in mancanza di espressa previsione, che la revoca dell'assegnazione da parte del Dirigente dell'Ufficio possa

essere oggetto di disciplina del progetto organizzativo, nell'ambito delle enunciate "regole per la risoluzione di eventuali contrasti". Altri (Procuratore della Repubblica di Foggia) hanno invece ritenuto che la mancanza di previsione dell'istituto della revoca del procedimento, proprio perché ben poco modificato rispetto al testo precedente, sembrerebbe aver potenziato la facoltà di intervento da parte del Procuratore della Repubblica nell'ambito dei procedimenti assegnati, se coniugata alla regola introdotta da norma primaria, secondo la quale il giudice, ma certamente anche il p.m., nell'ambito delle valutazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, deve orientare la propria decisione nel merito sulla base di una valutazione della "ragionevole previsione di condanna", dovendo il confronto dialettico tra dirigente e sostituto avvenire anche su questo fondamentale aspetto prognostico (come riferisce il P.G.C.A. di Bari).

Quale corollario di quest'ultima tesi, per altro verso, si è sottolineata la necessità che – proprio nel progetto organizzativo – il dirigente ponga grande impegno nel definire "in via generale" i principi e i criteri la cui inosservanza, ovvero il contrasto sulla relativa applicazione, possa fondare la revoca (P.G.C.A. di Roma).

L'indispensabilità della puntuale previsione, a differenza di quanto affermato nella prima tesi, si appalesa allorquando si ponga mente alla complessità della procedura di revoca che si concretizza anche nell'ulteriore incombenza che grava sul Procuratore della Repubblica, ai sensi dell'art. 23, comma 3, della Circolare consiliare: egli, prima di adottare il provvedimento, deve informare il P.G.C.A., onerato a sua volta da specifiche incombenze.

Alla luce dei rilievi prospettati, in alcuni distretti (come riferiscono il P.G.C.A. di Palermo e il Procuratore della Repubblica di Salerno) sono state avviate riunioni interne per discutere i profili più significativi in vista della redazione del nuovo progetto organizzativo, con la prospettiva di adottare un *format* unitario per la stesura del documento.

Una peculiare criticità è stata segnalata da alcuni Uffici requiranti presso il Tribunale per i Minorenni (Procuratore Minorile di Catania, Campobasso, Messina e Napoli) a causa dell'entrata in vigore

del Tribunale per le Persone, i Minorenni e le Famiglie, istituito con la legge n. 206 del 2021 e rinviato a ottobre 2025, che, a seguito di un fitto dibattito tra Procuratori Minorili, è destinata a tradursi nella formulazione di un quesito al C.S.M. Le Procure presso il Tribunale di nuova istituzione, infatti, sono destinate a subire una significativa “trasformazione”, perché svolgeranno funzioni requirenti sia nel settore penale che nel Settore civile, tanto in ambito circondariale, quanto in ambito distrettuale, assicurando l’intervento, ai sensi dell’art. 70, c.p.c., nei casi attualmente rimessi alle Procure ordinarie. Orbene, il C.S.M., nel deliberare nella seduta dell’8 maggio 2024, l’esonero dall’avvio delle procedure di elaborazione delle nuove tabelle per i Tribunali per i Minorenni, non ha assunto analoga decisione per gli Uffici di Procura, malgrado le esigenze almeno in parte sovrapponibili e malgrado la necessità di far procedere in maniera parallela le soluzioni organizzative degli Uffici giudicanti e requirenti. Si è, quindi, rilevata una frattura del sistematico raccordo tra Uffici tra di loro interfacciati, con la prospettiva che le Procure, dopo l’entrata in vigore della riforma, dovranno adeguare i loro schemi organizzativi adottando ampie modifiche ai medesimi.

Con riferimento alla disciplina dell’organizzazione delle Procure generali, sono state accolte positivamente (P.G.C.A. di Palermo) le disposizioni che impongono una regolamentazione delle ipotesi di avocazione, con particolare riferimento alla necessaria interlocuzione con il Procuratore della Repubblica interessato, prima di avviare la procedura, mentre da altra parte ci si duole di una mancata attenzione per le Procure generali, regolamentate mediante un generale rinvio alle disposizioni per le Procure della Repubblica e con poche disposizioni specifiche, che non risolvono in maniera chiara l’assetto organizzativo interno (P.G.C.A. di Lecce).

Per il resto, mentre alcuni dirigenti hanno osservato che lo schema della nuova Circolare non si discosta in modo significativo dall’impianto organizzativo già di fatto regolamentato in vigenza della precedente disciplina, e non ritengono che possa modificare le prassi organizzative e gli equilibri ormai consolidati all’interno degli Uffici requirenti (P.G.C.A. di Bari e Venezia), i più, in maniera maggiormente realistica, (P.G.C.A. di Ancona, Bologna, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso,

Firenze, L'Aquila, Lecce, Napoli, Roma e Torino) hanno ritenuto che le valutazioni sull'impatto della nuova Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura potranno avvenire in modo effettivo solo in occasione della redazione dei progetti organizzativi per il quadriennio 2026-2029, la disciplina risultando entrata in vigore solo il 2 settembre 2024, al momento essendo perciò destinata a regolare esclusivamente le variazioni e le integrazioni degli assetti organizzativi esistenti, senza che si siano palesate particolari criticità (G.C.A. di Torino).

Una riflessione più approfondita è stata svolta da chi ha indetto riunioni dedicate alla soluzione di dubbi interpretativi (il P.G.C.A. di Firenze e il Procuratore della Repubblica di Genova hanno posto il tema dei riferimenti operati nella Circolare al “quadriennio precedente”, non essendo chiaro a partire da quale momento esso debba essere calcolato – anno solare, ovvero data della Circolare – ; il Procuratore della Repubblica di Nola, ha ritenuto meritevoli di chiarimento il punto sulle esenzioni e sulla modulazione dell'attività di genitori con figli in età infantile).

Altra questione è quella dell'individuazione della scansione temporale dell'*iter* formativo del progetto organizzativo. Da una parte (P.G.C.A. di Perugia), con una interpretazione analogica, si ritiene tale scansione sovrapponibile a quella prevista per le tabelle degli Uffici giudicanti. Altri (P.G.C.A. di Brescia e Procuratori del distretto) osservano che il C.S.M., con nota dell'8 maggio 2024, ha previsto espressamente solo che entro il 25 marzo del 2025 debbano essere depositati i decreti di adozione dei nuovi progetti organizzativi per il quadriennio 2026-2029, con contestuale loro trasmissione ai Consigli giudiziari per il prescritto parere, senza indicare alcuna ulteriore tempistica per gli altri passaggi intermedi.

3.2. Informatizzazione e processo penale telematico.

In vista della definitiva transizione al processo penale telematico il Ministero della giustizia ha creato l'applicativo A.P.P., acronimo di *Applicativo Processo Penale*, per la gestione dei flussi documentali strumentali alla gestione delle diverse fasi del procedimento penale. Detto applicativo è stato utilizzato nel 2024 nella fase Procura-g.i.p.

per la trattazione dei procedimenti di archiviazione (art. 3, comma 8, del decreto ministeriale n. 217 del 29 dicembre 2023, adottato ai sensi dell'art. 87 d.lgs. n. 150 del 2022 ed efficace dal 14 gennaio 2024).

Criticità nell'uso dell'applicativo sono emerse immediatamente (si veda in proposito la delibera plenaria del C.S.M. del 13 marzo 2024 “Criticità relative all'applicativo A.P.P. rilevate dagli Uffici giudiziari”) trovando conferma nelle successive relazioni dei Procuratori generali, i quali hanno segnalato:

- la farraginosità della sottoscrizione digitale delle richieste di archiviazione e degli avvisi *ex art. 408 c.p.p.*, che importa tempi molto più lunghi rispetto alla sottoscrizione manuale;
- i numerosi errori (non solo di diritto, ma anche lessicali) presenti nella modulistica del sistema;
- la difficoltà di consultazione;
- la lentezza dei tempi di lavorazione delle archiviazioni dei procedimenti relativi ai cc.dd. ignoti seriali *ex art. 107-bis disp. att. c.p.p.*;
- le “frequenti *défaillance*” delle procedure informatiche, l'instabilità del sistema e i malfunzionamenti che si traducono in un ulteriore rallentamento dell'attività giudiziaria.

Le plurime criticità hanno comportato l'allungamento dei tempi di definizione dei fascicoli di archiviazione, con ricadute negative sulle pendenze complessive degli Uffici di Procura, conseguentemente incrementate. Il giudizio sintetico espresso è che si tratta di un applicativo “meno performante rispetto alla modalità analogica”, inadeguato rispetto alle concrete esigenze di gestione dei fascicoli.

In questa fase transitoria, la soluzione da taluni prospettata è quella di ricorrere all'attestazione, da parte del Procuratore della Repubblica, del malfunzionamento dell'applicativo A.P.P., provvedimento non sindacabile dal g.i.p., come affermato, su conforme richiesta di questo Ufficio, dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 42873 del 2024 (che ha dichiarato l'abnormità del provvedimento con cui il g.i.p. aveva dichiarato inammissibile la richiesta di archiviazione avanzata dal p.m. in un procedimento contro ignoti, in quanto depositata in formato cartaceo in cancelleria e non per il tramite di deposito telematico).

tico mediante l'applicativo A.P.P., del quale il richiedente p.m. aveva attestato il malfunzionamento, ai sensi dell'art. 175-*bis*, c.p.p.).

Altro punto foriero di gravi criticità concerne il fatto che, dal 30 settembre 2024, è divenuta efficace la disposizione che prevede la possibilità di depositi automatizzati da parte degli avvocati di atti e documenti anche senza l'intervento degli operatori della cancelleria o della segreteria (art. 13-*bis* del decreto ministeriale n. 44 del 2011, introdotto dall'art. 2 del decreto ministeriale n. 217 del 2023; con provvedimento del Direttore di D.g.s.i.a. del 7 agosto 2024, efficace dal 30 settembre 2024, sono state emanate le “specifiche tecniche previste dall'articolo 34, comma 1, del decreto del Ministro della giustizia in data 21 febbraio 2011 n. 44).

Dalle informazioni assunte, tali criticità non sono state superate dagli interventi correttivi compiuti con la circolare dell'8 novembre 2024 del Direttore generale della D.g.s.i.a., avente a oggetto: “A.P.P. – ReGeWEB – P.D.P.: ulteriore intervento evolutivo sui sistemi penali relativo all'accettazione automatica dei depositi dal portale dei depositi atti penali (P.D.P.). Interventi correttivi”, e poi, con la successiva circolare del 12 novembre 2024, sempre del Direttore generale reggente della D.g.s.i.a., con cui sono stati forniti “chiarimenti” sulla portata della norma indicata contenuta nel decreto ministeriale.

Quanto all'informatizzazione, i Procuratori generali hanno segnalato la difficoltà nella gestione di adempimenti richiesti dalle riforme legislative recenti che impongono la raccolta di un notevole numero di dati. Si segnala la totale assenza di un unico sistema di gestione informatica dei dati processuali e dei documenti digitali mediante una strutturazione del sistema e una unitarietà dello stesso dal momento dell'apertura del fascicolo fino alla fase esecutiva. Si ritiene che, in mancanza di uno specifico applicativo informatico ovvero di una specifica funzionalità nell'ambito del programma di gestione dei registri informatici S.I.C.P., risulti di fatto oltremodo difficile, se non impossibile, garantire da parte delle procure il flusso di informazioni sui procedimenti penali previsto dall'art. 127 disp. att. c.p.p.

È stato segnalato anche il mancato adeguamento informatico dei sistemi dell'esecuzione penale in uso agli Uffici requirenti S.I.E.S. e

S.I.E.P. a seguito della riforma della liberazione anticipata e dell'esecuzione penale di cui al d.l. n. 92 del 2024, convertito nella legge n. 112 del 2024.

Anche in questo ambito, tuttavia, sono state segnalate note positive, tra le quali l'utilizzo delle funzionalità del portale deposito atti penali (P.D.P.) secondo la normativa vigente e l'utilizzo del portale notizie di reato (P.N.T.) per il deposito di atti e documenti in formato digitale da parte della polizia giudiziaria divenuta ormai la modalità di trasmissione della gran parte delle notizie di reato in molti distretti.

4. La violenza di genere.

4.1. I dati forniti dagli Uffici.

L'attività svolta nel 2024 dalla Procura generale in materia di violenza di genere si è concentrata principalmente sull'applicazione delle nuove disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica introdotte dalla legge n. 122 dell'8 settembre 2023 e, successivamente, dalla legge n. 168 del 24 novembre 2023.

Prima di esaminare nel dettaglio tali interventi, va dato brevemente conto dei dati statistici sui delitti di violenza di genere richiesti agli Uffici territoriali in ragione della particolare attenzione dedicata da anni al fenomeno. Anche nel 2024 si sono registrati numeri allarmanti. Relativamente al periodo 1° gennaio 2024 – 29 dicembre 2024 sono stati registrati 308 omicidi, con 110 vittime donne, di cui 95 uccise in ambito familiare/affettivo; di queste, 59 hanno trovato la morte per mano del *partner/ex partner*. Analizzando gli omicidi del periodo sopra indicato rispetto a quello analogo dello scorso anno, emerge che il numero degli eventi è in diminuzione, da 338 a 308 (-9 %), come pure è in calo il numero delle vittime di genere femminile, che da 120 scendono a 110 (-8%). In flessione, rispetto allo stesso periodo del 2023, anche il numero degli omicidi commessi dal partner o dall'*ex partner* che, con riferimento alle vittime di genere femminile, da 70 diventano 68 (-3%).

All'indicata leggera flessione relativa ai femminicidi fa, però, da *pendant* il *trend* opposto relativo ai cosiddetti reati spia o reati senti-

nella, ovvero ai delitti considerati possibili indicatori di una violenza di genere, in quanto verosimili espressioni di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica diretta contro una persona in quanto donna: tutti tali delitti – tra cui gli atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.), i maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e le violenze sessuali (artt. 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* c.p.) – non solo non appaiono in diminuzione ma, ciò che più rileva, è che, per quanto attiene alle vittime, l’incidenza di quelle di genere femminile risulta pressoché costante, attestandosi tra il 74 e il 75% per gli atti persecutori, tra l’81 e l’82% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e con valori intorno al 91% per le violenze sessuali. Si tratta di percentuali elevatissime che, ancora una volta, evidenziano come la *violenza di genere* non possa essere superficialmente “liquidata” come un retaggio del passato, che si andrà ragionevolmente a superare con un avvicendamento generazionale. Al contrario, infatti, la lettura dei dati raccolti conferma che i giovani e i giovanissimi appaiono, anch’essi, fortemente coinvolti nel fenomeno, a maggior ragione se si considera che, in molti casi, anche l’età degli autori è bassa, soprattutto con riferimento alle violenze sessuali di gruppo.

4.2. Le attività attuative dell’art. 6 in tema di violenza di genere.

Diverse sono state le occasioni di confronto con i P.G.C.A. al fine di individuare modalità condivise nell’applicazione delle leggi nn. 122 e 168 del 2023 in tema di tutela penale nei confronti della violenza di genere, in particolare, quanto alla previsione di stringenti scansioni temporali nelle attività di indagine e nelle iniziative cautelari, quanto al più intenso controllo da parte dei Procuratori della Repubblica e quanto agli obblighi informativi ai P.G.C.A., e di questi al P.G.C.C.

Quanto alla legge n. 122 del 2023, i temi sui quali si registravano, inizialmente, posizioni differenziate concernevano il potere del Procuratore della Repubblica di revocare l’assegnazione del procedimento nei casi di violazione dell’art. 362, comma 1-*ter*, c.p.p. e le modalità attraverso le quali doveva articolarsi l’obbligo di tempestiva assunzione delle dichiarazioni della persona offesa gravante sui pubblici ministeri.

Un dibattito ancor più ampio si poneva quanto alla legge n. 168 del 2023, il cui obiettivo, com'è noto, è diretto soprattutto alla prevenzione, al fine di rendere più veloci le valutazioni preventive sui rischi che corrono le potenziali vittime di femminicidio, o di reati di violenza, e più efficaci le azioni di protezione preventiva, onde evitare che i cc.dd. reati-spia possano degenerare in fatti più gravi.

Posizioni differenziate si registravano in particolare sul nuovo art. 362-*bis* c.p.p. nella parte in cui – in relazione a una serie tassativa di reati, consumati o tentati, connotati da particolare disvalore ove commessi in danno del coniuge, anche separato, della parte dell'unione civile, del convivente o di persona legata da relazione affettiva o da prossimi congiunti – prevede, al comma 1, un inedito duplice termine collegato alla domanda cautelare: trenta giorni decorrenti dalla iscrizione della notizia di reato, entro i quali il p.m., espletate le indagini necessarie, deve valutare i presupposti per formulare la richiesta di misura cautelare; venti giorni dal deposito della istanza cautelare in cancelleria, entro i quali il g.i.p. deve adottare le sue determinazioni.

Si tratta di termini stringenti che, sia pure ordinatori (l'inservanza è sprovvista di sanzione processuale), indicano l'esigenza di azioni assolutamente tempestive, nell'ambito di un fenomeno criminale nel quale la tempestività può essere il vero "salvavita". Pur nella generale consapevolezza delle ragioni sottese alla scelta legislativa, si discuteva tra i P.G.C.A. sulle modalità con cui dare conto dell'osservanza degli obblighi valutativi da parte del p.m. e sui correlati poteri di controllo del Procuratore della Repubblica (al riguardo, un elemento sul quale si sono appuntate le discussioni, è la previsione della legge n. 122, che non trova riscontro nella n. 168, di un potere di revoca dell'assegnazione del procedimento al magistrato designato, da parte del procuratore della Repubblica, da attuarsi con provvedimento motivato all'esito di un subprocedimento aperto al contraddittorio con il sostituto che ne sia destinatario).

Discusso era altresì il contenuto delle comunicazioni al P.G.C.A. e da questi al P.G.C.C. introdotte dalle leggi nn. 162 e 168 del 2023. Le riflessioni con i P.G.C.A. sono confluite negli Orientamenti emanati il 9 gennaio 2024. Successivamente, all'esito della prima fase di applicazione, l'ulteriore confronto con le Procure generali e con gli Uf-

fici territoriali ha reso opportuno l'aggiornamento degli Orientamenti emessi. Condivisa era l'esigenza di rispondere alle questioni emerse in questa prima fase con più puntuali indicazioni in ordine a due punti:

- modalità di applicazione della disposizione di cui all'art. 362, comma 1-*ter* c.p., con l'individuazione delle possibili ipotesi di deroga all'audizione della persona offesa e formalizzazione delle relative ragioni, nonché di delegabilità alla polizia giudiziaria della stessa audizione e relative modalità;
- interpretazione del comma 1 dell'art. 362-*bis* c.p.p., con particolare riferimento alle modalità di esternazione dell'attività valutativa sottesa alla scelta del pubblico ministero di non formulare, nel termine previsto di 30 giorni, la richiesta di una misura cautelare.

A tali questioni hanno dato risposta gli Orientamenti emanati in data 23 maggio 2024 che, nel ribadire la necessità del perseguimento di risultati di efficienza e di rapidità definitoria, hanno fornito indicazioni di sintesi delle posizioni emerse nel corso del confronto (si rinvia in proposito al testo pubblicato nel sito dell'Ufficio).

Con tali Orientamenti, e con la successiva integrazione del 5 novembre 2024, si è altresì disposto, condividendo le richieste in tal senso dei Procuratori generali, l'allineamento dei termini per le comunicazioni previste dalle due norme, prevedendo che entrambe venissero inviate entro il mese di luglio, quanto al primo semestre dell'anno, ed entro il 15 febbraio, quanto al secondo semestre.

A proposito delle modalità di trasmissione delle informazioni, gli Orientamenti, hanno altresì dato conto dell'unanime rilievo, da parte dei Procuratori generali, della mancanza di idonei applicativi per l'estrazione automatica dei dati e dell'urgente necessità di adeguamento, in tal senso, del S.I.C.P. allo scopo di realizzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, una rilevazione immediata e facilmente ostensibile, tale da garantire risultati statistici facili da rilevare e, soprattutto, attendibili. A tal fine, quest'Ufficio ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro (composto da pubblici ministeri di merito e di legittimità e da funzionari esperti del settore) che è già divenuto operativo.

4.3. *Analisi delle comunicazioni in tema di violenza di genere: prime considerazioni.*

I dati sinora trasmessi a quest'Ufficio dalle Procure generali consentono di formulare alcune prime considerazioni che, pur con i limiti legati al brevissimo periodo di osservazione, evidenziano due rilevanti esigenze: uniformità nelle modalità di trasmissione dei dati e necessità di una loro analisi ragionata.

È diffusa la consapevolezza che solo un metodo di lettura unitario e un approccio finalizzato alla comprensione della realtà criminale in materia di violenza di genere, in ciascun distretto di Corte di appello, può consentire di valutare eventuali disfunzioni organizzative e far comprendere reale efficacia e concreta portata delle nuove disposizioni. In questa prospettiva si pone l'esigenza di un'ulteriore riflessione comune con le Procure generali territoriali per porre in atto, nell'acquisizione dei dati, tutti gli accorgimenti necessari affinché la loro lettura unitaria consenta la comprensione della realtà criminale in materia di violenza di genere di ciascun distretto di Corte di appello, in una prospettiva di reale effettività. Nella riunione *Teams* del 23 ottobre 2024 si è quindi proposto di individuare congiuntamente un *format* avente validità generale. Il modello proposto successivamente dall'Ufficio è stato inviato alle Procure generali ed è stato, successivamente, ridefinito sulla base delle osservazioni pervenute, divenendo così il modello *standard* per le comunicazioni previste dalle citate due norme. Resta fermo che gli allarmanti dati statistici in tema di reati in materia di violenza di genere rendono evidente come permanga l'esigenza di comprensione e sensibilizzazione rispetto a tali tipologie di reati, che richiede, a fianco e forse prima ancora di un'azione di contrasto, una crescita culturale e una presa di coscienza collettiva attraverso l'impegno corale di tutti gli attori sociali, con particolare attenzione alle nuove generazioni, al fine di focalizzare l'attenzione sulla prevenzione del fenomeno. Appare altresì fondamentale avviare una riflessione sulla questione economica sottesa agli eventi descritti: per quanto la violenza di genere costituisca un fenomeno «trasversale» (tra classi sociali, condizioni socio-economiche e livelli di istruzione), secondo recenti dati Istat è particolarmente elevato il numero di donne vittime di violenza – inserite in un percorso di fuoriuscita presso i

servizi specializzati – che risultano «non autonome economicamente». Su tale versante andrà ulteriormente stimolato, come già sottolineato nei primi Orientamenti emanati il 3 maggio 2023 da questo Ufficio, un dialogo tra Procure e Tribunali, perché spesso i fenomeni di violenza economica emergono nei giudizi civili in materia di famiglia.

5. La tutela del lavoro.

5.1. La sicurezza sul lavoro.

I dati relativi ai reati connessi agli infortuni sul lavoro continuano, purtroppo, a meritare massima attenzione; altrettanto dicasi per quelli relativi allo sfruttamento delle prestazioni lavorative e all'immigrazione clandestina, fenomeni tutti suscettibili di reciproca connessione. L'analisi delle informazioni acquisite per il tramite delle Procure generali distrettuali evidenzia, anche quest'anno, come intuibile, differenze riconducibili alle peculiarità socio-economiche e geografiche dei differenti territori.

Per quanto riguarda le lesioni e gli omicidi colposi conseguenti a violazioni della normativa antinfortunistica, accanto a realtà ove i dati statistici risultano stabili, ve ne sono in cui sono state registrate variazioni, a volte migliorative, altre invece in termini di aumento del fenomeno.

A titolo esemplificativo, mentre nel territorio di Firenze risultano in diminuzione, rispetto al periodo precedente, sia gli omicidi colposi (-33,33%) sia le lesioni (-50%), nel leccese si registra, viceversa, un significativo incremento. Nei distretti di Palermo, Milano e Venezia emergono altresì incrementi preoccupanti: un aumento, in particolare, del 47% per gli omicidi colposi e del 17% per le lesioni colpose quanto a Palermo; quanto a Milano, l'evidenza che il fenomeno risulta prevalentemente collegato alla corsa alla riduzione dei costi di lavoro da parte delle imprese attraverso reclutamenti precari di manodopera, in un contesto di evidente insufficienza dei controlli preventivi; nel distretto di Venezia invece si segnala il dato significativo di 40 procedimenti iscritti per omicidio colposo e 519 iscrizioni per lesioni colpose.

Senza alcuna sottovalutazione del fenomeno, endemico e comunque gravissimo, va comunque precisato che i casi di statistica raddoppiata si riferiscono (è il caso di Pescara o di Bergamo) a realtà a dimensioni contenute, sicché detti incrementi non risultano necessariamente sintomatici di una tendenza a carattere più generale.

L'incidenza degli infortuni, come accennato, resta collegata alle caratteristiche del territorio: se la presenza di importanti stabilimenti industriali (come a Taranto e nel distretto di Venezia) o di un settore produttivo caratterizzato da microimprese (si pensi al settore tessile di Prato) oppure ancora di un elevato numero di imprese che esercitano attività produttive ad alto rischio (è il caso di Brescia), rendono difficile il contrasto del fenomeno, la diminuzione degli incidenti (come a Ragusa) appare verosimilmente da ricondurre al completamento delle attività di ristrutturazione edilizia dovute alla introduzione delle agevolazioni fiscali in materia di adeguamento sismico ed efficientamento energetico degli edifici; in altre realtà (Pistoia) il riportato “pressoché totale adeguamento dei soggetti controllati alle prescrizioni degli organi accertatori” è indicato come la ragione per cui al numero di contravvenzioni di “settore” non corrisponde un altrettanto significativo numero di lesioni/omicidi colposi.

Negli Uffici di Procura continua a essere ampiamente diffuso il ricorso alla costituzione di gruppi specialistici di indagine, come anche a protocolli investigativi che prevedono il coinvolgimento di tutti gli operatori di settore e forniscono direttive sulle modalità di svolgimento delle indagini nell'immediatezza, onde evitare la dispersione delle prove (così, a esempio, nel distretto di Bologna, ove si prevede l'immediato contatto tra la polizia giudiziaria intervenuta e il Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro, con cui concordare il da farsi a seconda delle peculiarità del caso, anche con riferimento alle domande da rivolgere alle persone informate sui fatti).

Va sottolineato come, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 215 del 2021, non siano mancati casi (come quello di Catania) in cui sono stati presi contatti con l'Ispettorato del lavoro al fine di coinvolgerlo nella pianificazione di turni di reperibilità prima gravanti solo sul Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti di Lavoro. Nella medesima sede, onde facilitare l'acquisizione presso l'I.N.A.I.L. delle informazio-

ni necessarie alla corretta qualificazione e prova delle lesioni patite dal lavoratore, è stato adottato uno specifico protocollo d'intesa.

È da segnalare altresì la prassi, nel distretto di Bologna, del coinvolgimento del posto fisso di Polizia nelle strutture sanitarie in caso di trasporto diretto dell'infortunato in ospedale, senza necessità di preventivo avviso all'A.S.L. o alle Forze dell'ordine.

A volte (come a Siracusa e Bergamo), al fine di assicurare l'effettiva e migliore attuazione dei protocolli, gli stessi magistrati che ne hanno curato la stesura hanno successivamente tenuto sessioni formativo/informative con i dipendenti degli enti di riferimento. I rari casi (come quello di Ragusa) in cui viene riferita la mancata adozione di specifici moduli organizzativi e di protocolli, sono dovuti a una consapevole valutazione della "competenza altamente specializzata del personale del Servizio di prevenzione... radicato all'interno della Azienda sanitaria" locale. Non sempre (come segnalato da Taranto e da Palermo) altrettanta professionalità è possibile riscontrare quanto all'accertamento degli elementi costitutivi degli illeciti amministrativi derivanti dal reato (dai profili organizzativi societari sino alla individuazione del vantaggio/profitto derivante per la società dall'illecito penale). Al tema si è particolarmente dedicata, tra le altre, la Procura generale di Brescia (si rinvia al paragrafo 8.2).

Se nella precedente relazione si evidenziavano casi in cui all'aumento delle competenze dell'Ispettorato del Lavoro di cui al d.l. n. 146 del 2012, convertito dalla legge n. 252 del 2012 non era seguito un adeguamento della dotazione organica del predetto, quest'anno sono segnalate situazioni in cui i controlli preventivi, pur numerosi, sono risultati insufficienti per la esiguità del personale addetto (come nel caso di Catania, il cui Procuratore evidenzia che, contrariamente a quanto accaduto nel resto della Nazione, la Sicilia, avendo competenza esclusiva in materia, non ha bandito concorsi per nuove assunzioni). Per converso risultano casi (come quello di Cremona) di distacco presso le Procure di personale specializzato, con conseguente maggior efficienza del coordinamento tra Uffici.

5.2. *L'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro.*

Le violazioni che attengono all'ambiente di lavoro, con il relativo rischio, possono costituire indice di sfruttamento lavorativo. L'analisi delle relazioni dei P.G.C.A. mette in risalto l'attenzione degli inquirenti per i fenomeni di *intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro puniti dall'art. 603-bis c.p.*: attenzione estesa a tutto il territorio nazionale e che riguarda sia gli stabilimenti industriali (come nel caso di Pesaro, ove un imprenditore impiegava manodopera di etnia cinese in condizioni di estremo sfruttamento, tanto da determinare il sequestro dello stesso stabilimento utilizzato anche come alloggio per i lavoratori), sia il settore agricolo, nel quale i braccianti, assunti e retribuiti in modo irregolare, sono chiamati a svolgere l'attività in sistematica violazione delle previsioni in materia di sicurezza sul lavoro (come in un caso accertato dalla Procura di Siracusa, quanto al territorio di Pachino, o in più casi accertati dalla Procura di Matera ai danni di lavoratori di nazionalità nord-africana e rumena, con sequestro di fabbricati fatiscenti adibiti a dormitorio).

Si registrano, inoltre, ipotesi di accertamento del delitto *ex art. 603-bis c.p.* nel settore edile e in quello della ristorazione nel Nord Italia in danno di cittadini extracomunitari indiani e bengalesi (così la Procura generale di Trento). Al riguardo, va posto in risalto come le indagini, alle quali segue l'emersione di prassi illecite con il consapevole coinvolgimento dei proprietari di fondi agricoli, possono rendere necessaria la richiesta di permessi di soggiorno per motivi di giustizia e coinvolgere sinergicamente anche le organizzazioni *no profit* impegnate contro il caporalato.

In generale, l'incessante afflusso sul territorio di migranti economici di provenienza extracomunitaria, con la conseguente abbondanza, in talune realtà territoriali, dell'offerta di manodopera, può alimentare il fenomeno dello sfruttamento, risultando per le imprese incomparabilmente conveniente l'impiego di lavoratori, in condizioni di estremo bisogno, a basso costo e privi delle tutele di legge.

L'attività di intermediazione, in genere svolta da extracomunitari stabilmente presenti sul territorio, consapevoli delle mutevoli dinamiche del nostro mercato e avvantaggiati da personali contatti

con i paesi di origine dei migranti, determina la raccolta di domanda di lavoro già in territorio estero. Una versione evoluta e aggiornata di tale intermediazione, come accertato dalla Procura di Ragusa, si inserisce nelle procedure legali di ingresso di extracomunitari nell'ambito delle "finestre" consentite dai cc.dd. "decreti flussi": "in tali casi l'intermediario favorisce l'incontro tra l'offerta di lavoro, mercè la presentazione di domanda di disponibilità all'assunzione nominativa da parte dell'imprenditore agricolo presso il locale Ufficio per l'impiego, e la domanda di lavoro raccolta all'estero, previo versamento di cospicuo corrispettivo ... cui segue la richiesta e l'ottenimento del nulla osta all'ingresso in Italia dell'aspirante lavoratore cui non segue tuttavia la conclusione della procedura con formalizzazione del rapporto di lavoro". Sinergiche riunioni operative, come quelle segnalate dal Procuratore di Napoli con il personale dell'Ispettorato del lavoro e delle A.S.L, nonché i Carabinieri del Nucleo Investigativo Lavoro, permettono l'individuazione dei settori produttivi maggiormente a rischio.

Nei contesti in cui il dato statistico risulta modesto si pone l'attenzione sul fatto che "la lettura del fascicolo contravvenzionale da parte del p.m. specializzato potrebbe costituire volano per l'apertura di più complesse attività investigative". In materia il Procuratore di Prato ha segnalato che il "Protocollo unitario d'intesa in materia di prevenzione e contrasto ai fenomeni di sfruttamento lavorativo e tutela delle vittime" stipulato nel 2021 ha consentito da ultimo di tutelare un lavoratore cinese denunciante, il quale ha assunto un atteggiamento di collaborazione e ha potuto fruire di un sistema di protezione e reinserimento sociale. Sempre il Procuratore di Prato ha evidenziato che l'istituzione di un Gruppo specializzato all'interno del Dipartimento della prevenzione U.S.L. Toscana Centro ha permesso il consolidamento di prassi investigative che analizzano le banche dati al fine di verificare possibili "indicatori", quali a esempio il passaggio di lavoratori da una impresa cessata a quella subentrata, tanto a maggior ragione in comparti, come quello del "pronto moda", che richiedono molta forza lavoro dal basso profilo specialistico.

Una riduzione del fenomeno si registra nei territori (come quello brindisino) caratterizzati da una progressiva trasformazione

dell'economia, ormai indirizzatasi verso l'agricoltura di qualità a servizio dell'attività gastronomica e del turismo di *élite*. Quanto agli autori dei reati, il Procuratore brindisino riferisce di una "sostanziale promiscuità" che vede coinvolti come attori sia italiani, sia stranieri extracomunitari, regolari e irregolari, e quali vittime anche cittadini italiani.

Specifiche direttive di intervento risultano diramate dalla Procura di Napoli alla polizia giudiziaria nel campo dei "cascami tessili"; settore caratterizzato dal reimpiego degli indumenti dismessi e acquisiti a basso costo, se non gratuitamente perché abbandonati. Per tale reimpiego, alcuni imprenditori non hanno esitato ad assumere irregolarmente persone (italiani/stranieri, uomini/donne, giovani/anziani), disposte a lavorare per 20 euro al giorno per 8 ore, in totale spregio delle più elementari norme di prevenzione.

Va ricordato il ricorso, segnalato dalla Procura generale di Milano, nel settore lavorativo dell'alta moda, alla richiesta di applicazione della misura di prevenzione *ex artt. 34 e 34-bis* d.lgs. n. 159 del 2011 a carico del committente di singole fasi della lavorazione, affidate a "caporali" cinesi: i quali reclutano connazionali, stretti nella morsa della clandestinità e della ridotta possibilità di emancipazione nel territorio italiano, e ricevono istruzioni sulla produzione direttamente dalla società appaltatrice (che in tal modo tiene una condotta atta a integrare la condotta agevolatoria di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2011). Parimenti le Procure generali di Palermo e di Torino segnalano il ricorso allo strumento del controllo giudiziario dell'azienda in sostituzione del sequestro della stessa ai sensi dell'art. 3 della legge n. 199 del 29 ottobre 2016.

In ordine, infine, allo sfruttamento minorile, il Procuratore per i minorenni di Messina osserva che, se anche i dati al riguardo potrebbero apparire incoraggianti, tuttavia dalla disamina dei tanti giovani presi in carico per dispersione scolastica si evince che gli stessi, piuttosto che sostituire gli impegni di studio e formativi con quelli lavorativi, iniziano a dedicarsi alla perpetrazione di reati con finalità lucrative rischiando di divenire manovalanza delle organizzazioni criminali.

6. La tutela dell'ambiente.

Dalla ricognizione delle relazioni pervenute dalle Procure distrettuali risulta che, sul piano statistico, il dato nazionale fa registrare – pur con alcune disomogeneità relative a singoli distretti o a singoli circondari – un generale incremento dei procedimenti per reati ambientali. L'aumento pare interessare, in particolare, i reati in materia di inquinamento atmosferico e delle acque, nonché quelli connessi alla gestione dei rifiuti. Più stabili appaiono le iscrizioni di violazioni del vincolo paesaggistico/ambientale connesse a interventi di natura urbanistica/edilizia; non mancano tuttavia, anche in questo ambito, significative eccezioni che riguardano in particolare: il distretto di Milano, dove si segnalano le molteplici indagini finalizzate a valutare la corrispondenza di medie e grandi opere alle normative di settore, il cui risalto mediatico è peraltro attestato anche dalle iniziative di legge volte a dettare disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia (c.d. decreto “Salva Milano”); il distretto di Lecce, dove si registra un forte allarme sul consumo del territorio derivante dalla sistematica illecita trasformazione dei suoli agricoli, per la maggior parte sottoposti a vincolo paesaggistico/ambientale.

Quanto all'analisi quantitativa, occorre segnalare la preoccupazione in determinati territori per l'incremento di incendi boschivi (Cagliari, Napoli e Palermo) anche di proporzioni tali da configurare ipotesi di disastro ambientale (Napoli), di incendi di impianti di trattamento di rifiuti e di discariche illegali (Milano e Napoli), di abbandono di rifiuti speciali (Lecce).

Peculiarità riguardano il traffico illecito di rifiuti. Ferma la ricorrenza del reato in gran parte del territorio nazionale (dato che rivela la permeabilità del sistema di controllo fondato sull'attribuzione di codici C.E.R.), il fenomeno sembra scontare le particolari dinamiche dei contesti di criminalità organizzata: ne costituisce esempio l'aumento di iscrizioni per reati derivanti dalla importazione nel distretto di Bari delle cc.dd. “eco-balle” di provenienza extraregionale. In alcuni territori (Taranto) è evidenziato l'aumento delle frodi relative al sistema di attribuzione delle quote CO₂.

Molti Distretti (Milano, Catania, Venezia, Potenza, Torino e Napoli) nei quali insistono siti o insediamenti industriali già interessati da pregressi e consistenti fenomeni di contaminazione, alcuni dei quali dichiarati siti di interesse strategico nazionale (tra gli altri: polo chimico di Mantova; polo industriale di Gela; Petrolchimico e raffinerie dei poli di Priolo, Melilli, Augusta; polo Mitenei Spa di Vicenza; polo industriale del comune di Casteggio; distretti industriali di Tito e di Melfi, impianto petrolchimico della Val d'Agri; impianto Solvay nel territorio di Alessandria, stabilimenti sversanti nel fiume Sarno, comuni rientranti nel perimetro della legge n. 6 del 2014, c.d. “terra dei fuochi”) evidenziano la ripetizione e sostanziale “cronicizzazione” delle condotte di inquinamento e/o di omessa bonifica, anche a dispetto delle eventuali operazioni di *decommissioning* dei siti, a riprova di una persistente e pericolosa distanza tra le prescrizioni raccomandate e le condizioni di concreto esercizio delle attività economiche.

Molto meno consistenti risultano, come dato rilevabile sull'intero territorio nazionale, le iscrizioni dei corrispondenti illeciti amministrativi *ex* d.lgs. n. 231 del 2001. Le ragioni di tale minore e asistemato ricorso alla normativa in tema di responsabilità degli enti sono addebitate – nelle relazioni trasmesse – per un verso alla ascrivibilità, in molti casi, delle condotte criminose alla responsabilità di imprese individuali, per altro aspetto alla ancora scarsa familiarità con la disciplina; in particolare, a una non rigorosa applicazione dell'art. 55 del d.lgs. n. 231 del 2001 che impone l'immediata annotazione dell'illecito imputato alla persona giuridica sul presupposto dell'avvenuta iscrizione *ex* art. 335 c.p.p. della notizia di reato individuale.

Una delle principali problematiche interpretative ha riguardato il d.l. n. 2 del 5 gennaio 2023 (misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 17 del 3 marzo 2023, che ha autorizzato il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, ad adottare “misure di bilanciamento” che consentano di salvaguardare la salute e l'ambiente senza sacrificare gli interessi economici nazionali e la salvaguardia dell'occupazione.

Nel contesto di un procedimento riguardante il sequestro preventivo di un depuratore di reflui industriali e delle quote e del patrimonio aziendale della società gestrice (nonché la sospensione per un anno, a carico dei vertici della medesima società e delle altre società che nel depuratore immettono i loro reflui industriali, dall'esercizio di qualsiasi mansione), la Procura di Siracusa ha espresso dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, disp. att. c.p.p., introdotto dal citato d.l. n. 2 del 2023. Con sentenza n. 105 del 2024 la Corte costituzionale ha accolto tale incidente di costituzionalità nella parte in cui non prevede che le misure indicate nel d.l. n. 2 del 2023 si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi. Nella pronuncia il giudice delle leggi ricorda che la recente riforma costituzionale dell'anno 2022 ha attribuito espresso e autonomo rilievo, nel nuovo testo dell'art. 9, alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, esplicitamente chiarendo che la tutela della salute e dell'ambiente costituisce un limite alla stessa libertà di iniziativa economica. Sul piano operativo, la sentenza apre complessi scenari legati alle modalità di verifica dell'attento controllo – richiamato dalla Corte costituzionale – in ordine alla conformità delle misure alla legislazione vigente, imponendo a carico degli Uffici inquirenti uno sforzo di continuo monitoraggio delle verifiche condotte dall'amministratore e delle istanze e richieste di volta in volta avanzate ai fini della prosecuzione delle attività di funzionamento della struttura sottoposta a sequestro.

Un altro profilo di criticità interpretativa è stato segnalato con riguardo all'applicazione del comma 1 dell'art. 255 del d.lgs. n. 152 del 2006 (abbandono di rifiuti da parte di privati), come sostituito dall'art. 6-*ter* del d.lgs. n. 105 del 2023, convertito dalla legge n. 137 del 2003. Affrontando il tema del rapporto tra le fattispecie penali, che punisce chi abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee con le condotte di abusivo abbandono di rifiuti su strade e loro pertinenze, sanzionate in via amministrativa dal codice della strada, si è sostenuta (distretto di Firenze) l'applicabilità della sanzione penale nella ipotesi di abbandoni incontrollati di scarti di lavorazioni tessili in aree connotate da un'estesa, e capillare, concentrazione di imprese medio piccole attive nella filiera. Incertezze ermeneutiche sono avvertite (distretto di Genova), infine, anche con

riferimento al concetto di “porzione estesa del suolo, del sottosuolo, delle acque” contenuta nella previsione incriminatrice di cui all’art. 452-*bis* c.p.

Sul piano investigativo e procedimentale, in diverse realtà distrettuali si è evidenziata la necessità della creazione o del mantenimento di unità, poli o sezioni specializzate all’interno degli Uffici di Procura o per lo meno (nella impraticabilità per assenza di risorse di personale) di un sistema di assegnazione del settore preferibilmente “per precedente”, tale da consentire al magistrato la conoscenza delle violazioni protratte in un ampio arco temporale da parte del medesimo soggetto fisico o giuridico.

Molti distretti segnalano l’esistenza e l’utilità di protocolli operativi. Sono stati indicati come esempi virtuosi i protocolli e le intese stipulati con i competenti Uffici amministrativi (in particolare con le Agenzie Regionali di Protezione Ambientale), con i servizi di Polizia giudiziaria e/o con altri soggetti istituzionali (Università, Enti di Ricerca) in tema di controlli periodici degli impianti gestione rifiuti (distretto di Ancona); in tema di iniziative utili alla emersione e al monitoraggio del fenomeno degli illeciti amministrativi dipendente da reati (distretto di Brescia); in tema di tecniche di indagine finalizzate alla repressione del fenomeno degli incendi (distretto di Palermo); in tema di mappatura del territorio e di creazione di *data base* (distretti di Napoli e Bari); in tema di rilevazione dei parametri atmosferici per verificare il livello di inquinamento della città di Avellino, di controllo della gestione del termovalorizzatore di Acerra, di accertamento di fonti di inquinamento e corsi di acqua mediante sistemi di rilevazione anche satellitari (distretto di Napoli).

Più in generale, la stretta connessione dei reati in questione con i titoli amministrativi legittimanti attività suscettibili di incidere sulle matrici ambientali riporta l’efficacia dell’azione di contrasto degli organi inquirenti al più ampio tema degli strumenti di indagine sull’agire della pubblica amministrazione, come testimonia il dato statistico – fornito dai distretti – della ricorrente concorrente contestazione, assieme alle fattispecie ambientale, dei reati di falso e corruzione nei confronti di funzionari e/o di amministratori locali.

Progressi sono stati segnalati in alcuni territori (distretto di Napoli) con riferimento al contrasto dei reati *ex artt. 544-bis e 544-ter c.p.* in tema di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, per effetto dell'apporto sinergico del contributo dai reparti di polizia giudiziaria specializzati nel settore della tutela della biodiversità e delle aree protette.

La maggioranza degli Uffici distrettuali sottolinea l'ampio ricorso, in sede cautelare, a provvedimenti di sequestro preventivo.

Sempre sul piano procedimentale, e con riferimento alle contravvenzioni in materia ambientale contemplate dal d.lgs. n. 152 del 2006 che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, è segnalato in alcuni territori (distretti di Bologna e Napoli) un incremento dei casi interessati dall'applicazione del meccanismo estintivo *ex art. 318-bis e ss. c.p.*, anche a seguito delle modifiche intervenute, in punto di regolamentazione di settore, a opera del d.lgs. n. 36 del 2022, convertito con modifiche dalla legge n. 79 del 2022.

Con riguardo al recepimento della Direttiva n. 1203/2024/UE, da effettuarsi entro il 21 maggio 2026, va segnalata la stretta inerenza della previsione del coordinamento e della cooperazione tra le Autorità competenti inclusivi dello scambio di informazioni e buone prassi (art. 19) con le attività di attuazione dell'art. 6. Una prospettiva che evoca i contenuti del protocollo istitutivo della Rete delle Procure generali nella materia ambientale, più volte richiamati dal coordinatore del settore nelle interlocuzioni preparatorie della Direttiva quale *full member* dell'E.N.P.E. (*European Network of environmental Prosecutors*) in rappresentanza dell'Ufficio. Nell'ambito di tale rapporto, va menzionato l'invito giunto dal *network* delle agenzie ambientali europee I.M.P.E.L. (*European Union Network for the implementation and enforcement of environmental law*), che opera in collaborazione con la Commissione europea, per l'attivazione, a partire dal 2025, di una stretta collaborazione con la Rete nella fase di recepimento della Direttiva. In questo contesto, va altresì segnalata la designazione, da parte del Ministero della giustizia, di un Sostituto Procuratore generale facente parte del gruppo assegnato all'art. 6 per la partecipazione al

workshop organizzato dalla Commissione europea in Bruxelles il 25 novembre 2024 sulla trasposizione a livello nazionale della Direttiva.

Riguardo alle prospettive di recepimento, si evidenzia da alcuni distretti (Firenze) come le nuove figure di reato previste dalla fonte unionale potrebbero trovare significativa applicazione nei rispettivi territori, in quanto connotati dalla massiccia presenza di imprese transfrontaliere; in altre realtà (distretto di Salerno) ci si interroga sul se i fenomeni illeciti in materia ambientale constatati nelle pregresse esperienze giudiziarie sul territorio potranno riguardare, almeno in via prevalente, le nuove figure di reato da introdurre in materia di emissioni provocate da determinati insediamenti industriali, di gestione di siti di stoccaggio dei rifiuti, di interventi edilizi in siti protetti o comunque di grande impatto sull'ambiente, di attività svolte da imprese operanti nel settore agricolo.

Certamente il numero dei reati da recepire nell'ordinamento nazionale entro il 21 maggio 2026 avrà ripercussioni sull'organizzazione degli Uffici requirenti, soprattutto se la trattazione di tutti, o anche di parte, dei reati introdotti dovesse essere ricompresa tra le priorità ai sensi dell'art. 13 della legge n. 71 del 2022.

Si segnala inoltre (distretto di Genova) la necessità che la strategia nazionale in materia di lotta contro i reati ambientali – che la Direttiva obbliga a elaborare e pubblicare entro il 21 maggio 2027 – affronti compiutamente i profili: degli obiettivi e delle priorità della politica nazionale in materia di reati ambientali anche per le ipotesi transfrontaliere; dei ruoli e delle responsabilità di tutte le autorità competenti coinvolte nel contrasto; delle modalità di sostegno dei professionisti preposti alla azione di contrasto; della stima delle risorse destinate alla lotta alla criminalità ambientale.

Si è sottolineato, infine (distretto di Torino), come la strada – adottata dalla Direttiva n. 1203/2024/UE – della responsabilità delle persone giuridiche e delle relative sanzioni applicabili debba essere privilegiata ai fini di adeguata risposta al fenomeno dei reati ambientali, i quali comportano soprattutto nelle ipotesi più gravi il coinvolgimento di imprese che attraverso omissioni, colpevole incuria e politica di risparmio determinano il verificarsi di reati particolarmente dannosi.

7. L'immigrazione clandestina.

In relazione al fenomeno dell'immigrazione clandestina, va in primo luogo ricordato il protocollo investigativo nazionale approvato presso la sede della D.N.A.A. il 7 maggio 2024, in tema di traffico di migranti via mare e tratta di esseri umani. Tale protocollo ha fornito criteri di orientamento operativo utili ad assicurare la completezza e la tempestività delle investigazioni, unitamente all'effettività del coordinamento investigativo e all'uniformità delle prassi investigative.

Il quadro dell'immigrazione clandestina risulta composito e connotato da variabilità, a seconda dei contesti territoriali nei quali si manifesta. Così il Procuratore di Prato espone che la maggior parte delle condotte criminose in materia è servente “alla tenuta del sistema produttivo manifatturiero”; mentre la P.G.C.A. di Trieste indica l'iscrizione di un numero rilevante di procedimenti (con 140 arresti in flagranza e sequestri di 112 veicoli a opera della sola Procura di Trieste) aventi a oggetto tra l'altro l'individuazione di un'associazione criminale che favoriva l'ingresso illegale di cittadini cinesi lungo la c.d. rotta balcanica, adottando procedure operative sofisticate e di difficile individuazione. La Procura di Siracusa, nel rappresentare il continuo incremento degli sbarchi clandestini, dopo un periodo di riduzione del relativo flusso, evidenzia come sia diminuito l'uso di costose imbarcazioni a vela condotte da persone dell'est europeo a favore di “conducenti” egiziani in contatto con i centri di detenzione libica. Detta diminuzione è confermata anche dal Procuratore di Lecce, mentre un analogo incremento si trae dalle indicazioni della Procura di Brindisi, la quale riferisce di 40 procedimenti iscritti contro i 33 del periodo precedente.

La Procura di Catania – ricordati i riflessi negativi sulle indagini dell'assenza, dal gennaio 2020 per il mancato rinnovo del progetto *Aditus*, dei *teams* di I.O.M. – segnala “il quasi totale azzeramento” del numero delle donne nigeriane, prima costituenti il 99% delle persone offese nei relativi procedimenti e ora verosimilmente indirizzate verso “nuove rotte” di tratta. Per converso risulta l'arrivo via mare di una significativa presenza di donne, anche minorenni, di origine ivoriana e guineana, rispetto alle quali tuttavia l'Italia risulta divenuto paese

di mero transito, circostanza che frustra ogni tentativo di approfondimento investigativo. Quanto alle possibilità di tale approfondimento la citata Procura indica che le “strutture governative e temporanee”, dedicate all’accoglienza fino al termine della procedura di asilo, presentano gravi criticità quanto a sovraffollamento e servizi alla persona; criticità che rischiano di incidere sulle *chance* di emersione di indici sintomatici di tratta di essere umani. Le indagini della D.D.A. di Catanzaro mettono in risalto come il fenomeno in questione emerga nell’ambito di investigazioni tanto dal più ampio contesto relativo alla operatività di organizzazioni di tipo “‘ndranghestistico”, quanto aventi a oggetto sodalizi specificamente finalizzati alla immigrazione clandestina. Trattasi di indagini complesse, necessitanti anche di collaborazione transfrontaliera (la Procura di Brescia riferisce del ricorso all’O.I.E.), a volte rese difficoltose dalla mancata collaborazione (Turchia) alle richieste di rogatoria. La P.G.C.A. di Reggio Calabria segnala l’incremento del fenomeno delittuoso in esame, a fronte di 43 sbarchi di migranti con esecuzione di fermi di polizia giudiziaria di 35 presunti scafisti, e l’attivazione – nell’ambito di un’indagine della D.D.A. di Reggio Calabria Centro – ai canali di cooperazione internazionale (O.I.E. e rogatorie, trasmessi da *Eurojust* alle varie autorità giudiziarie estere e con l’ausilio di *Europol*); e rileva che è stata implementata la *best practice* dell’allestimento di apposito sito *web* per l’affidamento delle imbarcazioni sequestrate (munite di moderne strumentazioni di bordo). In altri casi, come quello di Messina, oltre a ricordare la trasmissione alla polizia giudiziaria del territorio del protocollo investigativo elaborato in sede di D.N.A.A., si pone l’accento sull’attività preliminare, a seguito di segnalazione della Prefettura, di verifica di anomalie registrate nell’ambito delle procedure amministrative concernenti i “decreti flussi”. In differenti realtà territoriali, come quella di Livorno, si segnala un “sistema di organizzazione di matrimoni fittizi finalizzati all’ottenimento del permesso di soggiorno da parte di soggetti extracomunitari che non ne avevano i presupposti” con versamento di cospicui corrispettivi in denaro e coinvolgimento anche di pubblici ufficiali.

Per quanto riguarda la tutela dei minori stranieri non accompagnati va segnalata la sottoscrizione, tra Policlinico messinese e locale Procura per i minorenni, di un *Protocollo di intesa finalizzato allo*

*sviluppo e al consolidamento di buone prassi per la determinazione dell'età dei minori in questione; protocollo che prevede l'istituzione di una *equipe* multidisciplinare specializzata nella effettuazione dei necessari esami socio-sanitari.*

8. La diffusione delle buone prassi.

8.1. La collaborazione con il Commissario straordinario per le persone scomparse.

Anche nel 2024 questo Ufficio ha avuto cura di diffondere buone prassi tra le Procure territoriali. Un primo ambito di intervento ha riguardato l'adozione di protocolli uniformi per l'implementazione della banca dati del D.N.A. L'attività è sorta da una nota dell'8 marzo 2024 con la quale il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse aveva comunicato l'avvenuta sottoscrizione, il 28 settembre 2023, di un protocollo di intesa tra gli Uffici requirenti dei Distretti di Milano e di Brescia e la successiva conclusione, il 14 maggio 2024, di analogo protocollo con gli Uffici requirenti del Distretto di Roma. Tali protocolli prevedevano procedure omogenee e uniformi per il monitoraggio del rinvenimento di corpi e resti umani senza identità e per gli adempimenti necessari all'aggiornamento della banca dati del D.N.A. L'iniziativa, il cui scopo era anche quello di dare un nome ai corpi non identificati rinvenuti e un sollievo morale ai familiari delle persone scomparse, si fondava sul precipuo compito attribuito al Procuratore della Repubblica dall'art. 12, comma 2, della legge n. 85 del 2009 e dall'art. 8 del D.P.R. n. 87 del 7 aprile 2016 di autorizzare il trattamento dei profili genetici della Banca dati del d.n.a., e veniva giustificata con l'opportunità di coinvolgere tutti gli Uffici requirenti di primo grado, per il tramite delle Procure generali, nell'ambito dei compiti previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, sì da poter raggiungere l'adozione di Protocolli con procedure il più possibile omogenee per i diversi attori istituzionali interessati (Prefetture, polizia giudiziaria, strutture sanitarie, istituti di medicina legale, enti territoriali e Procure della Repubblica). Dopo aver partecipato proficuamente alla riunione

tenutasi presso la Prefettura di Roma, conclusasi con la sottoscrizione del protocollo da parte delle Procure della Repubblica del Distretto di Roma e dopo una interlocuzione informale con la Procura generale e la Procura della Repubblica di Brescia, prime firmatarie, in data 28 maggio 2024, questo Ufficio ha invitato, per il tramite delle Procure generali distrettuali, gli altri Uffici requirenti di primo grado a operare nel medesimo senso, inoltrando il testo dei protocolli già in essere e chiedendo riscontro su quanto attuato.

Nella nota, al fine di raggiungere un risultato che fosse al contempo utile allo scopo e rispettoso della lettera della legge, la Procura generale ha posto l'attenzione su due aspetti emersi dal testo del primo protocollo. Il primo ha riguardato la difficoltà di istituire, soprattutto negli Uffici di medie e piccole dimensioni, un "Ufficio decessi", previsto dal disciplinare sottoscritto dalle Procure della Repubblica dei distretti di Milano e Brescia quale interfaccia con le Forze di Polizia e le Autorità Sanitarie con il compito di assumere determinazioni e adottare i provvedimenti previsti, ritenendo più confacente lasciare libertà di organizzazione a ogni Procuratore destinatario delle comunicazioni. Il secondo aspetto segnalato è stato quello della problematicità di un impegno di spesa per l'espletamento di prelievi biologici, esami e accertamenti medico-legali, mirati all'individuazione degli sconosciuti, per le ipotesi in cui le Procure della Repubblica, all'esame della comunicazione effettuata dalla polizia giudiziaria, non evidenziando la sussistenza di reati, iscrivessero procedimenti al Mod. 45, ovvero per fatti non costituenti reato. Sul punto la Procura generale ha evidenziato che al punto 3 del disciplinare operativo del protocollo stipulato con la Procura generale di Roma e le Procure della Repubblica del Distretto è previsto che "l'identificazione di soggetti per cui non vi è procedimento penale è a cura dei Dipartimenti di Medicina Legale competenti, per le attività identificative di medicina legale, antropologia, radiologia, odontologia, con copertura delle spese a carico dei Comuni, sulla scorta di appositi accordi già esistenti o che verranno stipulati successivamente e che costituiranno parte integrante del presente documento" e che nei protocolli sarebbe opportuno precisare che la previsione di spesa dovrebbe riguardare anche i procedimenti iscritti a mod. 45 (non infrequenti nei casi di ritrovamenti di cadaveri di persone non identificate) che, *stricto sensu*, non costituiscono un procedimento

penale. L'iniziativa si è conclusa con una relazione tenuta al Viminale il 22 ottobre 2024 dal Commissario per le persone scomparse che ha dato atto della riuscita dell'iniziativa, anche grazie all'intervento della P.G.C.C. Nel contempo, le P.G.C.A. hanno comunicato di avere preso cognizione della rilevanza dell'iniziativa e diverse hanno assicurato di avere adottato, o di essere in procinto di stipulare, i protocolli (all'attualità le Procure generali presso le Corti d'appello di Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, L'Aquila, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Salerno e Torino).

8.2. Le buone prassi in tema di responsabilità amministrativa degli enti.

Un secondo ambito di diffusione delle buone prassi è stato quello dei procedimenti in materia di responsabilità degli enti, un tema sul quale questo Ufficio era già intervenuto in passato rilevando, con l'ausilio degli Uffici statistici del Ministero, consistenti difformità applicative nei distretti e un evidente disallineamento tra le iscrizioni nei confronti delle persone fisiche per i reati presupposto e quelle nei confronti degli enti. La P.G.C.A. di Brescia ha riferito, con ampia nota e allegati, di aver sottoscritto, in data 4 giugno 2024, un apposito Protocollo d'Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra Autorità giudiziaria e Guardia di Finanza nell'ambito dei procedimenti di accertamento dell'illecito amministrativo dell'ente di cui al d.lgs. n. 231 del 2001. La conclusione di tale protocollo è stata seguita da un incontro formativo allargato ai responsabili delle Forze di Polizia e delle Autorità amministrative del circondario di Brescia interessate all'applicazione del d.lgs. n. 231 del 2001, e dalla emanazione, da parte dei quattro Procuratori del distretto, di una Direttiva comune, con la quale hanno invitato tutte le Forze di polizia dei rispettivi circondari a riportare nelle comunicazioni di notizie di reato da loro redatte gli eventuali elementi riferibili alla potenziale rilevanza del contesto ai fini del d.lgs. n. 231 del 2001 e distribuito a tutti i magistrati dei loro Uffici un modello di delega *standard* d'indagine per accertare l'eventuale responsabilità amministrativa della persona giuridica.

Ha poi riferito il P.G.C.A. di Brescia che, nella prospettiva di aumentare l'emersione del fenomeno, il "Gruppo di coordinamento" sta esaminando la possibilità di soluzioni di tipo informatico per intercettare tempestivamente le notizie di reato relative a reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, illustrate in un incontro formativo tenutosi in data 18 ottobre 2024 presso l'Università degli Studi di Brescia. Nella nota sono stati descritti gli sviluppi dell'iniziativa programmati con il Comando provinciale della Guardia di Finanza di Brescia ed è stato affrontato il tema della individuazione dei requisiti necessari per procedere all'annotazione dell'illecito amministrativo prevista dall'art. 55 del decreto legislativo. Questo Ufficio, rilevata l'opportunità, dopo breve istruttoria, ha diffuso la nota tra gli Uffici territoriali nazionali programmando, per i primi mesi del 2025, una riunione *Teams* specifica sul tema in esame.

8.3. Le prassi investigative atte a contrastare e reprimere i reati di incendio.

Altra prassi di cui l'Ufficio ha curato la diffusione è quella segnalata dalla Procura generale di Palermo nel marzo 2024, relativa alla interlocuzione con le Procure del Distretto sul tema "emergenza incendi", al fine di individuare possibili modelli condivisi di contrasto al fenomeno. Nel documento, la Procura generale di Palermo ha riferito che, all'esito dello scambio informativo, erano emerse alcune proficue modalità di intervento e di indagine per le ipotesi di incendio, sia colposo che doloso.

Sul primo versante ha richiamato la rinnovata adesione al *Protocollo* del 16 maggio 2017 in materia di incendi e fuochi controllati, condiviso dalla Procura della Repubblica di Sciacca e dalle forze di p.g. di riferimento (C.C., Ispettorati delle Foreste, Comandi Vigili del Fuoco); quanto alle ipotesi di responsabilità dolosa, ha segnalato un possibile modulo investigativo concentrato sulla tempestiva e sinergica acquisizione di ogni dato utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione dei colpevoli.

Questo Ufficio, valutata l'utilità, dopo breve istruttoria, ha diffuso il documento tra gli Uffici territoriali nel maggio 2024.

9. Il pubblico ministero nel settore civile.

9.1. Gli orientamenti sull'attività del pubblico ministero nelle controversie in materia di trascrizione e annotazione atti da parte dell'ufficiale di stato civile.

Nel corso del 2024, a seguito di un'articolata istruttoria avviata nel 2023, sono stati pubblicati gli *Orientamenti sull'attività del pubblico ministero nelle controversie in materia di trascrizione e annotazione atti da parte dell'ufficiale di stato civile*.

È proseguita così l'opera di elaborazione di Orientamenti *ex art.* 6 d.lgs. n. 106 del 2006 anche nel settore civile, in vista dell'obiettivo più generale di coprire i vari settori del contenzioso civile interessati dall'intervento del pubblico ministero, attesa la “rilevanza pubblica” degli interessi in gioco. Rinviano al testo degli Orientamenti pubblicato nel sito dell'Ufficio, è sufficiente in questa sede indicarne la struttura e le indicazioni fornite agli Uffici territoriali. Sul primo versante, gli Orientamenti danno anche conto delle posizioni assunte dagli Uffici territoriali e dalla P.G.C.C.:

- sulla ricostruzione delle caratteristiche del contenzioso, relativo al “rifiuto” di trascrizione/annotazione atti, e all'ipotesi opposta, ovvero quando vi sia questa trascrizione/annotazione ed essa venga impugnata;
- sull'approfondimento del tema più dibattuto, consistente nel riconoscimento della bigenitorialità piena per le coppie omosessuali che all'estero ricorrono alla pratica di procreazione medicalmente assistita eterologa;
- sulle “modalità di intervento del pubblico ministero” in questo contenzioso;

Al fine di uniformare gli indirizzi operativi sono poi state fornite indicazioni di merito e operative, consistenti nel precisare:

- che il p.m. non ha potere di iniziativa, ma è solo parte necessaria, nei procedimenti volti al riconoscimento di provvedimenti stranieri attributivi di *status*;

- che il p.m. ha invece il potere di agire *ex art.* 95, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000 onde chiedere l’eliminazione dell’indicazione del genitore intenzionale negli atti di nascita di bambini nati in Italia da coppie omoaffettive;
- che, qualora il procedimento di rettificazione *ex art.* 95 cit. o quello di impugnazione della relativa decisione, siano attivati dall’Ufficiale dello stato civile o dal Ministro dell’Interno, è opportuno l’intervento *ad adiuvandum* del p.m., onde sollecitare decisioni in linea con la normativa e la giurisprudenza di legittimità citata;
- che il p.m. è chiamato a rispondere alle segnalazioni e alle richieste di parere provenienti dagli Ufficiali dello stato civile, sempre al medesimo fine di contribuire all’attuazione del quadro normativo quale interpretato dalla giurisprudenza di legittimità.

9.2. *Le iniziative sul ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa.*

In tema di crisi di impresa, facendo seguito alle attività svolte negli anni passati (descritte nei relativi *Interventi*, cui si rinvia) è stata proposto alla Scuola Superiore della Magistratura di programmare, di comune intesa, attività formative che stimolino e favoriscano un confronto tra le Procure e le sezioni concorsuali dei Tribunali al fine di individuare e diffondere efficienti modelli di collaborazione affinché l’esperienza dei protocolli divenga un patrimonio comune e imprescindibile di tutti gli Uffici giudiziari italiani.

La collaborazione proposta si colloca in linea di continuità con quella già proficuamente sperimentata nell’organizzazione congiunta del corso “La tutela penale dei finanziamenti pubblici per l’emergenza pandemica (superbonus, decreto liquidità e P.N.R.R.)” tenutosi in Napoli, Castel Capuano, il 13 aprile 2022. La proposta tende a colmare alcune lacune organizzative emerse in tale settore dalle informazioni provenienti dai Procuratori generali presso le Corti di appello.

Scopo dell’iniziativa è favorire la creazione nelle Procure di un dipartimento e/o gruppo di lavoro specializzato con riferimento alle

funzioni civili nella materia della crisi d'impresa e che si sviluppino dei modelli organizzativi tendenzialmente uniformi in tutto il territorio nazionale, individuando un nucleo comune di prassi virtuose compatibili con le diverse dimensioni degli Uffici. Non minore importanza riveste la collaborazione con i Tribunali al fine di assicurare un costante flusso informativo agli Uffici giudiziari requirenti. Anche da questo punto di vista le risposte degli Uffici evidenziano la necessità di un lavoro capillare sul territorio per la massima diffusione e condivisione dei cc.dd. protocolli tra Procure e Tribunali.

Alcune Procure hanno dichiarato che, pur non avendo stipulato protocolli con i locali Tribunali, ciò non sarebbe di ostacolo a una proficua attività dell'Ufficio anche grazie allo sviluppo della *consolle* del p.m., che consente un accesso diretto e immediato al fascicolo e un flusso continuo di informazioni tra cancelleria civile e segreteria del p.m. e tra *consolle* del giudice delegato e *consolle* del p.m. Lo sviluppo di quest'ultima e, quindi, la possibilità di accedere direttamente al fascicolo informatico della procedura rappresenta un fondamentale strumento di effettiva partecipazione dell'organo inquirente alla procedura concorsuale. Nondimeno, tale strumento appare sufficiente a gestire adeguatamente le procedure già aperte, ma non è funzionale ad assicurare quella centralità del ruolo del p.m. che il codice ha inteso ristabilire in relazione all'iniziativa per la dichiarazione di liquidazione giudiziale. Al riguardo, va ribadita la fondamentale importanza dei protocolli operativi tra gli Uffici di Procura e i Tribunali il cui ambito di applicazione è ben diverso e va ben oltre il flusso informativo assicurato dagli strumenti informatici in uso ai Tribunali e agli Uffici della Procura.

L'esperienza fruttuosa dei protocolli andrebbe estesa e replicata anche avuto riguardo a soggetti non rientranti tra le autorità giudiziarie, come a esempio l'Agenzia delle entrate o gli Enti previdenziali, potendosi rilevare maggiormente funzionale la previsione di meccanismi di segnalazione sostanzialmente automatici – eventualmente anche basati sull'estrazione di dati dai sistemi informativi in base a parametri quantitativi predeterminati –, essendo rimessa al p.m. ogni ulteriore valutazione in ordine alla significatività dei dati comunicati sotto il profilo dell'insolvenza.

Su questi temi si è proposto alla S.S.M. un modulo incentrato su attività formative e di confronto “sul territorio” con un evento finale centrale di sintesi. Nei primi mesi, a seguito della condivisione con la Scuola della impostazione generale, saranno definiti tempi e modalità di attuazione dell’iniziativa.

10. Criticità e prospettive evolutive del sistema di attuazione dell’articolo 6.

Le consolidate modalità di applicazione dell’articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 hanno fugato i dubbi in passato espressi su uno strumento di *moral suasion*. La sua pratica attuazione, comportante la necessità di dovere periodicamente, o a richiesta, comunicare a un Ufficio giudiziario esterno dati e notizie sui modi di esercizio dell’attività giurisdizionale e sulle scelte organizzative che la sorreggono, ha infatti conferito alla vigilanza prevista dalla norma, benché espressione di un potere “debole”, l’effetto di mutare i rapporti tra i Procuratori della Repubblica e il Procuratore generale presso la Corte di appello e di incidere sulle stesse modalità di svolgimento della funzione da parte dei Procuratori della Repubblica. Sono state superate anacronistiche impostazioni autoreferenziali e si sono consolidate modalità operative espressive della consapevolezza di appartenere a una organizzazione complessiva unitaria che, come tale, deve operare alla stregua di prassi tendenzialmente omogenee e condivise, in sinergia con tutte le Istituzioni che contribuiscono all’attività di prevenzione e repressione dei reati. Questa evoluzione ha portato a prospettare, nell’*Intervento* del 2020, su proposta di alcuni Procuratori generali, la costituzione di un tavolo permanente tra Procuratore generale della Corte di cassazione, Procuratori generali a tale scopo delegati, D.O.G. Ministero della giustizia e Settima commissione del Consiglio Superiore della Magistratura su aspetti problematici organizzativo-gestionali coinvolgenti le strutture ministeriali e consiliari, aggiungendo che la previsione dell’articolo 6 potrebbe risultare utile per realizzare a livello centrale momenti di sintesi delle necessità strutturali (risorse umane, materiali, informatiche, statistiche) da sottoporre ai competenti livelli

istituzionali – in primo luogo al Ministro della giustizia – in modo organico e non frammentario. In tale contesto si osservava come la carenza di esperti statistici limitasse in modo sensibile le capacità di analisi e di elaborazione funzionali al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 6, specie per quanto riguarda la vigilanza sulla correttezza delle iscrizioni e la verifica degli esiti delle azioni penali. Considerazioni riproposte nelle relazioni in vista degli *Interventi* degli anni successivi, incluso il presente, le quali tutte hanno rappresentato l'adeguato supporto informatico e statistico quale preconditione per la positiva implementazione delle attività di attuazione dell'articolo 6 nella direzione indicata. Supporto, quello prospettato, che potrebbe essere utile anche per rendere più agevole la creazione, proposta da alcuni Procuratori generali negli anni passati, di un archivio delle buone prassi, dei protocolli e delle linee-guida distrettuali, tenuto presso la P.G.C.C., accessibile a tutti i Procuratori generali (soluzione già prevista per la Rete nella materia ambientale nell'ambito delle attività di attuazione dell'articolo 6, secondo il protocollo istitutivo consultabile nel sito dell'Ufficio). Tali prospettive non sono allo stato realizzabili, a causa della carenza di personale, di magistratura e amministrativo, da adibire con maggiore intensità ai servizi di attuazione dell'articolo 6.

Continua anche per il 2024 a essere rappresentata dai Procuratori generali la grave situazione di carenza di personale amministrativo nelle Procure presso le Corti di appello e presso i Tribunali. La mancanza di personale si attesta sovente nell'ordine del 30%, con punte anche superiori in alcuni distretti e per quanto riguarda alcuni profili professionali (assistenti informatici, personale tecnico-amministrativo, conducenti degli automezzi). I Procuratori hanno generalmente segnalato la sufficiente disponibilità di mezzi e strutture informatiche, anche se talvolta ne hanno evidenziato l'obsolescenza. A questa situazione si aggiunge il *deficit* strutturale per l'effettività del controllo sul rispetto dei termini di scadenza delle indagini preliminari ai fini dell'avvocazione, in quanto, pur con la rimodulazione, da parte del d.lgs. n. 31 del 2024, dell'art. 127 disp. att. c.p.p. nel senso della lieve riduzione degli oneri comunicativi, persistono criticità quali:

- la mancata realizzazione, da parte del Ministero della giustizia, di un programma informatico, preferibilmente da innestare sul

S.I.C.P., per l'inserimento e la successiva estrapolazione dei procedimenti avocabili;

- la carenza di personale amministrativo, sia nelle Procure che nelle Procure generali, da adibire, rispettivamente, alla raccolta, trasmissione e ricezione dei dati;
- l'assenza di polizia giudiziaria direttamente disponibile dalla Procura generale per l'esecuzione delle indagini nei procedimenti avvocati.

Deficit, questi, come già detto, riguardanti anche i controlli e gli adempimenti richiesti in materia di violenza di genere e accentuati dal maggior impegno per le Procure generali nella trattazione scritta dei processi penali di appello e dalla presenza degli addetti all'Ufficio per il processo nell'organizzazione degli Uffici giudicanti che, rendendo possibile la più rapida definizione dei processi, ha comportato un aumento del carico di lavoro a parità di organico, squilibrio il cui superamento viene da diverse relazioni invocato con la costituzione di un Ufficio del Processo anche presso le Procure generali. In questo contesto, la pluralità delle informazioni che gli Uffici territoriali devono raccogliere, secondo la più recente evoluzione normativa, rischia di rappresentare un mero adempimento burocratico, da assolvere con il minor peso possibile, invece di essere una fonte di conoscenza ragionata sulla quale fondare eventuali correttivi e interventi di armonizzazione, attività questa di fondamentale importanza per un'applicazione dell'articolo 6 finalizzata al miglior funzionamento del sistema requirente nel suo complesso.

V. L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI (U.A.I.)

1. Premessa.

A seguito della riorganizzazione dell'Ufficio, di cui si è dato ampiamente conto negli *Interventi* dello scorso triennio, il suo assetto ha raggiunto un grado di stabilità e di funzionalità confermata dal proficuo sviluppo dell'attività in ambito sovranazionale e internazionale. La ripartizione dei compiti e delle aree di intervento tra i magistrati assegnati all'U.A.I. ha favorito la continuità della loro azione nelle sedi internazionali interessate, lo scambio di informazioni e di esperienze con Uffici omologhi, la partecipazione alle reti, europee e globali, e la conclusione di *memorandum* d'intesa.

La Procura generale è diventata interlocutore privilegiato nel contesto degli Uffici omologhi, a livello europeo e globale, benché alcuni di essi operino in ordinamenti caratterizzati da differenze, anche rilevanti, rispetto a quello italiano.

La capacità di relazionarsi, anche in contesti ordinamentali diversi, evidenzia la notevole flessibilità dei componenti l'Ufficio Affari Internazionali nell'approccio alle questioni e ai temi trattati, ciò che ha consentito di ampliare notevolmente i rapporti con altri organi omologhi.

Il complesso delle attività svolte, inclusa la partecipazione a iniziative di tipo bilaterale, alle reti europee e globali e a diversi *Forum*, quali *Eurojust* ed *EuroMed*, costituisce attuazione di una scelta strategica operata dalla Procura generale a partire dal 2021 secondo un disegno organico, che ha ricevuto piena attuazione. Esso prevede il potenziamento delle relazioni con i Paesi del Mediterraneo, della

partecipazione alle varie reti europee, l'ingresso nella *International Association of Prosecutors*, unica rete globale esistente, alla quale partecipano le Procure di oltre 130 Paesi.

2. La partecipazione alle reti europee.

Nell'anno trascorso la partecipazione di rappresentanti dell'Ufficio a iniziative nell'ambito delle istituzioni europee è stata particolarmente significativa e ha visto aumentare le occasioni di confronto, anche a causa di rilevanti novità normative che hanno attribuito alla Procura generale nuove funzioni in questo ambito.

Come avvenuto negli anni precedenti, la Procura generale è stata invitata dalla *D.G. Justice* della Commissione U.E. a partecipare ai lavori per la redazione del 2024 *Rule of Law Report*, pubblicazione annuale della Commissione che analizza lo stato di attuazione di tali principi nei Paesi dell'Unione europea. L'Avvocato generale preposto all'U.A.I. ha coordinato il *meeting* svoltosi in videoconferenza il 16 febbraio 2024, partecipando all'incontro e incaricando due magistrati con esperienza nelle materie oggetto di interesse della Commissione. Particolare attenzione è stata dedicata ai temi della digitalizzazione e allo stato di attuazione del processo telematico, all'efficienza del sistema giudiziario e alle misure per il contrasto alla corruzione. I risultati dell'indagine comparata svolta dalla Commissione sono stati pubblicati nel rapporto annuale *The 2024 E.U. Justice Scoreboard*.

Una importante novità, alla quale si è fatto sopra riferimento, è contenuta nel d.lgs. n. 182 del 2023, con il quale si è provveduto ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento U.E. n. 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*). In particolare, l'art. 11, comma 1, di detto decreto prevede che il Procuratore generale della Corte di cassazione – come i Procuratori nell'ambito dei loro Uffici – designi un corrispondente nazionale per l'*Eurojust*; l'art. 12 prescrive che questi assuma le funzioni di “responsabile del funzionamento del Sistema di coordinamento nazionale dell'*Eurojust*”, costituito dai corrispondenti nazionali, dai

membri nazionali e dai punti di contatto di cui all'art. 20 del Regolamento U.E. n. 2018/1727. Il Sistema assicura il coordinamento delle attività dei vari corrispondenti e punti di contatto. Il corrispondente nazionale designato dal P.G.C.C. convoca le periodiche riunioni alle quali partecipano i corrispondenti e i punti di contatto e adotta le linee guida elaborate. Con Ordine di servizio n. 4 del 20 febbraio 2024, il Procuratore generale della Corte di cassazione ha designato quali corrispondenti nazionali dell'*Eurojust* l'Avvocato generale preposto all'Ufficio Affari Internazionali nonché l'Avvocato generale preposto all'Ufficio Affari Interni, quest'ultimo delegato all'attuazione dei compiti di coordinamento delle attività delle Procure previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006. Questa scelta ha favorito l'armonizzazione, nell'ambito della P.G., delle funzioni internazionali che l'U.A.I. svolge (partecipando, ad esempio, al *Forum* istituito presso questa Agenzia) e l'attività di coordinamento, dal momento che il collegamento con *Eurojust* coinvolge anche i corrispondenti e i punti di contatto istituiti presso gli Uffici inquirenti operanti sul territorio nazionale.

Nel rispetto dei tempi previsti dalla legge, i corrispondenti nazionali dell'*Eurojust*, in data 25 giugno 2024, hanno adottato le linee guida, elaborate a seguito di plurime interlocuzioni con il membro nazionale, con il corrispondente nazionale designato dal Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e con il Capo Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della giustizia. L'attuazione di questa importante riforma è oggetto di un successivo paragrafo.

Nella cornice delle iniziative intraprese in occasione dello *European Month of Implementation*, il Segretariato generale dei Paesi del BENELUX e la Rappresentanza olandese presso l'Unione europea hanno invitato i Capi o i rappresentanti delle Procure nazionali a un *meeting* svoltosi il 7 maggio 2024 a Bruxelles, presso lo stesso Segretariato, al fine di approfondire e discutere tematiche e proposte finalizzate a migliorare la qualità della legislazione europea e a garantirne la più efficace attuazione. Il tema della Conferenza è stato "*The role of Public Prosecution Services in the design and implementation of E.U. legislation in the field of criminal law*".

In particolare, sono state esaminate e discusse le possibilità di partecipazione delle autorità inquirenti nazionali alla fase preparato-

ria della legislazione europea, anche al fine di prevenire ed evitare l'insorgere di problemi nella sua fase di attuazione negli Stati membri. Il dibattito, al quale hanno partecipato attivamente rappresentanti di Procure generali e autorità inquirenti nazionali di Svezia, Francia, Slovacchia, Belgio, Olanda, Polonia, Malta, Estonia e Bulgaria, ha fatto emergere le diverse modalità con le quali tali soggetti si relazionano con l'autorità politica nazionale, in particolare con i Ministri della giustizia, nella fase di elaborazione delle proposte di legislazione nazionale ed europea. Alla riunione è intervenuto anche il Direttore generale della *D.G. Justice* della Commissione europea portando il suo contributo.

Il *meeting* si è concluso con l'approvazione di un documento che, da un lato, richiama il principio di separazione dei poteri e le diversità dei sistemi giudiziari in ambito europeo; dall'altro, formula proposte tendenti a migliorare l'attuazione della normativa europea favorendo il contributo tecnico e l'*expertise* che le autorità inquirenti nazionali e le Procure generali possono fornire elaborando suggerimenti e svolgendo un'attività consultiva anche nelle sedi collettive nelle quali operano, quali la c.d. *Rete Nadal* e il *Consultative Forum* presso *Eurojust*.

Il documento finale è stato inviato alla Commissione U.E. per le proprie considerazioni, anche in vista della redazione dell'agenda operativa della nuova Commissione in carica per il quinquennio 2024-2029.

Nell'anno trascorso la partecipazione alla Conferenza annuale della Rete dei Procuratori generali o delle equivalenti istituzioni delle Corti Supreme dei Paesi membri dell'Unione europea (c.d. *Rete Nadal*, dal nome del fondatore Procuratore generale francese) tenutasi a Lussemburgo dal 26 al 28 maggio 2024 ha assunto un particolare rilievo.

L'Avvocato generale preposto all'Ufficio Affari Internazionali, delegato a partecipare unitamente ad altro Sostituto Procuratore generale, ha presieduto la prima sessione della Conferenza, dedicata all'evoluzione della giurisprudenza europea in tema di conservazione dei dati personali e delle comunicazioni e all'impatto sulle legislazioni nazionali. L'Avvocato generale ha introdotto la sessione con un intervento ricognitivo e di sintesi delle decisioni della Corte di giustizia U.E.

e della Corte E.D.U., coordinando i successivi interventi. Nella fase finale della Conferenza si è concluso il procedimento di nomina (avvenuta all'unanimità) dell'Avvocato generale preposto all'Ufficio Affari Internazionali quale Tesoriere nonché del medesimo quale componente del *Board of Directors* della *Rete Nadal* per il quadriennio successivo.

Come di consueto i rappresentanti della Procura generale hanno partecipato al *Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union*, svoltosi presso *Eurojust* all'Aja il 17-18 ottobre 2024. La prima sessione è stata dedicata alla cooperazione giudiziaria nella fase dell'esecuzione, con particolare riferimento all'attuazione dei provvedimenti di confisca di patrimoni illeciti; la seconda, ai crimini connessi con la proprietà intellettuale, in particolare nell'area del *cyberspace*; la terza ha riguardato l'esame delle iniziative in corso da parte della Commissione U.E. nel contrasto alla criminalità organizzata, e alle iniziative della *European Organised Crime Network*; la quarta alla cooperazione con i Paesi terzi.

In rappresentanza dell'Ufficio hanno partecipato al *Forum* gli Avvocati generali designati dal Procuratore generale della Corte di cassazione quali corrispondenti nazionali dell'*Eurojust*; sono, infatti, intervenuti il preposto all'Ufficio Affari Internazionali, sull'esperienza italiana in materia di confisca dei beni, e quello all'Ufficio Affari Interni, su due aspetti della cooperazione: le problematiche, segnalate dal Ministero della giustizia, concernenti l'eccesso di formalità procedurali e le rilevanti differenze previste dagli ordinamenti di Paesi terzi (specie nell'area dei diritti umani, della pena di morte e degli standard probatori) nonché sulle squadre investigative comuni quale strumento da incentivare e diffondere.

Nel contesto delle attività di *Eurojust*, la Procura generale ha partecipato (in video-conferenza) con un proprio rappresentante alla riunione co-organizzata dall'*Eurojust Counter-Terrorism Working Group*, dal Dipartimento di giustizia degli Stati Uniti e dalla Rete U.E. per le indagini e l'azione penale per genocidio, crimini contro l'impunità e crimini di guerra (*Genocide Network*) sul tema "*EJ-US-GN Battlefield Evidence*". I procuratori degli Stati Uniti, dell'Unione Europea, di organizzazioni internazionali e della società civile, hanno fatto

il punto sugli ultimi sviluppi e sugli strumenti di cooperazione per l'uso delle prove raccolte sul campo di battaglia nel contesto di un conflitto armato nei processi per reati di terrorismo e crimini internazionali fondamentali, tra cui crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio. È stato affrontato il tema della competenza nell'uso delle prove provenienti da conflitti armati passati nei procedimenti relativi a conflitti in corso e futuri. Un'attenzione specifica è stata rivolta ai F.T.F. che si sono recati nella zona di conflitto in Siria, ma anche in altre aree, per unirsi a gruppi terroristici *jihadisti*. L'incontro ha fornito una piattaforma per la condivisione di informazioni e prove tra partner U.E., U.S.A. e internazionali nelle indagini e nell'azione penale contro presunti F.T.F.

Ancora nell'ambito delle attività di *Eurojust*, l'Ufficio ha, altresì, partecipato alla conferenza co-organizzata a Lisbona da *Naif Arab University for Security Sciences* (N.A.U.S.S.), l'Agenzia dell'Unione Europea per la formazione delle forze dell'ordine (C.E.P.O.L.), il progetto *EuroMed Justice* implementato dall'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione nella giustizia penale (*Eurojust*) e il Ministero degli Affari Interni e della Polizia giudiziaria del Portogallo, nelle giornate del 3 e 4 giugno 2024 sul tema: "Rafforzare le capacità per affrontare le future minacce alla sicurezza globale". La conferenza ha costituito un'importante occasione per creare una piattaforma comune per un dialogo significativo e per rafforzare gli sforzi collettivi contro il rapido sviluppo delle minacce alla sicurezza globale. Nel corso delle sessioni è stata evidenziata la necessità di potenziare le competenze e le risorse degli attori della giustizia penale per affrontare le sfide alla sicurezza globale in conformità con lo stato di diritto e nel rispetto dei diritti umani e fondamentali.

L'Ufficio ha inoltre partecipato con un proprio rappresentante anche all'*Eurojust Meeting on Counter-Terrorism*, svoltosi il 27-28 novembre in videoconferenza, al quale hanno preso parte i corrispondenti nazionali di *Eurojust* in materia di terrorismo, i procuratori specializzati degli Stati membri e dei Paesi *partner*, i rappresentanti dell'Unione Europea e delle organizzazioni internazionali, e i membri dell'*Eurojust College*. I principali temi nell'Agenda dell'incontro sono stati lo scambio di esperienze in relazione a casi di terrorismo e la

diffusione delle migliori pratiche nell'affrontare sfide legali e operative. Si è trattato nelle due sessioni: delle definizioni di terrorismo e degli atti che possono essere interpretati come, o possono potenzialmente portare a, terrorismo; della diffusione della propaganda terroristica *online*; delle sfide derivanti dal conflitto in Medio Oriente; della radicalizzazione nelle carceri e tra i minori; dell'azione penale congiunta di minori e adulti nei casi di terrorismo.

3. I rapporti con *Eurojust*.

Nel 2024 è stata data attuazione al d.lgs. n. 182 del 23 novembre 2023 volto ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (U.E.) n. 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*), che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/G.A.I. del Consiglio.

Il decreto legislativo, all'art. 11, individua tra i corrispondenti nazionali dell'*Eurojust* il Procuratore generale della Corte di cassazione e, all'art. 12, istituisce il Sistema di coordinamento nazionale dell'*Eurojust* per l'Italia tra i corrispondenti nazionali, i membri nazionali e i punti di contatto di cui all'art. 20 del regolamento (U.E.) n. 2018/1727, con la finalità di assicurare il coordinamento del lavoro da essi svolto (comma 1), prevedendo altresì sia che il corrispondente nazionale dell'*Eurojust* designato dal Procuratore generale è il responsabile del funzionamento del Sistema di coordinamento e ne convoca le riunioni con cadenza almeno annuale, sia, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, l'elaborazione da parte del sistema nazionale delle linee-guida operative e del programma delle altre iniziative volte a garantire l'effettività e l'efficacia dell'attività di coordinamento. Con Ordine di servizio n. 4 del 20 febbraio 2024, il P.G.C.C. ha designato quali corrispondenti nazionali per l'Ufficio gli AA.GG. preposti rispettivamente all'Ufficio Affari Internazionali e all'Ufficio Affari Interni. L'emanazione delle linee guida è stata preceduta da una fase preparatoria ove il lavoro è stato coadiuvato da un gruppo composto da Sostituti procuratori generali, e da una serie di interlocuzioni con

il membro nazionale (a seguito della visita degli Avvocati generali, in data 15 aprile 2024, presso la sede dell'Agenzia all'Aja e in particolare presso il *Desk* italiano), con il corrispondente nazionale designato dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, con il Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della giustizia.

Sono stati altresì richiesti ai Procuratori generali i nominativi dei soggetti indicati all'art. 20, par. 3, del Reg. (C.E.) 14 novembre 2018, n. 2018/1727/UE alle lettere *d*) (punti di contatto della rete giudiziaria europea in materia penale) ed *e*) (punti di contatto della rete delle squadre investigative comuni e delle reti istituite con le decisioni 2002/494/GAI, 2007/845/GAI e 2008/852/GAI).

In data 25 giugno 2024 i due Avvocati generali hanno emanato, con il Procuratore generale della Corte di cassazione, le prime linee guida del Sistema (consultabili sul sito dell'Ufficio), aggiornate alla data del 3 dicembre 2024. Rispetto alla prima versione: sono stati meglio definiti i rapporti tra *Eurojust* e la Rete giudiziaria europea; sono state fornite direttive sull'applicazione della legge n. 112 del 2024 che ha introdotto, nell'accordo costitutivo delle squadre investigative comuni, il parere del Procuratore generale presso la Corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 371-*bis* c.p.p., del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; si è dato conto della nuova intesa operativa tra *Eurojust* e il Ministero della giustizia siglata il 4 luglio 2024, che adegua quella precedente alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 182 del 2023; sono state infine integrate in vari punti le parti relative all'attività del membro nazionale presso l'*Eurojust* a seguito delle osservazioni pervenute sulla prima versione. Si rinvia al testo del documento per la regolamentazione in dettaglio, anche quanto ai compiti del responsabile del Sistema. Con l'emanazione dell'aggiornamento delle linee guida, e il completamento della raccolta delle informazioni sui vari punti di contatto, si è avviata la fase preparatoria per la prima riunione del sistema nazionale da tenersi a inizio dell'anno 2025.

L'Ufficio ha anche partecipato con un delegato alla 63^{ma} Riunione Plenaria della Rete Giudiziaria Europea (*European Judicial Network*), svoltasi a Budapest dal 6 all'8 novembre 2024, organizzata dall'Ungheria quale Paese avente la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea nel secondo semestre 2024. Il *meeting* è stato introdotto da

un bilancio delle attività svolte dalla Rete negli anni precedenti e sono successivamente seguiti *workshop* separati incentrati su tre tematiche (implementazione dell'ordine di investigazione europeo: problemi e prospettive; trasferimento di procedimenti tra autorità giudiziarie di paesi diversi; estradizione con Stati terzi) e nella riunione plenaria finale sono state sintetizzate le analisi e conclusioni raggiunte nei differenti *workshop*.

4. Reti globali; Conferenze internazionali; Memorandum.

Dal 23 al 25 maggio 2024 il Procuratore generale, accompagnato da un Sostituto Procuratore generale, si è recato in Azerbaijan per incontrare in Baku il suo omologo Kamran Aliyev. È stato quindi sottoscritto un *Memorandum* di intese tra l'Ufficio e la Procura generale della Repubblica di Azerbaijan in triplice copia (inglese, italiano e azero). Tale atto pattizio ha aperto un rapporto di amichevole collaborazione tra i due Uffici ai fini dello scambio di informazioni sui rispettivi ordinamenti nella prospettiva del miglioramento reciproco delle relative prassi applicative anche attraverso iniziative di formazione professionale. Nella mattinata del 25 maggio 2024 il Procuratore generale ha altresì incontrato il Primo Ministro dell'Azerbaijan, Ali Asadov, il quale ha manifestato elevato compiacimento per la firma del *Memorandum* inquadrando detto evento nell'ambito degli ottimi rapporti intercorrenti tra i due Stati.

Nell'anno trascorso merita di essere segnalata la Conferenza tenutasi a Yerevan, dal 26 al 27 aprile, organizzata dalla Procura generale dell'Armenia nell'ambito del programma finanziato dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa "Partnership for Good Governance", sul tema della cooperazione e intitolata: "*Strengthening the effectiveness of international cooperation in fighting transnational organised crime*", che ha visto una nutrita partecipazione di rappresentanti delle Procure generali non solo di Paesi dell'Europa dell'est, ma anche di quelli occidentali, quali Austria, Francia, Svezia, Lussemburgo, Svizzera, Olanda, Grecia e altri.

I temi in discussione hanno riguardato la cooperazione giudiziaria in riferimento agli *standard* europei, il ruolo e le funzioni delle procure nel contrasto alla corruzione e ai crimini finanziari ed economici, le forme di collaborazione e lo scambio delle buone pratiche, il rafforzamento delle relazioni tra gli organi inquirenti.

La delegazione dell'Ufficio, composta dall'Avvocato generale preposto all'Ufficio Affari Internazionali e da un Sostituto Procuratore generale è intervenuta nella seconda sessione plenaria dedicata al tema della confisca dei patrimoni illegali («*Confiscation of illegally obtained assets*»), svolgendo relazioni sulla legislazione italiana e sulle prassi in questo settore. La prima sessione è stata dedicata al tema dell'indipendenza dell'azione penale analizzando i risultati raggiunti in casi specifici di cooperazione. Gli interventi dei due delegati dell'Ufficio hanno illustrato i diversi modelli di confisca disciplinati dal codice penale e dal codice antimafia, l'esperienza italiana relativa all'amministrazione giudiziaria, alla destinazione dei beni di illecita provenienza e alla gestione delle aziende sequestrate alla criminalità organizzata, richiamando le funzioni svolte dall'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati. L'esperienza italiana continua a suscitare grande interesse a livello internazionale.

La 29^{ma} Conferenza annuale della *International Association of Prosecutors* (I.A.P.), dedicata al tema «*The role of the Prosecutor in upholding the rule of law*», si è svolta a Baku (Azerbaijan) dal 29 settembre al 2 ottobre 2024. Come richiamato in precedenza, la Procura generale della Corte di cassazione è entrata a far parte di questa Associazione nel 2023, a seguito della condivisione della scelta con il Ministero della giustizia, e ha già partecipato con propri rappresentanti alle Conferenze annuali svoltesi nel 2022 e nel 2023, come risulta dalle relazioni dello scorso biennio.

La Conferenza di Baku è stata organizzata con l'ausilio del Procuratore generale della Repubblica dell'Azerbaijan e ha visto la partecipazione di 447 delegati provenienti da 99 paesi e da 10 organizzazioni internazionali. I temi trattati vanno dalle forme di indipendenza del pubblico ministero, di trasparenza e responsabilità della sua azione; alla tutela delle vittime e dei testimoni, alla crescita dei *cybercrime* collegata all'evoluzione tecnologica e in particolare

all'intelligenza artificiale, alle forme della cooperazione giudiziaria nel contrasto alla criminalità transnazionale.

Il programma della Conferenza si è articolato in due sessioni plenarie e in una serie di *workshop* dedicati a temi specifici. L'A.G. responsabile dell'Ufficio Affari Internazionali è stato relatore al *workshop* 3 della Conferenza, avente a oggetto il seguente tema: «*Ensuring transparency, accountability and data protection in the framework of digital evidence and A.I. usage*». La partecipazione dell'Ufficio all'attività della I.A.P. ha avuto un ulteriore riconoscimento, dal momento che nel corso della Conferenza di Baku, a seguito della proposta formulata da alcuni rappresentanti di altri Paesi e dell'unanime approvazione dei delegati presenti alla Conferenza, l'Avvocato generale è stato nominato membro dello *I.A.P. Executive Committee*.

La I.A.P., un'associazione non governativa, e non politica, istituita nel 1995 presso la sede dell'O.N.U. a Vienna, nel corso della sua attività ha adottato *standard* di condotta, codici etici e linee guida per promuovere le buone prassi, la *rule of law*, l'imparzialità e l'indipendenza dei pubblici ministeri; a esso partecipano a livello globale oltre 130 Uffici di procura, 42 associazioni di procuratori e 7 agenzie o organi internazionali, incluse la *International Criminal Court (I.C.C.)* ed *Eurojust*. L'*Executive Committee* è l'organo amministrativo gestionale dell'Associazione, i cui membri sono eletti dai membri dell'Associazione. L'evento che catalizza le attività della I.A.P. è la Conferenza annuale, giunta alla ventinovesima edizione nel 2024.

Durante l'anno trascorso, per iniziativa del Governo brasiliano e della Procura generale della Repubblica del Brasile, si è tenuto nei giorni 21-22 ottobre a Rio de Janeiro il primo *Summit of the Heads of Prosecution Services of G20 Members*. Per la prima volta, nell'ambito degli eventi collegati alla riunione annuale dei Paesi del G20, si è costituita una nuova sede di dibattito e confronto, accanto a quelle più propriamente politiche rappresentate dai *meeting* dei rappresentanti dei governi. Questa scelta ha rappresentato l'atto di nascita di una nuova rete globale dei Procuratori generali, dal momento che si è convenuto di reiterare l'iniziativa a partire dall'anno prossimo in Sud Africa, quale Paese ospitante il G20 nel 2025.

Il *Summit*, preceduto da un incontro preparatorio in video conferenza, al quale ha partecipato un Sostituto Procuratore generale dell'Ufficio Affari Internazionali, svoltosi il 1° ottobre 2024, aveva ad oggetto la condivisione della bozza di testo della dichiarazione "PG 20 Rio", che ha sintetizzato i risultati programmatici del *meeting*. Il tema prescelto conferma la rilevanza attuale della cooperazione internazionale, e ha riguardato il seguente tema: "*Combating organized crime, promoting justice and socioenvironment sustainability*". Gli interventi dei vari delegati, nelle due sessioni plenarie nelle quali si è articolato il *summit*, hanno avuto a oggetto vari aspetti del tema indicato, rispecchiando anche le sensibilità delle politiche giudiziarie perseguite nei vari Stati. L'A.G. responsabile del servizio è stato delegato a rappresentare l'Ufficio, e ha svolto il suo intervento nella seconda sessione plenaria. Nella prima parte della relazione sono state richiamate le ragioni alla base dell'orientamento delle autorità giudiziarie italiane, teso a favorire la cooperazione internazionale, confermato dalla attiva presenza nelle agenzie europee e nelle reti globali e internazionali; nella seconda, con riferimento all'area del Sud America, ha riportato i recenti risultati raggiunti attraverso i contatti intrattenuti dalla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, come noto collocata nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione, con i Procuratori generali di vari Paesi dell'area. Alla base di queste relazioni vi è la convinzione della necessità della cooperazione al fine di condividere la conoscenza e le analisi dei fenomeni criminali, in presenza delle innovazioni tecnologiche utilizzate e del carattere transnazionale che connota l'evoluzione di tali fenomeni. Questo comune intento ha condotto all'istituzione di squadre investigative comuni e ad altre forme di collaborazione tra le procure distrettuali italiane e le procure di alcuni Paesi dell'America latina, quali Brasile, Ecuador, Argentina, Cile e Colombia. Questa collaborazione ha trovato slancio nel *memorandum* sottoscritto dal P.N.A.A. e dal Procuratore generale federale della Repubblica del Brasile in data 27 settembre 2024 nell'ambito del programma E.U. *PacCto - Eurofront*. Ulteriore finalità perseguita è quella di conferire stabilità a queste forme di cooperazione, non limitandole a un occasionale collegamento a una singola indagine.

L'interesse sollecitato da questa nuova iniziativa è stato confermato dallo svolgimento di numerosi incontri bilaterali, in margine

alle sessioni plenarie, e dalla deliberazione di dare continuità a questa occasione di confronto e di scambio tra i Paesi del G20, investendo la Procuratrice generale del Sud Africa, Shamila Bathoi della funzione di presiedere l'edizione 2025. In particolare, la delegazione dell'Ufficio ha ricevuto richieste in tal senso dai Procuratori generali di Nigeria, Francia, Sud Africa, Cile, nonché del Direttore del *Crown's Prosecution Service* del Regno Unito e del Vicepresidente di *Eurojust*.

Nell'incontro con la Procuratrice della Nigeria, Bella Jones-Nebo, sono stati approfonditi i temi relativi alla richiesta di valutare la negoziazione di un Trattato per il trasferimento dei detenuti, per il quale la competenza spetta esclusivamente all'autorità politica italiana, in particolare al Ministero della giustizia. Si è convenuto sulla esigenza di maggiore coordinamento con il magistrato di collegamento, presente in Italia da cinque anni.

Nel bilaterale con la rappresentante della Procura generale presso la *Court de cassation francese* sono stati approfonditi aspetti, anche problematici, della cooperazione giudiziaria in sistemi come quello italiano e francese, nei quali sussiste ampia autonomia da parte degli organi requirenti operanti nelle varie sedi di Tribunale. Sul punto ha suscitato particolare interesse l'esperienza di questo Ufficio nell'attuazione dell'attività di coordinamento prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Il Procuratore generale del Cile, Angel Valencia Vasquez, nella comune consapevolezza delle notevoli differenze con l'ordinamento italiano, ha caldeggiato la proposta di addivenire a un *memorandum* con questa Procura generale, richiamando anche i solidi e risalenti rapporti instaurati con la P.N.A.A. Inoltre, il Procuratore cileno ha mostrato rilevante interesse per la legislazione italiana in materia di confisca dei patrimoni illeciti, e a tal fine ha rilevato l'utilità di organizzare corsi di formazione per i procuratori cileni.

Nel corso dell'incontro con il Direttore del *Crown's Prosecution Service*, Mr. Stephen Parkinson, sono state rilevate le eccellenti relazioni che connotano la cooperazione tra i due Paesi. In particolare, l'interesse del rappresentante britannico si è concentrato sulla legislazione italiana in materia di contrasto alla immigrazione illegale, e in

tale contesto Mr. Parkinson ha comunicato l'intenzione di svolgere una visita istituzionale in Italia nel prossimo anno al fine di approfondire la conoscenza di queste tematiche, rilevanti anche nel Regno Unito.

Infine, nel corso degli incontri con il Vice-presidente di *Eurojust* e con la Procuratrice del Sud Africa sono stati passati in rassegna temi più generali, attesa la riconosciuta presenza e l'ottima collaborazione assicurata dal *desk* italiano a l'Aja, e dalla rilevata assenza di specifiche problematiche esistenti nei rapporti con il Sud Africa.

5. Le delegazioni straniere ricevute nell'ambito di incontri bilaterali.

Vi sono, infine, state presso questa Procura generale, nel corso dell'anno, numerose visite aventi ad oggetto lo scambio di informazioni generali relativamente ai rispettivi ordinamenti: in particolare l'11 marzo, delegazione di magistrati romeni; il 18 aprile, delegazione di magistrati brasiliani; il 23 maggio: delegazione di magistrati albanesi; il 19 giugno: delegazione di magistrati armeni; il 22 ottobre: delegazione di magistrati del Regno Unito; il 30 ottobre: delegazione di magistrati turchi; il 4 novembre: delegazione di magistrati dei Paesi Bassi.

VI. L'ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

1. Compiti e organizzazione dell'Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense.

Tra i molteplici compiti attribuiti all'Ufficio della Procura generale della Corte di cassazione rientrano quelli riguardanti la trattazione degli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense (C.N.F.), concernenti l'intervento nei giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati celebrati dinanzi a detto Consiglio.

Si tratta di compiti importanti e delicati, in considerazione dell'egida costituzionale che connota e preserva l'attività difensiva, essenziale ai fini del giusto processo e dell'inveramento dello Stato di diritto in una società democratica. In tal senso è significativo che le decisioni del C.N.F., al pari di quelle della Sezione disciplinare del C.S.M., siano le uniche a poter essere impugnate dinanzi al massimo organo nomofilattico, le Sezioni Unite: espressione, questa, dell'alta e speciale considerazione con cui l'ordinamento complessivo approccia la soggetta materia, anche rispetto alla materia disciplinare di altre, pur rilevanti, libere professioni.

Preliminarmente, sotto il profilo organizzativo, va premesso che la trattazione di detti affari, in passato, era attribuita al Servizio civile. A far data dall'Ordine di servizio del Procuratore generale n. 39 del 2020 è stata invece attribuita a una apposita articolazione organizzativa, denominata Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al C.N.F., in virtù di una scelta confermata dai successivi Criteri organizzativi dell'Ufficio, allo scopo di garantire un'adeguata specializzazione e la congruità degli interventi.

A detto Ufficio sono assegnati i Sostituti procuratori generali individuati nel prospetto allegato ai Criteri organizzativi; allo 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 esplicazione delle direttive contenute nei Criteri organizzativi, l'Ufficio è stato strutturato mediante l'assegnazione allo stesso, per l'anno 2024, del Procuratore generale aggiunto, di un Avvocato generale e di n. 14 Sostituti procuratori generali, designati a intervenire nelle udienze dinanzi al C.N.F. A detto scopo è stabilita una programmazione delle designazioni per le udienze con cadenza trimestrale (provvedimenti del 16 settembre 2020 e del 14 luglio 2021).

Le designazioni sono effettuate dall'Avvocato generale preposto all'Ufficio, secondo il criterio della rotazione, tenendo conto anche delle assegnazioni mensili relative alle udienze civili, penali e disciplinari dinanzi alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. Nell'anno 2024 sono state programmate 37 udienze dinanzi al C.N.F. per la celebrazione dei giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati, nel corso delle medesime risultando trattati 499 procedimenti.

2. L'attività dell'Ufficio nell'anno 2024.

In coerenza con la finalità del presente *Intervento*, quale esplicitata nell'introduzione, in questa parte si dà conto dell'attività svolta dall'Ufficio e delle linee che l'hanno ispirata. Le tematiche oggetto dell'attività dell'Ufficio disciplinare forense sono state affrontate anche procedendo, 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 C.N.F. 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 conto del compito cooperativo della Procura generale verso la Corte di cassazione nella funzione nomofilattica e, appunto per questo, dell'esigenza di garantire lo svolgimento dell'attività dell'Ufficio della Procura generale in un percorso di condivisa linea d'azione.

Tra le altre, più rilevanti, questioni affrontate (decise dalle Sezioni Unite civili) vanno ricordate quelle concernenti la disciplina della prescrizione.

Le Sezioni Unite civili, sulle conclusioni conformi dell'Ufficio della Procura generale, hanno affermato:

- che la prescrizione dell'azione disciplinare nei confronti degli avvocati è rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo, qualora non comporti indagini fattuali che sarebbero precluse in sede di legittimità (S.U., n. 19972, del 19 luglio 2024);
- che ai sensi dell'art. 56 della legge n. 247 del 2012 il termine prescrizionale massimo, pur dopo interruzione, non può superare sette anni e sei mesi (S.U., n. 20881, del 26 luglio 2024; S.U., n. 4249, del 16 febbraio 2024);
- che il più favorevole regime di prescrizione degli illeciti disciplinari degli avvocati, introdotto dall'art. 56 della legge n. 247 del 2012, non trova applicazione con riguardo ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della citata norma (S.U., n. 19972, del 19 luglio 2024);
- che il *dies a quo* per l'applicazione della prescrizione in sede disciplinare è costituito dalla commissione del fatto (S.U., n. 19972, del 19 luglio 2024);
- che il termine di prescrizione dell'azione disciplinare, quando essa si fonda su fatti per i quali è stata esercitata l'azione penale, decorre dal passaggio in giudicato della sentenza penale (S.U., n. 26368, del 10 ottobre 2024);
- che, sulla base dei medesimi principi che sorreggono l'orientamento inerente alla rilevabilità d'ufficio della prescrizione dell'illecito disciplinare commesso dagli iscritti agli ordini professionali, la sanzione disciplinare della radiazione, tendenzialmente definiti-

va, produce i suoi effetti *ex art.* 62, comma 2, della legge n. 247 del 2012 dalla data in cui il provvedimento diviene definitivo (e, quindi, in caso di estinzione del processo *ex art.* 393 c.p.c., dallo spirare del termine concesso per la riassunzione). Pertanto, essendo la sanzione immediatamente efficace *ex lege*, in quanto non dipende la sua esecuzione dall'attività successiva che il C.O.A. è chiamato a svolgere, l'eventuale inerzia di quest'ultimo nel compimento degli atti finalizzati a garantire la necessaria pubblicità del provvedimento non ne può determinare l'estinzione (S.U., n. 22986, del 21 agosto 2024);

Su conforme conclusione dell'Ufficio, le Sezioni Unite civili hanno ribadito che il procedimento disciplinare deve fondarsi su autonome valutazioni rispetto al processo penale, anche con riguardo alla decorrenza del termine di prescrizione dell'azione, con conseguente necessità, per l'organo disciplinare, di accertare la data di commissione del fatto: data che, in caso di illecito permanente, si identifica con quella di cessazione della permanenza (S.U., n. 24285, del 10 settembre 2024) e con riferimento a detta cessazione deve aversi riguardo anche per stabilire la legge applicabile in tema di prescrizione (S.U., n. 19972, del 19 luglio 2024).

Segnatamente, è stato precisato che la legge n. 247 del 2012, con riferimento al processo disciplinare degli avvocati, nell'introdurre la "valutazione autonoma dei fatti" da parte del giudice disciplinare rispetto a quella operata dal giudice penale, con il solo evidente limite dell'esclusione definitiva, conseguente alla sentenza irrevocabile di assoluzione, della sussistenza degli stessi fatti o della loro commissione da parte dell'imputato, ha comportato che, laddove non si sia in presenza delle formule assolutorie "il fatto non sussiste" e "l'imputato non lo ha commesso", che vincolano – nel processo a carico di avvocati – il giudice disciplinare all'accertamento operato dal giudice penale che ha escluso l'ontologia del fatto o la sua commissione da parte dell'imputato, le altre formule assolutorie non sono vincolanti nel giudizio disciplinare, quanto all'accertamento dei fatti costituenti illeciti sul piano deontologico. Dunque, in tanto le decisioni penali pronunciate con le formule "il fatto non sussiste" o "l'imputato non lo ha commesso" dispiegano efficacia vincolante per il giudice disciplinare, in quanto la contestazio-

ne disciplinare si esaurisca negli stessi comportamenti già sottoposti al vaglio del giudice penale (S.U., n. 4249, del 16 febbraio 2024).

Ulteriore decisione (S.U., n. 9949, del 12 aprile 2024), su conformi conclusioni di quest'Ufficio, ha ulteriormente chiarito che, nel procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati, nonostante il carattere amministrativo della fase davanti al consiglio dell'Ordine, la lacuna dell'art. 45 del r.d.l. n. 1578 del 1933 che – nel prevedere la citazione dell'incolpato a comparire davanti a tale organo, non contiene la disciplina degli eventuali impedimenti – è colmabile analogicamente mediante la disciplina del codice di procedura penale relativa alla comparizione dell'imputato al dibattimento penale, con previsto rinvio in caso di assenza dell'imputato dovuta ad “assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento”. In argomento è stato chiarito che l'impedimento a comparire, previsto dall'art. 420-ter c.p.p., norma di riferimento applicabile al procedimento disciplinare, concerne non solo la capacità di recarsi fisicamente in udienza, ma anche quella di parteciparvi attivamente per l'esercizio del diritto costituzionale di difesa. Tuttavia, esso non può derivare in via automatica dall'esistenza di una patologia più o meno invalidante: si deve determinare, infatti, un'impossibilità effettiva e assoluta, e perciò legittima, riferibile a una situazione non dominabile né contenibile e a lui non ascrivibile, al fine di garantire il necessario bilanciamento con il principio di ragionevole durata del processo. In sostanza l'impedimento che impone il rinvio dell'udienza è solo quello cogente in termini assoluti e che, alla stregua della valutazione del giudice, risulti positivamente in giudizio.

Relativamente alla materia elettorale, merita ricordare che sempre il massimo consesso (S.U., n. 22624, del 9 agosto 2024) ha affermato che, in tema di elezioni dei componenti del Consiglio circondariale dell'Ordine degli avvocati, deve escludersi che la commissione elettorale prevista dall'art. 9 della legge n. 113 del 12 luglio 2017 in mancanza di una espressa previsione di legge, abbia il potere di disporre l'ammissione con riserva dei candidati e che, nella fase successiva al voto, in capo alla stessa commissione permanga un potere di verifica della legittimità delle candidature già ammesse, seppure con riserva, alla competizione elettorale.

Su conformi conclusioni del P.G., la sentenza n. 9771 dell'11 aprile 2024, ha ribadito che la nozione di mandato va intesa in senso oggettivo, dovendosi far riferimento alla durata effettiva delle consiliature, con la conseguenza che, ai fini della verifica del rispetto della previsione anzidetta, non è sufficiente che vi sia stato un “fermo” di consiliatura e che quella saltata sia giunta alla sua naturale scadenza, occorre altresì che sia decorso un periodo di durata eguale al mandato precedentemente svolto (ossia il periodo che il legislatore ha considerato necessario a escludere il possibile condizionamento sul corpo elettorale derivante dal pregresso espletamento del mandato consiliare).

In ordine alla disciplina regolatrice del giudizio di legittimità, ha trovato continuità il principio secondo cui il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione avverso le decisioni del C.N.F. è ammesso solo per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge (art. 36, comma 6, della legge n. 247 del 2012); il vizio di motivazione è, quindi, ammesso nei limiti di cui all'art. 111 Cost.: vale a dire negli stessi termini entro cui, a seguito della modifica dell'art. 360 c.p.c. apportata dall'art. 54 del d.l. n. 83 del 2012, convertito nella legge n. 134 del 2012, è denunciabile in cassazione il vizio di motivazione. La relativa censura, come è noto, può riguardare solo “l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali” (S.U., n. 24285, del 10 settembre 2024).

Nel luglio di quest'anno (S.U., n. 20877, del 26 luglio 2024) la Corte di cassazione ha puntualizzato che l'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza del Consiglio Nazionale Forense può essere contenuta nel ricorso proposto, avverso la stessa, alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, purché abbia una propria autonoma motivazione e sia riconoscibile quale istanza cautelare, atteso che l'art. 36, comma 6, della legge n. 247 del 2012, limitandosi a prevedere che le Sezioni Unite possano sospendere l'esecuzione su richiesta di parte, non consente di desumere che la corrispondente istanza debba essere formulata al suddetto Consiglio, o che vada proposta in via autonoma rispetto al ricorso.

VII. L'ATTIVITÀ CONCERNENTE I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA

Compiti e attività dell'Ufficio.

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 alle sanzioni disciplinari sia stabilite dall'ordinamento proprio di ciascun ufficiale o agente, e applicate dagli organi amministrativi competenti, sia 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 a 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 della Corte di cassazione".

Esigenze di razionalità amministrativa e di specializzazione hanno suggerito di attribuire la trattazione di detti procedimenti a un apposito Ufficio costituito all'interno della Procura generale, cui è preposto 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 generale spetta anche il compito di garantire la tendenziale uniformità degli orientamenti della giurisprudenza disciplinare. A tal fine, 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, alla quale in questa sede si fa richiamo.

VIII. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO (D.N.A.A.)

1. Premessa.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (D.N.A.A.) è istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione. L'art. 104 del d.lgs. n. 159 del 2011, nel testo modificato dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 7 del 18 febbraio 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 17 aprile 2015, stabilisce «Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sul Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e sulla relativa Direzione Nazionale». La peculiare collocazione ordinamentale della P.N.A.A. ha realizzato l'idea di Giovanni Falcone che, nel corso dell'audizione in data 24 febbraio 1992 dinanzi al Consiglio Superiore della Magistratura, ai fini della nomina a Procuratore nazionale antimafia (v. il verbale pubblicato nel volume del C.S.M., consultabile nel sito web di quest'ultimo, Giovanni Falcone e il Consiglio Superiore della Magistratura, 2017, parte 1, pag. 195) – che non ebbe esito, poiché egli rimase vittima dell'efferato attentato di Capaci del 23 maggio 1992 – evidenziò che l'accennata “sorveglianza” «comporta sicuramente un controllo di legalità», che non si concreta nel potere di dare direttive, «ma sicuramente [...nel] diritto e dovere di essere informato tempestivamente e continuativamente dell'attività di quest'organismo». In tal senso si sono evoluti e sviluppati i rapporti tra il Procuratore generale della Corte di cassazione e il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (P.N.A.A.) caratterizzati, tra l'altro, anche quest'anno dall'inoltro di una Relazione in vista della Inaugurazione dell'anno giudiziario 2025 (di seguito, Relazione), contenente indicazioni su alcuni aspetti dell'attività svolta nel decorso anno.

La D.N.A.A. nell'anno da poco decorso ha, peraltro, proceduto alla redazione de Il bilancio sociale della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, presentato il 6 dicembre 2024 nel corso di un incontro tenuto presso la Corte di cassazione. Il documento è stato redatto, muovendo – è indicato nella prefazione – dalla consapevolezza che “la trasparenza dell'organizzazione e la conoscenza delle prassi di un Ufficio giudiziario sono elementi essenziali della partecipazione democratica all'amministrazione della giustizia”. Risultato dell'innovativa, meritoria, iniziativa della D.N.A.A. è una rendicontazione analitica dell'attività svolta, che con chiarezza e puntualità dà conto della governance, dei provvedimenti organizzativi, della svolta funzione di impulso e coordinamento investigativo, della modalità organizzativa, improntata al «metodo della formazione di gruppi di lavoro congiunti», puntualmente illustrata con dati che danno conto della rilevante dimensione assunta dal coordinamento e del significato del lavoro della D.N.A.A.

Per questa ragione, nel presente Intervento sono indicati per linee generalissime, in estrema sintesi, i contenuti di detta Relazione al solo scopo di fare emergere alcuni dei principali contenuti dell'attività svolta e i dati esternabili di più immediato generale interesse relativi alla criminalità nei settori in cui si esplica l'opera della D.N.A.A.

La considerazione che la D.N.A.A. ha presentato nello scorso mese di dicembre “Il bilancio sociale”, rende opportuno ricordare, in via preliminare, che in tale documento, al quale si rinvia, sono illustrate, in dettaglio, le modalità di attuazione del rinnovamento organizzativo e strutturale di processi, sistemi e strumenti dell'attività della D.N.A.A., reso necessario dall'esigenza di «far fronte adeguatamente ai nuovi compiti che derivano alla D.N.A.A. come effetto... dell'attribuzione di nuove competenze nell'attività di coordinamento e impulso anche nel settore del cybercrime».

2. Le attribuzioni della D.N.A.A. in materia di indagini relative ai delitti afferenti alla sicurezza cibernetica nazionale.

L'introduzione del comma 4-*bis* dell'art. 371-*bis* c.p.p., per effetto dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 105 del 10 agosto 2023, convertito con

modificazioni dalla legge n. 137 del 9 ottobre 2023 – arricchitosi del contenuto della legge n. 90 del 28 giugno 2024, recante *Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici e del d.lgs. n. 138 del 4 settembre 2024*, che ha recepito la direttiva (U.E.) 2022/2555, relativa a misure per un livello comune elevato di *cybersicurezza* nell'Unione (c.d. direttiva *Nis 2*) – costituisce una scelta legislativa espressione della consapevolezza delle sfide poste dal *cyber crime*, in anni segnati da drammatici ed estesi conflitti armati, da processi di destabilizzazione politica delle società democratiche e dal rilievo assunto dalle tecnologie digitali nell'evoluzione dei più gravi fenomeni criminali.

Il complesso delle nuove norme, attesta la Relazione, «ha posto la D.N.A.A. al centro del circuito informativo che vede coinvolti, con specifici ruoli, l'Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale, la Polizia Postale delle Telecomunicazioni e le Procure distrettuali» e ha reso necessari gli adeguamenti di cui dà conto “il bilancio sociale”.

3. Le nuove attribuzioni della D.N.A.A. in materia di coordinamento delle indagini transnazionali.

La legge n. 112 dell'8 agosto 2024, nel modificare l'articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 34 del 15 febbraio 2016, relativo alle squadre investigative comuni (tra gli strumenti più efficaci di una avanzata cooperazione giudiziaria), ha inserito, dopo la lettera d), la lettera *d-bis*), che prevede “ai fini del coordinamento investigativo di cui agli articoli 2 e 3 l'intesa dell'Ufficio del pubblico ministero che procede a indagini collegate e, in ogni caso, il parere del Procuratore generale presso la Corte d'appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo”.

La modifica ha inteso assicurare l'adempimento degli obblighi imposti dal collegamento investigativo di cui al precedente art. 2, comma 3, con l'acquisizione della c.d. intesa tra gli Uffici del pubblico ministero che procedono a indagini collegate, e, prevedendo

espressamente l'acquisizione di un parere da parte del Procuratore generale presso la Corte di appello e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nelle materie di rispettiva competenza, garantire l'effettività del coordinamento delle indagini in àmbiti investigativi connotati da scenari operativi transnazionali, articolati e complessi. La modifica normativa consente di rilevare l'importanza dell'intesa alla costituzione delle squadre investigative comuni da parte degli Uffici che procedono a indagini collegate, con assunzione di un importante ruolo da parte, appunto, della D.N.A.A.

4. L'attività di cooperazione della D.N.A.A.

La necessità di giungere all'elaborazione di strategie sempre più condivise ed evolute per una efficace attività di contrasto dei fenomeni criminali complessi e transnazionali, siano essi di stampo mafioso, di altra origine e natura o con finalità terroristiche, comporta un'attività di cooperazione e collaborazione strategica permanente con gli altri *partner*, che si nutre del costante e sicuro scambio informativo e si fonda sull'attento ascolto delle conoscenze, esperienze e metodologie investigative elaborate da tutti i protagonisti.

Dalla Relazione emerge lo svolgimento, in modo continuativo, di incontri di lavoro sia in Italia presso la D.N.A.A., con il fondamentale coinvolgimento delle Procure distrettuali, sia all'estero, anche con il coinvolgimento dei Servizi centrali di polizia, e un'intensa attività di cooperazione internazionale continuativa e strutturata.

5. La criminalità terroristica.

Relativamente alla criminalità terroristica, la Relazione indica che nel 2024 i temi posti dall'agire terroristico-eversivo sono stati influenzati e condizionati dall'orribile attacco terroristico nel territorio di Israele del 7 ottobre 2023, evidenziando che l'attività investigativa ha fatto emergere la proliferazione di minacce e progetti di azione violenta e una significativa convergenza su posizioni antisemite e antisioniste,

non soltanto delle narrazioni che esaltano la vittoria dell'Islam contro l'Occidente e la vendetta per la risposta militare israeliana, ma altresì della propaganda eversiva tipica delle reti criminali di impronta suprematista e neonazista, vieppiù alla luce dei postulati propri delle tesi ideologiche riconducibili all'accelerazionismo, ma anche alle pratiche criminali di matrice anarco-insurrezionalista.

Tra l'altro, in sintesi, dalla Relazione emerge che:

- il ricorso al *dark web* e al *deep web* costituisce sempre più lo strumento attraverso cui sono creati e mantenuti contatti e comunicazioni “criptate” tra soggetti che professano la medesima ideologia violenta e costituiscono il luogo di convergenza col crimine organizzato per l'acquisto di armi, documenti contraffatti, riciclaggio, contatti internazionali finalizzati all'immigrazione clandestina;
- nelle indagini riveste importanza sempre maggiore l'utilizzo dell'agente sotto copertura in relazione all'evoluzione della minaccia terroristica di matrice sia *jiihadista* sia riferita al suprematismo, con la necessità di considerare una netta demarcazione tra le operazioni sotto copertura online e quelle nel mondo reale;
- è stato definito e dettagliato il contenuto delle comunicazioni preventive che la polizia giudiziaria deve inviare al P.N.A.A., ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge n. 146 del 2006, come riformato dalla legge n. 137 del 2023, essendo le operazioni speciali *ex art. 9 cit.* divenute uno strumento investigativo sempre più indispensabile per penetrare ambienti criminali che tendono a rifuggire dai normali canali di comunicazione, tenendo conto della necessità che il pubblico ministero eserciti un costante controllo dell'intera operazione speciale.

Nella relazione è dedicata specifica attenzione ai seguenti “Movimenti”: neonazisti, identitari, suprematisti.

Detti Movimenti sono indicati come una delle minacce più gravi alla sicurezza internazionale, essendo emerso un radicalismo assai frammentato, sia dal punto di vista spaziale che temporale, che si nutre di messaggi istigatori e apologetici, diffusi dalle reti transnazionali di riferimento, che favoriscono la radicalizzazione degli individui e dei

gruppi e promuovono l'estremismo violento auspicando il “passaggio all'azione”.

Nel panorama del suprematismo internazionale sono emerse poi all'attenzione numerose organizzazioni; tra le azioni promosse figurano rapimenti, sabotaggi, uccisioni di soggetti di alto profilo e aggressioni. Nella Relazione sono indicate in dettaglio alcune delle indagini di maggiore rilievo.

Terrorismo di matrice jihadista.

Il fenomeno del terrorismo *jihadista* è approfondito dalla Relazione, che sottolinea la crescita esponenziale del fenomeno dei *lone actors*; la strategia di “delocalizzazione” delle attività da parte di *Daesh* e di *Al Qaida* a favore delle rispettive filiali periferiche; dall'anno 2023 la progressiva rivitalizzazione della propaganda *jihadista*, non solo in chiave antisionista, ma anche tesa a rilanciare lo scontro tra Islam e Occidente, nell'intento di proiettare la minaccia oltre i confini del teatro del conflitto armato; la presenza e operatività di soggetti legati all'*Islamic State Khorasan Province* (I.S.K.P.), confermatosi una delle principali minacce per i Paesi occidentali, che avrebbe sfruttato, negli anni, la propria elevata capacità di infiltrare nei territori dei Paesi occidentali (e non) propri agenti operativi, da attivare al momento opportuno per il compimento di attacchi terroristici (su tale gruppo terroristico, indica la Relazione, sono in corso varie attività investigative sul nostro territorio, che hanno in alcuni casi visto l'avvio di attività di cooperazione internazionale con altri Paesi europei).

Movimenti anarco-insurrezionalisti.

In relazione a detti Movimenti, la componente con maggiori profili di pericolosità continua a essere individuata, secondo la Relazione, nella “Federazione Anarchica Informale”, siglabile F.A.I., la cui proposta eversivo-terroristica è «oggi perseguita da numerose cellule diffuse in diversi Stati che hanno aderito al progetto avanzato di costituzione di un “Fronte Rivoluzionario Internazionale” (F.A.I./F.R.I.) proposta dalla citata Federazione Anarchica Informale e dalla formazione ellenica denominata “Cospirazione delle Cellule di Fuoco”». Le aree del movimento anarchico insurrezionale che non risultano aver aderito

al cartello F.A.I./F.R.I., hanno continuato nel promuovere e sostenere percorsi di lotta volti a fomentare il disagio sociale e i momenti di critica al sistema anche attraverso appelli e condotte che implicano il ricorso alla violenza.

Sono, quindi indicate: alcune campagne tematiche periodicamente promosse anche a livello internazionale; le azioni violente perpetrate dall'area anarchica e antagonista nell'ambito della c.d. "campagna antimilitarista"; le azioni di critica violenta perpetrate dall'area anarchica insurrezionale contro il governo e il Presidente del Consiglio (c.d. "campagna antiautoritaria") e quelle commesse nell'ambito della "campagna contro le politiche governative in materia di immigrazione clandestina".

Con riferimento ai movimenti eversivi di matrice marxista-leninista, la Relazione espone che da tempo non risultano commessi e rivendicati attentati riconducibili alle citate aree e, tuttavia, indica in dettaglio alcune manifestazioni che, negli ultimi anni e in una prospettiva di medio-lungo periodo, consentono di ritenere non esaurita la minaccia eversivo-terroristica.

6. Il narcotraffico: la dimensione transnazionale dei relativi fenomeni di criminalità organizzata.

La Relazione espone che l'espansione transnazionale delle principali strutture criminali votate al controllo delle rotte di importazione di grandi volumi di stupefacenti ha determinato la creazione di *network* internazionali, i quali si avvalgono di una gigantesca rete logistica e di comuni strategie di occultamento e reinvestimento speculativo dei profitti di tali traffici: in questa dimensione, un ramificato sistema bancario parallelo e clandestino gestisce dalla rete il volume degli scambi commerciali e dei cambi di valuta, ciò che consente a ogni attore di manovrare le proprie scelte finanziarie, superando le difficoltà e i costi del trasferimento transfrontaliero del denaro e, dunque, gran parte dei controlli dei sistemi.

È, quindi, evidenziato che il fenomeno del narcotraffico pone agli Stati e all'intera comunità internazionale una delle più difficili

sfide. Attorno al narcotraffico operano sistemi criminali integrati, autentiche macro-mafie, che si avvalgono di una gigantesca rete logistica e di comuni strategie di occultamento e reinvestimento speculativo dei profitti dei traffici. L'intera rete dei trasporti marittimi, e delle infrastrutture portuali, è su scala planetaria largamente infettata da presenze e interessi criminali.

In alcuni Paesi dell'America centrale e meridionale, come nelle regioni africane e mediorientali, alcune di queste grandi infrastrutture sono direttamente controllate dai cartelli criminali e persino gli ordinari controlli di polizia impediti o resi totalmente ineffettivi o apparenti. Sempre maggiore rilievo assumono, nelle rotte verso l'Europa, le infrastrutture logistiche e le reti criminali della c.d. *triple frontera*, collocata, come noto, nell'area di confluenza delle frontiere terrestri di Brasile, Argentina e Paraguay.

Nelle medesime aree, il volume dei traffici e dei relativi profitti fa crescere senza limiti strutture criminali armate in grado di contendere il monopolio della forza degli Stati, di minare alle radici le istituzioni democratiche, di ridurre al silenzio la stampa. Naturalmente, non tutti i Paesi sono equamente vulnerabili. Disuguaglianze sociali e povertà agiscono da fattori moltiplicatori dei rischi.

La Relazione indica che le indagini più delicate sono orientate verso i circuiti criminali più pericolosi ed estesi e i gangli vitali di un sofisticato sistema di cambi che definisce parallelamente un mercato finanziario globale sottratto ai controlli tipici dei sistemi occidentali di prevenzione del rischio di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio. È dato quindi atto delle mirate azioni di potenziamento della rete di cooperazione internazionale in corso, tenendo conto che le neotecnologie determinano cambiamenti profondi dei modelli di *business* delle reti del narcotraffico, sempre più votate a diventare costellazioni di imprese economiche e finanziarie su scala globale. L'azione di contrasto deve misurarsi con gli innovativi e mutevoli assetti organizzativi e operativi adottati dal crimine organizzato che si avvale di una rete di professionisti altamente specializzati, cui vengono affidate intere fasi del traffico di stupefacenti, e di criminali informatici esperti e qualificati (c.d. *crime as a service*), in grado di sviluppare strumenti sofisticati e piattaforme utili per comunicazioni criptate e

per coprire ingenti movimentazioni di danaro con l'impiego della più avanzata tecnologia.

La Relazione illustra le metodologie consolidate per il traffico di cocaina e anche quella che è definita come «una nuova tecnica di introduzione in Italia dello stupefacente». Nell'ambito delle organizzazioni dedite al narcotraffico, segnala la Relazione, la 'ndrangheta calabrese ha consolidato la propria posizione di vertice nei circuiti del traffico globale.

L'esigenza di potenziare la cooperazione giudiziaria internazionale, e di mettere in campo una strategia di contrasto condivisa da tutti i Paesi maggiormente coinvolti nella complessa rete che opera nel narcotraffico, è stata perseguita anche mediante: la partecipazione della D.N.A.A. all'assemblea iberoamericana dei pubblici ministeri, svoltasi in Cile nel periodo 31 gennaio - 3 febbraio 2024, e la contestuale realizzazione di incontri bilaterali con i Procuratori generali di alcuni Paesi latino-americani; un evento svolto in Palermo nei giorni 22 e 23 maggio 2024, dal titolo *Riunioni di studio e coordinamento sul traffico internazionale di droga in onore di Giovanni Falcone*, nel cui ambito la D.N.A.A. ha organizzato il primo incontro di coordinamento investigativo tra Procure Italiane e latino-americane sulla lotta al narcotraffico e alla finanza criminale; un incontro bilaterale Italia-Francia, svoltosi a Marsiglia nei giorni 16-18 settembre 2024; gli incontri di coordinamento regionale sul contrasto alla dimensione finanziaria del crimine organizzato transfrontaliero nella Triplice Frontiera, svoltosi a Foz do Iguacu il 26-27 settembre 2024.

Nel settore del narcotraffico «è dilagante sul territorio nazionale l'operatività delle cc.dd. mafie etniche». Tra queste, un ruolo di preminenza assoluta è stato assunto da organizzazioni di matrice balcanica, in particolare sodalizi kosovaro-albanesi, e negli ultimi anni le organizzazioni albanesi sono assunte a una posizione primaria sullo scenario internazionale. Particolarmente attive risultano altresì le organizzazioni di matrice nigeriana, mentre emergenti sono i gruppi criminali di matrice dominicana.

Gli esiti investigativi hanno fatto emergere l'importante ruolo assunto da alcune grandi figure di *broker*, espressione delle organizzazioni mafiose calabresi e campane, e confermato la propensione al

traffico di stupefacenti delle organizzazioni riferibili a Cosa nostra palermitana e ai gruppi mafiosi catanesi.

Quanto alle organizzazioni criminali pugliesi, pur continuando a rappresentare un multiforme ed eterogeneo universo di complessa classificazione, il processo evolutivo dell'ultimo decennio ne ha affinato le doti di sinergica collaborazione con altre consorterie, anche di matrice balcanica, proiettata alla gestione del mercato degli stupefacenti destinato ad alimentare le fiorenti piazze di spaccio italiane ed europee.

6.1. La dimensione cibernetica del narcotraffico.

Le organizzazioni criminali dedite al narcotraffico, evidenzia la Relazione, si avvalgono delle più moderne tecnologie. Il canale di comunicazione privilegiato dai narcotrafficienti è quello legato al *dark web* e alle piattaforme di comunicazione criptata, sofisticate tecnologie si aggiungono alle comuni piattaforme comunicative (*WhatsApp*, *Telegram*, *Signal*, ecc.), la cui intercettazione diretta è, allo stato, particolarmente difficile. Viene dunque segnalata come essenziale la cooperazione tra gli apparati di *law enforcement*, l'elaborazione di una comune "rete investigativa specializzata".

Le indagini in tema di traffico transnazionale di stupefacenti registrano la necessità di acquisizione, attraverso i canali della cooperazione internazionale, dei dati informativi tratti dai diversi sistemi di *chat* criptate dei quali sia avvenuta la decodificazione nell'ambito di attività investigative e processuali svolte secondo le previsioni normative di altri sistemi nazionali e la Relazione dà conto delle problematiche emerse in tale ambito e delle iniziative assunte per porvi riparo.

7. Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata delle Procure distrettuali e dell'Ufficio del Procuratore Europeo (E.P.P.O.).

Secondo la Relazione, l'esperienza ha dimostrato che occorre realizzare la partecipazione di E.P.P.O. alla costruzione di un ampio e complesso sistema di cooperazione. In particolare, è approfondita la

necessità che E.P.P.O. entri a far parte di un sistema di coordinamento investigativo, fondato sulla condivisione dei doveri di cui all'art. 371 c.p.p., tenendo conto che la completezza e la tempestività dei mutui scambi informativi sin dalla fase iniziale delle indagini costituiscono la soluzione pratica da adottare per superare le difficoltà, anche di natura organizzativa, connesse ai rispettivi sistemi informatici, derivanti dalla compresenza di due centri di titolarità dell'azione penale, tali da ingenerare il pericolo di incomprensioni e contrasti. È segnalata come «urgente» l'elaborazione di un nuovo schema di protocollo che regoli i rapporti tra E.P.P.O. e la D.N.A.A., che veda partecipi e protagonisti anche i Procuratori distrettuali, che superi sotto tale profilo quello siglato in data 24 maggio 2021. In proposito è in atto un confronto fra il Gruppo di lavoro congiunto istituito d'intesa con le Procure distrettuali ed E.P.P.O., nella condivisa convinzione che, per assicurare un efficace contrasto della criminalità organizzata, occorra preservare e implementare il patrimonio di profonda conoscenza dei fenomeni mafiosi e di esperienza del modello antimafia italiano maturato nel tempo dal pubblico ministero nazionale per effetto di rapporti di coordinamento investigativo nazionale e internazionale.

8. Le organizzazioni mafiose.

L'analisi svolta nella Relazione in ordine alle organizzazioni mafiose muove dalla considerazione che, anche se «molti ancora pensano che le mafie siano espressione di società dal tessuto economico debole e arretrato, una sorta di riflesso della povertà di quelle società, la realtà dimostra invece che quelle organizzazioni criminali sono invece espressione e strumento di ricchezza economica e di raffinati processi di espansione speculativa». Inoltre, è stato appurato che l'economia criminale non si contrappone al mercato, ma ne conosce bene le regole e cerca di usarle ai propri fini. Ciò comporta anche trasformazioni delle strutture e delle regole proprie delle organizzazioni criminali: attraverso l'adozione di strutture più agili e flessibili si moltiplicano per i gruppi criminali le opportunità e gli schemi di collaborazione collegati ai bisogni vitali di reinvestimento speculativo dei profitti illeciti e di costruzione di reti protettive; il connubio tra tecnologie,

nuovi modelli di business e finanziarizzazione della ricchezza, ha aperto nuovi orizzonti alle organizzazioni criminali; la relazione fra crimine organizzato, mercati e imprese ha assunto intensità e forza tali da modificare profondamente i caratteri tanto delle organizzazioni criminali quanto dell'agire imprenditoriale.

In sintesi, la rapidità delle trasformazioni dei modelli di espansione affaristica delle organizzazioni criminali e la complessità degli schemi relazionali nei quali si articolano le forme di ingresso di interessi criminali prettamente mafiosi nei sistemi di impresa e nei mercati legali pongono delicati problemi per l'efficace applicazione degli strumenti del sequestro e della confisca ormai tradizionalmente abbinati alla stessa idea di contrasto del crimine organizzato e persino all'efficace impiego del modello di incriminazioni offerto dall'art. 416-*bis* c.p. La Relazione approfondisce le ragioni per cui la clausola di estensione dell'area di punibilità imperniata sulla nozione di concorso esterno, benché fondamentale, stenti a rivelare piena idoneità a riflettere la complessità del mondo reale, imponendosi il rafforzamento della cornice di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa e dei mercati, segnalando che la stessa *leadership* dei grandi cartelli mafiosi ormai sempre più spesso coincide con le posizioni di controllo di estese e ramificate reti d'impresa, all'interno delle quali e attorno alle quali si sviluppano invisibili, ma solidissime, relazioni di coordinazione gestionale e speculazione che la pur ampia e generica nozione di contiguità non riesce a racchiudere.

8.1. Gli attuali modelli operativi delle mafie tradizionali: Cosa nostra, attuale struttura, settori di interesse, linee evolutive.

La Relazione approfondisce le emergenze delle indagini seguite all'arresto, nel 2023, di Matteo Messina Denaro, che «stanno continuando a definire i contorni di una straordinariamente ampia e complessa rete di complicità e contiguità criminale, costituita da professionisti, imprenditori, massoni, pubblici amministratori e rappresentanti delle istituzioni». È segnalata la perdurante pericolosità della Cosa nostra trapanese, interessata da una crisi di *leadership*, un vuoto di potere destinato tuttavia a essere nuovamente occupato da figure da tempo selezionate.

Sono diffusamente illustrate le ragioni della perdurante pericolosità complessiva di Cosa nostra, che ha diversificato i propri interessi, individuando àmbiti innovativi e fortemente remunerativi dell'economia legale in cui operare: il settore del trattamento dei rifiuti speciali, quello turistico alberghiero, i trasporti, la grande distribuzione alimentare, l'importazione e distribuzione di prodotti petroliferi, il gioco d'azzardo on line, la produzione agricola e quella di energie alternative.

Nella Relazione sono poi distintamente analizzate le organizzazioni che operano nel territorio catanese, il cui segno distintivo, rispetto a quello palermitano, è indicato nella presenza, oltre a Cosa nostra, di numerosi sodalizi mafiosi di diversa natura concorrenti nel dominio criminale, essendo stata altresì appurata la storica vocazione di Cosa nostra catanese di penetrare e di confondersi nel tessuto economico legale del capoluogo, in quello imprenditoriale e nelle dinamiche della gestione locale della cosa pubblica.

Anche nella città di Messina si è consolidata una 'pacifica' convivenza volta alla partizione degli affari di interesse tra le famiglie storiche della città, mediati anche da una "mafia sovraordinata" con interessi non solo localistici, costituita dalla propaggine messinese, ormai cellula assolutamente autonoma. La turbolenza che vi era stata in questo territorio ha lasciato, per il momento, spazio a una concertazione e suddivisione rigidamente territoriale degli affari e delle zone di influenza.

La Relazione sottolinea, infine, l'esigenza di non sottovalutare la riemersione della Stidda, possibile a causa dell'indebolimento di Cosa nostra nelle province agrigentina, nissena e catanese.

8.2. Il modello strutturale della 'ndrangheta. La delocalizzazione.

Ampia attenzione è dedicata alla 'ndrangheta, la cui operatività oltre i confini regionali e nazionali – è segnalato – non si limita a un mero ampliamento dei traffici illeciti in un territorio diverso da quello di tradizionale radicamento, ma è proiettata verso una egemonica occupazione del territorio, anche attraverso la partecipazione diretta

alla vita economico-sociale dell'area di ramificazione, per accedere alle risorse finanziarie di cui dispone la pubblica amministrazione, condizionandone le attività con metodi corruttivi e con l'aperta collusione di figure politico-amministrative, soprattutto imprenditoriali. Ciò tanto nel settore degli appalti e dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche, dei finanziamenti pubblici, dello smaltimento di rottami e rifiuti, quanto con riferimento a contatti diretti all'acquisizione di beni di ogni tipo e alla gestione di servizi.

Gli esiti delle attività, investigative e processuali, delle D.D.A. di Reggio Calabria e Catanzaro – territori sede delle cc.dd. case madri – nonché di quelle di quasi tutte le regioni del centro-nord Italia, hanno evidenziato una sempre più capillare e radicata presenza della 'ndrangheta in gran parte della penisola, nonché in diversi Paesi europei ed extraeuropei, con un *modus operandi* sempre più connotato da profili di omogeneità. È emersa, attraverso indagini e l'esito di processi puntualmente indicati, la propensione della 'ndrangheta a occupare spazi sempre più ampi in tutti i settori dell'economia, ben oltre la regione d'origine.

Alcune indagini hanno fatto emergere una convergenza di interessi, sul territorio lombardo, tra mafia siciliana, camorra e 'ndrangheta, che ha indotto le stesse a muoversi in modo sinergico, anche facendo capo a un'unica "cabina di regia".

È risultata confermata la proiezione della 'ndrangheta all'estero, in Europa e in diversi altri Paesi del mondo, soprattutto con la finalità di gestire il traffico internazionale degli stupefacenti, in particolare, continuando a essere alcune strutture portuali italiane – sottolinea la Relazione – «il riferimento per le importazioni di cocaina gestite dalle suddette organizzazioni criminali, 'ndrangheta *in primis*» (al riguardo è fatto specifico riferimento ad alcune attività di indagine).

8.3. *Gli assetti strutturali e i profili evolutivi della camorra.*

Dalla Relazione emerge che le organizzazioni criminali campane, pur conservando un peculiare tratto distintivo di organizzazione orizzontale, lontana dai modelli piramidali tipici della mafia siciliana, sono

attraversate da processi di continua trasformazione e riorganizzazione, soprattutto quelle che operano nella città di Napoli e nella provincia.

Accanto ai clan egemoni e storici, nei vari quartieri del territorio cittadino sono presenti gruppi criminali apparentemente dotati di autonomia, ma per lo più gravitanti alcuni nell'orbita dell'alleanza di Secondigliano, altri in quella del cartello facente capo al clan Mazza-rella, mentre clan dapprima conflittuali hanno dimostrato, negli ultimi tempi, di avere capacità di coesistere pacificamente in un determinato territorio.

La Relazione dà conto della costante attenzione investigativa riservata alle dinamiche criminali e mafiose ruotanti attorno agli istituti penitenziari e all'allarmante fenomeno della illecita introduzione all'interno delle strutture carcerarie di apparecchi per la comunicazione con l'esterno (in particolare telefoni cellulari), di droga e, in qualche caso, persino di armi, anche mediante sofisticati strumenti tecnologici (apparecchi droni).

Figure collegate a organizzazioni camorristiche sono poi diventate protagoniste di una struttura associativa a carattere internazionale, con base decisionale a Dubai che, avvalendosi di radicati contatti diretti con il Sudamerica e i Paesi Bassi, era finalizzata alla commercializzazione di tonnellate di cocaina in tutto il mondo. All'esito dell'indicazione degli esiti di alcune indagini e processi, è stata possibile un'analisi aggiornata del fenomeno criminale organizzato campano che, oltre a delinearne assetti e alleanze, ha confermato il continuo processo di modernizzazione delle dinamiche criminale volte a realizzare il controllo egemonico delle attività economiche insistenti sul territorio attraverso una silente strategia di infiltrazione/collusione nel mondo dell'imprenditoria.

Nell'organizzazione camorristica radicata nel casertano, clan dei casalesi, pur ancora fortemente radicata sul territorio, è in atto una sorta di "trasformazione" delle modalità tipiche dell'agire camorristico: si assiste alla netta diminuzione delle condotte violente (estorsioni, incendi, omicidi) e si evidenzia un sensibile aumento delle condotte di infiltrazione del clan nelle pubbliche amministrazioni, nei settori della produzione e del commercio (attraverso la costituzione di società

intestate a fittizi proprietari, ovvero mediante l'apporto finanziario del *clan* in favore di imprenditori collusi).

Viene, infine, segnalato: il ruolo crescente delle organizzazioni camorristiche nel sistema di riciclaggio realizzato attraverso false fatturazioni per importi imponenti in diversi settori economici e il ricorso al sistema delle c.d. "cartiere" mediante una modalità di azione analiticamente illustrata.

8.4. *I nuovi assetti e i profili evolutivi delle mafie pugliesi.*

Dalla Relazione emerge che la criminalità organizzata che opera in Puglia «si manifesta in organizzazioni criminali eterogenee riconducibili alle cc.dd. mafie foggiane, alla c.d. camorra barese e, per il Salento, alla Sacra Corona Unita, le quali conservano un tradizionale comune tratto identitario in modelli organizzativi in cui coesistono profili legati alla tradizione della c.d. mafia storica, in particolare alla 'ndrangheta e alla camorra cutoliana, con elaborazioni criminali originali e autoctone, ispirate a un pragmatismo-utilitaristico secondo il quale il patto mafioso è considerato il mezzo dell'agire criminale».

È, inoltre, dato conto: della crescente capacità dei sodalizi mafiosi pugliesi di operare anche in ambito carcerario e di sviluppare una dimensione più moderna ed efficiente del tradizionale controllo del territorio, puntando ad affermare l'egemonia mafiosa su tre distinti ambiti operativi tra loro strategicamente interdipendenti (utilizzo dello spazio urbano, dell'ambiente carcerario e del mondo virtuale dei *social network*); del salto di qualità, anche a seguito delle relazioni instaurate con le mafie albanesi (impostesi come uno dei più importanti produttori mondiali di *marijuana* e che hanno assunto un ruolo primario quali intermediari dei traffici della cocaina).

Analizzando nel dettaglio le organizzazioni pugliesi, la Relazione espone che:

- la c.d. camorra barese ha conservato la sua originaria natura pulviscolare, benché negli ultimi tempi si registri un processo di semplificazione anche a seguito della disarticolazione e del depotenzionamento di alcuni gruppi criminali preesistenti. Non-

dimeno, la frammentazione della criminalità organizzata barese resta una fonte di permanente instabilità degli equilibri mafiosi, mentre «desta preoccupazione la crescente capacità espansiva dei sodalizi mafiosi baresi nel territorio provinciale» e si delinea una differenziazione bipolare del modello di criminalità mafiosa. Accanto a potenti consorzierie che continuano a privilegiare il ricorso alla violenza, altri gruppi criminali sono invece sempre più orientati alla conquista del consenso sociale, presentandosi come “agenzie di servizi”, sviluppando dinamiche di tipo consociativo con gli interlocutori del narcotraffico internazionale e investendo gli ingenti proventi illeciti in settori imprenditoriali particolarmente redditizi, con il conseguente consolidamento dei rapporti con la c.d. zona grigia;

- la mafia salentina ha «assunto sempre più i caratteri di una mafia “matura” che si avvale della forza d’intimidazione acquisita nel tempo e non necessita, per affermarsi, di azioni violente, imponendosi nel territorio in maniera silente». Il processo di modernizzazione della Sacra Corona Unita salentina ha da tempo determinato il superamento dell’originario schema unitario a base verticistico-piramidale con l’affermazione di un più articolato modello orizzontale. Nel territorio salentino non vi è una diretta operatività di nessuna delle cc.dd. mafie tradizionali, mentre «le amicizie strette all’interno del carcere con esponenti delle potenti ‘ndrine calabresi sono utilizzate da alcuni esponenti della Sacra corona unita, per manifestare all’esterno la propria credibilità, quasi si trattasse di una sorta di *affidavit* nei rapporti con le altre organizzazioni mafiose, anche straniere, soprattutto nel traffico delle sostanze stupefacenti». I settori ove vengono riciclati i proventi delle lucrose attività illecite della criminalità salentina sono il settore agricolo e l’industria di trasformazione dei prodotti agricoli, il turismo, la ristorazione, il *gaming*, la trasformazione di rifiuti, delle energie alternative o del libero mercato energetico;
- le cc.dd. mafie foggiane «rappresentano un fenomeno criminale in preoccupante espansione», storicamente articolate in tre poli (la società foggiana, la mafia cerignolana, la mafia garganica), ai quali, da ultimo, si è aggiunta la c.d. mafia sanseverese, in

tempi recenti sganciatisi dal suo ruolo di articolazione periferica della società foggiana. I caratteri di detta organizzazione sono: capacità di coniugare tradizione (il familismo mafioso tipico della 'ndrangheta e la ferocia spietata della camorra cutoliana) e modernità (la vocazione affaristica si manifesta nel pesante condizionamento del tessuto economico-sociale); potenziamento della capacità di infiltrazione nel settore politico amministrativo documentata dagli scioglimenti per mafia, nell'arco di questi ultimi anni, di alcuni importanti comuni; capacità di avvalersi di un territorio difficilmente accessibile, con una rete stradale e di telecomunicazioni non efficiente, che determinano una oggettiva difficoltà di operatività delle forze dell'ordine. I clan foggiani, illustra la Relazione, «negli ultimi anni hanno effettuato un deciso salto di qualità, acquisendo un ruolo sempre più significativo nel narcotraffico internazionale», mentre «importanti interventi repressivi legati all'azione di contrasto giudiziario hanno posto fine alla lunga scia di sangue che nel periodo 2015-2019 aveva funestato il Gargano»;

- la Relazione indica quale «nuovo fronte emergenziale» della criminalità organizzata la provincia B.A.T., «territorio dominato, fino agli inizi degli anni '90 da una delle più feroci e sanguinarie organizzazioni mafiose che la Puglia abbia mai conosciuto». Si tratta di una realtà «caratterizzata dalla compresenza di plurime forme di criminalità organizzata di tipo mafioso: accanto a una mafia autoctona si registrano, a nord, le proiezioni delle mafie foggiane e della criminalità organizzata cerignolana; nella parte meridionale della provincia, sono oramai radicate le presenze di articolazioni storiche della camorra barese». «L'affermazione anche nella B.A.T. dello stesso modello investigativo che nel foggiano ha prodotto ottimi risultati» – sottolinea la Relazione – «per potere esplicitare i suoi effetti anche su questo territorio, necessiterebbe di quella medesima attenzione e di quei medesimi sforzi che, sul piano della destinazione delle risorse, sono stati messi in campo per la provincia di Foggia».

9. Le organizzazioni criminali di origine straniera.

La Relazione richiama l'attenzione sul progressivo radicamento nel territorio dello Stato di aggregazioni criminali di origine straniera, che ha assunto livelli di straordinaria estensione e pericolosità, i quali impongono il superamento di una visione riduttiva della effettiva dimensione del fenomeno, ancora più allarmante per le ormai consolidate relazioni con le mafie tradizionali finalizzate al controllo dei più diversi settori del crimine organizzato.

9.1. *La criminalità albanese.*

I gruppi criminali albanesi sono additati, tra le organizzazioni straniere, come una delle più ramificate e diffuse sul territorio nazionale, che presenta profili di affinità con il modello 'ndranghetista, con la fusione di elementi tradizionali (saldezza e impermeabilità del vincolo associativo assicurata dai legami familiari e dai vincoli di sangue; rigidi codici comportamentali; elevato potenziale intimidatorio) con profili di modernità (capacità di infiltrazione nel tessuto economico-finanziario e di condizionamento del settore politico-amministrativo; impiego delle più moderne e sofisticate tecnologie; sviluppo di sinergiche relazioni criminali), costituendo il familismo una delle caratteristiche principali di detti gruppi.

Il settore che ha dato il maggiore impulso al processo espansionistico della criminalità organizzata albanese è indicato nel narcotraffico internazionale e nelle correlate attività di riciclaggio in cui il ruolo di primo piano assunto dalle organizzazioni criminali albanesi «ha modificato profondamente gli equilibri con le cc.dd. mafie storiche autoctone sempre più spostati su un livello paritario con dinamiche che appaiono ampiamente distanti dal periodo in cui i gruppi albanesi erano espressione in Italia della c.d. manovalanza criminale, utilizzata per il trasporto dello stupefacente o per lo “spaccio da strada”».

La Relazione segnala che «i più recenti esiti investigativi hanno evidenziato l'ulteriore espansione dei gruppi criminali albanesi» e che «è soprattutto con riferimento al traffico internazionale di cocaina che

si registra il vero e proprio salto di qualità della criminalità organizzata albanese». Gli enormi proventi economici, derivanti principalmente dal traffico internazionale di droga, hanno dotato i gruppi criminali albanesi di enormi liquidità finanziarie, che vengono sempre più frequentemente immesse, attraverso complessi e sofisticati sistemi di riciclaggio internazionale, nei circuiti dell'economia legale.

Inoltre, nella Relazione sono descritti e approfonditi i nuovi assetti organizzativi di detti gruppi criminali e lo sviluppo «di consorzi criminali con altri cartelli mafiosi e l'adozione di modelli organizzativi consociativi estremamente duttili e flessibili, che possono contare su un sistema di comunicazione digitale criptata estremamente evoluto sul piano tecnologico e su una rete di sofisticati servizi finanziari associati allo sviluppo delle monete virtuali e del sistema dei cambi paralleli e dell'*underground banking*». Di rilievo è l'illustrazione delle strategie investigative e l'allestimento da parte della D.N.A.A., «unitamente alle Procure distrettuali e ai Servizi centrali di polizia», di «un vero e proprio laboratorio di analisi sulle mafie albanesi», che «punta a ricostruire le tessere di un mosaico complesso e articolato, attingendo a tutte le risorse informative disponibili».

9.2. *La criminalità nigeriana.*

La criminalità di origine nigeriana risulta la più diffusa tra le organizzazioni criminali a base etnica che operano su tutto il territorio nazionale; descrive come è stata realizzata la delocalizzazione e indica le confraternite operanti nelle diverse aree dell'Italia, coltivando «i propri affari criminali nei settori delle estorsioni e violenze in genere, soprattutto in danno di connazionali, della tratta di persone, dello sfruttamento della prostituzione e delle truffe, in particolare quelle informatiche e le cc.dd. truffe romantiche», nel settore del narcotraffico (importando la *marijuana* dalla Nigeria, dal Ghana uno dei maggiori produttori dell'Africa, e organizzando l'importazione di cocaina, essendo il porto di Lagos uno dei principali approdi dei carichi di sostanza stupefacente provenienti dal Sud America), con elevata capacità logistica nello sviluppo delle attività criminali tese al traffico di esseri umani.

Gli approfonditi, e illustrati, caratteri di detti gruppi criminali impongono, rimarca la Relazione, una intensificazione degli sforzi investigativi, con lo sviluppo di progetti capaci di cogliere – in una prospettiva di coordinamento – la complessa dimensione strutturale e operativa di tali organizzazioni a livello nazionale e transnazionale, anche sfruttando le recenti opportunità offerte dal trattato di cooperazione giudiziaria in materia penale sottoscritto dall'Italia con la Nigeria e altre forme di collaborazione di cui è dato conto.

9.3. *La criminalità cinese.*

La criminalità cinese è additata quale «forma di criminalità etnica molto insidiosa e difficile da penetrare e reprimere», poiché opera «spesso sottotraccia, sfruttando le caratteristiche di impenetrabilità e chiusura verso l'eterno che contraddistinguono queste comunità», «presenti in diverse parti del territorio nazionale ma soprattutto in Toscana, Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Campania e Lazio». I settori nei quali operano i gruppi della criminalità cinese sono: quelli 'tradizionali' della contraffazione di merci, del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, dello sfruttamento della manodopera irregolare, dello sfruttamento della prostituzione e del traffico di sostanze stupefacenti; quello, nuovo, dei reati finanziari, fornendo servizi finanziari illegali alle organizzazioni criminali che sono alla ricerca di *partner* affidabili e di canali di riciclaggio sempre più sicuri.

Secondo la Relazione, «le attività di indagine giunte a conclusione nel periodo più recente hanno [...] confermato un'altra declinazione peculiare, e al contempo pericolosa dal punto di vista economico-finanziario, della criminalità organizzata cinese, riguardante l'esistenza di strutture organizzate autonome composte da cittadini cinesi, attive in diverse parti del territorio nazionale, le quali, ricevute somme di denaro in contanti di sicura provenienza illecita, garantiscono, dietro il pagamento di una commissione, il trasferimento del denaro all'estero al fine di occultarne la provenienza illecita». Rinviano alla Relazione per l'illustrazione in dettaglio del *modus operandi* in tale ambito, è sufficiente qui ricordare che quello «più diffuso, come confermato

anche dalle attività investigative più attuali, risulta essere costituito da una serie di passaggi, grazie ai quali soggetti di nazionalità cinese raccolgono il contante frutto della loro stessa economia sommersa e/o ricevuto da soggetti e sodalizi italiani e stranieri dediti all'attività di commercializzazione di sostanze stupefacenti o altre attività illecite, che reimpiegano e movimentano con diverse modalità, creando un vero e proprio canale finanziario clandestino, che rende particolarmente complessa e delicata l'attività di investigazione e di coordinamento».

10. Le associazioni criminali finalizzate al traffico di migranti e alla tratta delle persone.

Il traffico di migranti, pur subendo continue evoluzioni, continua a manifestarsi come un diffuso e consolidato fenomeno delittuoso di natura transnazionale. La Relazione, premessa un'analisi dei molteplici fattori causa del fenomeno migratorio e dei relativi flussi, evidenzia che «il nostro Paese, in linea con gli anni precedenti, continua a rivelarsi la principale porta d'ingresso e transito di migranti irregolari nell'Unione Europea, che provengono seguendo tre principali direttrici, ossia la rotta del Mediterraneo centrale, quella del Mediterraneo orientale e la rotta terrestre».

Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è segnalato come «uno dei *business* più remunerativi su cui si concentrano gli interessi di ramificate organizzazioni criminali transnazionali che anno dopo anno affinano le proprie capacità operative, dimostrando grande flessibilità e capacità di collaborare anche oltre le rispettive frontiere». In particolare, è dato conto: della presenza nei vari Paesi interessati al traffico di strutture multietniche che, pur operando autonomamente, hanno sviluppato articolate reti di collegamento, mediante le quali riescono a controllare e gestire tutte le fasi dell'immigrazione; della capacità dei trafficanti di adeguare costantemente la loro azione alle misure adottate dai singoli Stati nell'ambito delle rispettive politiche migratorie; dell'accertamento dell'esistenza nel Mediterraneo centrale (in Libia) della presenza di organizzazioni criminali strutturate e militarmente organizzate secondo regole militari legate alle “milizie”,

con proiezioni transazionali, che offrono servizi per migranti irregolari in modo estremamente flessibile, adeguandosi alle stagioni e alle condizioni meteo-marine.

La Relazione descrive altresì le modalità con cui operano gruppi criminali in Tunisia; le località di partenza lungo la rotta del Mediterraneo orientale (e le modalità operative delle organizzazioni stanziate in Turchia) e la rotta balcanica terrestre.

10.1. Prospettive di sviluppo e fattori di criticità nell'azione di contrasto giudiziario.

Premesso «che non è emerso nessun collegamento tra le reti criminali che controllano le rotte migratorie e le organizzazioni mafiose tradizionali che operano in Italia», la Relazione evidenzia che «il progressivo affinamento delle strategie dei trafficanti e la crescente capacità di interazione tra i diversi *network* coinvolti impone l'elaborazione di metodologie investigative aperte e inclusive, orientate al crescente potenziamento della cooperazione in ambito internazionale e a un sempre più efficiente esercizio dell'attività di coordinamento in ambito nazionale, in modo da giungere, in maniera rapida ed efficace, alla individuazione e alla disarticolazione della complessa rete di connessioni e di collegamenti che sostengono e supportano la filiera criminale e l'associata rete economico-finanziaria».

È indicata come 'fondamentale' l'esigenza:

- di «favorire percorsi finalizzati a rendere sempre più immediato ed efficiente lo scambio spontaneo di informazioni tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie dei diversi Stati coinvolti, nella prospettiva di giungere rapidamente alla costituzione di squadre investigative comuni»;
- di avere «il supporto da parte degli Stati in cui si origina il suddetto fenomeno delittuoso»;
- di porre rimedio al «rischio di una [...] frammentazione e dispersione delle acquisizioni investigative», che rende «difficile un'analisi ricostruttiva idonea a rilevare elementi di connessione e convergenze investigative tra i diversi procedimenti penali».

Per fronteggiare detto rischio, la D.N.A.A. «ha avviato un'azione di organica ricognizione dei modelli organizzativi e delle metodologie investigative da tempo, anche con particolare efficacia, sperimentate dalle Procure distrettuali che operano nei territori di ingresso dei migranti», costituendo «un gruppo di lavoro congiunto con le Procure distrettuali di Bari, Catania, Lecce, Palermo, Reggio Calabria».

11. Il riciclaggio e il reinvestimento dei proventi illeciti. Riciclaggio e nuove tecnologie.

La Relazione muove dalla premessa che «le organizzazioni criminali, non solo mafiose, siano ormai delle vere e proprie imprese, il cui oggetto sociale è la commissione di reati», che hanno «adottato modelli organizzativi tipici delle realtà imprenditoriali, evolute e complesse» e «la creazione di *network* internazionali che si avvalgono di una gigantesca rete logistica e di comuni strategie di occultamento e reinvestimento speculativo dei profitti dei traffici» illeciti.

Le più recenti indagini e «collaborazioni con la giustizia» hanno confermato che le organizzazioni criminali sono «anche organizzazioni economiche in grado di vendere beni (si pensi al settore della cessione dei crediti fittizi utilizzate per le indebite compensazioni), servizi extralegali e protezione a favore di una vasta platea di soggetti economici che fondano i loro modelli di *business* proprio sulla base dei servizi offerti dalla criminalità organizzata», dimostratesi in grado di adottare «modelli organizzativi estremamente duttili e flessibili», con una «straordinaria capacità di governare le tecnologie» nuove che «nell'era dell'economia digitale e virtuale si riflettono, come in uno specchio, nella nuova frontiera di questo mondo: la moneta virtuale».

La Relazione dà atto che «il legislatore italiano, con la norma cardine antiriciclaggio, il d.lgs. n. 231 del 2007, ha operato un importante sforzo di regolamentazione, definendo all'art. 1, comma 2, lett. qq), il concetto di valuta virtuale» e descrive i nuovi e inediti scenari aperti dall'evoluzione digitale, «la sempre maggior dimensione, e profondità,

che è destinato ad assumere il riciclaggio digitale è evidentemente figlio dell'opacità che caratterizza tutta la dimensione del mondo *crypto*». Significativo, con riguardo a tale ambito, è lo sforzo normativo, sia del legislatore europeo che nazionale e, in particolare, sono ricordati, con riguardo alle più recenti modifiche:

- il d.lgs. n. 129 del 2024, che ha adeguato il quadro normativo nazionale al Regolamento U.E. 2023/1114 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle criptoattività, volto a garantire il coordinamento con le disposizioni settoriali vigenti;
- detto Regolamento che, entrato in vigore il 29 giugno 2023, relativo ai mercati delle criptoattività (c.d. Mi.C.A.R.), ha introdotto nell'Unione Europea una disciplina armonizzata per l'emissione, l'offerta al pubblico e la prestazione di servizi aventi a oggetto cripto-attività non riconducibili a strumenti o servizi finanziari già regolati da atti legislativi dell'U.E. La disciplina sarà interamente applicabile dal 30 dicembre 2024;
- il Regolamento (U.E.) 2023/1113 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività e che modifica la direttiva U.E. 2015/849 (V direttiva antiriciclaggio), che disciplina i dati informativi relativi all'ordinante e al beneficiario che accompagnano i trasferimenti di fondi in qualsiasi valuta, nonché i dati informativi relativi al cedente e al cessionario che accompagnano i trasferimenti di cripto-attività, al fine di prevenire, individuare e indagare casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nel caso in cui almeno uno dei prestatori di servizi di pagamento o dei prestatori di servizi per le cripto-attività coinvolti nel trasferimento di fondi o nel trasferimento di cripto-attività sia stabilito o abbia la sede legale nell'Unione, a seconda dei casi (art. 1 del regolamento).

Su questo tessuto normativo si inserisce la nuova normativa europea antiriciclaggio, il c.d. A.M.L. *package*, un pacchetto di leggi che rafforza e integra gli strumenti a disposizione dell'U.E. per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo al fine di mitigare adeguatamente detti rischi e individuare efficacemente i tentativi di abuso del sistema finanziario dell'Unione per scopi criminosi.

12. Le Segnalazioni di Operazioni Sospette.

La Relazione, premesso che il d.lgs. n. 231 del 2007, e succ. mod., individua nella P.N.A.A. il destinatario di flussi di dati e informazioni provenienti da diverse Autorità, allo scopo di costituire un patrimonio informativo di straordinaria importanza, all'interno del quale rivestono assoluto rilievo le segnalazioni di operazioni sospette, dà conto del fatto che il servizio è stato caratterizzato da un processo di ristrutturazione, «prontamente avviato con i provvedimenti interni nn. 315/2022 [...], 6/2023 [...], 8/2023 [...], 1/2024 [...] e 30/2024». La Relazione esplicita che «si tratta di provvedimenti [...] ispirati da logiche di:

- condivisione con i Procuratori distrettuali e i magistrati dell'Ufficio delle concrete modalità di realizzazione degli scambi informativi con l'U.I.F., nonché con la D.I.A. e il Nucleo speciale di polizia valutaria della G.d.F.;
- massima semplificazione delle modalità di comunicazione alle medesime Procure distrettuali degli esiti degli scambi informativi predetti;
- stretta aderenza delle attività alle funzioni di impulso e coordinamento investigativo di cui all'art. 371-*bis* c.p.p., anche attraverso la partecipazione delle Procure distrettuali e dei magistrati delegati alle relative funzioni di collegamento investigativo e alla definizione di obiettivi e priorità delle attività di sviluppo e analisi dei dati svolte dal Gruppo S.O.S., composto da personale della Guardia di finanza e della D.I.A., operante presso questo Ufficio;
- deciso potenziamento dei sistemi informativi utilizzati, anche nella prospettiva dell'efficace protezione della sicurezza e dell'integrità dei dati e della tutela del segreto investigativo;
- massima valorizzazione delle sinergie istituzionali correlate alla collaborazione da svilupparsi con l'U.I.F., la Guardia di Finanza e la D.I.A., anche attraverso opportuna revisione dei protocolli che ne regolano gli scambi informativi;
- costante monitoraggio dell'andamento dei flussi e delle prassi applicative, al fine del continuo adeguamento delle misure ne-

cessarie per assicurare correttezza e trasparenza delle attività di raccolta, analisi ed elaborazione dei dati, delle notizie e delle informazioni complessivamente rilevanti».

La Relazione descrive poi i modelli organizzativi adottati – ispirati, tra l’altro, a «logiche improntate all’efficace protezione della sicurezza e dell’integrità dei dati, della tutela del segreto investigativo e dell’identità del segnalante, stimolando, tra l’altro, la collaborazione attiva dei soggetti obbligati» – e illustra le modalità di perseguimento degli obiettivi (mediante la riorganizzazione delle procedure di *matching* e di comunicazione dei dati; la rimodulazione delle funzioni svolte dalle unità di polizia giudiziaria addette al Gruppo di lavoro S.O.S. operante in D.N.A.A.; l’ampliamento della partecipazione dei magistrati dell’Ufficio, la composizione del Servizio S.O.S., riconducendone la responsabilità del coordinamento direttamente al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo) e la conclusione di un Protocollo d’intesa tra la D.N.A. e l’U.I.F., la Guardia di finanza, la D.I.A. e il Dipartimento della pubblica sicurezza, volto a regolare le interdipendenze delle rispettive attività nel settore, rafforzandone grandemente i caratteri di funzionalità, correttezza e tracciabilità (successivamente, in data 16 ottobre 2024, è stato formalizzato il necessario accordo tecnico sulle modalità di scambio delle informazioni tra le parti firmatarie del protocollo d’intesa).

Il consolidamento del processo di riorganizzazione del Gruppo di lavoro S.O.S., composto da ufficiali di p.g. appartenenti al Nucleo speciale di polizia valutaria, al Servizio centrale investigazione criminalità organizzata della Guardia di finanza e alla Direzione investigativa antimafia, conclude la Relazione, «ha consentito al Procuratore nazionale di rafforzare significativamente l’esercizio dell’attività di impulso nei confronti delle Procure distrettuali per diversi casi attinenti sia alla criminalità organizzata che al fenomeno del terrorismo».

STATISTICHE RELATIVE
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO PENALE

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Elaborazioni a cura delle dottoresse
Marina Calanca e Deborah Giordano

Direzione generale di Statistica
Ministero della giustizia

SERVIZIO PENALE

I magistrati addetti al Servizio penale nell'anno 2024 sono intervenuti complessivamente in 930 **udienze pubbliche**, di cui 915 davanti alle Sezioni semplici e 15 dinanzi alle Sezioni Unite. Il numero di udienze è pressoché identico a quello dell'anno precedente, con uno scostamento in diminuzione dell'0,3%. Il dato complessivo, raffrontato a quello dei cinque anni precedenti, è descritto nella tabella 1.

Tabella 1 - Numero di udienze pubbliche e camerali partecipate del Servizio penale in cui sono intervenuti i sostituti procuratori generali, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite: anni 2019 - 2024.

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
udienze pubbliche	967	736	954	960	933	930	-0,3%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	9	8	14	12	13	15	15,4%

Nel corso di tali udienze sono stati trattati complessivamente 16.887 ricorsi, registrandosi una diminuzione complessiva (-15,8%) rispetto a quelli dell'anno precedente. Più in dettaglio, i ricorsi definiti in udienza pubblica sono stati 11.332 (a fronte dei 14.387 dell'anno precedente) e quelli definiti con procedimento in camera di consiglio partecipata sono stati 5.555 (a fronte dei 5.679 nell'anno 2023).

Anche per l'anno 2024 si è registrato un rilevante numero di memorie e conclusioni scritte trattate in udienza pubblica e in udienza camerale: a fronte di 16.887 ricorsi pervenuti, ben 13.594 sono stati trattati mediante invio di requisitorie e memorie scritte. La tabella 2 e il grafico 1 che seguono danno conto del *trend* di definizione nel corso degli anni 2019-2024.

Tabella 2- Numero di ricorsi trattati nel servizio penale in udienza pubblica e in camera di consiglio partecipata: anni 2019-2024.

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
ricorsi trattati in udienza pubblica	16.831	10.261	13.888	15.182	14.387	11.332	-21,2%
ricorsi trattati in camera di consiglio	6.615	5.535	6.131	6.079	5.679	5.555	-2,2%
totale ricorsi trattati	23.446	15.796	20.019	21.261	20.066	16.887	-15,8%
di cui conclusioni scritte		4.457	15.504	16.016	16.280	13.594	-16,5%

Le tabelle 3 e 4 illustrano, invece, il dettaglio dei ricorsi rispettivamente trattati in udienza pubblica e in camera di consiglio partecipata nel periodo 2019-2024.

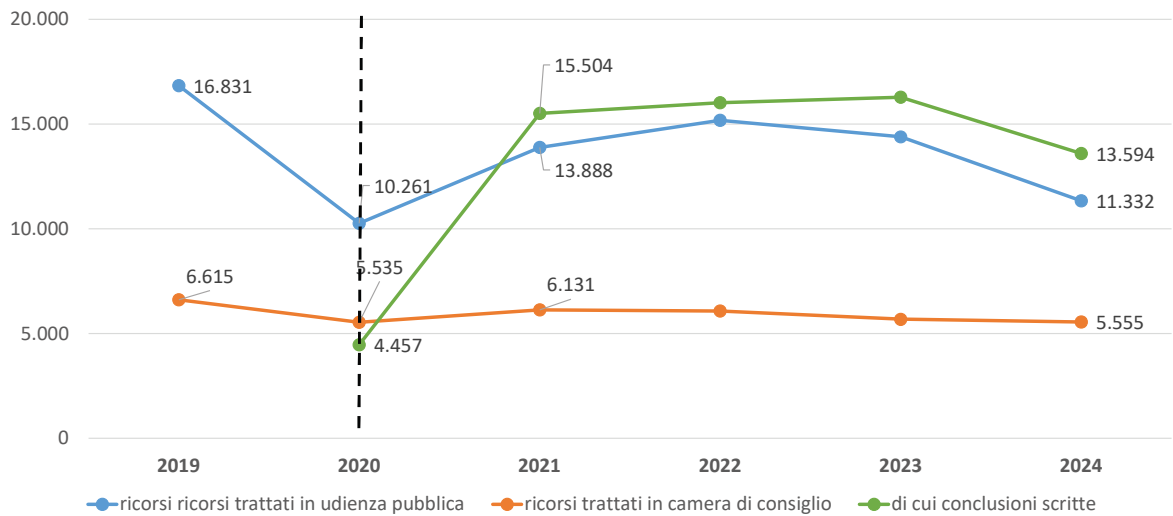
Tabella 3 - Numero dei ricorsi trattati nelle udienze pubbliche con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite: anni 2019 – 2024.

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
ricorsi trattati in udienza pubblica	16.831	10.261	13.888	15.182	14.387	11.332	-21,2%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	13	13	10	11	9	11	22,2%
di cui conclusioni scritte	-	2.838	10.878	11.584	11.868	9.123	-23,1%

Tabella 4 - Numero dei ricorsi trattati in camera di consiglio partecipata, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite: anni 2019 – 2024.

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variazione 2023 vs 2022 (%)
ricorsi trattati in camera di consiglio partecipata	6.615	5.535	6.131	6.079	5.679	5.555	-2,2%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	6	6	5	2	8	8	-
di cui conclusioni scritte	-	1.619	4.626	4.432	4.412	4.471	1,3%

Graf. 1- Ricorsi in udienza pubblica e camera di consiglio partecipata: anni 2019 – 2024.

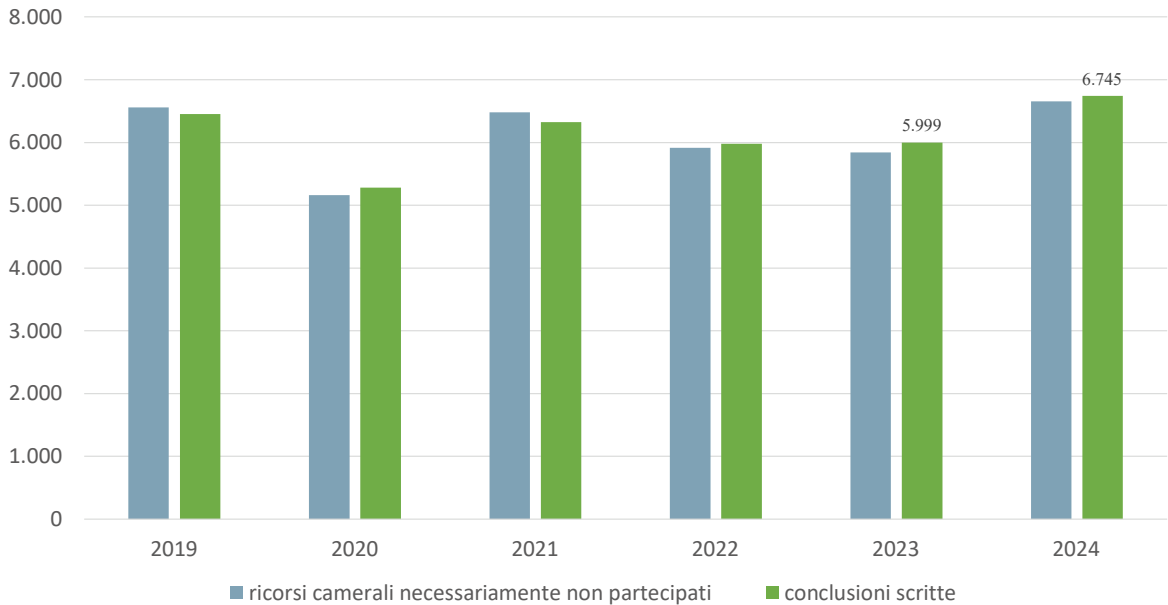


Per quanto riguarda, invece, i procedimenti camerali trattati con rito necessariamente non partecipato si evidenzia per l'anno trascorso un aumento dei ricorsi pervenuti pari al 13,9% rispetto all'anno 2023. Allo stesso modo è aumentato il numero delle relative requisitorie scritte depositate, pari a 6.745 (tabella 5 e grafico 2). Il differenziale 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: anni 2019 – 2024.

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
ricorsi camerali necessariamente non partecipati	6.558	5.162	6.479	5.917	5.841	6.654	13,9%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	-	-	-	7	5	7	40,0%
conclusioni scritte	6.454	5.282	6.323	5.979	5.999	6.745	12,4%

Graf. 2- Ricorsi camerali non partecipati e conclusioni scritte: anni 2019 – 2024.



Diminuisce, inoltre, il numero di richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p., che raggiungono quota 132. Le richieste di inammissibilità formulate dalla Procura nell'ambito dei procedimenti assegnati alla settima sezione penale della Corte di cassazione, sono in linea con quanto rilevato per l'anno 2023. Si rileva, infine, una diminuzione del 22% dei provvedimenti

risolutivi di contrasti di competenza tra pubblici ministeri, che passano dai 542 dell'anno 2023 ai 423 dell'anno decorso.

Tutte tali indicazioni vengono evidenziate nella seguente tabella 6.

Tabella 6 - Numero dei decreti resi sulle riduzioni dei termini, sulle richieste di inammissibilità e su contrasti di competenza: anni 2019-2024.

SERVIZIO PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
numero riduzioni termini (<i>ex art. 169 disp. att. c.p.p.</i>)	232	126	134	191	155	132	-14,8%
richieste di inammissibilità della Procura nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale	94	49	62	66	52	53	1,9%
decreti resi sui contrasti di competenza	499	393	392	443	542	423	-22,0%

Analizzando nello specifico il tema dell'inammissibilità dei ricorsi trattati in Cassazione per l'anno 2024, la percentuale dei procedimenti dichiarati tali è pari al 68%.

Nella tabella 7 viene riportata in termini percentuali la distribuzione delle declaratorie di inammissibilità distinte per parte ricorrente, formulate sia in udienza pubblica che in camera di consiglio. La maggioranza delle inammissibilità riguarda le richieste proposte da imputati o da altre parti private.

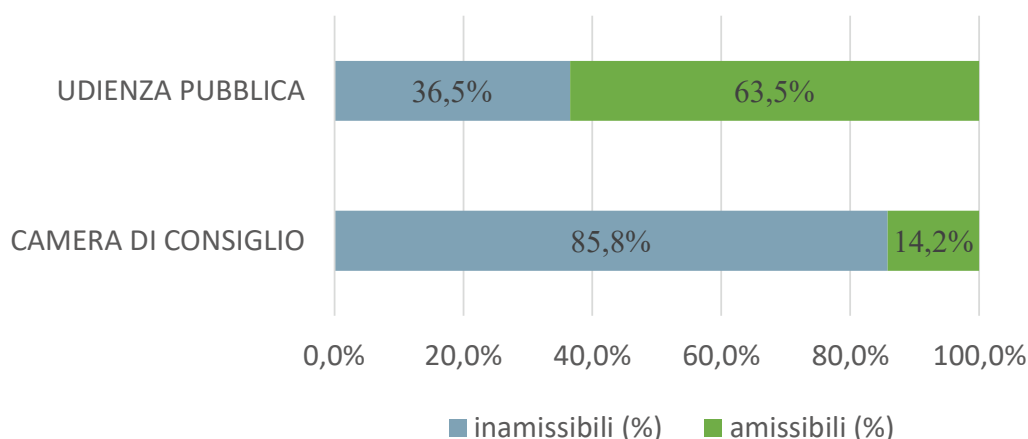
Il 70% delle dichiarazioni di inammissibilità provengono dalla Settima Sezione.

Tabella 7 - Declaratorie di inammissibilità emesse dalla Sez. I alla VI e Settima Sezione (%): anno 2024

TIPOLOGIA PROPONENTE	Inammissibilità
PM (di primo grado e di appello)	1,2%
parte privata	98,3%
PM e parte privata	0,5%
Totale	100,0%

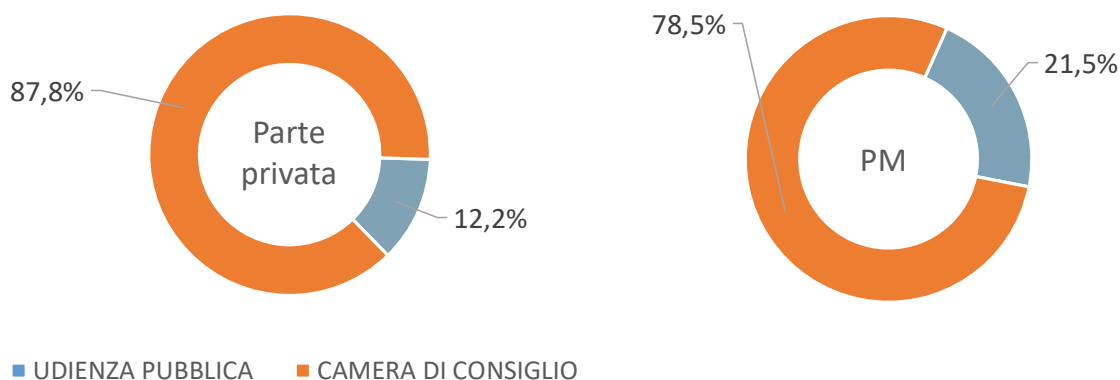
Anche per l'anno 2024 è piuttosto elevata la percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili in camera di consiglio (85,8%), per effetto dell'elevato numero delle dichiarazioni in tal senso formulate dalla Settima Sezione. In udienza pubblica le dichiarazioni di inammissibilità sono, invece, pari al 36,5% dei ricorsi trattati (grafico 3).

Graf. 3- Inammissibilità dei ricorsi proposti in Cassazione in udienza pubblica e camera di consiglio (%): anno 2024



Il grafico 4 mostra, per l'anno 2024, la composizione delle inammissibilità dei ricorsi trattati in camera di consiglio e in pubblica udienza sulla base dei due principali soggetti proponenti. I ricorsi presentati dalla parte privata e dai PM sono dichiarati inammissibili, in camera di consiglio, nella percentuale pari, rispettivamente, all'87,8% e al 78,5%.

Graf. 4- percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili per tipologia di proponente e di udienza: anno 2024



I provvedimenti inerenti alla cessazione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. sono stati 171, in aumento rispetto a quelli del 2023 (161).

Nell'anno appena trascorso i provvedimenti emessi in materia di reati di competenza del Procuratore europeo (E.P.P.O.) sono notevolmente aumentati, passando da 35 a 129, dato certamente da attribuire alla, ormai realizzata, piena operatività dell'ufficio di recente istituzione. Tali provvedimenti sono così suddivisi: 125 accettazioni, 2 consensi e 2 non doversi procedere su richiesta di archiviazione.

Per valutare la produttività dell'ufficio il numero medio dei Sostituti Procuratori in servizio presso la Procura generale è stato calcolato tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio il numero medio effettivo dei Sostituti assegnati al servizio penale, durante l'anno decorso, è risultato pari a 47, escluso il Procuratore generale e gli Avvocati generali.

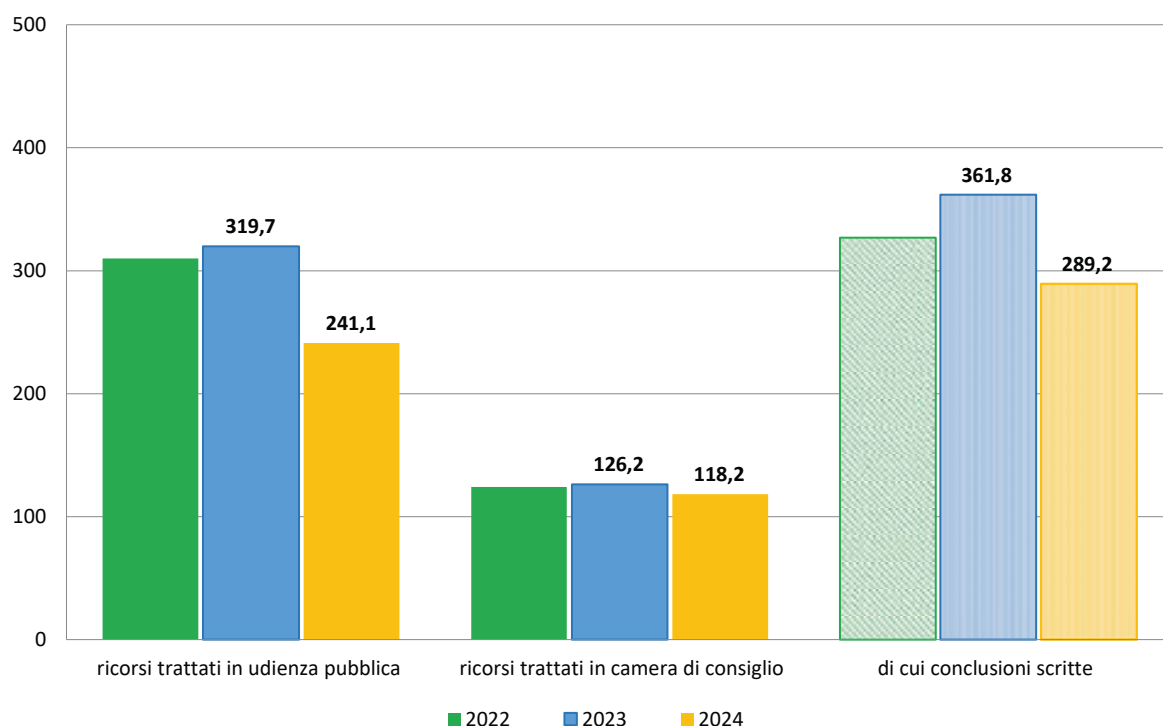
La tabella 8 e i grafici 5 e 6 mostrano il confronto, nel triennio 2022-2024, delle udienze e dei ricorsi per ogni magistrato assegnato al servizio penale.

Il numero medio di udienze trattate per sostituto è diminuito rispetto a quanto rilevato per l'anno 2023, allorquando il numero di Sostituti era pari a 45 mentre per l'anno 2024 il numero, come detto, risulta pari a 47. Il numero medio di ricorsi trattati in udienza pubblica per ciascun sostituto diminuisce quindi, passando da 319,7 a 241,1. Diminuisce anche il numero dei ricorsi trattati in udienza camerale partecipata, che passa da 126,2 a 118,2 (tabella 8 e grafico 5). Si osserva, inoltre, una riduzione del numero medio di requisitorie scritte per i ricorsi proposti per la trattazione in udienza pubblica, che passa da 361,8 del 2023 a 289,2 del 2024. Aumenta, invece, significativamente quello attinente ai ricorsi camerale non partecipati, che passa da 129,8 a 141,6 nonostante l'incremento da 45 a 47 dei magistrati addetti al servizio (tabella 8 e grafico 6).

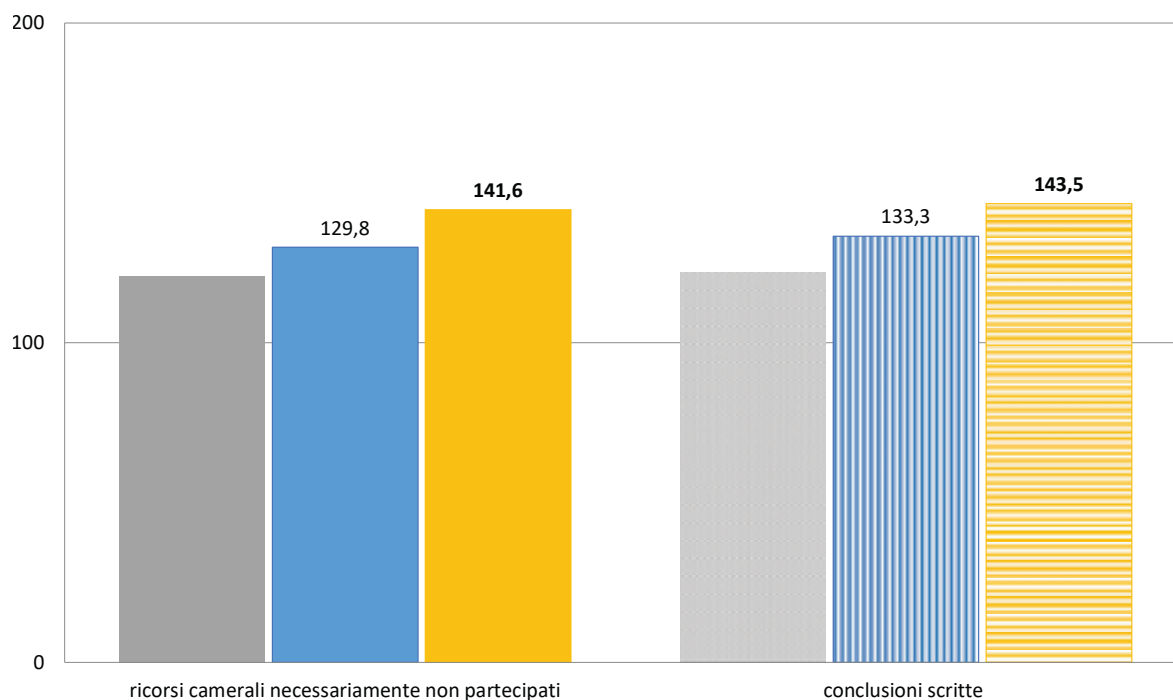
Tabella 8 – Produttività media per magistrato nel servizio penale: anni 2022-2024.

SERVIZIO PENALE	2022	Numero medio per magistrato	2023	Numero medio per magistrato	2024	Numero medio per magistrato
Udienze	960	19,6	933	20,7	930	19,8
ricorsi trattati in pubblica udienza	15.182	309,8	14387	319,7	11.332	241,1
ricorsi trattati in udienza camerale partecipata	6.079	124,1	5.679	126,2	5.555	118,2
totale ricorsi trattati in udienza	21.261	433,9	20.066	445,9	16.887	359,3
<i>di cui conclusioni scritte</i>	<i>16.016</i>	<i>326,9</i>	<i>16.280</i>	<i>361,8</i>	<i>13.594</i>	<i>289,2</i>
ricorsi trattati in camera di consiglio non partecipata	5.917	120,8	5.841	129,8	6.654	141,6
<i>conclusioni scritte (con maggiorazione rispetto al numero dei ricorsi in relazione allo scarto temporale tra pervenimento e deposito)</i>	5.979	122,0	5.999	133,3	6.745	143,5

Graf. 5 - Produttività media per magistrato per le udienze pubbliche e le camerali partecipate: anni 2022-2024

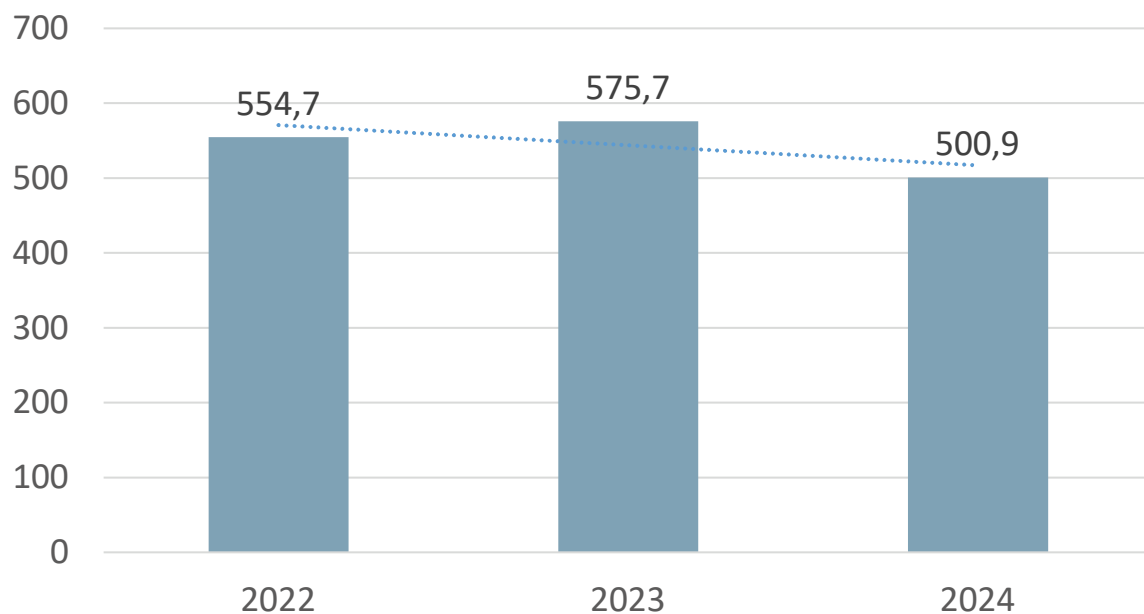


Graf. 6 - Produttività media per magistrato per le udienze camerali non partecipate: anni 2022-2024



Il grafico 7 illustra la produttività media complessiva per magistrato nel triennio 2022-2024 dei ricorsi trattati in udienza pubblica, udienza camerale partecipata e non necessariamente partecipata. Diminuisce il numero medio di ricorsi trattati per sostituto che passa da 554,7 del 2022 a 500,9 del 2024.

Graf. 7 - Produttività media complessiva dei procedimenti penali trattati per magistrato (udienze pubbliche, camerali partecipate e camerali non partecipate): anni 2022-2024



STATISTICHE RELATIVE
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO CIVILE

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Elaborazioni a cura delle dottoresse
Marina Calanca e Deborah Giordano

Direzione generale di Statistica
Ministero della giustizia

SERVIZIO CIVILE

Nell'anno 2024 i magistrati addetti al Servizio civile sono intervenuti complessivamente in **139 udienze pubbliche**, 138 dinanzi alle Sezioni semplici - di cui 70 avanti alla sezione Tributaria (oltre la metà) - e 1 dinanzi alle Sezioni Unite. Nell'anno appena trascorso si è registrata, dunque, una diminuzione nelle udienze pubbliche celebrate rispetto all'anno precedente, ove erano state 143 (-2,8%).

Anche le **udienze c.d. miste**, ovvero quelle nelle quali si trattano sia procedimenti in forma camerale che in forma pubblica, presentano una diminuzione pari al 3%, passando da 194 nel 2023 a 188, nel 2024. In queste l'intervento dinanzi alle Sezioni Unite è stato pari a 17.

Tabella 1. Numero di udienze pubbliche e c.d. miste, con specificazione del numero dinanzi alla sezione Tributaria e alle Sezioni Unite. Anni 2023-2024

SERVIZIO CIVILE	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
Udienze pubbliche delle Sezioni semplici	142	138	-2,8%
<i>di cui udienze pubbliche della Sezione tributaria</i>	<i>(78)</i>	<i>(70)</i>	<i>(-10,3%)</i>
Udienze pubbliche delle S.U.	1	1	0,0%
Totale udienze pubbliche	143	139	-2,8%
Udienze miste delle Sezioni semplici	174	171	-1,7%
<i>di cui udienze miste della Sezione tributaria</i>	<i>(0)</i>	<i>(5)</i>	<i>(+100%)</i>
Udienze miste delle S.U.	20	17	-15,0%
Totale udienze miste(*)	194	188	-3,1%

(*) Con udienze miste si intendono quelle udienze nelle quali si trattano sia ricorsi con il rito dell'udienza pubblica, che con il rito dell'adunanza camerale.

Il numero dei **procedimenti trattati in udienza pubblica** è diminuito dell'8,8%, passando da 4.050 del 2023 a 3.694 del 2024. Ciò è dipeso sia dalla diminuzione dei procedimenti trattati dinanzi alle Sezioni semplici (-8,6% rispetto al 2023), sia dalla diminuzione di quelli trattati dinanzi alle S.U. (-14,3% rispetto al 2023).

Tabella 2 - Numero di procedimenti trattati in udienza pubblica. Anni 2023-2024

SERVIZIO CIVILE	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
Procedimenti trattati in udienza pubblica dalle Sezioni semplici	3.910	3.574	-8,6%
<i>di cui procedimenti trattati dalla Sezione tributaria in udienza pubblica</i>	<i>(1.771)</i>	<i>(1.681)</i>	<i>(-5,1%)</i>
Procedimenti trattati in udienza pubblica dalle S.U.	140	120	-14,3%
<i>Totale procedimenti trattati in udienza pubblica</i>	<i>4.050</i>	<i>3.694</i>	<i>-8,8%</i>

Le **adunanze camerali** tenute dalle Sezioni semplici sono state 747, anch'esse in diminuzione rispetto alle 762 del 2023 (-2%).

Tabella 3 - Numero di adunanze camerali. Anni 2023-2024

SERVIZIO CIVILE	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
Adunanze camerali delle Sezioni semplici	762	747	-2,0%
<i>di cui adunanze camerali della Sezione tributaria</i>	<i>(212)</i>	<i>(211)</i>	<i>(-0,5%)</i>
Adunanze camerali delle S.U.	0	1	+100,0%
<i>Totale adunanze camerali</i>	<i>762</i>	<i>748</i>	<i>-1,8%</i>

In tabella 4 viene riportato il dettaglio dei **procedimenti trattati in adunanza camerale** dalle Sezioni semplici e dalle S.U. negli anni 2023 e 2024. Si può osservare che il totale dei procedimenti trattati in adunanza camerale è in diminuzione del 4,5% mentre registrano un aumento quelli trattati dalle S.U. (+5,7%).

Tabella 4 - Numero di procedimenti trattati in adunanza camerale. Anni 2023-2024

SERVIZIO CIVILE	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
Procedimenti trattati in adunanza camerale	25.766	24.588	-4,6%
<i>di cui procedimenti trattati dalla Sezione tributaria in adunanza camerale</i>	<i>(6.746)</i>	<i>(7.047)</i>	<i>(4,5%)</i>
Procedimenti trattati dalle S.U. in adunanza camerale	298	315	5,7%
<i>Totale procedimenti trattati in adunanza camerale</i>	<i>26.064</i>	<i>24.903</i>	<i>-4,5%</i>

Il numero delle requisitorie scritte depositate *ex art. 378 c.p.c.* per l'udienza pubblica avanti le Sezioni semplici è stato pari a 2.448 (con un decremento pari al 19% circa rispetto all'anno precedente, quando erano state 3.030). Anche il numero delle memorie scritte per l'udienza pubblica avanti le S.U. presenta un decremento rispetto al 2023 (-22%), passando da 137 dell'anno precedente alle 107 del 2024.

Al fine di un corretto confronto dei dati tra il 2023 e il 2024, vale la pena di ricordare che, in forza del provvedimento del Presidente della Corte di Cassazione del 3 gennaio 2023, fino al 30 giugno di detto anno ha continuato a trovare applicazione, nei procedimenti avviati alla trattazione in pubblica udienza, l'obbligo della cd. trattazione cartolare in luogo della trattazione orale previsto dall'art. 23, comma 8-*bis*, del d.l. n. 137 del 2020.

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art 380-bis 1 c.p.c.* sono, invece, aumentate del 35,3%, passando da 524 del 2023 a 709 nel 2024. Sono diminuite, invece, le requisitorie nei procedimenti camerali celebrati dinanzi alle Sezioni Unite: 108 a fronte delle 125 dell'anno precedente (-13,6%).

Le requisitorie redatte dai magistrati nei procedimenti camerali per regolamento di giurisdizione e di competenza *ex art. 380-ter c.p.c.*, nell'anno 2024, sono state 435 (nel 2023 sono state 431), di cui 121 in procedimenti per regolamenti di giurisdizione (-10,4% rispetto al 2023) e 314 in procedimenti per regolamenti di competenza (+6,1% rispetto al 2023).

Tabella 5 - Numero di requisitorie depositate, *ex artt. 23, comma 8-bis, del d.l. n. 137 del 2020, 378, 380-bis 1 c.p.c. e 380-ter c.p.c.* - Anni 2023-2024

SERVIZIO CIVILE	2023	2024	Variazione 2024 vs 2023 (%)
Requisitorie <i>ex art 378 c.p.c.</i> depositate alle Sezioni semplici	3.030	2.448	-19,2%
<i>di cui requisitorie ex art 378 depositate alla Sezione tributaria</i>	<i>(1.467)</i>	<i>(1.123)</i>	<i>(-23,4%)</i>
Requisitorie <i>ex art 378 c.p.c.</i> depositate alle S.U.	137	107	-21,9%
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis 1 c.p.c.</i>	524	709	35,3%
<i>di cui requisitorie ex art 380-bis 1 c.p.c. depositate alla Sezione tributaria</i>	<i>(272)</i>	<i>(240)</i>	<i>(-11,8%)</i>
Requisitorie <i>ex art 380-bis 1 c.p.c.</i> depositate alle S.U.	125	108	-13,6%
Requisitorie depositate per regolamenti di giurisdizione	141	121	-10,4%
Requisitorie depositate per regolamenti di competenza	380	314	6,1%

Al fine di valutare la produttività dell'ufficio il più possibile in aderenza al dato di realtà, nell'anno appena trascorso il numero medio dei Sostituti Procuratori in servizio presso la Procura generale è stato calcolato tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio il numero medio effettivo dei Sostituti assegnati al servizio civile, durante il 2024, è risultato pari a 15,8, escluso il Procuratore generale, il Procuratore generale aggiunto e gli Avvocati generali.

Le tabelle 6 e 7 riportano la produttività media annua per magistrato, mettendo a confronto i dati del 2024 e quelli dell'anno precedente, tenendo presente che, secondo i Criteri organizzativi in vigore, anche il Procuratore generale aggiunto e gli Avvocati generali possono intervenire nelle udienze pubbliche e nelle adunanze camerali.

Si conferma una tendenza in crescita delle adunanze camerali, che aumentano in media da 41,2 a 47,3 all'anno per magistrato (+14,9%), e delle udienze c.d. miste, che passano da 10,5 a 11,9 (+13,5%) sempre per magistrato, tenendo in considerazione sia quelle celebrate dinanzi alle Sezioni semplici che alle S.U.

Analoga tendenza all'incremento si osserva quanto al numero medio dei ricorsi trattati in adunanza camerale dal singolo magistrato, che passa dai 1.392,8 dell'anno 2023 ai 1.556,2 del 2024 (+11,7%).

Il numero medio delle udienze pubbliche per magistrato, che nel 2023 era pari a 7,7, diventa nell'anno appena trascorso pari a 8,8 (+13,8%). Conformemente il numero medio dei procedimenti trattati con il rito dell'udienza pubblica aumenta circa del 7%, passando dai 211,4 in media per magistrato nel 2023 ai 226,2 in media per magistrato nel 2024.

Il numero medio dei procedimenti trattati in udienza pubblica avanti alle S.U. rimane pari a 7,6, ma aumenta rispetto all'anno precedente il numero medio dei procedimenti trattati in forma camerale avanti alle Sezioni Unite, pari a 19,9, rispetto a 16,1 del 2023.

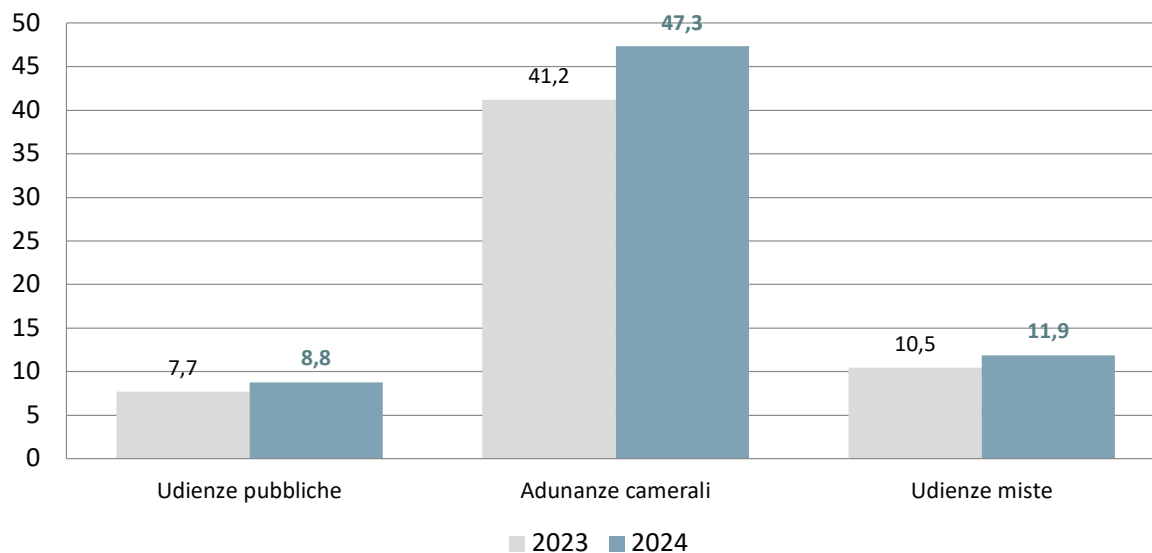
Complessivamente il numero medio dei procedimenti trattati in udienza pubblica e adunanza camerale, sia dalle Sezioni semplici che dalle S.U., è aumentato di oltre l'11%, passando dai 1.628 procedimenti per magistrato nel 2023 ai 1.810 procedimenti per magistrato nel 2024.

**Tabella 6 - Produttività media per magistrato, alternatisi in servizio nei singoli anni solari.
Anni 2023-2024**

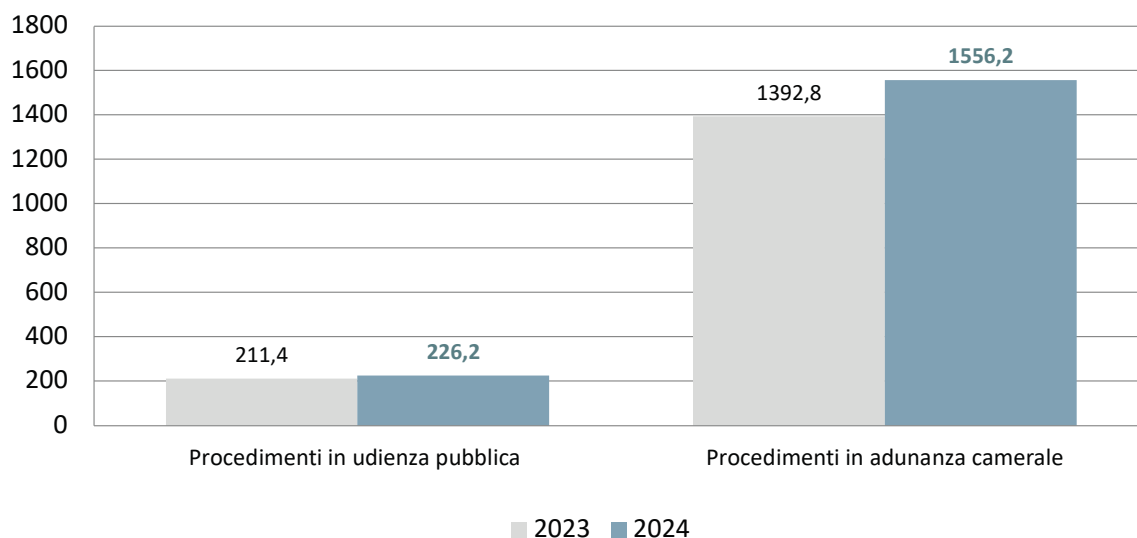
SERVIZIO CIVILE	2023	Numero medio annuo per magistrato	2024	Numero medio annuo per magistrato
Sezioni semplici				
Udienze pubbliche	143	7,7	139	8,8
Adunanze camerali	762	41,2	748	47,3
Udienze miste	194	10,5	188	11,9
Procedimenti in udienza pubblica	3.910	211,4	3.574	226,2
Procedimenti in adunanza camerale	25.766	1.392,8	24.588	1.556,2
S.U.				
Procedimenti in udienza pubblica	140	7,6	120	7,6
Procedimenti in adunanza camerale	298	16,1	315	19,9

Il grafico 1 rappresenta l'andamento dal 2023 al 2024 del numero medio delle udienze pubbliche e delle adunanze camerali per magistrato.

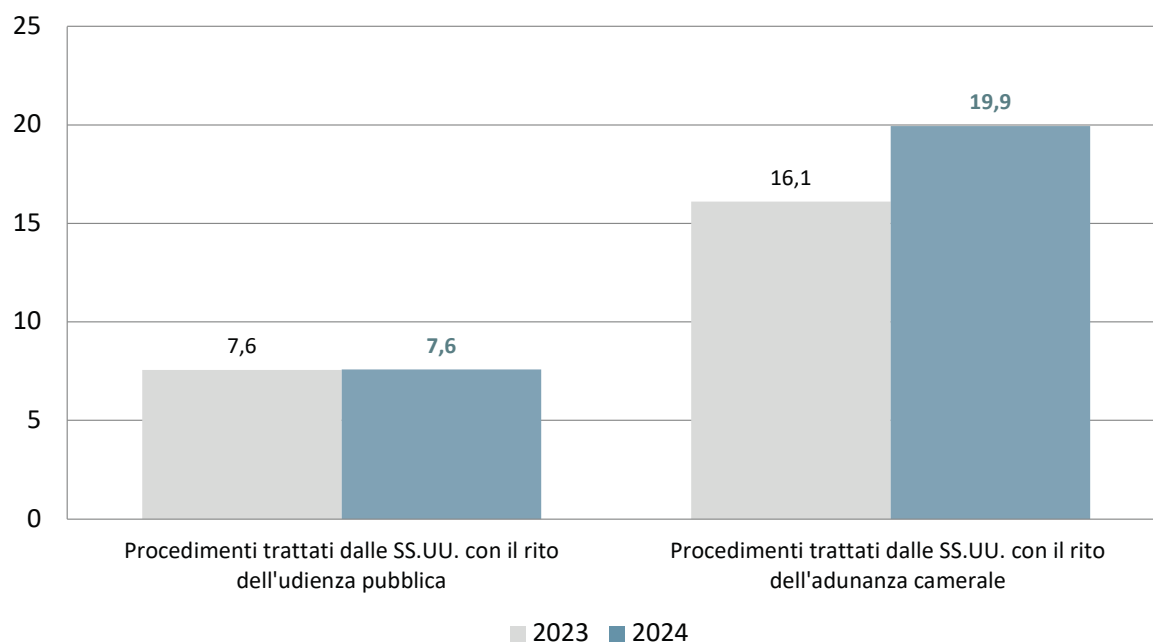
Graf. 1 - Numero medio annuo per magistrato delle udienze pubbliche e delle adunanze camerali avanti le Sezioni semplici e le S.U. Anni 2023 - 2024



Graf. 2 - Numero medio annuo per magistrato dei procedimenti trattati in udienze pubbliche e adunanze camerali avanti le Sezioni semplici. Anni 2023 - 2024



Graf. 3 - Numero medio annuo per magistrato dei procedimenti trattati avanti le S.U. Anni 2023 - 2024



I grafici 2 e 3 rappresentano l'andamento dal 2023 al 2024 della produttività media per magistrato, secondo il rito, pubblico o camerale, e le sezioni.

Dalla tabella 7 si evince la produttività media per magistrato in merito alle requisitorie depositate nei procedimenti trattati in udienza pubblica, *ex art. 378*

c.p.c., in adunanza camerale, *ex art 380-bis.1 c.p.c.*, e nei procedimenti per regolamento di giurisdizione e di competenza, *ex art. 380-ter c.p.c.*

Il numero medio delle requisitorie depositate *ex art 378 c.p.c.*, in udienza pubblica avanti le Sezioni semplici, nel 2024, è pari a 154,9, in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2023, pari a 163,8. Analogo andamento in diminuzione presenta il corrispondente numero medio di requisitorie depositate avanti le S.U., pari a 6,8 rispetto a 7,4 del 2023.

Il numero medio delle requisitorie depositate nel 2024 nei procedimenti camerali *ex art 380-bis.1 c.p.c.* dinanzi alle Sezioni semplici aumenta rispetto a quello del 2023, passando da 28,3 a 44,9 per magistrato, quello delle requisitorie depositate nei procedimenti avanti alle Sezioni Unite, rimane stabile a 6,8.

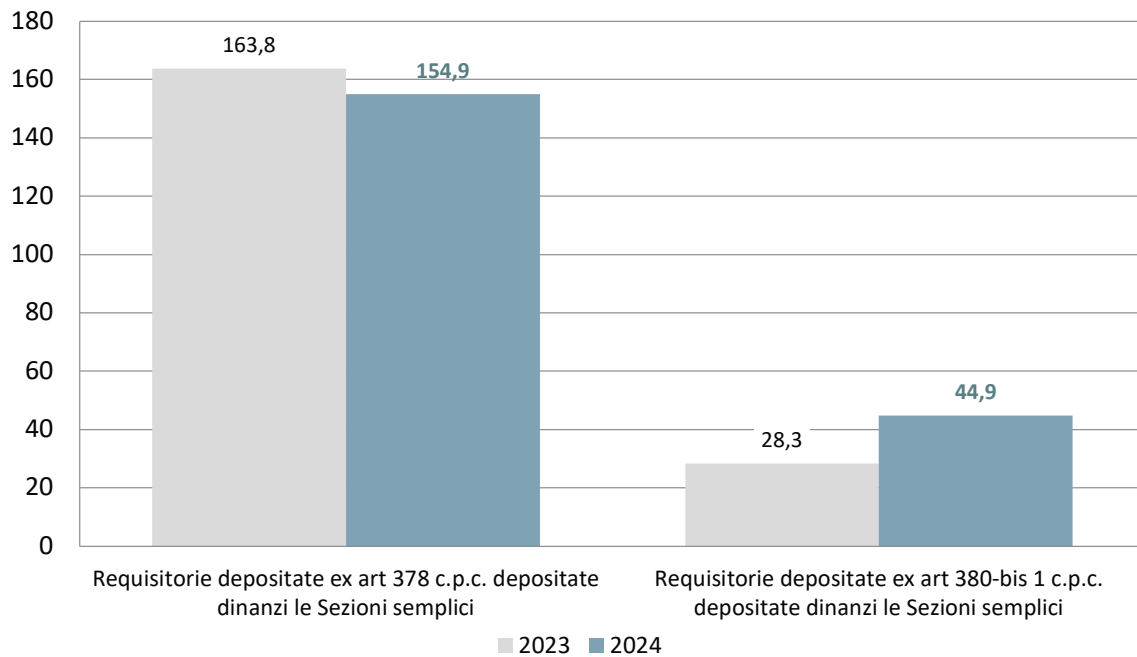
Inoltre nell'anno appena trascorso, aumentano il numero medio delle requisitorie depositate per i regolamenti di giurisdizione, da 7,3 a 7,7, e il numero medio delle requisitorie depositate per i regolamenti di competenza, da 16 a 20.

Tabella 7 - Produttività media delle requisitorie depositate per magistrato. Anni 2023-2024

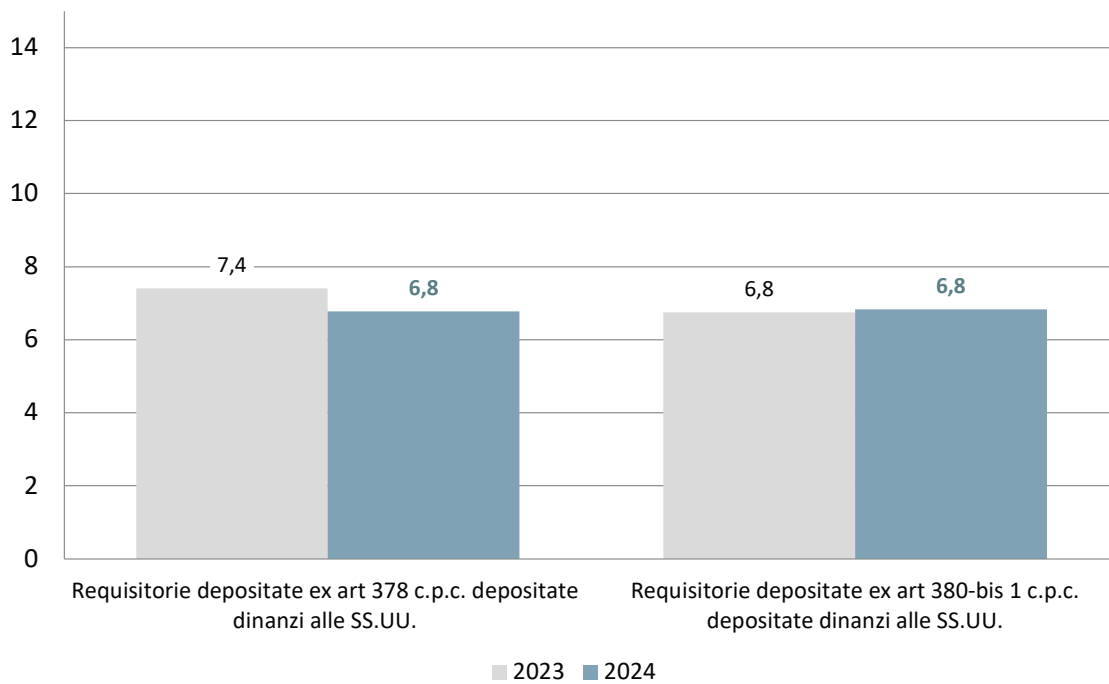
SERVIZIO CIVILE	2023	Numero medio annuo per magistrato	2024	Numero medio annuo per magistrato
Requisitorie depositate <i>ex art 378 c.p.c.</i> avanti le Sezioni semplici	3.030	163,8	2.448	154,9
Requisitorie depositate <i>ex art 378 c.p.c.</i> avanti le S.U.	137	7,4	107	6,8
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis 1 c.p.c.</i> avanti le Sezioni semplici	524	28,3	709	44,9
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis 1 c.p.c.</i> avanti le S.U.	125	6,8	108	6,8
Requisitorie depositate per regolamenti di giurisdizione	135	7,3	121	7,7
Requisitorie depositate per regolamenti di competenza	196	16,0	314	19,9

I grafici 4 e 5 evidenziano la produttività per magistrato rispetto alle requisitorie *ex artt 378 e 380-bis 1 c.p.c.* depositate, distintamente, per le Sezioni semplici e le S.U.

Graf. 4 - Numero medio annuo per magistrato delle requisitorie depositate ex artt. 378 e 380-bis 1 c.p.c. avanti le Sezioni semplici. Anni 2023 - 2024



Graf. 5 - Numero medio annuo per magistrato delle requisitorie depositate ex artt. 378 e 380-bis 1 c.p.c. avanti le S.U. Anni 2023 - 2024



STATISTICHE RELATIVE
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO DISCIPLINARE

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Elaborazioni a cura delle dottoresse
Marina Calanca e Deborah Giordano

Direzione generale di Statistica
Ministero della giustizia

PREMESSA

I dati statistici relativi all'anno 2024 mostrano un decremento dell'11% delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso dell'anno (80, a fronte delle 90 del 2023) 53 delle quali (corrispondente a circa il 66% del totale) su iniziativa del Procuratore generale.

Sono state avanzate dall'Ufficio 8 richieste di misura cautelare (sospensioni facoltative e obbligatorie), di cui 7 accolte dalla Sezione disciplinare e 1 con esito da parte del C.S.M. parzialmente difforme.

La percentuale delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso del 2024 risulta pari a circa il 13% dei procedimenti predisciplinari iscritti nello stesso anno (80 azioni su 600 iscrizioni).

Risultano complessivamente aperti, nel 2024, 1.715 procedimenti – vale a dire segnalazioni, esposti, comunicazioni di varia fonte circa ipotetiche violazioni disciplinari – di cui 1.115 classificati come atti inidonei a dare avvio a una iscrizione formale di procedimento predisciplinare e 600 iscrizioni vere e proprie di tale tipo. Il Gruppo affari di pronta definizione ha, quindi, esitato complessivamente, attraverso la modalità di “filtro” mediante allegazione agli atti di segreteria, ben 1.115 segnalazioni.

Il numero dei provvedimenti emessi dal C.S.M. è stato pari a 124; tra essi 90 decisioni definitive del procedimento. Si precisa che tra le pronunce di non doversi procedere vi sono 8 decisioni adottate dalla sezione disciplinare del C.S.M. (5 ordinanze e 3 sentenze, pari a circa il 12% 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 all'apertura del giudizio), in mancanza di elementi idonei a una pronuncia pienamente liberatoria nel merito (secondo il principio di cui all'art. 129 c.p.p.). Si registra, altresì, 1 decisione (ordinanza) fondata sull'applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109/2006, formula che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare contestato. Esaminate congiuntamente le due classi di decisioni appena indicate (cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario e applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto) emerge come circa il 10% del totale delle decisioni assunte dalla sezione disciplinare del C.S.M. (9 su 90) abbia avuto contenuto solo apparentemente liberatorio.

Nel corso del 2024, la Sezione disciplinare ha, infine, richiesto, con esito positivo, l'applicazione dell'istituto della riabilitazione disciplinare, introdotta dalla Legge n. 71/2022, per 22 magistrati ordinari, mentre per uno ha ritenuto inammissibile l'istanza di riabilitazione.

SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte le notizie “circostanziate” di illecito che pervengono alla Procura generale e che, in quanto tali, superano il vaglio preliminare effettuato dall’Ufficio. A partire dal 2020, infatti, il Procuratore generale, con ordine di servizio n. 34/2020, ha disposto la valutazione preliminare di tutti gli atti che pervengono all’Ufficio prevedendo che, nei casi indicati (notizie non circostanziate, esposti che non riguardano magistrati ordinari, etc.), ne venga disposta 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. In detti casi non si fa luogo all’iscrizione di un procedimento predisciplinare.

Ove la notizia che ha dato vita al procedimento predisciplinare corrisponda a una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizia l’azione disciplinare entro un anno dall’iscrizione. In caso contrario viene disposta l’archiviazione del procedimento, con provvedimento motivato trasmesso al Ministro della giustizia, che può chiedere gli atti ed esercitare autonomamente l’azione. Nell’anno 2024 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.715 di cui 1.115 atti archiviati *de plano* con A.D.S., ai sensi dell’ordine di servizio n. 34/2020.

Tabella 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno: anni 2015 – 2024

Anno	Sopravvenuti nell’anno		Definiti nell’anno			Pendenti fine anno	
	Numero	var. relativa rispetto all’anno precedente	Numero	di cui ADS	var. relativa rispetto all’anno precedente	Numero	var. relativa rispetto all’anno precedente
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%
2023	1.854	14,5%	1.695	1.161	-2,4%	495	47,3%
2024	1.715	-7,5%	1.754	1.115	3,5%	456	-7,9%

A norma dell'art. 5 della legge Pinto (n. 89/2001), le Corti d'appello hanno l'obbligo di inviare ai titolari dell'azione disciplinare, e perciò anche alla Procura generale della Corte di cassazione, i decreti che dispongono l'indennizzo sulle domande di equa riparazione. Nell'anno decorso il numero dei provvedimenti pervenuti ai sensi del citato art. 5 è stato pari a 14.625. La gran parte dei medesimi è stato definito con 212 provvedimenti cumulativi finali, catalogabili anch'essi quali atti di pronta definizione. Sono, invece, 7 i decreti pervenuti dalle Corti territoriali che risultano avere dato vita all'apertura di procedimenti predisciplinari.

Il numero complessivo delle notizie sopravvenute nell'anno decorso (pari a 1.715) è stato inferiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2019 – 2023 (pari a 1.779).

I 456 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2024 comprendono 114 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

La tabella 2 distingue la quota percentuale dei procedimenti definiti con archiviazione dalla quota percentuale di quelli che hanno dato vita a un'azione disciplinare. Dal 2016 è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altre modalità, quale ad esempio la riunione ad altro procedimento predisciplinare. Il numero delle definizioni mediante avvio di azione disciplinare nell'anno decorso è pari al 3,2% del totale, ricomprendente anche i procedimenti predisciplinari riuniti ad azioni disciplinari già avviate. Detto dato è leggermente inferiore a quello del quinquennio precedente, tra il 2019 e il 2023, ove mediamente il 4,4% dei procedimenti predisciplinari sono esitati in azione disciplinare.

Le archiviazioni predisciplinari ex art. 16, comma 5-bis, del d.lgs. n. 109/2006 anche quest'anno rappresentano il 95,8% del totale delle segnalazioni, sottolineando però che il 66,4% dei procedimenti archiviati è costituito da definizioni *de plano* mediante atti di segreteria, ai sensi dell'ordine di servizio n. 34/2020.

Tabella 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno, in percentuale: anni 2015 – 2024

Anno	Definiti dal Procuratore generale				
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	di cui ADS	Altre modalità	Totale
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%
2023	4,3%	95,0%	72,1%	0,7%	100,0%
2024	3,2%	95,8%	66,4%	1,0%	100,0%

SETTORE DISCIPLINARE

Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare prende avvio mediante promovimento dell'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare, che può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia, deve concludersi entro due anni. Nel 2024 il numero delle azioni disciplinari avviate è stato pari a 80, in diminuzione rispetto all'anno 2023 e in calo, anche, rispetto alla media del quinquennio precedente (pari a 114 richieste sopravvenute all'anno). Aumenta invece del 16,7% il numero dei procedimenti definiti, passando da 84 nel 2023 a 98 nel 2024.

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2015	138	-25,0%	181	13,1%
2016	156	13,0%	178	-1,7%
2017	149	-4,5%	180	1,1%
2018	116	-22,1%	110	-38,9%
2019	156	34,5%	144	30,9%
2020	155	-0,6%	117	-18,8%
2021	92	-40,6%	157	34,2%
2022	78	-15,2%	124	-21,0%
2023	90	15,4%	84	-32,3%
2024	80	-11,1%	98	16,7%

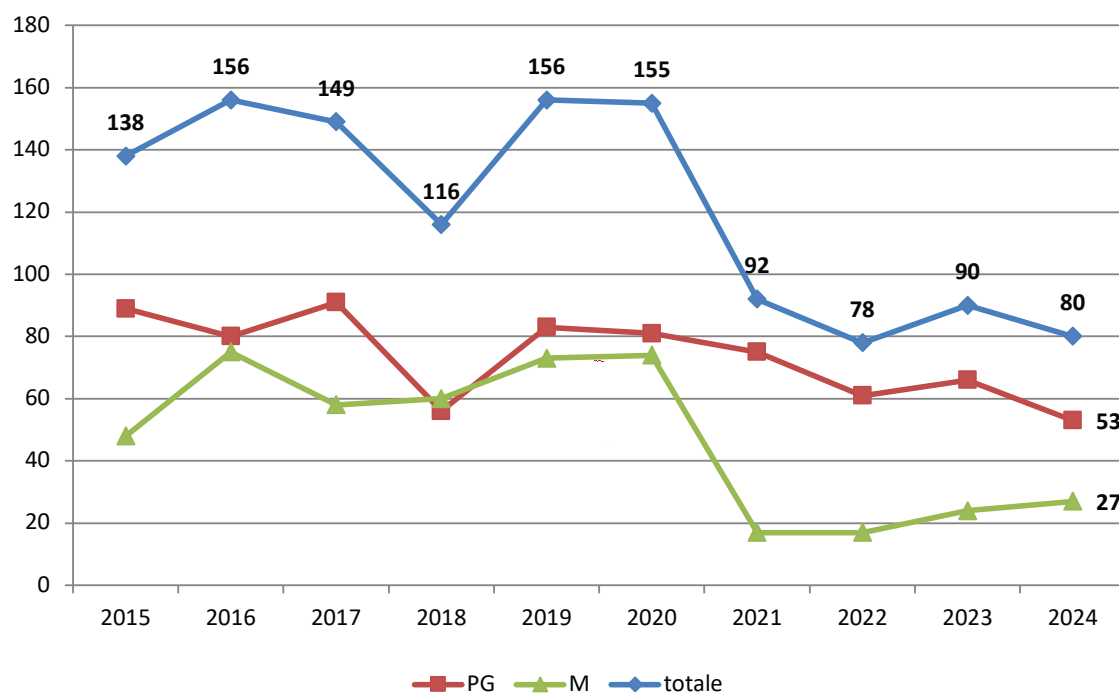
Considerati i procedimenti definiti, come da tabella 3, al 31 dicembre 2024 risultano pendenti 106 procedimenti disciplinari di cui 52 sospesi per pregiudizialità penale.

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2024 si compone per il 33,8% di richieste del Ministro (pari a 27, nell'anno precedente erano state 24) e per il 66,3% di richieste del Procuratore generale (53, con un decremento del 19,7% rispetto alle 66 del 2023). Nel quinquennio 2019-2023 la media delle azioni disciplinari annue del Procuratore generale era stata pari a 73.

Tabella 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno. Periodo 2015 – 2024(%)

Anno	Sopravvenuti			
	Procuratore Generale	Ministro	Entrambi	Totale
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%
2023	73,3%	26,7%		100,0%
2024	66,3%	33,8%		100,0%

Graf. 1 - Andamento dei sopravvenuti per iniziativa e anno. Anni 2015 - 2024



Il numero dei procedimenti definiti nel 2024 si è concluso nel 63,3% dei casi con la richiesta di discussione orale al C.S.M. (nell'anno precedente era pari al 63,1%), nel 36,7% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento.

La Sezione disciplinare del C.S.M. pronuncia decisione entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal C.S.M. per ciascun anno può, dunque, essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero totale dei provvedimenti emessi dal C.S.M. è stato pari a 124, così suddivisi: 90 decisioni che hanno definito il merito del procedimento, 23 istanze di riabilitazione, 8 provvedimenti cautelari e 3 provvedimenti in materia di ricusazione. Il numero di pronunce non necessariamente trova corrispondenza con le 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 dal C.S.M. nel quinquennio 2020-2024.

Tabella 5 – Numero di decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM. Anni 2020 – 2024.

Tipo decisione	2020		2021		2022		2023		2024	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Condanna	25	21,9	30	24,6	38	24,1	15	22,1	24	26,7
Assoluzione	38	33,3	35	28,7	29	18,4	20	29,4	28	31,1
Non doversi procedere	25	21,9	7	5,7	8	5,1	6	8,8	4	4,4
Ordinanza di non luogo a procedere	26	22,8	50	41	83	52,5	27	39,7	34	37,8
Totale	114	100	122	100	158	100	68	100	90	100,0

Il 14,7% delle ordinanze di non luogo a procedere (pari a 5 ordinanze) è stato emesso per cessata appartenenza all'ordine giudiziario mentre il 2,9% (1 sola ordinanza) per la scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109/2006. Il restante 82,4% delle ordinanze di non luogo a procedere ha visto l'esclusione degli addebiti. Tra le sentenze di non doversi procedere, 3 sono state emesse per cessata appartenenza all'ordine giudiziario e 1 per dispensa dal servizio, mentre tra le sentenze di assoluzione, circa il 42,9% (12 su 28), hanno visto l'applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109/2006. In 24 casi sono state emesse sentenze di condanna: esse hanno comportato nel 41,7% dei casi la sanzione della censura, nel 33,3% la perdita di anzianità, nei restanti casi sanzioni ancora più gravi, tra cui due rimozioni (tabella 6).

La tabella 6 evidenzia, tra l'altro, che la conformità delle decisioni finali del C.S.M. rispetto alle sanzioni disciplinari richieste dalla Procura è stata del 54,2%, con la massima conformità rispetto alla richiesta di rimozione dall'ordine giudiziario, pari al 100%.

Tabella 6 – Numero di sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006) e conformità con le richieste della Procura - Anno 2024

Tipo condanna	Numero	di cui		
		Conforme (%)	Parzialmente difforme (%)	Difforme (%)
Ammonimento (lett. a)	0	-	-	-
Censura (lett. b)	10	70,0	10,0	20,0
Perdita di anzianità (lett. c)	8	25,0	62,5	12,5
Temporanea incapacità a esercitare un incarico direttivo o semi-direttivo (lett. d)	0	-	-	-
Sospensione dalle funzioni (lett. e)	4	50,0		50,0
Rimozione (lett. f)	2	100,0	-	-
Totale sanzioni	24	54,2	25,0	20,8

Nell'anno decorso, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del C.S.M., su richiesta della Procura generale (anche relativa ad anni precedenti) sono stati 5 con sospensione dalle funzioni e dallo stipendio.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti in ragione della decorrenza dei termini ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione. Nel 2024 sono 18 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso decisioni della Sezione disciplinare del C.S.M., di cui 13 pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari e 2 riguardanti 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 emerge un indice di conformità pari quasi all'89%.

Tabella 7 – Esiti S.U. Cassazione rispetto alle richieste della Procura. Anno 2024

Parere Procura Generale	Esito SSUU Cassazione			
	Conforme	Parzialmente difforme	Difforme	Totale
Accoglimento	3	-	-	3
Rigetto o inammissibilità	13	-	2	15
Totale	16	-	2	18
% sul Totale	88,9%	0%	11,1%	100,0%

Venendo all'esame del nuovo istituto della c.d. "riabilitazione disciplinare" dei magistrati ordinari, nei confronti dei quali è stata irrogata una sanzione disciplinare di disvalore moderato, introdotta dalla Legge n. 71/2022, la Sezione disciplinare ha definito, nell'anno appena trascorso, 22 procedimenti di riabilitazione con ordinanza di accoglimento e uno è stato ritenuto inammissibile.

Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

Sotto il profilo statistico il procedimento disciplinare si compone di più elementi tra loro eterogenei: magistrati, illeciti contestati e 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 evidenziati i tre elementi di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

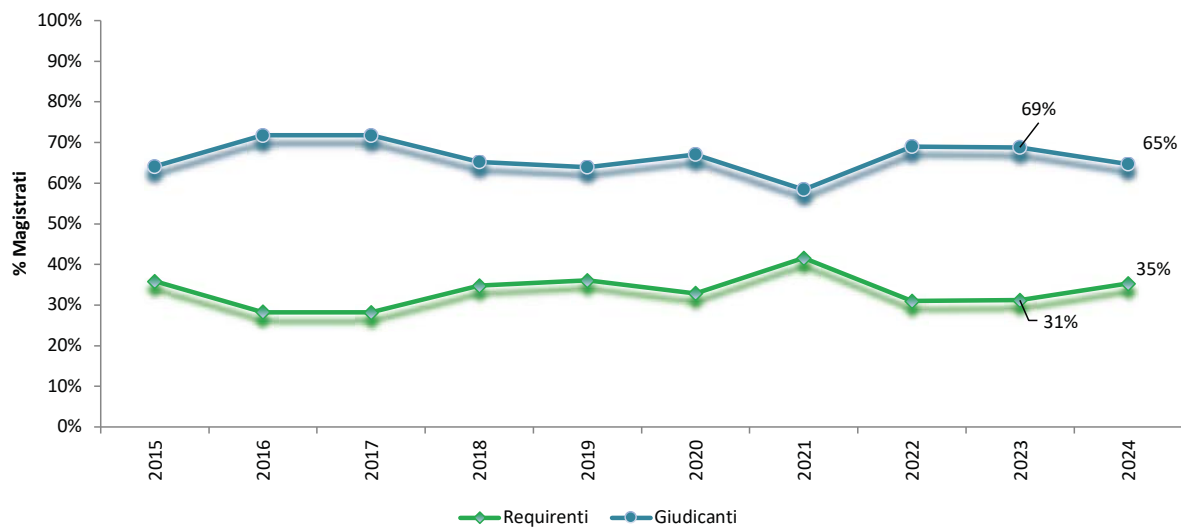
I magistrati per funzione

La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31 dicembre 2024 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari¹ sono 8.847 di cui 2.227 requirenti e 6.620 giudicanti, pari rispettivamente al 25,2 % ed al 74,8% del totale. Nell'anno appena trascorso, la percentuale dei magistrati requirenti oggetto di procedimento disciplinare sale al 35% e diminuisce quella dei magistrati giudicanti, pari al 65%. Il grafico 2 mostra l'andamento dell'ultimo decennio della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

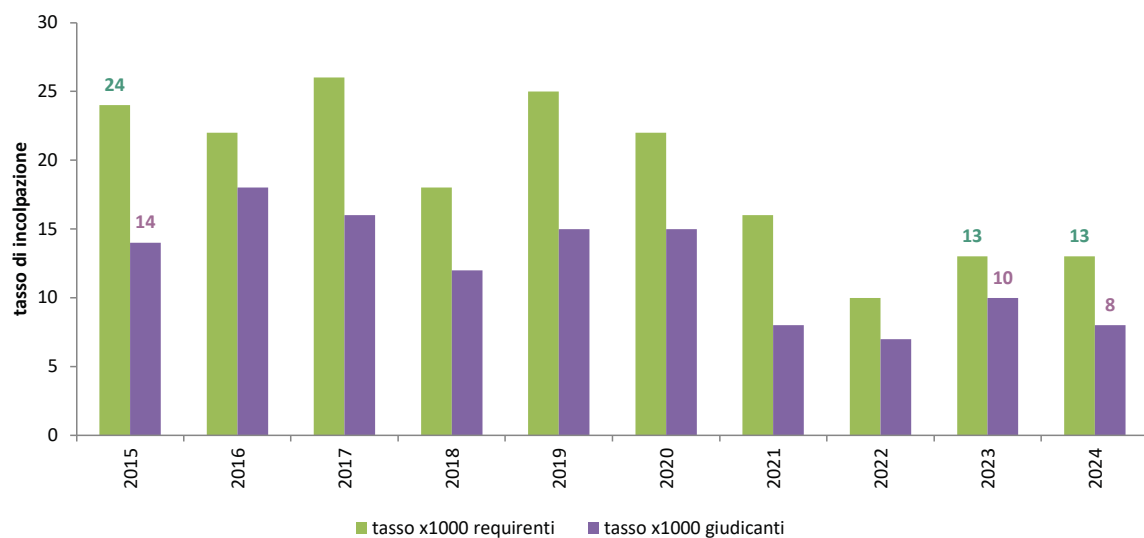
¹ Fonte C.S.M. - aggiornamento al 2 gennaio 2025. In questa analisi sono esclusi i magistrati in servizio presso uffici esteri.

Graf. 2 - Andamento dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione. Anni 2015 - 2024



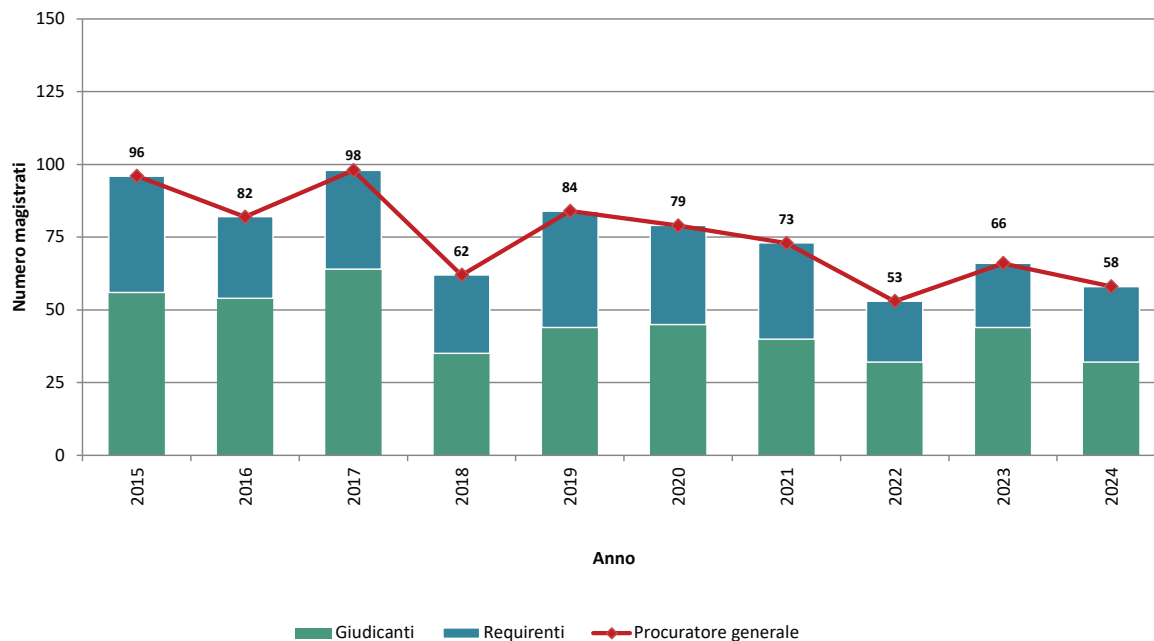
Nel grafico 3 è rappresentato il profilo temporale dei tassi specifici dei magistrati incolpati per funzione: in ogni anno considerato, il tasso di incolpazione per i magistrati requirenti risulta più alto di quello dei magistrati giudicanti, seppure in netta diminuzione tra il 2015 e il 2024. Nel 2015 si registrava, infatti, un tasso di 24 magistrati incolpati ogni 1.000 pubblici ministeri in servizio, mentre nell'anno trascorso, questo è divenuto pari a 13 per ogni 1.000 requirenti. Analogamente, in misura inferiore, diminuisce il tasso di incolpazione per i magistrati giudicanti, che nel 2015 era pari a 14 incolpati ogni 1.000 magistrati giudicanti in servizio e nell'anno appena trascorso diventa pari a 8 ogni 1.000.

Graf. 3 - Andamento dei tassi specifici dei magistrati incolpati, distinti per funzione. Anni 2015 - 2024



Il Procuratore generale ha promosso nel 2024 l'azione disciplinare nei confronti di 58 magistrati, di cui il 45% requirenti (26) e il 55% giudicanti (32).

Graf. 4 - Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su iniziativa del Procuratore generale per funzione. Anni 2015-2024



Nel grafico 5 è riportata la distribuzione percentuale dei magistrati incolpati secondo il settore giuridico di attività al momento dell'incolpazione. Il 64,7% svolgeva funzioni penali, di questi il 54,5% era un pubblico ministero e il 45,5% era invece giudicante. La percentuale dei magistrati incolpati che svolgevano attività nel settore civile è stata del 32,9% ed il restante 2,4% svolgeva funzioni direttive o semidirettive.

Graf. 5 - Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per settore di attività. Anno 2024

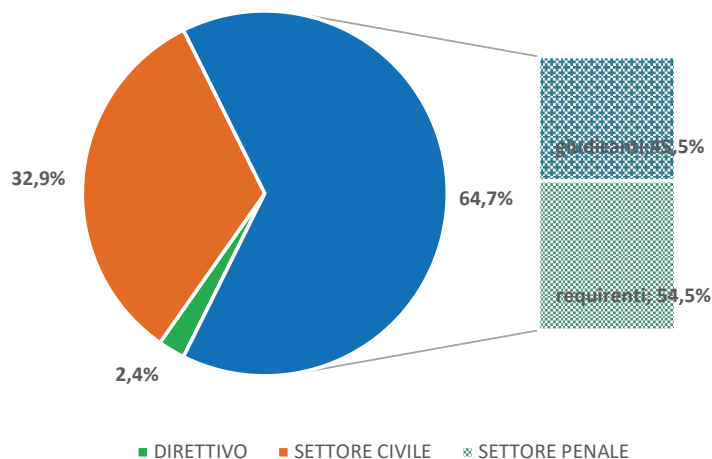
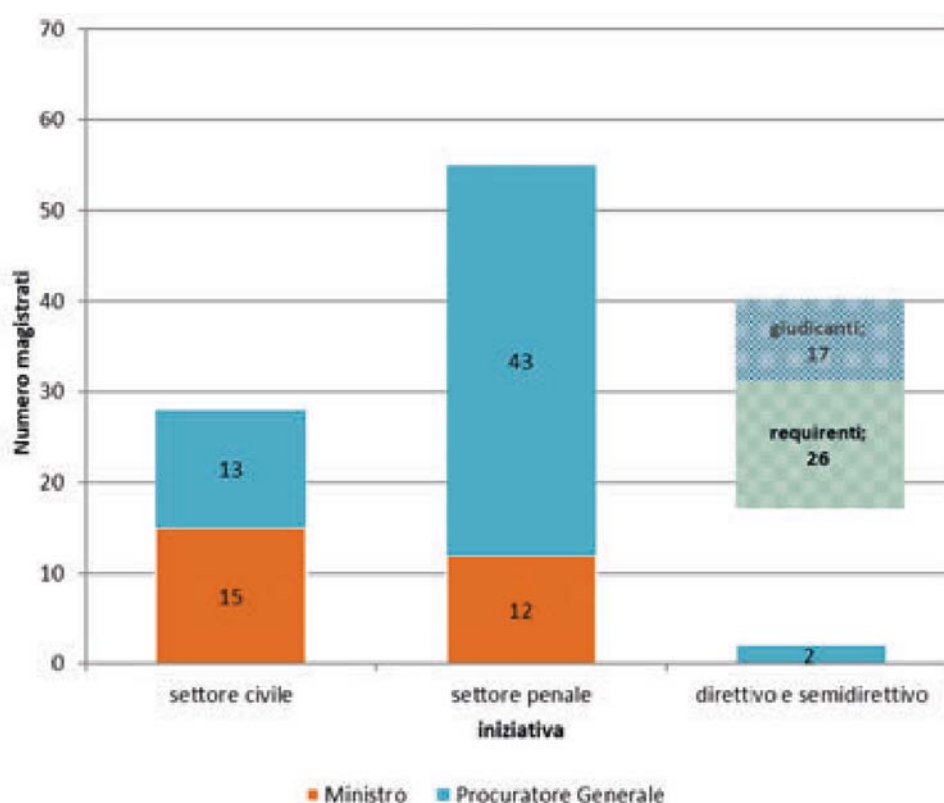


Tabella 8 – Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per settore di attività e iniziativa. Anno 2024

Settore di attività	Procuratore Generale	Ministro	Totale
Civile	15,3%	17,6%	32,9%
Penale	50,6%	14,1%	64,7%
Direttivo e semi-direttivo	2,4%	0,0%	2,4%
Totale	68,2%	31,8%	100,0%

Il Procuratore generale ha avviato richieste di azioni disciplinari nei confronti di 43 magistrati (50,6% del totale) che eseguivano, al momento dell'incolpazione, attività nel settore penale: di questi, 26 svolgevano la funzione di requirente e 17 erano giudicanti. Il Procuratore generale ha, inoltre, avviato un'azione disciplinare per 13 magistrati (15,3% del totale dei magistrati incolpati) che esercitavano nel settore civile e 2 (2,4% del totale) che svolgevano solo funzioni direttive o semidirettive. Il Ministro ha invece avviato un'azione disciplinare nei confronti di 12 magistrati che esercitavano nel settore penale (14,1% del totale), di cui 4 erano requirenti e 8 giudicanti. Nel grafico successivo viene illustrata la distribuzione in termini assoluti del numero di magistrati oggetto di azione disciplinare per settore di attività e iniziativa della richiesta.

Graf. 6 - Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per settore di attività e iniziativa. Anno 2024



La tabella 9 riporta la distribuzione dei magistrati incolpati per grado di giudizio e funzione svolta al momento dell'incolpazione. I magistrati incolpati nell'anno 2024 svolgevano le proprie funzioni prevalentemente (oltre l'84%, cioè 72 su 85 magistrati incolpati) in uffici di primo grado e di questi il 38,9% erano pubblici ministeri ed il 61,3% erano invece giudici. Il 14,1% (12 su 85 magistrati incolpati) esercitava in uffici di secondo grado, di cui l'83% circa con la funzione di giudicante e l'17% come requirente, e meno del 2% in grado di legittimità.

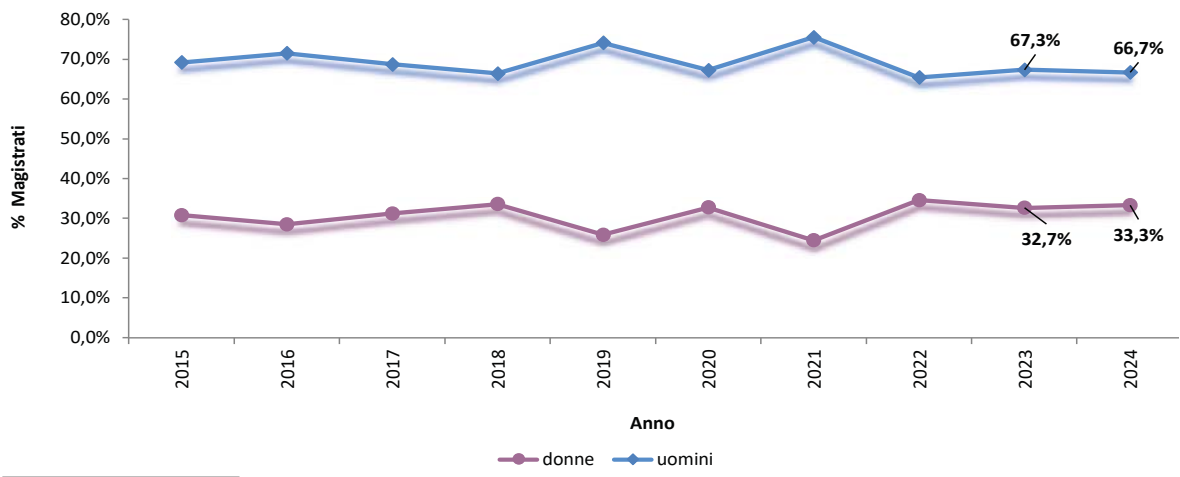
Tabella 9 – Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per funzione e grado di giudizio. Anno 2024

Funzioni / Grado di giudizio	Requirenti	Giudicanti
Primo grado	38,9%	61,3%
Secondo grado	16,7%	83,3%
Legittimità	-	100%
Totale	35,3%	64,7%

I magistrati per genere

Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna è a favore di quella femminile, in costante aumento (57% di donne e 43% di uomini²). Il grafico 7 mostra la serie storica, dal 2015 al 2024, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. Nel 2024 il numero totale dei magistrati incolpati diminuisce rispetto all'anno precedente, passando da 98 a 87 (-11,2%). Si rileva una lieve flessione dei magistrati di genere maschile, oggetto di procedimento disciplinare (la cui percentuale diminuisce da 67,3% a 66,7%) e un aumento dei magistrati di genere femminile (da 32,7% a 33,3%)³.

Graf. 7 - Andamento dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere. Anni 2015 - 2024



² Fonte CSM - aggiornamento al 2 gennaio 2025.

³ In questa analisi sono compresi anche i magistrati “fuori ruolo”, ma sono esclusi i magistrati in servizio presso uffici esteri.

La tabella 10 riporta i tassi specifici per genere dei magistrati incolpati nell'ultimo biennio: nel 2023 erano stati incolpati 6 magistrati donna su 1000 in servizio, pari a quello dell'anno appena trascorso. Il tasso di incolpazione dei magistrati di genere maschile diminuisce, invece, da 17 nel 2023, a 15 ogni 1000 magistrati in servizio nel 2024.

Tabella 10 – Tassi specifici dei magistrati incolpati, distinti per genere. Anni 2023-2024

tasso di incolpazione /1000	2023	2024
X 1000 magistrati donna	6	6
X 1000 magistrati uomo	17	15

I magistrati per area geografica

Volendo estendere l'analisi al confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio nei 26 distretti del territorio nazionale e quella dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare nel 2024, è stato calcolato il tasso di incolpazione per distretto, pari al rapporto percentuale tra il numero dei magistrati incolpati in ciascun distretto, ed il numero dei magistrati ivi in servizio.

In tabella 11 è riportato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio, la percentuale dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare (sul totale dei magistrati incolpati) ed i relativi tassi di incolpazione per distretto di Corte d'appello⁴.

I distretti di Cagliari e Venezia presentano la percentuale di magistrati incolpati più alta, 9,4% per entrambi, con un tasso percentuale di incolpazione, rispetto ai magistrati in servizio, pari rispettivamente al 3,3% e al 2%. Segue il distretto di Roma con una percentuale di magistrati incolpati uguale a 8,2%, ma con un tasso specifico di incolpazione pari a 0,5% dei magistrati in servizio.

Guardando invece ai tassi di incolpazione, subito dopo Cagliari, che è il distretto con più alto tasso di magistrati incolpati rispetto a quelli in servizio, si trova il distretto di Salerno, con 3 magistrati incolpati ogni 100 in servizio e il 7,1% dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare nell'anno appena trascorso svolgeva qui le proprie funzioni.

Il tasso di incolpazione nazionale risulta pari a 1 magistrato oggetto di procedimento disciplinare ogni 100 in servizio.

⁴ La popolazione dei magistrati in servizio presso il distretto di Cagliari è comprensiva anche della popolazione dei magistrati della sezione distaccata di corte d'appello di Sassari; analogamente la popolazione dei magistrati del distretto di Lecce è comprensiva dei magistrati presso la sezione distaccata di Corte d'appello di Taranto e quella del distretto di Trento dei magistrati della sezione distaccata di corte d'appello di Bolzano. Infine, la popolazione dei magistrati del distretto di Roma comprende anche quelli in servizio presso uffici con giurisdizione nazionale.

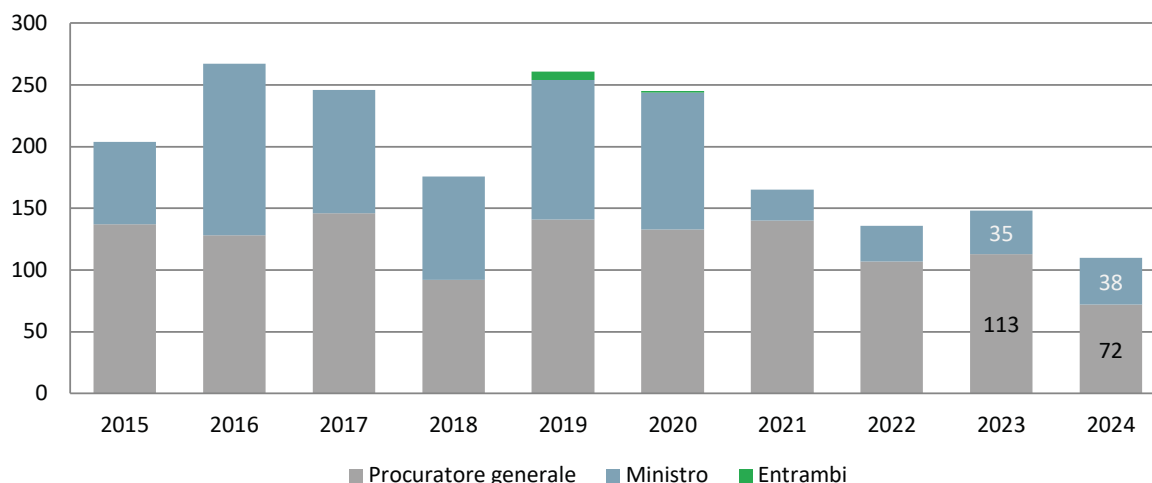
**Tabella 11 - Distribuzione dei magistrati in servizio e magistrati incolpati per distretto.
Anno 2024**

Distretti	N° Magistrati in servizio	Magistrati incolpati (%)	Tasso % di incolpazione per distretto
ANCONA	173	1,2%	0,6
BARI	323	4,7%	1,2
BOLOGNA	450	4,7%	0,9
BRESCIA	264	2,4%	0,8
CAGLIARI	241	9,4%	3,3
CALTANISSETTA	112	-	-
CAMPOBASSO	55	1,2%	1,8
CATANIA	317	3,5%	0,9
CATANZARO	310	3,5%	1,0
FIRENZE	412	4,7%	1,0
GENOVA	276	1,2%	0,4
L'AQUILA	185	1,2%	0,5
LECCE	257	4,7%	1,6
MESSINA	148	1,2%	0,7
MILANO	767	2,4%	0,3
NAPOLI	1.015	5,9%	0,5
PALERMO	393	3,5%	0,8
PERUGIA	127	-	-
POTENZA	109	2,4%	1,8
REGGIO DI CALABRIA	190	3,5%	1,6
ROMA	1.350	8,2%	0,5
SALERNO	196	7,1%	3,1
TORINO	505	7,1%	1,2
TRENTO	114	3,5%	2,6
TRIESTE	153	3,5%	2,0
VENEZIA	405	9,4%	2,0
Totale	8.847	100,0%	1,0

Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Il numero di incolpazioni formulate dal Procuratore generale è stato pari a 72, mentre quelle su iniziativa del Ministro sono 38. Il grafico 8 è esplicativo dell'attività disciplinare degli ultimi dieci anni. Il numero di incolpazioni del 2023 può essere diverso dal numero pubblicato nella precedente relazione in virtù di aggiornamenti successivi all'elaborazione dei dati statistici.

Graf. 8 - Numero di Incolpazioni per iniziativa. Anni 2015 - 2024



Nel 2024 il settore disciplinare ha adottato una diversa classificazione delle incolpazioni, rispetto agli anni precedenti, tale da renderla più aderente alla normativa vigente.⁵ Le violazioni dei doveri che costituiscono illecito disciplinare

⁵ Gli illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni (art. 2) sono: a) *ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti*, b) *omissione comunicazione al C.S.M. situazioni di incompatibilità*, c) *inosservanza obbligo di astensione*, d) *comportamenti abitualmente o gravemente scorretti*, e) *ingiustificata interferenza*, f) *omessa comunicazione al capo dell'ufficio delle avvenute interferenze*, g) *grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile*, h) *travisamento fatti determinato da negligenza inescusabile*, l) *emissione provvedimenti privi di motivazione*, m) *adozione di provvedimenti in casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave o inescusabile, che abbiano leso diritti personali o patrimoniali*, n) *reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari, delle direttive o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici*, o) *indebito affidamento di attività rientranti nei propri compiti*, p) *inosservanza obbligo di residenza, in assenza autorizzazione*, q) *reiterati, gravi e ingiustificati ritardi*, q-bis) *omessa collaborazione nell'attuazione del piano di rientro dei ritardi /reiterazione delle condotte che hanno imposto il piano*, r) *sottrazione in modo abituale o ingiustificato all'attività di servizio*, s) *omessa auto-assegnazione di affari e della redazione dei relativi provvedimenti (funzioni direttive e semidirettive)*, t) *inosservanza obbligo di rendersi reperibile per esigenze di ufficio*, u) *divulgazione di atti coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione*, v) *pubbliche dichiarazioni o interviste che*

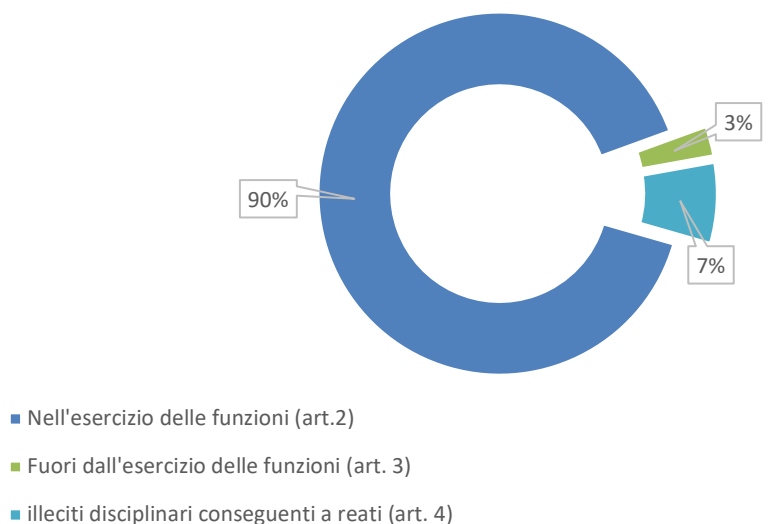
perseguibile nelle ipotesi previste *all'art. 2 del d.lgs. n. 109/2006* rappresentano il 90% del totale delle incolpazioni, di queste 63 sono avvenute su iniziativa del Procuratore generale e 36 su iniziativa del Ministro; sono invece illeciti extra-funzionali, ai sensi dell'*art. 3*, il 2,7% di quelli contestati e il restante 7,3% si configura come conseguente a reato, ai sensi dell'*art. 4*.

Tabella 12 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri e per iniziativa. Anno 2024

Violazioni	Procuratore Generale	Ministro	Totale	%
Nell'esercizio delle funzioni (art.2)	63	36	99	90,0%
Fuori dall'esercizio delle funzioni (art. 3)	2	1	3	2,7%
Illeciti disciplinari conseguenti a reati (art. 4)	7	1	8	7,3%
Totale incolpazioni	72	38	110	100,0%

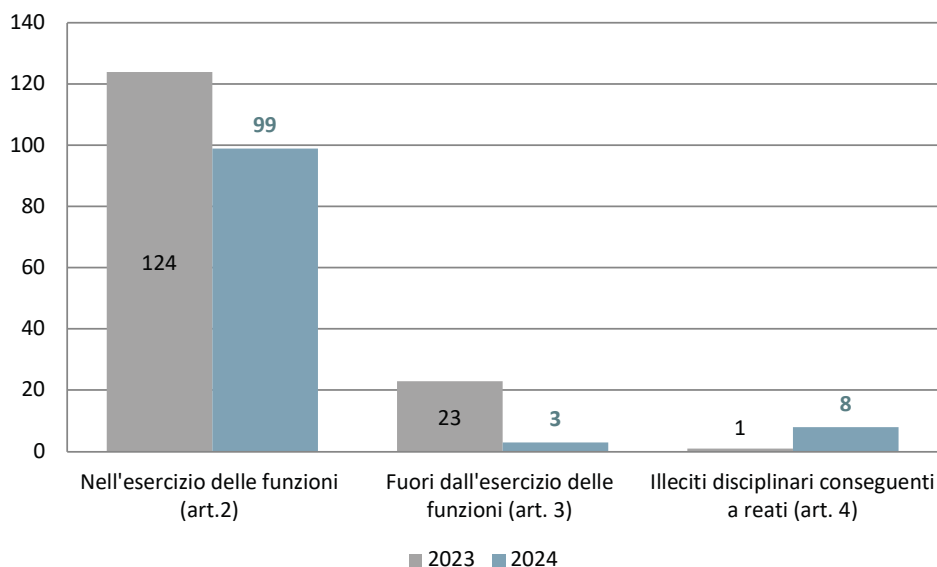
riguardino affari in corso di trattazione, aa) sollecito di pubblicità sulla propria attività, utilizzo di canali informativi personali riservati o privilegiati, cc) adozione di provvedimenti con palese incompatibilità tra parte dispositiva e motivazione, dd) omissione comunicazione di fatti costituenti illeciti disciplinari (funzioni direttive e semi-direttive), ee) omissione comunicazione al C.S.M. sussistenza situazioni di incompatibilità (per le funzioni direttive e semi-direttive), ee-bis) omessa adozione iniziative sui ritardi (per le funzioni direttive e semi-direttive), ee-ter) omissione comunicazione al C.G. o C.D. Cass. Dei ritardi e della mancata collaborazione al piano di rientro dei ritardi (funzioni direttive e semi-direttive), ff) adozione di provvedimenti non previsti da norme vigenti ovvero sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza, gg)* emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, determinata da negligenza grave ed inescusabile, gg)** induzione dell'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, omettendo di trasmettere al giudice, per negligenza grave ed inescusabile, elementi rilevanti, gg-bis) inosservanza dell'articolo 123 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie dl codice di procedura penale, di cui al D. Lgs. 271/1989. Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni (art. 3): a) uso qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri, b) frequentazioni-rapporti di affari con persona (sottoposta a procedimento penale – di prevenzione comunque trattato dal magistrato) dichiarata delinquente abituale, c) svolgimento di incarichi extragiudiziari non autorizzati, d) svolgimento attività incompatibili con la funzione giudiziaria, e) ottenimento, direttamente o indirettamente, di prestiti o agevolazioni, g) partecipazioni ad associazioni segrete o i cui vincoli sono incompatibili con le funzioni giudiziarie, h) iscrizione o partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario, i) uso strumentale della qualità, diretto a condizionare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste, l-bis) indebito condizionamento del C.S.M. al fine di ottenere un ingiusto vantaggio per sé o altri o arrecare un danno ingiusto ad altri, l-ter) omessa comunicazione del componente del C.S.M. agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illecito disciplinare ex lett. l-bis). Costituiscono illeciti disciplinari conseguenti a reato (art. 4): fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del magistrato.

Graf. 9 - Percentuale delle incolpazioni per violazioni dei doveri dei magistrati. Anno 2024



Il grafico 10 confronta il numero delle incolpazioni negli anni 2023 e 2024. Le violazioni commesse dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni erano state 124 nel 2023, il 20% in più rispetto alle medesime registrate nell'anno appena trascorso. Le violazioni dei doveri nell'ipotesi prevista dall'articolo 3, che erano state invece 23 nell'anno 2023, sono divenute 3 (-87%) nel 2024. Gli illeciti disciplinari conseguenti a reato sono, infine, passati da 1 nel 2023 a 8 nel 2024.

Graf. 10 - Violazioni rispetto agli articoli del D. Lgs 109/2006. Anni 2023 -2024



In tabella 13 è riportato il dettaglio delle incolpazioni notificate nell'anno 2024.

Tabella 13 – Numero di incolpazioni per violazioni degli articoli del D. Lgs 109/2006. Anno 2024

	Incolpazione	2024
Nell'esercizio delle funzioni (art.2)	a) ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti	10
	c) inosservanza obbligo di astensione	1
	d) comportamenti abitualmente o gravemente scorretti	14
	e) ingiustificata interferenza	1
	ff) adozione di provvedimenti non previsti da norme vigenti ovvero sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza	2
	g) grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile	27
	h) travisamento fatti determinato da negligenza inescusabile	2
	l) emissione di provvedimenti privi di motivazione	5
	n) reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari, delle direttive o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici	10
	o) indebito affidamento di attività rientranti nei propri compiti	1
	q) reiterati, gravi e ingiustificati ritardi	23
	v) pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino affari in corso di trattazione	2
	q-bis) omessa collaborazione nell'attuazione del piano di rientro dei ritardi /reiterazione delle condotte che hanno imposto il piano	1
	totale (art. 2)	99
Fuori dall'esercizio delle funzioni (art. 3)	a) uso qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri	1
	d) svolgimento attività incompatibili con la funzione giudiziaria	2
	totale (art. 3)	3
Conseguenti a reato (art. 4)	d) fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del magistrato	8
	totale (art. 4)	8
Totale incolpazioni		110

Le violazioni maggiormente contestate nel 2024 sono quelle dell'art. 2, comma g), “grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile” e dell'art. 2, comma q), “reiterati, gravi e ingiustificati ritardi”, rispettivamente pari al 24,5% ed al 21% del totale delle incolpazioni.

GANGEMI EDITORE[®]
INTERNATIONAL^{SPA}

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2025
www.gangemieditore.it

