

RICCARDO FUZIO

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017*

Roma, 26 gennaio 2018

La libertà non è la libertà di fare qualsiasi cosa potreste voler fare; è la libertà di fare qualsiasi cosa vi piaccia fino a quando rispettate i diritti morali, propriamente intesi, degli altri. È la libertà di spendere le vostre proprie legittime risorse o di utilizzare la vostra propria legittima proprietà in qualsiasi modo vi sembri meglio. Ma così intesa la vostra libertà non include la libertà di sottrarre le risorse di qualcun altro, o di ferirlo in modi di cui voi non avete nessun diritto.

L'agnello sarebbe più felice con questa concezione della libertà, anche se il lupo potrebbe non esserlo.

(R. Dworkin, La giustizia in toga, 2006)

SOMMARIO

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2017

Premessa	<i>pag. 1</i>
1. Il settore penale	<i>pag. 5</i>
<i>a) La legge 23 giugno 2017, n. 103 (cd. riforma Orlando), nella prospettiva del processo di legittimità</i>	
<i>b) Le nuove regole generali delle impugnazioni. I novellati articoli 581 e 546 c.p.p.</i>	
<i>c) L'elisione di alcune tipologie di ricorso per Cassazione: quello personale dell'imputato; quello contro la sentenza di patteggiamento; quello del pubblico ministero in caso di "doppia conforme" assolutoria</i>	
<i>d) La semplificazione del giudizio d'inammissibilità dei ricorsi</i>	
<i>e) Inasprimento delle sanzioni pecuniarie per i ricorsi inammissibili</i>	
<i>f) Ampliamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio</i>	
<i>g) Attribuzione al giudice di merito del giudizio di rescissione del giudicato</i>	
<i>h) Snellimento della procedura in materia di correzione dell'errore materiale. Autonomo rilevamento dell'errore di fatto</i>	
<i>i) Reintroduzione del rito camerale partecipato in materia cautelare reale</i>	
<i>j) Rafforzamento della funzione nomofilattica delle Sezioni Unite</i>	
<i>k) Le modifiche normative in materia di giudizio d'appello: la reintroduzione del concordato sui motivi di gravame</i>	
<i>l) Ancora in materia di appello: l'impugnazione del pubblico ministero riferita alla valutazione della prova dichiarativa. L'automatica rinnovazione dell'istruzione dibattimentale</i>	
<i>m) Le altre riforme. Le intercettazioni</i>	

- n) Il Codice antimafia e le misure di prevenzione*
- o) La prescrizione*
- p) Una valutazione di sintesi. Dialogo delle giurisprudenze e legalità in materia penale*
- q) L'esecuzione della pena e la situazione carceraria*
- r) L'attività del settore penale nel 2017. Analisi statistica*

2. Rapporti con gli uffici del pubblico ministero

pag. 35

- a) Il ruolo della Procura generale*
- b) Il modello organizzativo dell'Ufficio*
- c) Le problematiche affrontate e le iniziative adottate nel 2017*
 - c.1) Il terrorismo: in particolare i reati-spia*
 - c.2) La materia ambientale*
 - c.3) L'avocazione*
 - c.4) Le spese di giustizia*
 - c.5) Le indagini in tema di reati societari*
 - c.6) Il concordato sui motivi di appello*
 - c.7) Le nuove competenze del pubblico ministero in materia internazionale*
 - c.8) Le ulteriori iniziative*

3. Il settore civile

pag. 73

- a) Le recenti riforme e le loro ricadute*
- b) La "cameralizzazione" del processo civile di cassazione*
- c) Il Protocollo d'intesa Corte di cassazione - Procura generale e le linee-guida dell'Ufficio*
- d) Una valutazione di insieme. La centralità della funzione di legittimità e il ruolo del pubblico ministero*
- e) Un primo bilancio. Le prospettive operative*
- f) La scelta selettiva nell'intervento del Procuratore generale*
 - f.1) L'art. 363 c.p.c. e le iniziative adottate*
 - f.2) La materia del diritto di famiglia e dei minori*
- g) La legge Pinto*
- h) L'attività del settore civile nel 2017. Analisi statistica*

4. Il settore disciplinare *pag. 105*

- a) Considerazioni generali. Sistema disciplinare e deontologia. La formazione dei magistrati*
- b) Le linee di tendenza nel settore. Il confine tra ambito disciplinare e professionalità dei magistrati*
- c) L'attività della Procura generale e la giurisprudenza disciplinare. Il perimetro applicativo, le lacune e gli ambiti critici della normativa*
- d) L'attività del settore disciplinare nel 2017. Analisi statistica*

5. L'attività internazionale *pag. 125*

6. Il settore informatico *pag. 135*

7. Le attività formative *pag. 141*

8. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo *pag. 145*

- a) Le mafie nostrane: modi di operare ed evoluzione*
 - a.1) Cosa nostra*
 - a.2) Camorra*
 - a.3) 'Ndrangheta*
 - a.4) Criminalità organizzata pugliese*
- b) Le attività del Servizio Cooperazione Internazionale*
- c) Contrasto al fenomeno terroristico*
- d) Immigrazione clandestina e tratta di esseri umani*
- e) Il Servizio "misure di prevenzione"*
- f) Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata. Il Servizio "operazioni sospette"*

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Comunicazione orale del Procuratore generale all'Assemblea
generale della Corte di cassazione

pag. 163

PARTE III

ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia
disciplinare

pag. 171

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2017

PREMESSA

Il 2017 appare, ad un bilancio consuntivo necessariamente sintetico, un anno di transizione nel servizio di giustizia e, soprattutto, nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità. L'affanno insostenibile degli anni scorsi, l'"assedio" – come è stato definito con formula plastica il numero di procedimenti riversato su una Corte di cassazione che non è istituzionalmente deputata a trattare un simile carico – sembra, da alcuni importanti segnali, potersi dire in complessivo, anche se naturalmente non immediato, contenimento; e d'altra parte, al dato quantitativo sembra anche accompagnarsi, oggi, una diversa consapevolezza nei protagonisti del servizio, una ripresa – ancora in parte contraddittoria ma significativa – di una cultura della giurisdizione che, al fondo, si propone anche di ricucire un necessario rapporto di fiducia, oltre che con la componente necessaria del processo, ossia il libero foro, con coloro che alla giustizia chiedono risposte; un rapporto fiduciario che è stato purtroppo gravemente incrinato da singolari e gravi – ancorché isolati – episodi, oggetto di attenzione mediatica.

La "nuova" cultura che appare emergere in realtà non è nuova, anzi; essa si rivolge al ripristino di una modalità di svolgimento della funzione giudiziaria che, semplicemente, ripete i tratti che la Costituzione le ha sempre assegnato. Un apparente ritorno al passato, nel segno invece della modernità: nella strada cioè del ripristino di quei connotati fondanti – la chiarezza; la prevedibilità e coerenza delle decisioni; la contrazione dei tempi superflui; l'armonia e la cooperazione istituzionale; la correttezza dei comportamenti; l'uniformità dei modi investigativi; le

tante declinazioni dell'uguaglianza, in una parola – che colmano il fossato che rischia di aprirsi tra istituzione e cittadini, nel cui nome i giudizi sono resi, quando quei connotati si diradano, per le cadute di efficienza e di tempestività della funzione o per le patologie di comportamenti impropri.

In questa opera, volta a restituire credibilità e razionalità alla giurisdizione e al servizio di giustizia nel suo complesso, cooperano oggi più elementi, a vari livelli.

Il piano legislativo, innanzitutto. Le ampie riforme materiali e processuali, nel settore penale, recate dall'iniziativa promossa dal Ministro della giustizia; e la profonda modifica innestata sul rito di cassazione, nel settore civile, sono i segnali di una reale attenzione (perfettibile, certo, ma pur sempre da salutare con piena adesione) del primo potere per la funzionalità del servizio giustizia e, in esso, per la specifica “questione Cassazione”. Pertanto, a queste importanti riforme nei due campi, penale e civile, sono ampiamente dedicate le riflessioni e le valutazioni del presente Intervento.

Il piano organizzativo, poi: nel quale un ruolo sempre maggiore è rivestito dal consenso raccolto tra i protagonisti del processo – giurisdizione, libero foro, Avvocatura dello Stato – intorno a moduli applicativi delle stesse riforme, rivolti a pre-definirne alcuni snodi e così a renderne più efficiente e snella la fase operativa. La stagione dei Protocolli di intesa si è aperta già da tempo e troverà ulteriori spazi di adeguamento e di messa a punto, sia tra gli Uffici – non solo la Corte e la Procura generale, ma, su un più vasto ambito, tra Procure distrettuali o territoriali e altre istanze pubbliche, in particolare per quanto riguarda le indagini penali – sia nella dialettica con la componente dell'avvocatura, cui va dato atto di una rinnovata attenzione e di una forte disponibilità, in vista della migliore gestione del processo.

E, non ultimo, il piano auto-organizzativo, che si esprime nella ricerca, sia all'interno degli uffici, di legittimità come di merito, e sia nelle relazioni tra di essi, delle forme e dei modelli di lavoro maggiormente coerenti con gli obiettivi cui la funzione giudiziaria è rivolta, non soltanto in relazione alla risposta decisoria ma anche agli strumenti, imprescindibili, del coordinamento e della condivisione; questo

piano, che per così dire riempie quegli spazi che la legislazione generale e astratta non potrebbe arrivare a regolare, trova la sua più evidente espressione nella complessa e ricca attività che fa capo all'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, e la rassegna delle molte attività svolte dall'Ufficio in questo settore ne dà conto.

Ma accanto alle iniziative più strettamente legate al processo – che valorizzano, in fondo, le medesime coordinate culturali sottese all'art. 6 appena citato, ossia le ragioni della uniformità, della prevedibilità, del coordinamento, del circuito di comunicazione legittimità-merito; e si pensi, allora, allo strumento della richiesta di enunciazione del principio di diritto, costituito dall'art. 363 c.p.c. – stanno, su un versante sempre delicato e “sensibile”, gli obiettivi di garanzia disciplinare e deontologica della magistratura, ai quali l'Ufficio guarda con una attenzione peculiare, nell'equilibrio – non sempre agevole – tra necessaria sanzione degli abusi individuali e fermo rispetto dei limiti a tutela dell'autonomia e indipendenza della giurisdizione. La rassegna dell'attività in questo settore espone le linee di tendenza emerse nell'anno decorso.

La crescita della proiezione internazionale, testimoniata dal marcato incremento dell'attività della struttura dell'Ufficio a ciò preposta, si collega alla ormai acquisita consapevolezza della impossibilità di “confinare” il diritto nello spazio interno, e questo così sul versante che si usa caratterizzare nel segno del “dialogo” tra le istituzioni giudiziarie, come – in diversa direzione – sul piano della cooperazione sovranazionale e dell'allargamento dell'orizzonte investigativo nel contrasto alla criminalità. Un terreno, quest'ultimo, nel quale l'impegno della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, istituita presso la Procura generale, reca un apporto essenziale, come può facilmente trarsi dalla relativa illustrazione delle varie attività svolte.

Altri ambiti hanno, ancora, spazio, in questo Intervento, e costituiscono per la prima volta in questa sede oggetto di specifica informazione: il supporto dell'informatica giudiziaria, risorsa dell'efficienza del sistema; e la formazione culturale e l'aggiornamento dei magistrati, oggetto di molte iniziative svolte in piena

sinergia con la Corte di cassazione.

In breve, la gamma di compiti e di attribuzioni che fanno capo alla Procura generale la collocano, nella dimensione nazionale, in una posizione unica, in cui essa può operare da fattore propulsivo e da volano delle riforme.

Di tutto ciò l'Intervento che segue si propone di offrire al lettore una rassegna, nella consapevolezza che molto percorso è ancora da tracciare, ma nella certezza che un simile impegno, che anima l'intero Ufficio – magistrati e personale amministrativo –, avrà modo di continuare a svolgersi.

1. IL SETTORE PENALE

a) La legge 23 giugno 2017, n. 103 (cd. riforma Orlando), nella prospettiva del processo di legittimità

Il sovraccarico di pendenze che affligge la giustizia italiana si manifesta in modo particolarmente gravoso nell'ambito della giurisdizione penale di legittimità. Questa osservazione non riflette una novità ma ripropone l'esperienza che la giurisdizione vive da troppo tempo.

Le sopravvenienze in Cassazione, nel settore penale, si attestano ormai stabilmente al di sopra dei sessantamila nuovi ricorsi annui. La risposta, affidata ai giudici della Corte di legittimità e a questa Procura generale, risulta certamente tempestiva dal momento che i processi vengono trattati mediamente nell'arco di circa otto mesi. Questo lusinghiero risultato non attenua l'esigenza di misure utili a ridurre le pendenze e a semplificare la trattazione dei ricorsi.

Se questa è ancora oggi la più significativa emergenza, un particolare significato riveste allora la considerazione della legge 23 giugno 2017, n. 103, entrata in vigore il 3 agosto 2017, la cd. riforma Orlando, dal nome del Ministro della giustizia proponente. Buona parte di questo ampio intervento normativo è infatti dedicato alla disciplina delle impugnazioni.

La riforma del rito processuale, per quanto involge direttamente o indirettamente il giudizio di legittimità, si concentra su tre fronti: quello delle regole generali delle impugnazioni; quello propriamente riferito al ricorso per cassazione e al conseguente giudizio di legittimità; quello, infine, del rito di appello.

Sul primo fronte, deve essere evidenziata la nuova disciplina della forma dell'impugnazione (art. 581 c.p.p.) e dei requisiti della sentenza (art. 546 c.p.p.).

Sul secondo fronte, la riforma è intervenuta sulla disciplina del ricorso per Cassazione. In primo luogo, essa cancella alcune tipologie di ricorso (per esempio,

intervenendo sugli articoli: 448, comma 2-*bis*, 608, comma 1-*bis*, 613 comma 1, 625-*ter* c.p.p.). In secondo luogo, il legislatore semplifica il giudizio di inammissibilità dei ricorsi per Cassazione (art. 610, comma 5-*bis*, c.p.p.) e, nella medesima logica, innalza le sanzioni pecuniarie per i ricorsi inammissibili (art. 616 c.p.p.). In terzo luogo, sempre nella prospettiva della semplificazione del giudizio di legittimità, si muove l'incremento delle ipotesi di annullamento senza rinvio (art. 620, comma 1, lettera *l*), c.p.p.). In quarto luogo, la riforma sottolinea il ruolo nomofilattico delle Sezioni Unite con una disciplina che ne enfatizza la funzione (art. 618, comma 1-*bis*, c.p.p.).

Sul terzo fronte, la riforma tocca poi il giudizio di appello, con interventi che sono destinati a riflettersi sul giudizio di legittimità. Si tratta della riduzione del raggio d'azione dell'appello del pubblico ministero (art. 603, comma 3-*bis*, c.p.p.) e della reintroduzione del concordato anche con rinuncia ai motivi d'appello (art. 599-*bis* c.p.p.).

b) Le nuove regole generali delle impugnazioni. I novellati articoli 581 e 546 c.p.p.

Il giudizio di legittimità, come giudizio d'impugnazione, sconta non di rado il defatigante scrutinio di censure che difettano di specificità. Sovente, infatti, il ricorso per Cassazione così connotato costituisce la reiterazione di un appello parimenti aspecifico. Le Sezioni Unite penali (sentenza n. 8825/2016) hanno in proposito statuito che l'appello, al pari del ricorso per cassazione, è inammissibile per difetto di specificità dei motivi quando non risultano esplicitamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto o di diritto poste a fondamento della decisione impugnata. Su questo solco, la novella dell'art. 581 c.p.p., in materia di "forma dell'impugnazione", esige che siano specificamente enunciate non più solo le ragioni di diritto e le circostanze di fatto che sorreggono ogni richiesta, ma anche i "capi o i punti della decisione ai quali si riferisce" l'atto (lettera *a*), "le prove delle

quali si deduce l'inesistenza, l'omessa assunzione o l'omessa o erronea valutazione" (lettera *b*) e "le richieste, anche istruttorie" (lettera *c*). Si tratta di una scelta legislativa che conferma un chiaro orientamento della esegesi di legittimità. Occorre peraltro notare che l'art. 581 c.p.p. contiene un'espressa previsione di inammissibilità. Si tratta di una norma forse superflua, dato che la violazione della regola è già sanzionata dall'art. 591 c.p.p.

Sotto altro e complementare profilo, la modifica dell'art. 581 c.p.p. deve essere letta in collegamento con la nuova norma dell'art. 546 c.p.p. in materia di motivazione. La novella ha sostituito la lettera *e*) dell'art. 546 c.p.p. Alla stregua di questa modifica, la motivazione deve scandirsi in quattro distinti momenti, riferiti all'accertamento dei fatti di cui all'imputazione e alla loro qualificazione giuridica, alla punibilità e alle sanzioni applicate (pene e misure di sicurezza), alla responsabilità civile derivante dal reato e infine all'accertamento di ogni altro fatto da cui dipende l'applicazione di norme processuali.

Su ciascuno di questi aspetti, è richiesta l'esposizione concisa dei "motivi di fatto e di diritto" posti a base delle determinazioni assunte, con particolare riguardo ai "risultati acquisiti", ai "criteri di valutazione della prova adottati" e alle "ragioni" per cui non sono state ritenute "attendibili le prove contrarie".

La finalità di questo intervento riformatore è esplicitamente quella di proporre un modello legale della motivazione in fatto, capace di esporre il ragionamento probatorio. La previsione di una schematica struttura della motivazione sembra finalizzata a promuovere l'intelligibilità del suo contenuto. Questo schema uniformato è destinato a semplificare e a rendere più chiaro ed efficace non solo l'esercizio del diritto di impugnazione ma, corrispondentemente, anche l'intervento del giudice di quest'ultima.

c) L'elisione di alcune tipologie di ricorso per Cassazione: quello personale dell'imputato; quello contro la sentenza di patteggiamento; quello del pubblico ministero in caso di "doppia conforme" assolutoria

Nell'esperienza del giudizio di legittimità, il ricorso proposto personalmente dall'imputato (già previsto dall'art. 613, comma 1, c.p.p.) ha pesato negativamente. Innanzitutto in termini di qualità dello strumento di garanzia, affidato verosimilmente a difensori che difettano dell'abilitazione al patrocinio dinanzi alla Corte di cassazione. L'opera così prestata da professionisti non abilitati (oltretutto verosimilmente irregolarmente remunerati) ha avuto un impatto quantitativamente rilevante, stabilizzandosi intorno al venti per cento dei ricorsi totali. La soppressione del ricorso personale, quindi, non costituisce una compressione del diritto di difesa, semmai la promozione di un suo più qualificato e efficace esercizio.

Altra limitazione all'accesso alla sede di legittimità introdotta dalla riforma è quella che riguarda la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti. Il comma 2-*bis* dell'art. 448 c.p.p. dispone ora infatti che “il pubblico ministero e l'imputato possono proporre ricorso per cassazione contro la sentenza solo per motivi attinenti all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e all'illegalità della pena o della misura di sicurezza”. Mettendo fine alla irrazionale possibilità – ampiamente esercitata – per l'imputato di censurare la sentenza che accoglieva integralmente la sua proposta di pena, la nuova norma fissa un limite che si giustifica con il carattere schiettamente negoziale del patteggiamento.

La terza limitazione introdotta alla facoltà di ricorrere per Cassazione è quella che riguarda il pubblico ministero, allorché si versi nel caso della cd. doppia conforme assolutoria. L'art. 608, comma 1-*bis*, c.p.p. dispone infatti che “se il giudice di appello pronuncia sentenza di conferma di quella di proscioglimento, il ricorso per cassazione può essere proposto solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 606”. In proposito deve rilevarsi che non è chiaro quanto deflattiva possa rivelarsi questa norma, atteso il numero non esteso dei ricorsi del pubblico ministero. Ma, a parte questo dato quantitativo, può lasciare perplessi che la parte pubblica sconti l'impossibilità di censurare una eventuale doppia difettosa

motivazione, evenienza non certo impossibile.

d) La semplificazione del giudizio d'inammissibilità dei ricorsi

La statistica segnala che una quota relevantissima di ricorsi per cassazione va incontro alla declaratoria di inammissibilità. Questo destino riguarda non i soli ricorsi trattati dalla sezione-filtro, la settima, ma anche una quota rilevante di quelli che superano questa prima scrematura; basti considerare che, nel corso del 2017, 26.353 sono stati gli esiti di inammissibilità sui 27.186 procedimenti definiti dalla VII sezione penale e che, d'altra parte, allo stesso esito di inammissibilità sono andati incontro 12.614 ricorsi per cassazione presso le altre sezioni, per un totale, dunque, di ben 38.967 pronunce di questo tipo sulla cifra complessiva di 56.760 procedimenti esauriti nell'anno.

Si tratta di un lavoro esteso e defaticante per la giurisdizione di legittimità. Risponde allora ad una logica di plausibile semplificazione procedurale il nuovo comma *5-bis* inserito nell'art. 610 c.p.p.: “Nei casi previsti dall'articolo 591, comma 1, lettere *a)*, limitatamente al difetto di legittimazione, *b)*, *c)*, esclusa l'inosservanza delle disposizioni dell'articolo 581, e *d)*, la corte dichiara senza formalità di procedura l'inammissibilità del ricorso. Allo stesso modo la corte dichiara l'inammissibilità del ricorso contro la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e contro la sentenza pronunciata a norma dell'articolo *599-bis*. Contro tale provvedimento è ammesso il ricorso straordinario a norma dell'articolo *625-bis*”. La Cassazione può così dichiarare l'inammissibilità del ricorso “senza formalità di procedura” anzitutto in ipotesi di “vizi formali”, ossia nel caso di difetto di legittimazione a impugnare, di non impugnabilità del provvedimento, di violazione delle disposizioni di cui agli artt. 582, 583, 585, 586 c.p.p. e di rinuncia all'impugnazione. Le medesime regole operano anche nel caso di inammissibilità del ricorso avverso la sentenza di patteggiamento e della sentenza emessa ai sensi del nuovo concordato sui motivi di appello di cui all'art. *599-bis* c.p.p. Il provvedimento

dichiarativo dell'inammissibilità può essere impugnato con il rimedio straordinario di cui all'art. 625-*bis* c.p.p.

e) Inasprimento delle sanzioni pecuniarie per i ricorsi inammissibili

Persegue – a valle – una logica deflattiva dell'esorbitante pendenza di ricorsi anche l'innalzamento delle sanzioni pecuniarie per quelli dichiarati inammissibili (art. 616 c.p.p.). La novella del 2017 prevede innanzitutto la possibilità di un cospicuo incremento (fino al triplo) della somma da versare a favore della cassa delle ammende in caso di inammissibilità o reiezione del ricorso. Il nuovo comma 1-*bis* della stessa disposizione impone poi l'adeguamento biennale degli importi stabiliti al comma 1 alle variazioni ISTAT dei prezzi al consumo. Peraltro, analoga previsione è stata inserita nell'art. 48 c.p.p., relativamente alla richiesta di rimessione del processo.

f) Ampliamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio

Sempre nella prospettiva della semplificazione del giudizio di legittimità, il legislatore ha esteso le ipotesi di annullamento senza rinvio. La riforma è intervenuta sull'art. 620 c.p.p., con l'integrale sostituzione della lettera *l*).

La Corte deve innanzitutto annullare senza rinvio “quando ritiene di poter decidere, non essendo necessari ulteriori accertamenti”. Non pare potersi condividere il timore, prospettato dalla dottrina, che la Corte tenda a un'eccessiva espansione dei propri poteri cognitivi, valorizzando mere esigenze di economia processuale.

La seconda ipotesi contemplata dalla norma di chiusura è quella in cui la Corte può limitarsi a rideterminare la pena “sulla base delle statuizioni del giudice di merito”. La norma di nuovo conio conferma l'orientamento consolidato, secondo cui il presupposto affinché la Corte possa procedere alla determinazione della pena è la possibilità di correggere la decisione senza dover formulare giudizi di merito.

La terza ipotesi prevista dalla nuova disciplina riguarda il caso in cui la Corte ritenga altrimenti “superfluo il rinvio”. Si tratta di una norma di chiusura, peraltro già presente nella disciplina modificata.

g) Attribuzione al giudice di merito del giudizio di rescissione del giudicato

Altro intervento rivolto a determinare uno snellimento delle competenze – dunque dei carichi di lavoro – del giudice di legittimità è costituito dalla sottrazione del giudizio di rescissione del giudicato alla competenza della Corte di cassazione. Il legislatore ha abrogato l’art. 625-ter c.p.p., attribuendo la competenza a giudicare sulla rescissione del giudicato alla corte d’appello, *ex art. 629-bis c.p.p.* La dottrina ha criticato la scelta di inserire la disciplina relativa nel titolo dedicato alla revisione. Si lamenta trattarsi di un’opzione discutibile sul piano sistematico dato che la rescissione è un rimedio straordinario, che ha in comune con la revisione solo la competenza. Risulta infatti singolare che la disciplina della rescissione sia inserita tra l’art. 629 c.p.p., che disciplina i provvedimenti impugnabili con revisione, e l’art. 630 c.p.p., che a sua volta individua i casi di revisione.

h) Snellimento della procedura in materia di correzione dell’errore materiale.

Autonomo rilevamento dell’errore di fatto

Con riguardo al ricorso straordinario per errore materiale o di fatto, il nuovo art. 625-bis c.p.p. ha introdotto due importanti modifiche procedurali. È stata innanzitutto snellita la procedura per la correzione dell’errore materiale, che – qualora attivata d’ufficio – non deve più essere trattata in apposita udienza camerale a norma dell’art. 127 c.p.p. Il risparmio di tempo così perseguito si giustifica considerando per un verso che si tratta di correggere soltanto un errore materiale e non di fatto e, per altro verso, che la correzione può compiersi esclusivamente in favore del condannato. In secondo luogo, si consente alla Corte di cassazione di rilevare autonomamente

l'errore di fatto, pure in mancanza di sollecitazione delle parti. Appare probabilmente eccessiva la preoccupazione, da taluno paventata, che questa disciplina finisca per scardinare la natura di mezzo di impugnazione del ricorso straordinario per errore di fatto *ex art. 625-bis c.p.p.*

i) Reintroduzione del rito camerale partecipato in materia cautelare reale

Il legislatore del 2017 è intervenuto sul ricorso per cassazione in materia cautelare reale, “correggendo” quanto stabilito dalle Sezioni Unite appena un anno e mezzo prima. La sentenza n. 51207/2015, Maresca, superando una esegesi che durava da ventisette anni, aveva infatti statuito che il procedimento in camera di consiglio innanzi alla Corte di cassazione avente ad oggetto i ricorsi *ex art. 325 cod. proc. pen.* in materia di sequestri dovesse svolgersi nelle forme del rito (non “partecipato”) previsto dall’art. 611 cod. proc. pen. e non in quelle di cui all’art. 127 cod. proc. pen.

Il legislatore ha rivisto questa opzione interpretativa, ed ha quindi inserito, nel comma 3 dell’art. 325 c.p.p., il riferimento al comma 5 dell’art. 311 c.p.p. che stabilisce che la decisione debba essere assunta all’esito di una camera di consiglio celebrata con le forme dell’art. 127 c.p.p., cioè con la facoltà dei difensori di partecipare. Soluzione ragionevole, sia in termini efficacia sia sul piano delle garanzie, che questa Procura generale ha da sempre ritenuto essere quella adeguata.

j) Rafforzamento della funzione nomofilattica delle Sezioni Unite

Con il palese intento di accentuare la funzione nomofilattica della Cassazione il legislatore è intervenuto sull’art. 618 c.p.p. Innanzitutto, il nuovo comma 1-*bis* della disposizione codicistica prevede un meccanismo finalizzato a ridurre i contrasti giurisprudenziali: sull’esempio di quanto dispone il codice del rito civile (art. 374, terzo comma, c.p.c.), si prevede che la Sezione semplice, quando non condivide un principio di diritto affermato dalle Sezioni unite, deve rimettere la decisione del

ricorso a queste ultime. In secondo luogo, il comma 1-ter fa salva, per le Sezioni unite, la possibilità di pronunciarsi sulla questione di diritto loro sottoposta, nonostante l'inammissibilità del ricorso per causa sopravvenuta. Anche questo istituto ricalca la simile disposizione contenuta nell'art. 363, terzo comma, c.p.c.

Attraverso queste previsioni, come detto inedite nel sistema processuale penale ma largamente sperimentate e applicate nel campo del rito civile, da un lato si rafforza il valore del precedente reso dalla massima espressione del giudice di legittimità, la Corte a Sezioni unite; dall'altro, con l'enunciazione del principio di diritto anche in procedimenti ad esito sterile si apre la possibilità di indicare linee interpretative destinate a valere in via preventiva e così indirettamente utili a ridurre il contenzioso su determinati temi.

La preoccupazione, espressa da alcuni commentatori, di una sorta di "irrigidimento verticistico" della giurisdizione di legittimità, a discapito della cd. interpretazione creativa, non appare condivisibile. In realtà è proprio la formulazione di un'esegesi di legittimità meditata e stabile che costituisce il più qualificante impegno della giurisdizione di legittimità. E tale indirizzo, nel segno della prevedibilità non solo della legge ma anche delle decisioni giudiziarie che la legge applicano, appare tanto più rilevante se collocato nel quadro complessivo del sistema attuale e delle sue ormai strutturali interrelazioni con i principi sovranazionali, i quali guardano alla concretezza e alla sostanza del servizio di giustizia, collocando, in fondo, nell'area del recessivo e del non-fisiologico le derive interpretative individualistiche o le improvvise inversioni di rotta.

k) Le modifiche normative in materia di giudizio d'appello: la reintroduzione del concordato sui motivi di gravame

Come si è detto, le criticità del giudizio d'appello – sia in termini quantitativi, sia di qualità della decisione e di correlativa chiarezza della censura in sede di legittimità – si riflettono sulla giurisdizione di legittimità. Concorre allora allo snellimento

dell'impegno della Cassazione e rende per tale via un risultato deflattivo la reintroduzione del cd. concordato anche con rinuncia ai motivi di appello. Viene infatti inserito un nuovo art. 599-*bis* c.p.p., così rubricato, che riprende la previgente disciplina contenuta nell'art. 599 c.p.p. Risulta altresì introdotto nell'art. 602 c.p.p. un nuovo comma 1-*bis* – analogo all'originario art. 602, comma 2, c.p.p. – in forza del quale, “se le parti richiedono concordemente l'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello a norma dell'articolo 599-*bis*, il giudice, quando ritiene che la richiesta deve essere accolta, provvede immediatamente; altrimenti dispone la prosecuzione del dibattimento. La richiesta e la rinuncia ai motivi non hanno effetto se il giudice decide in modo difforme dall'accordo”.

Il legislatore ha opportunamente limitato l'ambito di applicazione del “nuovo” concordato richiamando sostanzialmente le preclusioni oggettive e soggettive di accesso al patteggiamento allargato (ossia quelle dell'art. 444, comma 1-*bis*, c.p.p., con l'esclusione dei recidivi reiterati, in linea con quanto indicato nelle sentenze della Corte costituzionale).

Per altro verso, è previsto che, ferma l'autonomia del pubblico ministero di udienza (art. 53, comma 1, c.p.p.), “il procuratore generale presso la corte di appello, sentiti i magistrati dell'ufficio e i procuratori della Repubblica del distretto, indica i criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell'udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti”. Chiara la plausibile finalità di garantire uniformità di trattamento.

l) Ancora in materia di appello: l'impugnazione del pubblico ministero riferita alla valutazione della prova dichiarativa. L'automatica rinnovazione dell'istruzione dibattimentale

Nel quadro di una particolare attenzione che l'ordinamento presta alla valutazione della prova dichiarativa nel processo d'appello, il legislatore della riforma ha introdotto una specifica disciplina con riguardo all'appello del pubblico ministero

contro la sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa. Il nuovo art. 603, comma 3-bis, c.p.p. dispone che “nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, il giudice dispone la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale”. Sempre e comunque, dunque.

Orbene, è evidente che legislatore si è mosso nel solco di quanto statuito dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 27620/2016) al fine di adeguarsi ai dettami di alcune ben note decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo relative alla violazione dell’art. 6 CEDU.

Occorre tuttavia rilevare che la nuova disciplina sopravanza – non del tutto convincentemente – ciò che le Corti hanno affermato. La Cassazione ha in realtà stabilito che il giudice d’appello deve procedere all’esame dei soli soggetti le cui dichiarazioni siano state “ritenute decisive ai fini del giudizio assolutorio di primo grado”. La Corte di Strasburgo, da parte sua, riconosce l’esistenza di possibili deroghe al principio di immediatezza. Il legislatore della riforma propone invece una regola meccanica, fonte di possibili diseconomie processuali, secondo la quale la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale deve essere svolta a prescindere da ogni più specifica considerazione della vicenda processuale.

m) Le altre riforme. Le intercettazioni

Ma, al di là della cd. riforma Orlando sul sistema delle impugnazioni e, quindi, sul giudizio di cassazione, l’anno appena trascorso ha registrato, nella materia penale, altre novità normative di notevole spessore e di sicura e futura incidenza sulla giurisdizione penale.

Va riconosciuto al legislatore storico il merito dell’impegno speso per portare a compimento progetti riformatori in settori del diritto penale sostanziale e di quello processuale penale di notevole impatto nella quotidianità della giurisdizione penale, settori che – proprio per la loro incidenza sui diritti fondamentali dei cittadini ed, al

contempo, sull'efficienza dell'accertamento giudiziario – da tempo ormai richiedevano un intervento di chiarificazione e di riforma da parte del potere dello Stato a ciò deputato.

Il riferimento è innanzitutto, in ambito processuale, alla disciplina in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in ordine alla quale la legge n. 103/2017, al comma 82 dell'art. 1, recava la delega al Governo per la relativa riforma ed il cui decreto legislativo è stato approvato il 29 dicembre 2017.

Non compete a questo Ufficio alcuna valutazione “di sistema” delle linee portanti della riforma in questione e della sua specifica disciplina: sarà infatti la sua concreta applicazione futura ad evidenziarne, eventualmente, gli snodi ermeneutici ed applicativi maggiormente problematici e, in questa sede, non può che sospendersi ogni preventiva osservazione. Fin d'ora, tuttavia, può senz'altro apprezzarsi il *fil rouge* assiologico che informa l'intervento riformatore, sicuramente rinvenibile in una più intensa tutela del diritto fondamentale alla riservatezza dei cittadini – di cui sono traccia l'introduzione della nuova fattispecie incriminatrice dell'art. 617-*septies* cod. pen. (*Diffusione di riprese e registrazioni fraudolente*); il divieto di trascrizione, anche sommaria, delle comunicazioni o conversazioni ritenute irrilevanti per le indagini, sia per l'oggetto che per i soggetti coinvolti, nonché di quelle che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge; una più attenta ed analitica disciplina della conservazione e della selezione dei materiali intercettati; una disciplina per il cd. captatore informatico in dispositivi telefonici portatili (il *trojan horse*) – senza deflettere sull'efficacia ed operatività del mezzo tecnico.

Soprattutto, pare di poter fin d'ora evidenziare che l'intervento riformatore, se accentua il ruolo del pubblico ministero quale garante della riservatezza della documentazione compendio dell'intercettazione, al contempo ne esalta anche la funzione propulsiva e di effettiva direzione dell'attività di questa delicata indagine tecnica.

n) Il Codice antimafia e le misure di prevenzione

Anche nell'ambito del diritto penale sostanziale si sono registrati interventi riformatori di cospicuo rilievo. Uno di essi ha riguardato la riforma del cd. Codice Antimafia, definitivamente approvata dal Parlamento il 27 settembre 2017 ed oggetto della legge 17 ottobre 2017, n. 161.

L'attenzione riformatrice si è appuntata su vari ed importanti aspetti.

Va sicuramente accolta con favore l'opportuna estensione soggettiva dell'applicazione delle misure di prevenzione (con interpolazione dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) a categorie di soggetti la cui potenziale pericolosità sociale risultava prima ignorata solo in ragione di un anacronismo normativo.

Risultano poi opportunamente considerati, ai fini della misura di prevenzione, gli indiziati del delitto previsto dall'art. 640-*bis* c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, le cui pene sono state contestualmente elevate), ma anche agli indiziati di associazione a delinquere (art. 416 c.p.) finalizzata alla commissione dei più gravi reati contro la pubblica amministrazione (in ciò, peraltro, aderendo a precise indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo); agli indiziati del delitto di *stalking*; a quelli di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p., nonché a “coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* del codice penale”.

Come è stato osservato, “è stato così posto rimedio a una delle più evidenti anomalie della disciplina delle misure di prevenzione antiterrorismo”, posto che, in passato, la prevenzione in tema di terrorismo risultava ingabbiata, quanto ad

operatività, tra i meri atti preparatori (che, secondo la lettura giurisprudenziale, risultavano rilevanti solo se muniti di una sufficiente riconoscibilità esterna) e la soglia delle condotte integranti gli estremi del tentativo punibile, con la conseguenza che “la sfera di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali veniva a configurarsi in termini residuali – invece che concorrenti – rispetto all’area di rilevanza penale delle condotte”.

Parimenti, opportuna appare la generalizzazione del potere di iniziativa della richiesta di misura di prevenzione, estesa, per il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e per il Procuratore distrettuale a tutte le fattispecie di pericolosità (e non solo a quelle connesse alla criminalità organizzata e al terrorismo). Soprattutto, è del tutto condivisibile la scelta legislativa di attribuire il potere di proposta anche al Procuratore circondariale, in via concorrente rispetto al Procuratore distrettuale, e previo coordinamento con quest’ultimo.

Ulteriore e confacente miglioria funzionale è quella riguardante l’intensificazione della comunicazione interna tra gli organi interessati all’indagine di prevenzione, mediante una serie di obblighi di comunicazione e di informazione imposti al Questore e al Direttore della D.I.A. nei confronti del Procuratore distrettuale; raccordo creato dal legislatore – anche in questo caso meritoriamente – tra gli uffici del pubblico ministero di primo e secondo grado. Precisamente, appare di decisiva incidenza operativa la previsione in forza della quale il Procuratore della Repubblica, oltre a trasmettere il proprio fascicolo al Procuratore generale presso la Corte di appello, dovrà formare, al termine del procedimento di primo grado, un fascicolo nel quale saranno raccolti tutti gli elementi investigativi e probatori eventualmente sopravvenuti dopo la decisione del Tribunale e gli atti inseriti in tale fascicolo saranno portati immediatamente a conoscenza delle parti, mediante deposito nella segreteria del Procuratore generale.

Appropriata appare anche la scelta della riforma di attribuire la competenza territoriale per i procedimenti di prevenzione, in via esclusiva, ai Tribunali aventi sede nel capoluogo di ciascun distretto, con la sola eccezione dei Tribunali

circondariali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere. La concentrazione – che supera la pregressa competenza “provinciale” – è nel segno di una concentrazione in funzione della maggiore specializzazione dell’organo giudicante, garantita anche dall’ulteriore previsione della istituzione, presso tutti i Tribunali distrettuali e le Corti d'appello, di sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione: collegi composti da almeno tre magistrati, selezionati tra quelli forniti di specifica esperienza in tale materia o nei reati di criminalità organizzata, o nelle funzioni civili, fallimentari e societarie, in modo da garantire la necessaria integrazione delle competenze. In breve: il legislatore ha avuto piena consapevolezza della natura altamente specialistica di questa tipologia di intervento giurisdizionale e, sotto il profilo organizzativo, ha coerentemente predisposto le condizioni per favorirla.

La serie, poi, di innovazioni procedurali innestate dalla riforma non può – naturalmente – essere percorsa in questa sede. In generale, può tuttavia osservarsi come l’intervento riformatore ha il merito, per un verso, di tradurre in soluzioni normative aspetti problematici della complessa prassi della prevenzione già approdati all’attenzione giurisprudenziale e, per altro verso, di assimilare tali soluzioni allo sperimentato campo del processo penale. Solo per fare qualche esempio, tra i molti possibili, si pensi: alla necessità della citazione, nel procedimento di prevenzione patrimoniale, anche dei terzi titolari di diritti reali di garanzia sui beni in sequestro (art. 23, comma 4); alla regolamentazione del rapporto tra il sequestro (totalitario o meno) delle quote sociali e quello dei beni aziendali (art. 20, comma 1; un’analogia disciplina è prevista per la confisca dal comma 1-*bis* dell’art. 24); alla previsione, introdotta nell’art. 20, comma 2, secondo cui, a seguito dell’esercizio dell’azione di prevenzione, il Tribunale, nel caso di incompletezza delle indagini patrimoniali, deve restituire gli atti all’organo proponente, indicando gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti previsti per il sequestro o delle misure alternative.

Del tutto innovativa e apprezzabile positivamente è poi la possibilità della cd. “bonifica” aziendale quale strumento alternativo all’ablazione: ciò che rappresenta

una forma di contrasto opportuno, ancorché non traumatico per l'imprenditore che lo subisce, di intervento contro le infiltrazioni criminali nelle attività imprenditoriali. La riforma ha delineato tale istituto nell'art. 34-bis: si tratta del controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende, applicabile in presenza di specifici presupposti (occasionalità dell'agevolazione ex art. 34 prestata dalle attività economiche e aziendali; il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività) e si traduce, attraverso la nomina di un amministratore giudiziario, in un costante monitoraggio, con prescrizione di obblighi all'imprenditore, volti appunto a scongiurare l'infiltrazione delle organizzazioni criminose nella gestione imprenditoriale. Il controllo giudiziario può essere disposto dal Tribunale, anche d'ufficio, sia contestualmente alla decisione che revoca la misura dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, sia nell'ambito del procedimento di prevenzione patrimoniale, qualora non si ravvisino i presupposti per il sequestro o la confisca.

Si tratta di nuove e più attuali forme di contrasto all'inquinamento delle attività imprenditoriali, adottate in via preventiva e nel tentativo di un delicato bilanciamento delle garanzie individuali.

È, in breve, il futuro delle misure di prevenzione.

o) La prescrizione

Nondimeno, nel diritto penale sostanziale, l'innovazione probabilmente più attesa per l'anno appena decorso è stata la modifica della disciplina della prescrizione.

Il tema costituisce, da sempre, un nervo scoperto del sistema italiano per ragioni fin troppo note e che, in questa sede, possono essere solo velocemente enunciate: perché la prescrizione, nella tradizione giuridica italiana si colloca direttamente nell'alveo della legalità penale (è cioè – come si dirà meglio tra breve – tematica di diritto sostanziale e non processuale, con le ovvie ricadute conseguenti); perché un sistema asfissiato dai numeri delle pendenze penali paga tributi pesanti all'estinzione

dei reati legata al decorso del tempo; perché è tema politicamente ed ideologicamente divisivo; perché le riforme del passato hanno aggravato più che risolvere le distonie di sistema; perché alle diverse modalità operative dell'istituto si legano delicati profili dell'efficienza della giurisdizione penale e della sua stessa nozione culturale e politica. Ciò ha impedito per il passato di concepire e di attuare una riforma organica dell'istituto, anche perché, in tale prospettiva, si è innestato l'inevitabile confronto con la giurisprudenza sovranazionale (di cui si dirà a breve) e, in particolare, con concezioni dell'istituto e della sua funzione assai diverse nell'orizzonte della legalità penale.

Il legislatore nazionale – in estrema sintesi – si è trovato a fronteggiare l'indilazionabile necessità di una riforma della materia, recante tuttavia serie e gravi difficoltà di vario genere: condivisione “politica” di una riforma, ma anche (eventuale) radicale abbandono della storica tradizione dell'istituto; conservazione (culturale) di principi di garanzia, ma anche esigenze di funzionalità di sistema sollecitate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; distacco completo da impostazioni del passato (dodici anni dopo la cd. legge Cirielli), ma impossibilità di ammodernare immediatamente la “macchina” giudiziaria idonea ad ospitare il cambiamento senza tradire il principio della ragionevole durata del processo.

Tali antinomie hanno generato un intervento riformatore solo parziale sul tema della prescrizione: precisamente, il legislatore – sempre attraverso l'intervento di cui alla richiamata legge n. 103/2017, commi 11-15 dell'art. 1, con le interpolazioni, di varia entità, agli artt. 159, 160 e 161 cod. pen. – ha agito sul meccanismo della sospensione della prescrizione a seguito di condanna di merito non definitiva in primo grado e in appello. Sospensione che può avere una durata massima di diciotto mesi (oltre i quali la prescrizione ricomincia a decorrere, anche là dove il grado di giudizio successivo non sia ancora giunto a sentenza) e che, in caso di condanna in primo grado, opera nel corso del giudizio d'appello o, in caso di condanna in appello, nel corso del giudizio di cassazione.

In concreto, la riforma ha attribuito un *surplus* temporale di tre anni alla

giurisdizione penale per pervenire ad una sentenza definitiva. Tale compromesso temporale supplementare si lega all'accertamento della penale responsabilità dell'imputato e permane a questa stessa condizione, posto che la sospensione viene meno *ex tunc* se l'imputato è successivamente prosciolto o la condanna viene annullata.

Accanto alla modifica principale appena descritta, l'intervento di riforma ha innestato ulteriori innovazioni; alcune sono di minore portata, quali la nuova causa di sospensione in caso di rogatorie all'estero (contemplata nel n. 3-*ter* aggiunto all'art. 159 cod. pen); la nuova decorrenza del termine prescrizione per i reati commessi in danno di soggetti minorenni, oggi coincidente con il compimento del diciottesimo anno di età (ultimo comma aggiunto dell'art. 158 cod. pen.); l'interruzione oggi conseguente anche all'interrogatorio effettuato dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero; altre appaiono di maggiore valenza di politica criminale, anche per il concreto impatto sulla quotidianità giudiziaria, come l'estensione ai più significativi reati contro la pubblica amministrazione dell'incremento della metà (anziché soltanto di un quarto) del tempo base necessario a prescrivere indicato dall'art. 157 c.p. in caso di interruzione della prescrizione (modifica dell'art. 161, secondo comma, cod. pen.).

L'intervento legislativo in materia di prescrizione non può di certo considerarsi strutturale. Rispetto ai pregressi e plurimi progetti riformatori elaborati dalle Commissioni ministeriali, l'articolato normativo in discorso ha struttura parziale ed andamento rapsodico: non è una riforma di sistema. Nondimeno, può salutarsi con soddisfazione la circostanza stessa che ai progetti di riforma sia comunque seguito un concreto svolgimento, il quale ha mutuato da quei progetti alcune linee riformatrici essenziali. Innanzitutto, l'incidenza progressiva che, rispetto al diritto all'oblio, spiega il riconoscimento della responsabilità dell'imputato, legandosi alle condanne di primo grado e di appello altrettante cause di sospensione dei termini di prescrizione: ciò che indubbiamente rappresenta un'importante svolta culturale dell'istituto. D'altra parte, in tale logica, una "riserva" temporale di ulteriori tre anni

per l'imputato che ha riportato la duplice condanna in primo grado e in appello rappresenta un utile antidoto contro la "morte" del processo proprio là dove esso genera un risultato significativo per la collettività.

A ciò si aggiunga che l'incremento dei termini, in caso di interruzione della prescrizione, per talune tipologie di reato di particolare allarme sociale (quali quelli commessi contro la pubblica amministrazione), se non abbraccia il ritorno al passato della suddivisione dei reati per fasce di gravità crescente, dimostra tuttavia una ritrovata sensibilità del legislatore sulla tematica del processo a esito inutile.

L'auspicio è che – pur nella *concordia discors* che il tema politicamente genera – il legislatore possa tornare a completare questo primo segmento di riforma attuata.

p) Una valutazione di sintesi. Dialogo delle giurisprudenze e legalità in materia penale.

Volendo fissare in un unico fotogramma e rendere in una metaforica istantanea il senso di quanto complessivamente accaduto nell'ambito della giurisdizione penale, nell'anno decorso, si potrebbe dire che esso è stato l'anno della ritrovata legalità penale.

Gli alti Magisteri giurisprudenziali – la Corte di cassazione; la Corte costituzionale nella dimensione nazionale; la Corte di giustizia e quella EDU, nell'universo sovranazionale – hanno intensamente e ragionevolmente dialogato tra loro proprio in uno dei settori più delicati: quello della determinatezza e precisione del precetto penale, della sua corretta applicazione *ratione temporis*, della sua prevedibilità applicativa; dunque, della sua incidenza sui pilastri fondamentali della garanzia individuale.

Non è questa la sede, evidentemente, per poter rendere, neppure per sintesi, la complessità di tale dialogo o per illustrarne i più recenti e specifici contenuti: nondimeno, è possibile intravederne gli sfondi e le linee di tendenza, che autorizzano a guardare con ottimismo a questa felice dinamica.

Sul versante del principio di determinatezza, precisione e prevedibilità del precetto penale – testata d’angolo di ogni garanzia personale nel rapporto tra individuo ed autorità – la giurisprudenza di legittimità ha prontamente e pienamente recepito le indicazioni della Corte EDU: lo ha fatto, in diverse fattispecie, per metodo e per consapevole adesione: al di là, persino, del diretto obbligo di conformazione gravante sullo Stato italiano *ex art. 46 CEDU*, alla pronunce di Strasburgo. Se questo infatti risultava sussistere, ad esempio, nel cd. caso Contrada (Corte EDU, sez. IV, sentenza 14 aprile 2015, Contrada c. Italia) – con la derivata conseguenza che l’originaria sentenza di condanna a carico del predetto imputato (Corte di appello di Palermo in data 25/02/2006, irrevocabile il 10/05/2007) dovesse essere dichiarata “ineseguibile” ed improduttiva di effetti penali (Cass. pen., sez. I, sentenza n. 43112/2017) –, in altre, finitime ipotesi la Corte di legittimità ha recepito principi che, pur lasciando margini di apprezzamento per soluzioni decisorie diverse, sono apparsi, per la loro intrinseca meritevolezza, di doverosa applicazione.

Un esempio significativo in tal senso è offerto dalla giurisprudenza in tema di misure di prevenzione, per le quali il percorso di progressiva tipizzazione e giurisdizionalizzazione – proprio in funzione di un’affermazione forte della legalità penale – ha segnato, di recente, tappe importanti.

La Corte di legittimità ha innanzitutto recepito, con la pronuncia a Sezioni Unite n. 40076/2017, Paternò, il canone della necessaria determinatezza del precetto penale (e, si vorrebbe dire più in generale, della “qualità” della legge, secondo i sintagmi di Strasburgo) sulla scorta dei principi tracciati dalla Corte EDU con il noto arresto De Tommaso c. Italia (*Grande Chambre*, 23 febbraio 2017), statuendo che l’inosservanza delle prescrizioni generiche di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”, da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, non configura, in sé, un’ipotesi di reato (pur previsto dall’art. 75, comma secondo, del d.lgs. n. 159 del 2011): ciò per la ragione che, ai fini della incriminazione del soggetto, il contenuto precettivo è integrabile esclusivamente dalla violazione delle prescrizioni specifiche. Ciò per l’evidente ragione che, se ogni

violazione delle prescrizioni integrasse automaticamente il reato di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale, verrebbe a vanificarsi il rapporto tra la violazione stessa e la misura cui si riferisce; ad essere violato, risulterebbe, oltre al principio di determinatezza del precetto, anche quello di offensività, il quale esige la penale rilevanza solo di quei comportamenti che, violando le leggi, costituiscano indice di una persistente ed ulteriore pericolosità per il soggetto sottoposto a prevenzione.

Questo faticoso e delicato cammino per attrarre nell'orbita della piena legalità penale le misure di prevenzione ispira l'ulteriore indirizzo giurisprudenziale che – rifuggendo dagli automatismi presuntivi legati alla sola applicazione di massime di esperienza – esige il puntuale accertamento giudiziale dell'attualità della pericolosità sociale per il soggetto proposto per la misura. Come si intuisce, è un crinale assai delicato, che vede fronteggiarsi esigenze contrapposte: per un verso, non deflettere dalla straordinaria efficacia dimostrata, nel corso degli anni, dalla confisca di prevenzione che riposa sull'accertamento della pericolosità sociale; dall'altro, mantenere la garanzia individuale, la quale esige che la dimostrazione della pericolosità stessa si agganci a parametrizzazioni oggettive e verificabili e rifugga pertanto da tracciati probatori semplificati, legati a mere presunzioni di collateralità o appartenenza alle associazioni criminose.

Anche sul punto, il recentissimo arresto del vertice di legittimità di cui a Cass., S.U. 30 novembre 2017 (dep. 4 gennaio 2018, n. 111), Gattuso, che pure afferma il generale principio secondo cui “nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione personali agli indiziati di appartenere ad una associazione di tipo mafioso, è necessario accertare il requisito della attualità della pericolosità del proposto” – costituisce, secondo ragionevole pronostico, solo un punto di partenza (per quanto fermo, stante l'autorevolezza del *dictum*) della successiva specificazione e concreta applicazione del principio stesso. In breve: solo l'evoluzione giurisprudenziale renderà l'effettiva portata del principio.

Ma alla legalità penale (e al dialogo tra le Corti) saranno da ricondursi

nell'immediato futuro ulteriori problematiche su cui sarà chiamata a misurarsi la giurisdizione penale, sulla spinta delle statuizioni delle Alte Corti, nazionali e non. Obbligato, in proposito, il riferimento alla legalità penale "nazionale" oggetto di una serie di significativi interventi nella nota vicenda Taricco, proprio in materia di prescrizione dei reati. È noto l'esito finale di questo dialogo (che ha rischiato di trasformarsi in collisione), dopo le due pronunce della Corte di Giustizia (CGUE, Grande Sezione, 8 settembre 2015, Taricco e poi la recentissima CGUE, Grande Sezione, 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B.), intervallate dal rinvio pregiudiziale operato dalla Corte costituzionale (ordinanza 26 gennaio 2017, n. 24), che aveva appunto causato il secondo intervento. Riconoscendo la facoltà del giudice nazionale italiano di potersi sottrarre all'adempimento di parziale disapplicazione delle disposizioni in materia di prescrizione sanciti nella precedente pronuncia Taricco in ragione del principio di legalità penale vigente nell'ordinamento nazionale, la Corte di Lussemburgo ha, per un verso, evitato l'aperto conflitto con la Corte costituzionale, ma ha anche gravato il giudice nazionale (dunque, l'intera giurisdizione penale) di compiti e responsabilità di non poco momento. Infatti – all'esito di una lunga argomentazione, la pronuncia della Corte di giustizia afferma che il giudice italiano non sarà tenuto a disapplicare la disciplina della prescrizione per i reati in materia di I.V.A. (come statuito nella prima pronuncia Taricco del 2015) tutte le volte in cui tale disapplicazione, secondo la valutazione del giudice, "conduca ad una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile, incertezza che contrasterebbe con il principio della determinatezza della legge applicabile". Spetterà, in breve, al giudice nazionale stabilire se – disapplicando le norme in materia di prescrizione secondo gli originari *dicta* della prima sentenza Taricco – detta disapplicazione "comporti una violazione del principio di legalità delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del fatto".

Ciò che preme evidenziare è che il principio della legalità penale si riafferma per il tramite della giurisdizione: ritorna, cioè, ad essere principio (non astratto, ma) applicato in concreto e si riappropria della importante matrice giurisprudenziale. Ciò è quanto è avvenuto in parte – e, ragionevolmente, avverrà nel futuro prossimo – anche per tematiche collaterali, che si collocano tuttavia nel medesimo alveo della legalità sostanziale. L'estensione alle sanzioni amministrative “sostanzialmente” penali del divieto di applicazione retroattiva della legge penale (Corte costituzionale, sentenze n. 68 del 2017 e n. 109 del 2017) o del principio di retroattività della legge penale più favorevole (Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2017) risulta, oggi più che mai, affidata alle sensibilità ermeneutiche e culturali dei giudici nazionali e dei pubblici ministeri. Si tratta di una delicatissima fase di transizione verso assetti che si prefigurano – auspicabilmente – più stabili per il futuro, meno soggetti a fluidità incerte, sempre più spinte verso la “sostanza” delle garanzie individuali.

In questo senso, la giurisdizione penale è posta di fronte ad una sfida senza precedenti. La magistratura italiana saprà raccoglierla ed affrontarla con lo stesso coraggio e con la stessa perizia con le quali, in passato, ha fronteggiato sfide non meno impegnative.

q) L'esecuzione della pena e la situazione carceraria

Recenti fatti di cronaca hanno evidenziato come significative porzioni di territorio debbano confrontarsi con una criminalità radicata, invasiva e capace di condizionare i cittadini, tra i quali sono diffusi sensazione di insicurezza e senso di incertezza della pena.

Così si conferma centrale il tema dell'esecuzione penale.

L'anno 2017 si segnala in particolare per alcune difficoltà interpretative relative alla sospensione dell'ordine di esecuzione, che hanno comportato difformità di trattamento sul territorio nazionale e un conseguente, significativo contenzioso.

Come è noto, una volta divenuta irrevocabile la sentenza di condanna, qualora ricorrano i presupposti per concedere l'affidamento in prova al servizio sociale e la pena da espiare non superi i tre anni, il relativo ordine di esecuzione è – di regola – sospeso ai sensi dell'art. 656, comma 5, c.p.p.

Con il decreto-legge n. 146 del 2013, convertito dalla legge n. 10 del 2014, è stato introdotto il cd. "affidamento allargato", che si distingue da quello "ordinario", in primo luogo per il fatto di essere concedibile in relazione a pene sino a quattro anni.

Si è così posto il problema della possibilità di sospendere anche le pene comprese tra i tre ed i quattro anni; problema che ha dato luogo a molteplici dubbi interpretativi e al quale le Procure della Repubblica – come anche i giudici chiamati a pronunciarsi sugli incidenti di esecuzione proposti – hanno dato risposte differenti.

Al riguardo questo Ufficio ha avuto modo da subito di esprimersi per la soluzione restrittiva, in considerazione delle differenze tra le due forme di affidamento, della mancanza di un espresso intervento del legislatore finalizzato a coordinare il disposto del citato art. 656, della assenza dei presupposti per una interpretazione estensiva, del tenore dei lavori preparatori.

La Corte di cassazione ha adottato fino ad epoca recente soluzioni differenti le quali, comprensibili in ragione delle obiettive alternative interpretative, hanno protratto nel tempo le incertezze, che potranno essere definitivamente superate dall'intervento normativo in attuazione della delega, e dei relativi criteri, di cui al comma 85 dell'art. 1 della legge n. 103/2017 (intervento della cui approvazione è stata data notizia recentissimamente).

L'accaduto costituisce lo spunto per più di una riflessione.

La prima riguarda in generale lo stesso istituto della sospensione dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione.

Ovviamente è del tutto pacifico che, in attuazione del principio costituzionale per il quale la pena deve tendere alla rieducazione, debba essere favorito il ricorso alle misure alternative alla detenzione ogni qualvolta ne siano stati scrupolosamente verificati i presupposti.

Meno chiaro è invece perché, una volta definitivamente accertata la responsabilità al termine di un processo caratterizzato da adeguate garanzie, la conseguente pena, piuttosto che essere immediatamente eseguita, debba essere sospesa in attesa di verificare se, in ipotesi, ricorrano i presupposti per la concessione di una misura alternativa. Si tratta di una peculiarità del sistema che contribuisce al diffondersi, tra i cittadini, della convinzione circa la incertezza della punizione, ma che trova purtroppo giustificazione nella necessità di correggere un'altra anomalia: quella della eccessiva lunghezza dei processi e così della distanza intercorrente tra il reato e la relativa punizione.

Deve essere allora rimarcato come non si tratti tanto di adottare provvedimenti finalizzati a rendere sempre più ampia l'applicazione di istituti di favore, quanto di porre in essere ancor maggiori sforzi volti, in una prospettiva che prescindendo dalle contingenze, ad attenuare il vero problema, rappresentato dalla lunghezza dei processi.

Un altro spunto di riflessione è quello relativo alla possibilità di dare attuazione a modelli organizzativi virtuosi, finalizzati alla pronta individuazione e soluzione delle sempre più numerose problematiche interpretative che si presentano in materia di esecuzione e che, suscettibili di dar luogo ad una non uniforme applicazione della legge, rischiano di frustrare legittime aspettative (dei condannati, ad una esecuzione della pena in sintonia con quanto sancito dall'art. 27 della Costituzione; ma anche dei cittadini, ad una espiatione coerente con i principi di prevenzione generale e speciale).

Il pensiero corre ad esempio all'istituto di cui all'art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario, relativo agli innovativi rimedi risarcitori a favore dei detenuti; istituto in ordine al quale comprensibili dubbi interpretativi hanno però cagionato un contenzioso che, a risorse invariate, certamente non ha giovato ad una più pronta definizione dei tanti procedimenti di competenza della magistratura di sorveglianza.

Appare dunque utile propugnare la realizzazione di modelli organizzativi i quali, utilizzando appieno le potenzialità di "strumenti" di segno cooperativo – sulla

falsariga di quello fornito dall'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006; ovvero come quello rappresentato dalla figura, recentemente introdotta, del magistrato di collegamento tra la Procura generale e le singole sezioni della Corte di cassazione – prevedano: l'acquisizione da parte di questo Ufficio, per il tramite delle Procure generali distrettuali, di informazioni sulla esistenza di criticità interpretative che nell'attualità danno localmente luogo a contenzioso (ed in relazione alle quali sovente è fondamentale anche la sensibilità dell'avvocatura); la celere comunicazione delle stesse alla competente sezione della Corte di cassazione da parte del sostituto procuratore generale incaricato del relativo collegamento; la pronta divulgazione agli uffici sul territorio della soluzione adottata dalla Corte.

In materia di modalità applicative del regime detentivo di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, dell'Ordinamento penitenziario, anche il 2017 – come gli anni precedenti – è stato caratterizzato da un contenzioso meritevole di attenzione, non tanto sotto l'aspetto quantitativo, quanto per l'evidente, assoluta rilevanza che assume ogni ulteriore riduzione degli spazi di libertà che residuano a favore di chi si trova ad espiare una pena detentiva.

Sono così giunte ripetutamente all'attenzione della giurisdizione di legittimità controversie relative ad esempio alle modalità di fruizione dei colloqui con i figli e nipoti minori di dodici anni, alla ricezione di libri e riviste oppure di canali radiotelevisivi locali.

Si tratta di un contenzioso sintomatico della difficoltà sia di trovare il miglior equilibrio tra umanità della pena ed esigenze di prevenzione, sia di garantire omogeneità di trattamento tra i sottoposti al regime in questione ma ristretti in realtà penitenziarie differenti.

Deve pertanto essere salutata con soddisfazione la recente Circolare del 2 ottobre 2017 con la quale il Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha inteso prima rimarcare come l'istituto abbia esclusivamente finalità preventive, poi perseguire l'uniformità di applicazione delle relative norme e delle inerenti prassi.

Al riguardo, con specifico riferimento al pericolo di “strumentalizzazione” della possibilità di colloquiare senza vetro divisorio con figli e nipoti infradodicesenni, le modalità di controllo previste nella Circolare ministeriale, che tuttavia presuppongono massima e costante attenzione dei sorveglianti, paiono assicurare il concreto bilanciamento delle opposte, evidenti esigenze di tutela che vengono in considerazione.

Parimenti deve essere apprezzata come coerente con l'intento di assicurare che il regime detentivo speciale sia attuato con modalità pienamente conformi ai precetti costituzionali l'istituzione, con provvedimento ministeriale del 16 giugno 2017, di una sezione penitenziaria destinata a coloro nei confronti dei quali è applicata la misura di sicurezza della casa di lavoro.

Resta irrisolto il delicato problema delle modalità di fruizione dei colloqui nell'eventualità della concessione di permessi di necessità conseguenti ad eventi familiari di particolare gravità.

Trattasi invero di colloqui di competenza della magistratura di sorveglianza, alla quale spetta stabilire “le opportune prescrizioni” in ordine alle modalità di fruizione del permesso; prescrizioni tuttavia suscettibili di porsi talvolta in distonia rispetto alle limitazioni previste dal citato art. 41-*bis*.

A tale proposito, attualmente è solo possibile auspicare che siano massimi il coordinamento e la collaborazione tra detta magistratura e l'amministrazione penitenziaria, affinché le accennate prescrizioni siano equilibratamente adottate sulla base di informazioni quanto più possibile complete ed aggiornate.

r) L'attività del settore penale nel 2017. Analisi statistica

I dati statistici relativi all'anno 2017 si collocano in complessiva sostanziale continuità con quelli dell'anno precedente, peraltro con la significativa variazione che fa registrare una importante contrazione dei procedimenti camerali trattati con il rito cd. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p. (per effetto, presumibilmente, anche della

riconduzione al procedimento camerale *ex art.* 127 c.p.p. della materia delle misure cautelari reali; v. *supra*, par. *i*). Infatti, rispetto ai dati del 2016 – 8.175 sopravvenienze e 8.358 requisitorie scritte dai magistrati dell’Ufficio – nel settore dei procedimenti camerali in discorso si constata l’abbattimento, rispettivamente, a 6.861 sopravvenienze (pari a una riduzione del 16,1%) e 6.941 requisitorie (con riduzione del 17,0%).

L’impegno della Procura generale nel settore penale risulta pur sempre complessivamente elevato, all’interno di una curva statistica di generalizzato “smaltimento” del carico dei ricorsi pendenti presso la Corte di cassazione.

Nel corso del 2017, i magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l’ufficio in 941 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, con un incremento del 5,3% rispetto all’anno precedente (erano 894 nel 2016), di cui 11 udienze dinanzi alle Sezioni unite (erano 13 nel 2016).

Nel corso delle udienze svoltesi nel corso del 2017 sono stati trattati complessivamente 22.141 ricorsi (erano 23.744 nel 2016).

Anche nel 2017 si registra una sensibile differenziazione tra percentuale di ricorsi definiti in pubblica udienza (16.181, cifra inferiore a quella del 2016 – 17.825 – ma riallineata al livello del 2015, in cui era di 16.171) e ricorsi definiti con il procedimento in camera di consiglio partecipata, pari a 5.960 (pressoché corrispondenti al dato del 2016: 5.919).

I dati appena esposti debbono ovviamente essere apprezzati in relazione all’organico effettivo dei magistrati assegnati all’Ufficio e, in esso, al servizio penale: nel corso del 2017, infatti, è persistita la scopertura di organico, essendo risultati presenti, fino alla metà dell’anno, mediamente 33 sostituti procuratori generali, a fronte dell’organico teorico, secondo i Criteri organizzativi in vigore, di 39 sostituti; una scopertura solo parzialmente colmata dalla presa di possesso di 7 nuovi magistrati, nel corso della seconda metà dell’anno (ma con uscita dall’Ufficio di ulteriori due unità).

Nel corso del 2017 sono stati emessi 419 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private. Il dato è in significativo ribasso rispetto all'anno precedente, quando i decreti erano stati 653, ed esprime una riduzione, in percentuale, pari al 35,8%. Non è arbitrario pensare che alla così forte riduzione dell'insorgenza dei contrasti tra uffici requirenti abbia contribuito la diffusione degli orientamenti dell'Ufficio, sia attraverso la diramazione capillare sul territorio, per il tramite delle Procure generali dei distretti, sia a mezzo del sito *web*, con la pubblicazione, giunta alla terza edizione, di un *Vademecum* sugli indirizzi assunti dalla Procura generale, nei diversi settori (indirizzi che tengono ragionevolmente e doverosamente conto delle linee di giurisprudenza assunte dalla Corte di cassazione per quanto riguarda la fase del processo nei medesimi settori, specie in ambiti "seriali", ad esempio in tema di truffe *online*).

Nel 2017, inoltre, sono stati emessi 145 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 cod. proc. pen. (sostanzialmente in linea con l'anno precedente, in cui erano 153), di cui 79 in tema di misure personali (erano 93 nel 2016) e 57 in tema di misure reali (anche qui in linea con l'anno precedente, 60).

In aumento risultano le richieste di inammissibilità formulate dall'Ufficio nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale della Corte di cassazione, pari a 294 nel 2017 a fronte delle 123 del 2016 (aumento del 139,0%).

Infine, sono state predisposte 497 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (in aumento rispetto alle 367 del 2016, anche qui anno del minimo a fronte delle 668 del 2015 e delle 609 del 2014).

2. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) Il ruolo della Procura generale

L'attività della Procura generale presso la Corte di cassazione svolta nel quadro dell'applicazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006 ha trovato di recente un espresso e qualificante riconoscimento anche sul piano sub-legislativo, inerente all'attività di regolazione affidata al governo autonomo della magistratura.

Infatti, il Consiglio superiore della magistratura, con delibera in data 16 novembre 2017, ha approvato la “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura”, che, all'art. 20, disciplina le “Competenze in materia di buone prassi organizzative”; vi si dispone, al comma 2, che “Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione acquisisce ed elabora le informazioni ricevute dai Procuratori generali presso le Corti di appello, convoca con cadenza almeno annuale una assemblea dei Procuratori generali e redige un documento che trasmette al Consiglio per la presa d'atto”.

Si tratta di una affermazione di rilievo, che – a oltre dieci anni dalla entrata in vigore della norma citata – attesta dell'ormai unanime consenso maturato intorno all'utilizzazione di questo strumento, rivolto all'uniformità nella gestione processuale e dunque in definitiva alla attuazione effettiva del principio di uguaglianza nel campo penale.

Nei paragrafi successivi verrà dato conto dell'ampia e articolata attività svolta nel corso dell'anno appena trascorso; alla rassegna delle iniziative è utile premettere in sintesi alcune considerazioni di fondo e illustrare il metodo operativo sinora seguito.

L'attività in questione, come detto, è stata svolta nell'ambito delle attribuzioni conferite al Procuratore generale della Corte di cassazione dall'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, recante “Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del

pubblico ministero”, norma questa che rappresenta la cornice nel cui ambito si collocano le attività svolte e i compiti ora regolati dalla menzionata Circolare consiliare del novembre 2017, dalla cui relazione introduttiva si ha conferma che l’art. 20, come il precedente art. 19, “descrivono le modalità di esercizio del potere di vigilanza previsto dall’art. 6 d.lgs. 106/2006” ed attribuiscono al Procuratore generale della Corte di cassazione il ruolo di “terminale” del “circuito informativo virtuoso che identifica, nella materia, piuttosto che contenuti prestabiliti o imposti, soprattutto un metodo di lavoro fondato sulla circolazione delle pratiche migliori”.

Sin dalla approvazione del suddetto decreto legislativo, è parsa evidente la necessità di valorizzare e riempire di contenuti il ruolo del Procuratore generale della Corte di cassazione, in vista dell’uniforme applicazione della legge. Proprio in tale prospettiva è stato perseguito l’obiettivo di concretizzare il dettato della norma di cui all’art. 6 citato, che – nel definire le funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell’attività del pubblico ministero, quali il corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell’esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti – delinea il Procuratore generale della Corte di cassazione come organo promotore della fisiologia del sistema, onde salvaguardare l’esigenza definita “nomofilachia delle prassi”, corollario dei principi di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Tale esigenza è stata perseguita, in concreto, appunto mediante la diffusione e l’attuazione delle “buone prassi”, allo scopo di migliorare l’efficienza e l’efficacia del servizio di giustizia.

Ciò è stato realizzato favorendo circuiti di informazione tra le varie Procure generali dei distretti, in vista del coordinamento da parte di queste ultime rispetto alle Procure della Repubblica, al di fuori di ogni rapporto gerarchico-burocratico.

Per effetto della concreta esperienza sviluppata negli anni, superate talune iniziali perplessità, è stata unanimemente acquisita la consapevolezza che l’art. 6 non costituisce il mezzo per intaccare i poteri dei singoli dirigenti delle Procure attraverso

forme *praeter legem* di etero-direzione, bensì è lo strumento che, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e in definitiva poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario.

Tale mutato clima culturale ha favorito la progressiva intensificazione delle iniziative in materia.

L'azione intrapresa ha, inoltre, trovato terreno fertile nell'ormai riconosciuta – ad ogni livello istituzionale – importanza dell'istituto e delle funzioni dell'Ufficio in materia.

Al riguardo, il Consiglio superiore della magistratura ha adottato, in data 16 marzo 2016, una risoluzione in tema di organizzazione degli uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo, affermando che vanno riconosciuti ai Procuratori generali presso le Corti di appello “poteri di impulso, anche per la conclusione di idonei protocolli ... nell'ambito della migliore interpretazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, che ha visto nel tempo stratificarsi, per effetto dell'azione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, e con l'osservazione attenta della settima commissione consiliare, più che una interpretazione del contenuto di una norma apparsa inizialmente come una sorta di cuneo nelle maglie dell'autonomia degli uffici di primo grado, un vero e proprio metodo di lavoro, fatto della paziente e diffusa attività di armonizzazione, prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale, delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente”. Con tale atto, inoltre, è stata definita “prassi virtuosa dell'applicazione dell'art. 6 e dei poteri di impulso e di vigilanza” quella che “affida all'autorevolezza del lavoro di coordinamento organizzativo il metodo per puntare all'uniformità dell'azione penale nel rispetto dell'autonomia dell'ufficio del pubblico ministero di primo grado”.

In secondo luogo, l'essenzialità dell'istituto nell'attuale assetto ordinamentale degli uffici requirenti è attestata dalle richieste di intervento sempre più spesso rivolte

all'Ufficio dal Ministro della giustizia, indicative della capacità dello strumento normativo di apprestare un metodo di lavoro funzionale anche alle esigenze di dialogo e raccordo tra giurisdizione ed altri poteri dello Stato.

Tutto ciò ha reso possibile una costante interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello, sviluppata non solo nell'ormai tradizionale incontro annuale ma nell'attivazione di monitoraggi periodici in delicatissimi settori, quali, ad esempio, quelli dei reati in materia di terrorismo e quelli ambientali.

Si è attivata, ancor più che in passato, quella positiva circolarità delle informazioni circa la diversa impostazione seguita dai vari uffici requirenti (a livello distrettuale e nazionale) in merito a taluni aspetti relativi alla gestione delle indagini; ciò ha favorito, in diversi casi, il superamento di ingiustificate disomogeneità, con abbandono di prassi rivelatesi scarsamente funzionali.

Il sistema delineato dal citato art. 6 è certo perfettibile – e in questo senso va ricordata la proposta di intervento normativo elaborata dalla Commissione ministeriale presieduta dall'On. Michele Vietti, rivolta a innovare il ruolo di coordinamento e vigilanza del Procuratore generale della Corte di Cassazione e dei Procuratori generali presso le Corti di appello, sino al punto di prevedere anche l'adozione di linee-guida organizzative volte a favorire l'adozione di criteri organizzativi omogenei e funzionali da parte dei Procuratori della Repubblica – ma, allo stato, la norma costituisce il punto di equilibrio della complessa organizzazione giudiziaria requirente, cui, come rilevato anche dalla dottrina, “appartengono soggetti con diverse competenze e livelli di responsabilità, ma tutti dotati di autonomia, chiamati a dover necessariamente dialogare e coordinarsi tra loro per il miglior funzionamento del sistema di cui fanno parte”.

In sostanza, può affermarsi che se il fine ultimo dell'attività dell'Ufficio è rimasto quello sin dagli albori costantemente perseguito, ossia la diffusione delle buone prassi organizzative a livello nazionale, il metodo di lavoro ha assunto, progressivamente e in particolare nel corso del corrente anno, un respiro più ampio, passando, perlomeno nei settori più sensibili e che maggiormente necessitano di prassi omogenee, da una

metodologia basata sulla raccolta periodica di dati ed informazioni ad un modello fondato sul metodo del monitoraggio permanente; ciò con lo scopo di pervenire ad una organizzazione della magistratura requirente, nel suo complesso, improntata ad un sistema “a rete”, nel quale la Procura generale della Corte di cassazione funga da garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità complessiva delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni.

b) Il modello organizzativo dell’Ufficio

Secondo la strutturazione interna della Procura generale della Corte di cassazione – prevista dai Criteri organizzativi per il triennio 2015-2017, come da ultimo modificati in data 15 settembre 2017 – l’Ufficio per gli Affari Interni svolge tutti i compiti che la Procura generale è chiamata ad assolvere sul piano ordinamentale interno nonché quelli concernenti i rapporti di cooperazione e di vigilanza con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Nello specifico: a): analizza le relazioni trasmesse dai Procuratori generali presso le Corti d’appello ai sensi dell’art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti; cura un’adeguata diffusione delle informazioni utili al perseguimento dei fini predetti; analizza, ai medesimi fini, i provvedimenti di organizzazione delle Procure della Repubblica e gli eventuali rilievi del Consiglio superiore della magistratura; promuove le necessarie forme di coordinamento presso gli uffici requirenti di secondo grado, anche attraverso l’utilizzo condiviso di modalità di trasmissione reciproca di dati e informazioni per via telematica, in cooperazione con il magistrato referente per l’informatica; b) cura i rapporti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo in tutte le materie di competenza (contrasto alla criminalità

organizzata; contrasto al terrorismo interno e internazionale; elaborazione di protocolli e accordi operativi e rapporti con altre istituzioni, nazionali e internazionali, nelle medesime materie); c) svolge altresì gli altri compiti di volta in volta affidati, in relazione a temi o settori specifici pertinenti alle materie sopra dette, dal Procuratore generale.

Tale articolazione opera alle dirette dipendenze del Procuratore generale ed ha un organigramma composto da un magistrato coordinatore, nella persona del Vice Segretario generale (ciò che garantisce il necessario coordinamento dell'Ufficio Affari Interni con il Segretariato generale), il quale provvede all'assegnazione delle pratiche, e da cinque sostituti procuratori generali, individuati in relazione alle competenze professionali maturate. Nell'ambito dell'Ufficio è altresì individuata una specifica competenza relativamente alla gestione delle pratiche che riguardano la materia ambientale (v. *infra* par. c.2).

I crescenti compiti dell'Ufficio Affari Interni hanno altresì comportato, da ultimo, il ricorso all'ausilio di altri magistrati in relazione a singole tematiche, secondo una possibilità offerta dai vigenti Criteri organizzativi.

c) Le problematiche affrontate e le iniziative adottate nel 2017

L'attività compiuta nell'anno appena concluso è stata intensa e feconda, grazie alla costante sinergia con i Procuratori generali presso le Corti di appello, che hanno recepito le indicazioni provenienti dall'Ufficio, favorendone la diffusione tra le Procure della Repubblica dei rispettivi distretti, e, dall'altro, hanno evidenziato ulteriori profili problematici che necessitano di soluzioni organizzative condivise, attuabili mediante l'irrinunciabile strumento del coordinamento.

Per dar conto della mole delle iniziative intraprese, basti considerare che, nel corso del 2017, a differenza di quanto accaduto in passato, gli incontri con i Procuratori generali del Paese - che costituiscono, pur nel costante confronto, irrinunciabili momenti di dialogo e di sintesi – sono stati due: il primo tenutosi il 18 ed il 19

maggio; il secondo, imposto anche dalle recenti riforme legislative in più settori, lo scorso 10 novembre.

A riprova dell'interesse sempre crescente che l'iniziativa incontra, ad essi hanno partecipato anche il Ministro della giustizia, il vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura, il Primo Presidente della Corte di cassazione, numerosi componenti dell'organo di governo autonomo della magistratura e il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Dei temi trattati negli incontri citati, delle conseguenti iniziative adottate in sede distrettuale, nonché delle ulteriori problematiche affrontate nell'anno 2017, anche su impulso dei Procuratori generali presso le Corti di appello, si espone una rassegna nei paragrafi che seguono.

c.1) Il terrorismo: in particolare i reati-spia

L'attività dell'Ufficio in materia è iniziata all'indomani dell'intervento legislativo realizzato con il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43.

Essa è proseguita anche nel 2017, attesa la perdurante necessità di un costante monitoraggio di eventuali attività terroristiche, in particolare di matrice islamista, nel nostro Paese. Tale esigenza ha richiesto l'esecuzione di mirate ricognizioni, quale quella in tema di orientamenti giurisprudenziali affermatasi nella giurisprudenza di merito e di legittimità con riguardo a talune fattispecie incriminatrici.

Dalle notizie apprese dai Procuratori generali di Corte di appello risulta il seguente quadro.

Nella generalità dei distretti, grazie all'azione tempestivamente intrapresa dal Procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo già all'indomani dell'intervento legislativo che gli attribuiva competenze di coordinamento nazionale in materia, risultano sottoscritti – dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, dalla Procura generale, dalla Procura distrettuale e da ogni altro ufficio inquirente,

compreso quello presso il Tribunale per i minorenni – protocolli organizzativi in materia di reati contro il terrorismo. Essi prevedono che la Procura ordinaria o minorile competente (per territorio o funzionalmente) trasmetta senza ritardo, tramite la polizia giudiziaria (anche su supporto informatico, per l’inserimento in banca dati), alle Procure distrettuali, copia delle informative relative ai c.d. reati-spia, cioè diversi da quelli indicati nell’art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p. ma – sulla base di elementi concreti, desumibili dalla personalità degli autori o dalle circostanze del fatto – ipoteticamente riconducibili ad attività di associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, o a condotte comunque ispirate da tale finalità. Risultano altresì, in tale contesto, elaborati analitici elenchi di fattispecie incriminatrici qualificabili come tipici reati-spia.

Va sottolineato come i Procuratori generali segnalino, in linea generale, la corretta applicazione delle suddette disposizioni, secondo modalità di coordinamento tra la Procura distrettuale e quelle ordinarie ispirate a garantire un corretto flusso di informazioni che ponga la prima in condizioni di conoscere i reali eventi-spia senza essere destinataria di una congerie defatigante di notizie non rilevanti.

Il coordinamento interno al distretto risulta generalmente attuato secondo modalità ispirate a particolare tempestività.

In materia di terrorismo, i Procuratori generali hanno potuto contare sulla piena e convinta collaborazione di tutti i dirigenti delle Procure della Repubblica dei rispettivi distretti, nella consapevole necessità di condividere soluzioni organizzative e di armonizzare interpretazioni delle norme anche di nuova produzione. Tale positivo clima è stato favorito da due diverse ragioni: da un lato, dalla consapevolezza che le organizzazioni terroristiche di matrice islamista (attualmente le più pericolose) non agiscono in ambiti territoriali limitati ma, al contrario, si avvalgono del collegamento esistente fra comunità site in Stati diversi, attuando politiche coordinate di reclutamento e di impiego dei singoli militanti sui più disparati fronti, e dunque superano non solo gli ambiti territoriali del singolo ufficio requirente, per quanto distrettuale, ma gli stessi confini nazionali; dall’altro lato,

dall'attribuzione di compiti di coordinamento attivo alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo a livello nazionale.

In siffatto quadro sono annoverabili più iniziative, tutte di forte significato, quali: la nomina di magistrati in servizio presso le Procure generali a “referenti per la materia del terrorismo”, anche al fine di monitorare costantemente l'effettiva attuazione dei protocolli d'intesa stipulati; il ricorso all'applicazione dei magistrati del distretto presso la Procura distrettuale non solo nella fase del dibattimento ma già da quella delle indagini, quando queste siano scaturite dalle attività della Procura del circondario (con l'ulteriore positivo effetto di diffondere schemi di indagine e tecniche investigative utilizzate dai magistrati distrettuali); l'annunciata predisposizione di un “tavolo di lavoro” volto alla identificazione di “specifici indici sintomatici” di eventi collocabili nell'alveo delle attività delle organizzazioni aventi finalità di terrorismo, nonché alla verifica della possibilità “di prevedere che l'annotazione/registrazione informatica di tali indici (in sede di iscrizione di notizia di reato e/o dei relativi aggiornamenti) attivi tempestivamente ed in automatico un ‘segnale’ della possibilità che si tratti di reato-spia”.

Nel 2017, oltre che in merito alla problematica dei c.d. reati-spia, si sono registrate positive novità anche in tema di uniforme interpretazione delle fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo costituite dal fatto che estremamente contenute sono state, di recente, le divergenze interpretative, con netta inversione di tendenza rispetto al passato.

In definitiva può rilevarsi, sul punto, che gli uffici del pubblico ministero, nel complesso, hanno saputo individuare forme di auto-organizzazione suscettibili di incentivare i reciproci rapporti mediante forme di coordinamento spontaneo e di cooperazione non vincolata da specifiche norme; modalità organizzative, queste, che trovano il consenso del Consiglio superiore della magistratura, che in alcune delibere adottate ha mostrato di condividere il metodo seguito.

c.2) La materia ambientale

Pure in tale settore, come in tema di reati di terrorismo, l'attività dell'Ufficio, da tempo intrapresa, è proseguita anche nel 2017.

In particolare – dopo che la riunione del 14 e 15 aprile 2016 si era conclusa osservando nel documento finale come il dibattito avesse “confermato l'esigenza di organizzare la magistratura requirente, nel suo complesso, secondo un sistema ‘a rete’ in cui la Procura generale della Cassazione sia garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni” –, in considerazione delle diverse problematiche emerse (sul versante sia della interpretazione normativa, sia dell'uniformità dell'esercizio dell'azione penale e delle modalità di gestione delle indagini preliminari) nonché della natura diffusa degli interessi coinvolti nella materia ambientale, era stata avviata la riflessione in ordine alle modalità di funzionamento della “rete” nella attuazione del monitoraggio permanente in materia ambientale.

Tale monitoraggio, nell'anno in corso, ha consentito di accertare quanto segue.

Quanto ai reati-spia del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti previsto dall'art. 260 T.U.A., non risultano generalmente adottati specifici protocolli, anche se da tutti i Procuratori generali è stata segnalata l'esistenza di un efficace e collaudato coordinamento attuato mediante la tempestiva trasmissione dalle singole Procure circondariali a quella distrettuale – designata *ex art. 51, comma 3-bis, c.p.p.*, a svolgere le indagini in ordine a tale delitto – delle notizie concernenti tali reati.

Per quanto riguarda l'adozione di sistemi organizzativi che consentano di verificare la puntuale osservanza degli obblighi informativi previsti dagli artt. 118-*bis*, comma 1, e 129 disp. att. c.p.p., pur nella assenza, in generale, di protocolli attuativi (tranne alcune significative eccezioni), si registra il puntuale rispetto di tali previsioni di legge.

Presso una Procura generale è stato realizzato un service (alimentato con i dati ostensibili presenti negli archivi delle forze di polizia giudiziaria) a disposizione delle

Procure della Repubblica del distretto, finalizzato alla circolazione delle informazioni tra gli uffici requirenti circondariali ed altresì all'eventuale raccordo, in capo al Procuratore generale, tra gli stessi uffici, in caso di indagini collegate, in attuazione dell'art. 118-*bis* delle disposizioni attuative del codice di procedura penale.

Nella stessa prospettiva, un altro Procuratore generale ha segnalato la stipula di un protocollo di intesa tra le Procure della Repubblica del distretto, dove si prevede la collaborazione permanente di alcuni Servizi di polizia giudiziaria specializzati in materia, nonché la creazione e l'impiego di una avanzata banca dati informatica condivisa tra i suddetti uffici inquirenti in materia ambientale, anche con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Riguardo all'assetto organizzativo, nella quasi totalità degli uffici, ad eccezione di quelli di ridotte dimensioni, sono operativi gruppi di lavoro specializzati nella materia ambientale, sovente abbinata con quelle dei reati contro la pubblica amministrazione, dell'urbanistica e della tutela agroalimentare.

Le attività di indagine vengono normalmente delegate alla polizia giudiziaria avente competenza specialistica. Solo in alcune Procure è presente una aliquota specializzata all'interno delle sezioni, mentre altre si avvalgono di un gruppo interforze di polizia giudiziaria.

Salvo alcune eccezioni, non si registra l'adozione di protocolli di indagine in materia ambientale aventi carattere generale, pur risultando in molti uffici lo svolgimento di riunioni periodiche anche con la polizia giudiziaria, esitate nello svolgimento di iniziative formative finalizzate alla predisposizione di linee-guida e di protocolli investigativi.

Tra le varie iniziative assunte in taluni uffici particolarmente interessati dai fenomeni criminali in materia, si segnala che una direttrice investigativa è costituita dalla tracciabilità dei rifiuti speciali.

Risultano altresì impartite disposizioni in tema di indagini di carattere generale alla polizia giudiziaria, le quali prevedono che, in caso di accertamento di fenomeni di abusivismo edilizio o di occupazione abusiva di suolo pubblico, si compia ogni

opportuna verifica circa la destinazione di eventuale materiale di risulta o da demolizione. Analoghi accertamenti sono previsti in caso di esito positivo di controlli finalizzati alla tutela della sicurezza sul lavoro o alla contraffazione e tutela dei marchi, soprattutto in presenza di opifici “fantasma”.

Analoghe direttive sono state emesse al fine di ottenere un censimento aggiornato delle imprese che producono o gestiscono rifiuti speciali in quantitativi rilevanti o di apprezzabile interesse investigativo per dimensione e volume di affari (con particolare riferimento alle attività agricole, agroindustriali, zootecniche), ovvero che operano in regime di autorizzazione semplificata ai sensi dell’art. 214 del d.lgs. 152 del 2006.

Del pari, si è proceduto, per il tramite dell’Agenzia delle Dogane, ad avviare uno stabile collegamento investigativo diretto ad ottenere informazioni relative alle dinamiche degli interessi illeciti dei principali *stakeholders* economici del territorio, anche con specifico riguardo ai rifiuti suscettibili di collocazione profittevole sul mercato nazionale e internazionale.

Risultano in via di adozione specifiche intese tra Procure della Repubblica e corrispondenti uffici giudicanti con riferimento all’esecuzione delle sentenze di condanna per reati ambientali che prevedano obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

Sono state, inoltre, impartite direttive per la sistematica apertura di procedimenti di prevenzione nei confronti di “delinquenti ambientali”, anche finalizzate all’ablazione patrimoniale.

I risultati delle direttrici sopra sinteticamente illustrate vanno a confluire in un ulteriore filone investigativo, certamente di più ampio respiro e di non breve durata, rappresentato dalla disamina delle ricadute delle condotte criminali ambientali sulla salute pubblica.

In tale contesto, si inserisce la stipula di un Protocollo d’intesa tra una Procura della Repubblica e l’Istituto Superiore di Sanità, finalizzato allo scambio di dati ed informazioni derivanti dalla sorveglianza epidemiologica della popolazione residente

in una zona della Campania, con specifico riferimento agli eccessi della mortalità, dell'incidenza tumorale e dell'ospedalizzazione per diverse patologie, che annettono fra i loro fattori di rischio, accertati o sospetti, l'esposizione a inquinanti o contaminanti.

Quanto al sistema di estinzione delle contravvenzioni ambientali previsto dalla parte *VI-bis* del d.lgs. n. 152/2006, esso ha dato luogo a questioni interpretative ed applicative con cui si è confrontato non solo questo Ufficio, già nel 2016, ma anche la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (come risulta dalla “Relazione sull'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente” approvata il 23 febbraio 2017), nonché l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il cui Consiglio federale, in data 29 novembre 2016, ha approvato il documento “Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali *ex parte VI-bis* d.lgs. 152/2006”.

Le attività in materia compiute dalla Procura generale della Cassazione nell'anno corrente hanno consentito la progressiva (pur se tuttora incompleta) diffusione di protocolli operativi e di linee-guida presso la polizia giudiziaria, relativamente alle modalità di applicazione della speciale procedura estintiva.

Per quanto riguarda l'esecuzione di sentenze di condanna per reati ambientali che abbiano ordinato il ripristino dello stato dei luoghi o la bonifica, rispetto al monitoraggio del 2016, da cui risultava l'inesistenza di protocolli operativi in materia, si registrano ora prime aperture verso l'introduzione di sistemi organizzativi anche su tale versante, mediante l'adozione di intese strutturate secondo modelli analoghi a quelli già previsti in tema di demolizione dei manufatti abusivi, pur sottolineandosi da più parti la natura problematica dell'esecuzione delle sentenze in questione, sia perché il sistema rimette l'attuazione degli obblighi all'interessato, attribuendo al pubblico ministero solo compiti di verifica dell'adempimento, sia per il non agevole coordinamento con il concorrente intervento della pubblica

amministrazione.

Infine, nell'anno appena concluso è stato definito lo “Statuto sul funzionamento della rete delle Procure generali nella materia ambientale nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006”.

In particolare si è stabilito che la “Rete dei referenti ambientali delle Procure generali” è costituita dal Procuratore generale della Corte di cassazione, dai Procuratori generali presso le Corti di Appello, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o dai loro rispettivi delegati ed è finalizzata a:

a) dare attuazione condivisa alle attività di ricognizione e diffusione delle buone prassi in materia di accertamento dei reati ambientali; b) promuovere la condivisione di comuni moduli organizzativi; c) favorire lo scambio delle conoscenze, delle buone prassi e dei protocolli adottati in sede locale, per la loro diffusione ed eventuale condivisione con le altre realtà territoriali.

Si è, inoltre, stabilito che essa operi in linea con i contenuti fissati dalle delibere del Consiglio superiore della magistratura del 16 marzo 2016 e del 20 aprile 2016, adottando come metodo di lavoro la “paziente e diffusa attività di armonizzazione prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente” nella materia ambientale.

Si è previsto che i Procuratori generali, individuati i responsabili della materia ambientale negli uffici di Procura, promuovano incontri periodici di informazione e formazione a livello infradistrettuale sulle materie inerenti all'attività della Rete, ricevano dai responsabili della materia ambientale negli uffici di Procura le segnalazioni di buone prassi e di problematiche operative ed organizzative, assumano le opportune iniziative volte ad assicurare l'uniforme esercizio dell'azione penale nella materia ambientale, curino la tenuta a livello distrettuale di un archivio dei protocolli organizzativi e delle direttive alla polizia giudiziaria in materia ambientale e comunichino alla Rete i contenuti di tale archivio, nonché le esperienze e le migliori prassi.

La Procura generale della Corte di cassazione coordinerà le attività dei referenti distrettuali, ne riceverà le indicazioni e le segnalazioni dei protocolli, delle direttive e delle buone prassi, curandone quindi la diffusione a livello nazionale, altresì promuovendo forme di collaborazione all'interno della Rete e di ripartizione dei compiti in gruppi di lavoro tematici.

I settori di intervento individuati come prioritari sono i seguenti: a) coordinamento investigativo e circolarità delle informazioni, in attuazione delle previsioni di cui agli artt. 118-*bis* e 129, comma 3-*ter*, disp. att. c.p.p., sia a livello infradistrettuale, sia nei rapporti con il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; b) uniformità nell'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (artt. 318-*bis*/318-*octies* T.U.A.); c) implementazione del criterio della specializzazione nella materia ambientale nella organizzazione degli uffici di Procura e delle sezioni di polizia giudiziaria; d) elaborazione di direttive uniformi alla polizia giudiziaria per lo svolgimento delle indagini ambientali; e) individuazione delle migliori prassi per gli accertamenti di natura tecnica e la gestione degli impianti sottoposti a sequestro; f) regolazione, secondo criteri condivisi, delle modalità di esecuzione delle sentenze definitive con condanna al ripristino ambientale, alla bonifica, o all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, e delle connesse forme di collaborazione con gli enti locali in analogia a quanto previsto in tema di demolizioni conseguenti ad illeciti edilizi.

Si è poi previsto che costituisce attività integrativa della Rete l'individuazione, sul versante civile, di provvedimenti suscettibili di ricorso nell'interesse della legge *ex* art. 363 c.p.c. nella materia ambientale. A tal fine i Procuratori generali, direttamente o tramite i delegati, potranno favorire forme di collaborazione con i locali Consigli dell'ordine degli Avvocati e con le università per la ricerca dei provvedimenti rilevanti, segnalandoli alla Procura generale della Corte di cassazione.

La Rete, nelle sue varie articolazioni, promuove, inoltre, l'attivazione di intese e protocolli con il Consiglio superiore della magistratura, i Ministeri della giustizia e

dell'ambiente e le Procure della Corte dei conti, nonché con altre istituzioni pubbliche interessate, in particolare con quelle specializzate in materia ambientale, quali l'ISPRA, le Agenzie nel loro complesso, la polizia giudiziaria, le Regioni, gli enti locali e gli enti parco; è aperta alla collaborazione con istituzioni sovranazionali che operano nella materia ambientale.

Alla verifica dell'attuazione del Protocollo ed alle eventuali modificazioni ed integrazioni si provvede in occasione delle riunioni periodiche con i Procuratori generali indette nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006.

Le informazioni da ultimo acquisite confermano l'avvio delle attività in questione nella quasi totalità dei distretti.

Nel contempo, alla specificità dell'attività relativa alla materia ambientale è stato dato rilievo nell'ambito della revisione dei criteri organizzativi dell'Ufficio adottata nel mese di settembre, con la previsione (punto 10.2) secondo cui nell'ambito dell'Ufficio per gli affari interni “è individuata una specifica competenza relativamente alla gestione delle pratiche che riguardano la materia ambientale” con l'assegnazione al servizio di “un magistrato in relazione alla professionalità ed alle esperienze acquisite nella stessa materia”.

Infine, va rilevato che, per un verso, al fine di realizzare una più intesa collaborazione tra l'Ufficio e le Procure generali presso le Corti di appello, sono stati svolti incontri tematici in alcuni distretti e, per altro verso sono stati istituiti contatti con le istituzioni esterne con le quali la Rete potrà collaborare in via permanente sulla base di protocolli condivisi.

Al riguardo si segnalano: l'avvio di una relazione stabile con la Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati con la recente definizione di un accordo per una condivisione della documentazione acquisita dall'Ufficio nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006 tramite la Rete delle Procure generali nella materia ambientale e di quella acquisita dalla Commissione in materia di attuazione della

legge 22 maggio 2015, n. 68; l'avvio dei rapporti con i Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, per la creazione di un gruppo di lavoro nelle attività ricognitive di possibili forme di collaborazione tra la Rete delle Procure generali nella materia ambientale e tale corpo di polizia specializzato (nel contesto di tale rapporto, il delegato nella materia ambientale ha partecipato in Bruxelles, il 19 dicembre 2017, alla Conferenza finale del progetto TECUM, diretto da tale corpo di polizia con la partecipazione della maggior parte dei Paesi europei, finanziato dalla Commissione dell'Unione Europea e volto all'analisi e alla ricerca di metodologie investigative standardizzate da adottare nella lotta contro il traffico transnazionale di rifiuti, svolgendo una relazione su: "*The investigation of illegal waste trafficking and the Environmental Network of Prosecutors General in Italy*"); i rapporti con ISPRA ed il Sistema nazionale delle Agenzie ambientali, nell'ambito dei quali il delegato nella materia ambientale ha partecipato, il 12 dicembre 2017, in Pescara, all'incontro della Scuola di formazione per l'Alta dirigenza del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, avente ad oggetto "Il nuovo processo organizzativo delle ARPA: verso la costruzione operativa della rete del Sistema Nazionale", svolgendovi una relazione su: "L'uniformità dei controlli ed il 'dialogo' tra il Sistema delle Agenzie e la Rete delle Procure generali in materia ambientale"; i rapporti con la ENPE – "*European Network of Prosecutors for the Environment*" (Rete Europea dei Procuratori ambientali), nell'ambito dei quali il delegato nella materia ambientale ha partecipato all'incontro del 20 e 21 settembre 2017 presso il Magdalen College di Oxford, UK, svolgendo una relazione su "*The environmental controls in Italy. The contacts among Prosecution Offices and the 2017 Protocol*"; la nomina da parte del Ministero della giustizia del delegato nella materia ambientale e di un altro magistrato dell'ufficio tra gli esperti nazionali nell'ambito del progetto GENVAL sulla mutua valutazione dei sistemi giuridici in tema di criminalità ambientale tra i paesi UE, in attuazione dell'Azione Comune del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce

un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata.

È stata infine avviata l'istituzione di una banca dati organica relativa al materiale proveniente dalla Rete, della quale è programmata per il 2018 la possibilità di consultazione per le Procure generali dal sito istituzionale dell'Ufficio.

c.3) L'avocazione

L'istituto in questione è stato oggetto di particolare attenzione nell'ambito delle attività *ex art. 6* del d.lgs. n. 106/2006, nel corso del 2017.

A esso, infatti, sono state dedicate apposite sessioni in entrambe le riunioni annuali, dunque sia in quella di maggio, allorquando appariva imminente l'intervento legislativo di riforma, sia in quella di novembre, allorquando detto intervento era stato realizzato. Non sono, inoltre, mancati incontri organizzati dai Procuratori generali presso le Corti di appello.

Tutto ciò nella prospettiva di individuare moduli organizzativi che assicurino all'istituto, di recente novellato, una sorte migliore di quella cui è andato incontro quello preesistente, potendo al riguardo contare sul fattore temporale, giacché le nuove norme sono destinate a trovare applicazione esclusivamente con riferimento ai procedimenti iscritti a partire dal 3 agosto 2017, giorno di entrata in vigore della legge 23 giugno 2017, n. 103, con la conseguenza che l'impatto concreto dell'avocazione sugli uffici giudiziari si verificherà solo a partire dal corrente anno 2018.

La riflessione si è incentrata sulle seguenti questioni.

In primo luogo, si è cercato di definire l'ambito dei procedimenti suscettibili di avocazione, alla luce della *ratio* della disciplina, ispirata ad un intervento necessitato dall'inerzia del pubblico ministero in primo grado.

Al riguardo, si è valutata la possibilità di promuovere criteri organizzativi che escludano il ricorso all'istituto in esame nelle ipotesi in cui non vi sia una

inammissibile stasi tra il momento della conclusione delle indagini e quello dell'esercizio dell'azione penale. In tal senso, sembrerebbero insuscettibili di avocazione quei procedimenti per i quali il pubblico ministero abbia chiesto al giudice la fissazione dell'udienza dibattimentale o l'applicazione di una misura cautelare o, ancora, l'ammissione dell'incidente probatorio e sia in attesa del relativo provvedimento.

In secondo luogo, come evidenziato da diversi Procuratori generali presso le Corti d'appello, nell'ambito dei criteri organizzativi parrebbe necessario differenziare i processi di agevole definizione, non necessitanti di ulteriori indagini, da quelli che, invece, richiedono il compimento di atti investigativi.

Tanto al fine di individuare, ove le dimensioni dell'ufficio lo consentano, magistrati addetti all'adozione dei provvedimenti necessari per la definizione del procedimento (formulazione dell'imputazione o della richiesta di archiviazione) e magistrati incaricati dello svolgimento delle indagini necessarie per l'assunzione delle determinazioni inerenti l'esercizio, o non, dell'azione penale, previa istituzione di meccanismi di turnazione per il cd. spoglio dei fascicoli avvocati, onde distinguere tra fascicoli necessitanti della sola definizione (attività da compiere in tempi brevi, per non compromettere l'utilità dell'avocazione) e fascicoli da istruire.

Altra questione dibattuta attiene alle modalità di esercizio, da parte del Procuratore generale presso la Corte di appello, del potere di disporre l'applicazione di magistrati del pubblico ministero in primo grado.

L'applicazione endodistrettuale generalizzata presso gli uffici requirenti di secondo grado, in astratto idonea a risolvere le carenze di personale di tali uffici requirenti, comprometterebbe l'assetto dell'ufficio di primo grado che già non è stato in grado di definire i procedimenti nei tempi previsti, ciò che finirebbe per contraddire le finalità della riforma, sicché non pare praticabile. Per converso, ad essa dovrebbe farsi ricorso nelle ipotesi di fascicoli che richiedano indagini complesse; in tali casi, peraltro, parrebbe opportuna la previa interlocuzione con il dirigente della Procura della Repubblica.

Una ulteriore questione si è posta con riguardo alla perimetrazione temporale della c.d. fase cuscinetto, con particolare riferimento alla individuazione del *dies a quo*, che l'art. 407, comma 3-*bis* c.p.p., individua nella scadenza del termine massimo di durata delle indagini “e comunque” nella scadenza dei termini di cui all'art. 415-*bis*.

Inizialmente la maggioranza dei Procuratori generali ha ritenuto che “il termine massimo di durata delle indagini” debba essere inteso “in astratto”, secondo quanto prevedono i commi 1 e 2 dell'art. 407 c.p.p., e non “in concreto”, ossia con riferimento allo stato del singolo procedimento ed alle relative eventuali proroghe *ex* art. 406 c.p.p. Si è sostenuto: per un verso, che la maggiore durata di detto intervallo temporale deriverebbe da una interpretazione restrittiva dell'art. 412 c.p.p. (che richiama il suddetto art. 407, comma 3-*bis*), norma di carattere eccezionale rispetto al principio per cui le indagini preliminari spettano al Procuratore della Repubblica; per altro verso, che l'espansione di questo iato cronologico tra la fine delle indagini preliminari e l'inizio del processo consentirebbe al pubblico ministero di ridurre ulteriormente i casi di stallo del procedimento e di limitare l'intervento del Procuratore generale alle inerzie dell'organo inquirente realmente arbitrarie, escludendolo per i temporeggiamenti fisiologici che possono dipendere da ragioni varie (come, esemplificativamente, la pendenza di una richiesta di misura cautelare).

Ma nel corso dell'incontro svoltosi nel novembre 2017, è stato evidenziato come tale tesi appaia controvertibile per più ragioni.

Anzitutto vi si contrappone un argomento di ordine logico e sistematico: il comma 3-*bis* dell'art. 407 c.p.p. affianca all'ipotesi della scadenza del termine massimo di durata delle indagini quello della scadenza dei termini di cui all'art. 415-*bis* c.p.p.; ne deriva che se è intervenuto l'avviso della conclusione delle indagini preliminari ai sensi di quest'ultima disposizione, il *dies a quo* dovrebbe coincidere con quelli operanti in tale ipotesi, apparendo contraddittoria la previsione di un termine “in astratto” che non abbia alcuna aderenza con le contingenze legate al procedimento (quello della scadenza del termine massimo delle indagini), al fianco di una previsione di un termine evidentemente legato alle dinamiche concrete ed effettive

del procedimento nella fase di cui all'art. 415-*bis*. Infatti, la locuzione “e comunque” sembra destinata a collegare ed agganciare le due ipotesi sul terreno della concretezza, nel senso che quando sia stata attivata la fase di cui all'art. 415-*bis* c.p.p. occorre farvi esclusivo riferimento per l'individuazione dell'esordio del termine.

Inoltre la riforma – che sposta in avanti il tempo dell'avocazione obbligatoria, la quale coincide non più con la scadenza del termine delle indagini preliminari ma con la scadenza del termine di cui al comma 3-*bis* dell'art. 407 c.p.p. – determina una fase di “stallo”, con tutte le controindicazioni che possono facilmente essere immaginate (atti urgenti di indagine che non possono essere compiuti in tempi brevissimi, termine di prescrizione che continua a decorrere ecc.). In altri termini, se lo *spatium deliberandi* introdotto dalla riforma è utile in tutti i casi in cui il fascicolo non necessita di ulteriori indagini, in quanto il pubblico ministero può utilizzarlo per definire il procedimento, rischia di essere deleterio negli altri casi, proprio perché non consente l'avocazione del Procuratore generale prima del suo esaurimento.

Questa discrasia, per quanto tollerabile dal sistema, sarebbe inoltre destinata ad essere acuita se la fase in cui il procedimento rimane bloccato (in attesa della maturazione dei tempi dell'avocazione) non si limitasse al tempo previsto dall'art. 407, comma 3-*bis*, ma dovesse ricomprendere anche quello rinveniente, eventualmente, dallo scarto tra la durata delle indagini concretamente riferita al singolo procedimento (già consumata) e quella invece massima prevista in astratto per le indagini.

Tali obiezioni hanno indotto in taluni un ripensamento e, comunque, in linea generale, i dirigenti dei distretti hanno segnalato la necessità che, in materia di avocazione, così sulla questione da ultimo prospettata come su quelle precedentemente illustrate, si pervenga a prassi organizzative e ad opzioni interpretative unanimemente condivise, essendo intollerabile la radicale diversità di soluzioni nell'una o nell'altra parte del territorio nazionale su temi di tale rilevanza.

L'Ufficio, dunque, proseguirà nel corso dell'anno la propria attività in tema di avocazione, onde pervenire, sulla base delle ulteriori osservazioni dei Procuratori

generali presso le Corti di appello, alla elaborazione di linee-guida generalmente condivise.

c.4) Le spese di giustizia

L'obbligazione avente ad oggetto le spese processuali, come è noto, è a elevato rischio di inadempimento.

In particolare, la percentuale di recupero dei crediti giudiziari (voce comprensiva delle spese di giustizia e delle pene pecuniarie) risulta, nel periodo dal 2003 al 2016, inferiore al 10 per cento annuo, secondo quanto emerge dalla relazione dal titolo "Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia Giustizia" della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti, datata 7 marzo 2017.

Dallo studio eseguito è emersa, inoltre, una significativa differenza nella percentuale di recupero tra i diversi uffici giudiziari (in particolare l'ammontare del riscosso, in riferimento al credito affidato a Equitalia Giustizia nel quadriennio 2012-2015, risulta in taluni distretti ampiamente superiore al 10 per cento e in altri addirittura inferiore all'1 per cento).

Tale dato – considerato congiuntamente alla circostanza che la conservazione delle garanzie dell'adempimento dell'obbligazione in questione è rimessa all'iniziativa del pubblico ministero, poiché il sequestro conservativo di eventuali beni dell'imputato costituisce l'unico efficace strumento per attuare la garanzia dei pagamenti in favore dell'erario ed esso può essere disposto dal giudice su istanza della parte pubblica – ha indotto questa Procura generale all'effettuazione di un monitoraggio volto ad individuare le migliori prassi utilizzate dagli uffici inquirenti.

Invero, pur considerando che le ragioni del diverso esito della riscossione nei differenti distretti può derivare da cause estranee all'attività giurisdizionale mirata alla conservazione delle garanzie per l'adempimento dei crediti (ad esempio, maggiore solvibilità dei soggetti condannati in taluni circondari, contingente migliore

operatività di taluni uffici di Equitalia Giustizia rispetto ad altri), resta fermo il fatto che solo il ricorso al sequestro conservativo dei beni dell'imputato garantisce il pagamento in favore dell'Erario.

Su tali basi è stato disposto un monitoraggio volto a verificare se presso i vari uffici inquirenti: (a) siano stati elaborati criteri guida ai fini dell'individuazione dei presupposti per la formulazione della richiesta di sequestro conservativo (ad esempio in riferimento a processi ove si presume che le spese saranno elevate in ragione della necessità di fare ricorso a consulenze tecniche o ad intercettazioni richiedenti speciali apparecchiature); (b) si faccia ricorso a specifica indagine al fine di accertare la consistenza del patrimonio dell'imputato, la sua capacità reddituale, l'individuazione dei beni da sottoporre a sequestro ed eventuali condotte distrattive del patrimonio; (c) siano adottati criteri in materia di elementi da ricercare ai fini della formulazione del giudizio prognostico negativo circa la conservazione delle garanzie patrimoniali del debitore; (d) se, ricorrendone i presupposti, sia ordinariamente disposta la conversione del sequestro preventivo in sequestro conservativo.

Tanto anche nell'ottica di rivitalizzare quest'ultimo istituto, giacché dal rilevamento effettuato in base al numero dei ricorsi per cassazione contro i decreti di sequestro conservativo, è emerso che esso ha trovato scarsa applicazione.

Il monitoraggio eseguito ha consentito di accertare come molti uffici inquirenti adottino direttive finalizzate esclusivamente al contenimento delle spese di giustizia, non già alla tematica della conservazione delle garanzie.

Tuttavia, all'esito dell'evidenziazione della questione, talune Procure hanno emanato specifiche direttive in tema di individuazione dei presupposti per la formulazione delle richieste di sequestro conservativo (indicando l'ammontare delle spese e delle pene pecuniarie che giustificano attività specifiche sul punto), delle modalità delle indagini patrimoniali necessarie al riguardo, dei beni da sottoporre a vincolo (secondo un ordine di priorità che tiene conto della maggiore facilità di liquidazione).

È stata, inoltre, segnalata da alcuni Procuratori generali l'istituzione di gruppi di

lavoro distrettuali per l'elaborazione di criteri guida in materia.

c.5) Le indagini in tema di reati societari

La Procura generale della Corte di cassazione ha ritenuto di particolare interesse, anche in considerazione della incidenza sociale del fenomeno in specifici contesti territoriali e delle conseguenze sulla economia nazionale, il tema delle indagini in materia di reati societari nelle quali siano coinvolti istituti bancari, in particolare con riguardo ai reati di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza (art. 2638 c.c.), di infedeltà patrimoniale (art. 2634) e di aggio (art. 2637).

Stante la complessità della materia, nonché la ripetitività di fenomeni di finanziamento dei medesimi gruppi imprenditoriali per ingenti importi da parte di istituti bancari dislocati in diversi ambiti territoriali, in violazione delle regole del merito creditizio, ed incidenti pesantemente sulla situazione patrimoniale degli istituti, è parso utile conoscere: (a) se le Procure della Repubblica adottino modelli organizzativi che contemplino gruppi specializzati in materia economico-finanziaria, comprendenti i reati in questione; (b) se vi siano linee-guida, direttive o protocolli di indagine specifici per la materia trattata; (c) se l'attività di indagine preliminare sia delegata a servizi di polizia giudiziaria specializzata (quali il Nucleo di polizia valutaria della Guardia di Finanza); (d) se siano operativi protocolli o siano seguite prassi ispirate ad una specifica interlocuzione e acquisizione di informazioni dalla Banca d'Italia (servizio ispettivo) e dalla C.O.N.S.O.B.

Il monitoraggio al riguardo eseguito, i cui esiti sono stati discussi nella riunione svoltasi nel maggio 2017, mirava a verificare il grado di attenzione destinato ad un insieme di preoccupanti fenomeni quali: la mancata, parziale o ingannevole informazione fornita agli organi di vigilanza (Banca d'Italia e C.O.N.S.O.B.) da parte degli istituti di credito; l'assunzione di posizioni dominanti all'interno di istituti di credito da parte di gruppi imprenditoriali, finalizzata ad ottenere indebiti vantaggi in

termini di finanziamento dai suddetti istituti al di fuori di valutazioni attinenti il merito creditizio; il condizionamento della erogazione del credito ai privati, subordinato all'acquisto di azioni delle banche; eventuali fenomeni di agiotaggio e di manipolazione del mercato.

Tali fenomeni, difatti, appaiono in crescita ed hanno acquistato particolare rilievo in relazione ad alcune Banche popolari, dislocate in più parti del territorio nazionale.

A fronte di questi eventi l'ordinamento appresta specifiche fattispecie incriminatrici, tra cui spicca il reato di ostacolo alle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza, la cui *ratio*, come è noto, è quella di tutelare la veridicità e completezza delle informazioni fornite, al fine di garantire alla Banca d'Italia la possibilità di vigilare sui profili di rischio e sulla stabilità patrimoniale degli istituti di credito e alla C.O.N.S.O.B. la possibilità di controllo sulla trasparenza e la correttezza dei comportamenti.

Ciò posto, si è ritenuto che la diffusione di esperienze e conoscenze riguardanti la repressione di tali preoccupanti fenomeni sarebbe stata particolarmente utile agli uffici di ridotte dimensioni, nei quali la specializzazione è difficilmente praticabile.

L'attività compiuta ha consentito di appurare l'esistenza, in molti uffici inquirenti, di un "gruppo specializzato" in materia di criminalità economica; tuttavia la concreta operatività di siffatti *pool* appare prevalentemente incentrata sui reati fallimentari e tributari.

Sporadiche, invece, sono le "buone prassi" emerse in materia.

È stata segnalata, da parte di un ufficio, l'organizzazione di incontri aperti alla partecipazione della polizia giudiziaria (Guardia di Finanza) e volti all'adozione di protocolli di indagine in materia di reati societari.

Un altro ufficio adotta in materia un "protocollo investigativo", che presta particolare attenzione alle ricadute dei reati economici sul mercato e prevede: l'acquisizione di documentazione dalle autorità di vigilanza, il conferimento delle deleghe al Nucleo di polizia valutaria della Guardia di Finanza, il compimento delle indagini direttamente da parte del magistrato, per l'esame delle persone informate sui

fatti. Lo stesso ufficio ha sottoscritto un protocollo d'intesa con la Banca d'Italia, che consente di utilizzare come consulenti, a titolo gratuito, i funzionari del Servizio ispettivo.

In futuro sarà necessario implementare e diffondere dette prassi in altri uffici, oltre che individuarne di ulteriori, che siano dotate di sicura funzionalità ai fini dell'efficienza dell'azione investigativa.

c.6) Il concordato sui motivi di appello

Nel corso della riunione svoltasi nel mese di novembre 2017 è stato ampiamente discusso il tema del cd. concordato in appello (art. 1, comma 56, della legge n. 103 del 2017), peraltro già oggetto di confronto tra i Procuratori generali presso le Corti di appello nel corso di incontri organizzati immediatamente dopo l'approvazione della novella legislativa.

Da tali momenti di confronto è emersa l'esigenza di considerare, ai fini delle determinazioni della parte pubblica ai sensi dell'art. 599-*bis* c.p.p., i seguenti criteri: la gravità del fatto; la capacità a delinquere dell'imputato; la metodologia criminale pervasiva nell'ambito del distretto; la recidiva (in particolare *ex* art. 99, comma 4 c.p., in ragione dell'esclusione di tale categoria di recidivi dal patteggiamento allargato); la fondatezza o serietà dei motivi di appello dell'imputato, anche con riguardo all'eventuale necessità di rinnovazione dibattimentale; la complessità del procedimento in relazione al carattere indiziario del processo ed alla natura delle questioni processuali prospettate; l'esigenza di definizione dei procedimenti a trattazione prioritaria; l'avvenuto risarcimento del danno con riguardo ai procedimenti penali per reati contro la pubblica amministrazione o comunque produttivi di danno alla persona offesa; l'avvenuta demolizione o ripristino dello stato dei luoghi in riferimento a procedimenti penali per reati ambientali; l'adeguamento dei luoghi di lavoro in riferimento ai procedimenti penali in materia di violazioni antinfortunistiche; l'immotivato diniego in primo grado delle attenuanti generiche; la

prossimità del termine di prescrizione.

Di particolare rilievo appaiono, inoltre, le iniziative assunte da alcune Procure generali presso le Corti di appello in ordine alla metodologia da seguire per giungere al cd. concordato.

Il riferimento è a quegli uffici che hanno impostato l'attività in materia ricorrendo ad un preventivo esame volto all'individuazione dei processi, pendenti in appello, suscettibili di essere definiti mediante il ricorso allo strumento normativo in esame. A tale attività di *screening* segue l'interlocuzione con i difensori degli imputati dei processi individuati come definibili in appello ai sensi della disposizione sopra indicata, volta a verificare la possibilità di pervenire, in concreto, al cd. concordato.

Si tratta di un metodo di lavoro connotato da indubbi vantaggi, sia in termini di uniforme applicazione dell'istituto, sia quanto a concreta deflazione del carico di lavoro gravante sugli uffici giudicanti di appello.

La possibilità di implementare detta "buona prassi" anche nei distretti che attualmente di essa non si avvalgono comporterà ulteriori attività da compiersi al riguardo nel 2018.

c.7) Le nuove competenze del pubblico ministero in materia internazionale

Nel corso della riunione del novembre 2017 si è proceduto anche all'esame delle mutate attribuzioni derivanti agli uffici di Procura dal massiccio recepimento di normative sopranazionali, attuato dal legislatore con una serie di interventi legislativi.

Per dar conto dell'imponente produzione legislativa nel settore in esame nell'ultimo biennio, basti far cenno:

1) al d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 29, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, il cui art. 8 prevede che il Procuratore generale presso la Corte di appello nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria contattante o contattata

sia competente allo svolgimento delle consultazioni dirette, finalizzate alla concentrazione dei procedimenti paralleli in un solo Stato membro;

2) al d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34, recante norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni, il cui art. 2 prevede che per la costituzione di squadre investigative comuni occorre la richiesta del Procuratore della Repubblica, quando si procede a indagini relative ai delitti di cui agli articoli 51, commi *3-bis*, *3-quater* e *3-quinquies*, e 407, comma 2, lettera *a*), c.p.p., o a delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni oppure quando vi è l'esigenza di compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati membri o di assicurarne il coordinamento; mentre in fase passiva è previsto (art. 3) che la richiesta di costituzione della squadra investigativa comune, proveniente dall'autorità competente di altro Stato membro, è trasmessa al Procuratore della Repubblica il cui ufficio è titolare di indagini che esigono un'azione coordinata e concertata con quelle condotte all'estero o al Procuratore della Repubblica del luogo in cui gli atti di indagine della squadra investigativa comune devono essere compiuti. Resta fermo il dovere del Procuratore della Repubblica di informare il Procuratore generale presso la Corte di appello della richiesta proveniente dall'autorità competente di altro Stato membro o a quest'ultimo indirizzata (artt. 2 e 3);

3) al d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 35, recante attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, il cui art. 4 prevede, in fase passiva, la competenza alla ricezione del provvedimento di blocco o di sequestro dall'autorità dello Stato di emissione in capo al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale nel cui territorio si trova il bene, laddove la competenza della richiesta è individuata, in fase attiva, più genericamente nell'autorità giudiziaria italiana che, nel corso di un procedimento penale, ha emesso un provvedimento di sequestro probatorio o preventivo il cui oggetto si trova nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea (art. 11);

4) al d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 36, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare, il cui art. 5 riconosce in fase attiva la competenza al pubblico ministero presso il giudice che ha emesso la decisione sulle misure cautelari e, in fase passiva, alla Corte di appello nel cui distretto la persona interessata ha la propria residenza legale e abituale o ha manifestato la volontà di trasferire la sua residenza legale e abituale, o comunque di porre in quel luogo la sua dimora in vista dell'esecuzione delle misure cautelari (art. 9). Al Procuratore generale presso la Corte d'appello competono l'esecuzione della decisione di riconoscimento emessa dalla Corte distrettuale (art. 12) oltre che la sorveglianza sugli obblighi e sulle prescrizioni imposti con la decisione sulle misure cautelari nonché il dovere di informare, anche tramite il Ministero della giustizia, l'autorità competente dello Stato di emissione di qualsiasi inosservanza dei suddetti obblighi, tale da comportare l'adozione di un provvedimento di revoca (art. 14);

5) al d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 37, recante attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, il cui art. 4 prevede in fase attiva la competenza del pubblico ministero presso il Tribunale che ha emesso la decisione sulle sanzioni pecuniarie, o nel cui circondario ha sede l'autorità amministrativa che si è pronunciata in merito alla sanzione amministrativa, mentre in fase passiva la competenza è attribuita alla Corte di appello nel cui distretto la persona condannata dispone di beni o di un reddito ovvero risiede e dimora abitualmente, ovvero, se persona giuridica, ha la propria sede legale nel momento in cui il provvedimento è trasmesso dall'estero. In tal caso al Procuratore generale presso la Corte d'appello competono, non appena ricevuta da un altro Stato membro dell'Unione europea, ai fini dell'esecuzione in Italia, una decisione sulle sanzioni pecuniarie, la richiesta di riconoscimento alla Corte di

appello (art. 11), l'esecuzione della decisione di riconoscimento (art. 13) nonché l'obbligo di consultazione, anche tramite il Ministero della giustizia, dell'autorità competente dello Stato della decisione qualora la persona condannata fornisca la prova di un pagamento, totale o parziale (art. 13);

6) al d.l.gs. 15 febbraio 2016, n. 38, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive, il cui art. 5 attribuisce, in fase attiva, la competenza al pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione indicato all'articolo 665 c.p.p., mentre in fase passiva la competenza a decidere sul riconoscimento e sul trasferimento della sorveglianza appartiene alla Corte di appello nel cui distretto la persona condannata ha la residenza legale e abituale nel momento in cui il provvedimento è trasmesso all'autorità giudiziaria o ha manifestato la volontà di trasferirvi la sua residenza legale e abituale (art. 9). In tal caso al Procuratore generale presso la Corte d'appello competono l'esecuzione sul riconoscimento di una sentenza o di una decisione di liberazione condizionale proposte dall'autorità competente di altro Stato membro (art. 12), la sorveglianza all'esito del riconoscimento (art. 14), nonché il dovere di informazione verso l'autorità competente dello Stato di emissione qualora la persona condannata si sottragga all'osservanza degli obblighi e delle prescrizioni impartite (art. 15, comma 1) ed, ancora, la richiesta alla Corte di appello di rimessione all'autorità competente del medesimo Stato di emissione dell'esercizio dei poteri di sorveglianza qualora quest'ultimo ne faccia richiesta (art. 15);

7) al decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108 (art. 4) ed al decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52 (art. 8), che prevedono la competenza in fase passiva del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel quale devono essere compiuti gli atti richiesti, competenza che, con riferimento alla prima fonte, lascia il posto, in fase attiva, a quella del pubblico ministero precedente (o del

giudice) in caso di emissione di un Ordine europeo di indagine (art. 27).

Il quadro normativo sopramenzionato risulta poi integrato dal decreto legislativo 3 ottobre 2017, n. 149 (entrato in vigore il 31 ottobre 2017), emanato a seguito della legge 21 luglio 2016, n. 149, in tema, tra l'altro, di delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Tale decreto, incidendo sulle norme del codice di procedura penale:

a) in tema di estradizione per l'estero, sollecita poteri del Procuratore generale presso la Corte di appello, potendo lo stesso richiedere alle autorità straniere la documentazione e le informazioni suppletive che ritiene necessarie non soltanto per mezzo del Ministro della giustizia ma, ove previsto dalle convenzioni internazionali, anche direttamente, ancorché in un contesto in cui sono state aumentate le garanzie per l'estradando (come da nuova formulazione dell'art. 703 c.p.p.);

b) in tema di richieste di assistenza giudiziaria per le attività di acquisizione probatoria e di sequestro di beni a fini di confisca, stimola il Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto del luogo nel quale deve compiersi l'attività richiesta (e non più la Corte d'appello); potere questo da condividere con il giudice là dove la rogatoria abbia ad oggetto acquisizioni probatorie da compiersi davanti a quest'ultimo, salvo quanto si dirà appresso sui nuovi poteri riconosciuti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione nel caso in cui sorgano contrasti circa la competenza all'acquisizione probatoria (si veda la nuova formulazione dell'art. 724 c.p.p.);

c) in tema di rogatorie provenienti da una autorità amministrativa straniera, dà impulso al Procuratore della Repubblica del luogo nel quale devono essere compiuti gli atti richiesti (nuovo art. 726-ter c.p.p.);

d) in tema di rogatorie all'estero, affida al Procuratore della Repubblica l'attribuzione in ordine alla custodia della persona detenuta in altro Stato e temporaneamente trasferita nel territorio italiano al fine del compimento di un atto di indagine o per l'assunzione di una prova (nuovo art. 729-ter c.p.p.);

e) in tema di costituzione di squadre investigative comuni, il Procuratore della

Repubblica, secondo le disposizioni già indicate nel d.lgs. n. 34 del 2016 (nuovo art. 729-*quinquies* c.p.p.);

f) in tema di riconoscimento delle sentenze straniere, il Procuratore generale presso la Corte d'Appello in ordine alla possibilità di proporre ricorso per cassazione per violazione di legge a seguito della decisione sul riconoscimento da parte della Corte d'Appello (come da modifiche all'art. 734 c.p.p.).

Si è voluto procedere all'esame del complessivo intervento normativo, in sede di riunione plenaria, per evitare l'instaurarsi di differenti prassi applicative nonché al fine di illustrare il ruolo della Procura generale della Corte di cassazione e le linee di fondo alle quali l'Ufficio si atterrà nell'esercizio delle sue funzioni.

Difatti anche la Procura generale presso la Corte di legittimità ha visto aumentare le sue competenze in ambito internazionale, in particolare per effetto della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (OEI), recepita con il decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108, e della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, stipulata a Bruxelles il 29 maggio 2000 e recepita con il decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52. A tali novità devono aggiungersi, come accennato, quelle rappresentate dal decreto legislativo 3 ottobre 2017, n. 149, il cui art. 6 riduce, anche a beneficio della Procura generale, le competenze della Corte di cassazione, riformulando l'art. 724 c.p.p.

Il complessivo quadro normativo ha comportato un indubbio incremento delle attività svolte dall'Ufficio anche sul piano dei rapporti di cooperazione internazionale (di cui si darà conto *infra*, nell'apposito capitolo 5).

Qui occorre segnalare che l'introduzione delle richiamate norme nell'ordinamento interno assegna al Procuratore generale presso la Corte di cassazione il potere, del tutto nuovo, di dirimere i contrasti di competenza che possono sorgere nel caso in cui gli atti che l'autorità giudiziaria deve compiere a beneficio di quella straniera richiedente debbano essere eseguiti in più distretti di Corte d'appello, qualora vi sia disaccordo.

Ciò posto, non è difficile ipotizzare che le Autorità straniere, nel rivolgersi a quella italiana, interpellino direttamente il Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Ciò determina un ulteriore incombente per il servizio Affari internazionali della Procura generale, in seno al quale opera il Punto di Contatto della Rete giudiziaria europea. Quest'ultimo, come è noto, per effetto delle disposizioni di carattere elastico previste dalla Decisione 2008/976/GAI, coadiuvando il Procuratore generale, opera da intermediario attivo avente il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, ed è a disposizione delle autorità giudiziarie del suo Stato nonché dei Punti di contatto e delle autorità giudiziarie degli altri Stati membri, facendo circolare le informazioni giuridiche ed anche pratiche necessarie per consentire di approntare efficacemente le richieste di cooperazione giudiziaria. Orbene, soprattutto in casi come quello descritto, il Punto di contatto si adopera perché vengano correttamente individuati i destinatari delle pratiche erroneamente giunte in Procura generale, attività questa che, pur restando, come detto, "elastica", è stata in parte tipizzata proprio da alcuni dei decreti legislativi sopra citati. Si pensi al riguardo: al d.lgs. n. 29/2016, che all'art. 4 prevede che "l'autorità giudiziaria italiana procedente, qualora abbia fondato motivo per ritenere che sia in corso un procedimento parallelo in altro Stato membro, prende contatto, in forma scritta, con l'autorità competente di tale Stato per verificare siffatta contestuale pendenza e, in caso di risposta affermativa, per avviare le consultazioni dirette finalizzate all'eventuale concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro. Quando è ignota l'autorità competente da contattare, l'autorità giudiziaria procedente compie gli accertamenti necessari, anche tramite i Punti di contatto della Rete giudiziaria europea"; al d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 35, che all'art. 12, comma 1, dispone che "l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di sequestro lo trasmette alla competente autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, avvalendosi, se del caso, anche ai fini dell'individuazione di quest'ultima, dei Punti di contatto della Rete giudiziaria europea"; al d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, che all'art. 32 prevede che la trasmissione dell'ordine di indagine all'autorità di esecuzione può aver

luogo mediante il sistema di telecomunicazione della Rete giudiziaria europea e che, comunque, “l’autorità di esecuzione è individuata anche con l’ausilio dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea”.

Mette conto, in conclusione, rilevare come anche in materia questo Ufficio continuerà ad operare, come sinora avvenuto, in sinergia anche con il Ministero della giustizia, essendo necessaria l’interlocuzione con tutti gli attori istituzionali, ovviamente nel rigoroso rispetto delle reciproche competenze, in particolare nella prima fase di attuazione delle recenti riforme legislative.

c.8) Le ulteriori iniziative

L’attività della Procura generale della Corte di cassazione, nell’anno 2017, non si è esaurita in quella compiuta in relazione alle tematiche innanzi illustrate, avendo riguardato una serie di ulteriori iniziative, sinteticamente illustrate di seguito.

Il sistematico confronto con i Procuratori generali dei distretti ha offerto la possibilità di ricondurre nell’alveo dell’art. 6 problematiche di diversa natura in relazione alle quali il confronto a livello nazionale si è rivelato occasione proficua per la elaborazione di proposte e soluzioni organizzative da adottare, con gli opportuni accorgimenti, in sede distrettuale.

In tal modo si è favorita l’adozione di modelli organizzativi omogenei che, pur nella salvaguardia dell’autonomia degli uffici e delle specificità dei rispettivi circondari, siano idonei ad assicurare una tendenziale uniformità dei modi e dei tempi della risposta giudiziaria penale nei vari distretti.

In tale ottica, nel corrente anno, per la prima volta l’ambito di attuazione del citato art. 6 è stato esteso ad alcuni aspetti di rilievo propri della fase esecutiva penale, in modo da rilevare anche in tale settore orientamenti, criticità ed eventuali “buone prassi”; ciò sul presupposto sistematico che un’attività di vigilanza finalizzata alla verifica del corretto ed uniforme esercizio dell’azione penale non può non essere estesa anche alla fase di esecuzione.

Infatti, da un lato gli obiettivi di efficienza ed efficacia del sistema sarebbero posti a rischio se al “migliore” esercizio dell’azione penale non facesse seguito un’esecuzione delle definitive statuizioni di condanna anch’essa corretta ed uniforme; dall’altro, in una disciplina idonea ad incidere direttamente sulla libertà personale dei cittadini, occorre evitare ingiustificate disuguaglianze.

Ebbene, proprio in tale settore, è stata, in tempi recentissimi, assunta un’importante iniziativa. Sono stati, infatti, segnalati ai Procuratori generali orientamenti e buone prassi in materia di sospensione dell’esecuzione di pene detentive brevi, con riferimento alla questione della sospensione dell’ordine di esecuzione in seguito alla presentazione di un’istanza di affidamento in prova ai servizi sociali.

Va evidenziato al riguardo che presso la Corte di cassazione pendono tuttora varie centinaia di ricorsi riguardanti il limite di pena espianda cui il pubblico ministero deve fare riferimento per l’emissione dell’ordine di carcerazione, discutendosi se detto limite vada ritenuto di tre o di quattro anni. Al riguardo, in attesa del previsto chiarimento sul piano legislativo (*supra*, cap. I, par. *s*) questa Procura generale ha dato conto dello stato della giurisprudenza di legittimità ed altresì enunciato la tesi alla quale si sarebbe attenuta (conforme all’opzione ermeneutica di recente adottata dalla Corte di cassazione), chiedendo ai Procuratori generali di cooperare, ove le soluzioni esposte fossero condivise, alla più ampia diffusione delle opzioni prescelte negli Uffici dei rispettivi distretti.

Una iniziativa analoga a quella appena descritta è stata contestualmente assunta in tema di “truffe a distanza”, problematica involgente direttamente l’attività di questa Procura generale in tema di risoluzione di contrasti.

In considerazione del fatto che numerosissimi sono i contrasti che in materia tuttora si verificano, con conseguente protrarsi della durata delle relative indagini preliminari, è stato comunicato ai Procuratori generali presso le Corti di appello quale sarebbe stato l’orientamento seguito dall’Ufficio nei procedimenti penali relativi a truffe poste in essere a seguito di contatti a distanza, via *internet*, e nello specifico caratterizzate dal pagamento da parte dell’acquirente-truffato mediante ricarica di una

carta prepagata (*postepay* e simili) indicata dal venditore-truffatore.

Esplicitato tale orientamento, fondato sul principio della individuazione della competenza con riferimento al luogo in cui la persona offesa ha provveduto all'accredito mediante ricarica della carta prepagata (dunque in senso conforme all'opzione ermeneutica di recente stabilizzatasi nella giurisprudenza di legittimità), attesa la diffusione dei reati in questione, sono state altresì segnalate talune buone prassi volte al tempestivo accertamento dei fatti ed alla tutela delle esigenze cautelari, in particolare reali, in questo ambito, di interesse sociale diffuso.

È stato lungamente discusso anche il tema delle prassi applicative dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, in tema di trasmissione per via gerarchica interna alle Forze di polizia delle informative di reato, previa esecuzione di un monitoraggio volto all'acquisizione di dati e di notizie circa gli orientamenti formati nei rispettivi distretti in materia di rapporti tra la disposizione in questione e le previsioni del codice di rito penale in materia di obbligo del segreto (art. 329 c.p.p.) e di potere di segretazione del pubblico ministero (art. 391-*quinquies* c.p.p.), con particolare riguardo alla eventuale emanazione di direttive relative all'applicazione della norma.

La previsione in esame, secondo una diffusa opinione in grado di determinare rischi di compromissione del segreto investigativo, risulta ora sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, in seguito a conflitto di attribuzione sollevato da un Procuratore della Repubblica, sicché, in attesa della decisione del giudice delle leggi, non saranno assunte ulteriori iniziative sul punto.

Quanto ai rapporti con autorità esterne al sistema inquirente della magistratura ordinaria, è stata favorita la diffusione di protocolli in tema di rapporti tra Procure della Repubblica e Procura generale presso la Corte dei Conti (in tale contesto, il dirigente del citato Ufficio è stata anche invitato a partecipare ad una riunione plenaria dei Procuratori generali, alla quale è puntualmente intervenuto) e si è provveduto alla verifica dello stato di attuazione degli accordi tra Procure della Repubblica e ANAC in tema di reati di corruzione.

Infine, nell'ambito dell'ampia attività di collaborazione con il Ministro della giustizia, va specificamente richiamata la cooperazione offerta dall'Ufficio alla competente articolazione ministeriale per la diffusione di uno schema di accordo tra Procure della Repubblica e DIGIFEMA, in tema di incidenti ferroviari e marittimi, con riguardo al rapporto tra indagine penale e inchiesta di sicurezza. Tanto secondo il modello già positivamente sperimentato in materia di incidenti aerei.

L'attività in materia proseguirà nel corso del 2018, essendosi attualmente nella fase della valutazione, ad opera delle istituzioni governative, delle osservazioni pervenute da alcune Procure in ordine a specifici contenuti dello schema di protocollo in discussione.

3. IL SETTORE CIVILE

a) Le recenti riforme e le loro ricadute

La finalità di questa solenne occasione impone di offrire una sintesi dell'attività svolta nel settore civile nell'anno da poco trascorso, e cioè un bilancio consuntivo, dal quale occorre tuttavia muovere per indicare le linee programmatiche che dovranno improntare l'azione dell'Ufficio nel nuovo anno, costituendo in tal modo il presente intervento anche una sorta di bilancio di previsione.

La ricognizione deve dunque consistere in una sintesi orientata a porre in luce elementi positivi e profili di criticità emersi nel corso dello svolgimento dell'attività nell'anno 2017.

I profili di criticità sono quelli noti, ampiamente indagati in molteplici sedi, anche in tutte le relazioni ed in tutti gli interventi svolti in occasione delle recenti cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, sostanzialmente convergenti nel sottolineare la situazione di grave difficoltà in cui versa la Corte di cassazione – segnalata proprio da questa stessa, almeno a partire dal 1986, con il discorso di insediamento del Primo Presidente Antonio Brancaccio, intitolato alla “necessità urgente di restaurare la Corte di cassazione” – e nell'identificare la principale ragione della stessa nello smisurato numero dei procedimenti (anche) civili da cui è investita.

Il costante incremento e l'enormità del numero dei processi civili soltanto in parte è frutto di ragioni proprie del nostro Paese (consistenti nella tradizionale, elevata litigiosità, effetto, a sua volta, della preferenza, sempre e comunque, per la via giudiziaria, il che, proprio per la durata dei processi, finisce per garantire una via più comoda alla parte inadempiente: con una circolarità patologica che alimenta una diffusa convinzione di poter eludere o procrastinare nel tempo il rispetto di regole ed obblighi).

L'ipertrofia degli stessi è, infatti, ascrivibile anzitutto ai caratteri della società postmoderna e globalizzata, pure diffusamente approfonditi. In questa sono infatti emersi nuovi diritti, nuovi interessi e nuove esigenze meritevoli di tutela, non di rado rimasti privi di disciplina in sede normativa, o che l'hanno ricevuta con rilevante ritardo, spesso anche in modo incompleto, la cui protezione è dunque rimasta affidata al giudice.

Inoltre, l'imponente aumento del numero dei processi è frutto altresì dell'erosione delle istituzioni tradizionali al cui interno, in passato, erano composti molti conflitti ed anche dell'affermarsi della tutela dei cd. interessi superindividuali o diffusi e dello sviluppo dell'ordinamento "multilivello" che, attraverso un circuito virtuoso tra giudici nazionali e giudici della Corti sovranazionali, ha meritoriamente incrementato le garanzie, ma ha anche aumentato la domanda di giustizia.

Il legislatore si è dimostrato attento alla crisi della Corte suprema causata dall'eccessivo numero dei processi civili. A partire dal 2001 (con la modificazione dell'art. 375 c.p.c.) e, poi, soprattutto a far data dalla metà dello scorso decennio, ha infatti realizzato una serie di riforme che, sia pure con ripensamenti talora forse troppo repentini (il riferimento è al "quesito di diritto", introdotto con l'art. 366-bis c.p.c. nel 2006 ed abrogato dopo soli tre anni) hanno significativamente innovato la disciplina del processo di legittimità.

Il complesso delle norme che disciplinano il processo civile di legittimità è stato interessato da plurime e ravvicinate modifiche, realizzate: prima dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40; poi dall'art. 47 della legge 18 giugno 2009, n. 69; in seguito dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; infine dal decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197.

Il numero, la tempistica ed il tasso di innovazione di alcuni interventi dimostrano la piena consapevolezza, nel legislatore, della situazione di grave difficoltà in cui versa la Corte di cassazione e della precisa volontà di realizzare interventi in grado di fronteggiarla. Alcuni di questi sono stati peraltro elaborati ed attuati tenendo conto di

precisi suggerimenti provenienti dall'interno della Corte, formulati (tra l'altro e in particolare) all'esito dell'Assemblea generale della Corte di cassazione tenuta il 25 giugno 2015. In tale occasione era stata infatti segnalata l'esigenza di approfondire "nuovi criteri e modalità di proposizione e decisione dei ricorsi".

La Procura Generale, nell'intervento svolto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, dal suo canto, aveva richiamato l'attenzione sull'opportunità di garantire un impiego maggiormente selettivo dei magistrati dell'ufficio nel processo civile (suggerimento sostanzialmente recepito con la novellazione dell'art. 380-*bis* del c.p.c. da parte dell'art. 75, comma 1, lettera *b*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98).

Questi molteplici interventi, benché importanti, da soli non si sono purtroppo rivelati sufficienti a garantire il conseguimento dell'obiettivo avuto di mira. Ed è certo che da soli non sono bastevoli rispetto a detta finalità, soprattutto qualora possano essere ritenuti espressivi del convincimento, illusorio, che le sole modifiche della disciplina del processo permettano di garantire il superamento della crisi della Corte di cassazione, determinata dallo stratosferico numero dei processi civili che l'affliggono. In ogni caso, si tratta di interventi meritevoli di apprezzamento, soprattutto in quanto denotano la consapevolezza del legislatore in ordine alla necessità ed urgenza dell'imprescindibilità di riforme che permettano di fronteggiarla, riducendone gli effetti negativi.

Tuttavia, occorre che resti chiaro che la crisi può essere vittoriosamente aggredita soltanto mediante interventi anche di carattere organizzativo e riforme strutturali in grado di incidere sulle ragioni, dianzi indicate, della proliferazione della litigiosità civile. Inoltre, va ribadita la necessità di riavviare il dibattito sulla possibilità di una modifica da parte del legislatore costituzionale dell'art. 111, settimo comma, Cost., in vista dell'introduzione di un'eventuale limitazione dell'accesso alla Corte suprema.

Al riguardo, è sufficiente rinviare alle considerazioni svolte nella relazione del Primo Presidente in occasione della richiamata Assemblea generale del 2015, per le

ragioni a conforto della compatibilità di una tale riforma con i principi costituzionali e non le norme sovranazionali e della sua coerenza con la funzione nomofilattica attribuita alla Corte di cassazione. Ed è questa, in definitiva, la sola strada proficuamente percorribile, anche al fine di scongiurare il rischio – per alcuni versi già emerso – della deriva del processo civile di legittimità verso una sorta di anomalo terzo grado, che non può essere fronteggiato soltanto mediante filtri interni al processo.

b) La “cameralizzazione” del processo civile di cassazione

L’anno appena trascorso è stato particolarmente importante, perché in esso è stato avviato ed attuato quello che, a ragione, può essere definito il nuovo “ordinario” processo civile di legittimità, introdotto dalla riforma realizzata dal decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, che ha completato ed ulteriormente sviluppato le innovazioni degli ultimi anni.

L’obiettivo del legislatore è stato, da un canto, di rafforzare il filtro interno all’accesso alla Corte di cassazione; dall’altro di stabilire modalità decisorie coerenti con l’esigenza di garantire, allo stesso tempo, la rapida definizione dei giudizi e la selezione di quelli che involgono lo *ius litigatoris*, ovvero lo *ius constitutionis*, riservando soltanto ai secondi il rito della pubblica udienza.

La più incisiva novità è costituita dalla previsione che, a partire dal 2017, ha reso il procedimento camerale il rito generale (se si vuole, ordinario) dei giudizi civili di legittimità. La discussione in pubblica udienza è stata infatti riservata a quelli soli che, per la rilevanza della questione di diritto posta, involgono compiutamente l’esercizio della funzione nomofilattica.

Si tratta di una novità definita “epocale”, aggettivo negli ultimi anni spesso abusato per descrivere alcune riforme (in altri ambiti), ma che a ragione può essere utilizzato per quella in esame. La previsione della tendenziale cameralizzazione del processo civile di legittimità e, per quanto concerne questo Ufficio, la modifica della pregressa,

pluridecennale modalità di intervento nello stesso del pubblico ministero, sono infatti connotate da un tasso di innovazione così elevato da imporre in questa sede di focalizzare l'attenzione esclusivamente su di essa, allo scopo di dare conto di alcuni risultati conseguiti all'esito del primo anno di applicazione della riforma.

Dal 2017 il procedimento in camera di consiglio è quello che ordinariamente deve essere applicato per la definizione dei giudizi civili di legittimità e che, peraltro, risulta articolato in tre diversi riti.

Per la decisione dei regolamenti di competenza è stabilito che il presidente richiede al pubblico ministero le sue conclusioni scritte, che sono comunicate alle parti unitamente al decreto che fissa l'adunanza, almeno venti giorni prima; queste hanno facoltà di presentare memorie non oltre cinque giorni prima della medesima adunanza, svolta senza la partecipazione delle stesse e del pubblico ministero (art. 380-*ter* c.p.c.).

La decisione da parte della cd. "sezione filtro", nei casi dell'art. 375, primo comma, numeri 1 e 5, c.p.c. avviene invece su "proposta" del relatore (con conseguente eliminazione della redazione della relazione, che dava luogo alla cd. "ordinanza opinata"), cui segue il decreto del presidente che fissa l'adunanza della Corte (indicando se è stata ravvisata un'ipotesi di inammissibilità, di manifesta infondatezza o di manifesta fondatezza del ricorso), notificato agli avvocati delle parti, i quali hanno facoltà di presentare memorie non oltre cinque giorni prima. In tale rito non interviene il pubblico ministero ed il ricorso è deciso senza l'intervento delle parti all'adunanza (art. 380-*bis* del c.p.c.).

Infine, è previsto un rito camerale, che può essere definito 'ordinario', in quanto è applicabile a quello che costituisce appunto il canale normale, non implausibilmente prevalente, di sviluppo della decisione. Tale rito è avviato dalla fissazione del ricorso in camera di consiglio dinanzi alla sezione semplice, di cui è data comunicazione agli avvocati delle parti ed al pubblico ministero almeno quaranta giorni prima. Il pubblico ministero può depositare in cancelleria le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio; le parti possono depositare le

loro memorie non oltre dieci giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio, che si svolge senza l'intervento del pubblico ministero e delle parti (art. 380-*bis*.1. c.p.c.).

Il procedimento in pubblica udienza, quindi, sembra divenire tendenzialmente residuale: esso è riservato ai soli casi in cui tale modalità di trattazione “sia resa opportuna dalla particolare rilevanza della questione di diritto” sulla quale la Corte deve pronunciare, ovvero se il ricorso “sia stato rimesso [alla pubblica udienza] dall'apposita sezione di cui all'articolo 376 in esito alla camera di consiglio che non ha definito il giudizio” (art. 375, secondo comma, c.p.c.).

Il novellato art. 379 c.p.c. ha, inoltre, stabilito nuove regole di svolgimento dell'udienza pubblica, stabilendo che il pubblico ministero parla per primo, spettando l'ultima parola alle parti, e non sono più ammesse repliche, neppure per iscritto.

In questa sede non è possibile né necessario approfondire i profili di eventuale criticità ed incoerenza delle nuove regole, soprattutto nelle parti concernenti lo smistamento delle cause tra i diversi riti (affidato alla Sesta Sezione civile, che riveste un ruolo nevralgico nell'avviamento della causa alla decisione secondo uno dei moduli processuali previsti), ovvero che non riguardano direttamente il pubblico ministero e cioè l'eliminazione della relazione già prevista dall'art. 380-*bis*, primo comma, c.p.c. – profilo peraltro in parte corretto in via interpretativa con il Protocollo d'intesa del 15 dicembre 2016, stilato tra la Corte di cassazione, il Consiglio Nazionale Forense e l'Avvocatura generale dello Stato –, e la tenuta del principio del diritto di difesa del controricorrente, a seguito dell'eliminazione della facoltà di essere sentito nell'adunanza, profili che riguardano un rito dal quale il pubblico ministero era stato già escluso nel 2013.

Nel presente intervento non occorre neanche vagliare la congruità, in chiave efficientistica, della generalizzazione del rito camerale, ovvero la compatibilità della stessa con la pienezza del contraddittorio e del diritto di difesa o, almeno, dell'utilità ed opportunità della celebrazione della pubblica udienza, anche in quanto garantisce, di per sé sola, un maggiore e sicuro pieno approfondimento collegiale delle questioni oggetto del giudizio.

Su tali profili, nonostante il breve tempo trascorso, sono stati già versati fiumi di inchiostro. È qui sufficiente e doveroso richiamare l'attenzione di giudici, avvocati e professori sulla necessità di compiere uno sforzo il quale, rifuggendo dalla tentazione di indulgere nella redazione degli ormai tradizionali *cahiers de doléances* che accompagnano e seguono ogni riforma, sia diretto a verificare se delle nuove norme, anche in applicazione del canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata, possa essere offerta una lettura che permetta di coglierne appieno le potenzialità positive e di eliminare, o almeno ridimensionare, gli aspetti di possibile criticità.

Il riferimento, in particolare, è ai profili di problematicità conseguenti alla constatazione che la strada verso il rito camerale è caratterizzata da alcuni snodi essenziali, ma privi di stretta precettività – soprattutto in ordine all'individuazione delle questioni di “particolare rilevanza” che rendono necessaria la pubblica udienza (certo maggiormente coerente con le esigenze di pienezza del contraddittorio e di garanzia del diritto di difesa) – i quali, appunto per questo, esigono di essere colmati in via interpretativa.

È dunque imprescindibile che alle questioni poste da detti profili sia data soluzione attraverso una sapiente elaborazione giurisprudenziale, che si riveli capace di realizzare un corretto bilanciamento degli interessi in gioco, scongiurando soluzioni troppo orientate a favore di un eccessivo arretramento del rito della pubblica udienza.

Peraltro, va dato atto che positivi segni in tal senso possono essere colti nel Protocollo d'intesa stipulato il 15 dicembre 2016 dalla Corte con il Consiglio Nazionale Forense e con l'Avvocatura generale dello Stato, nella parte in cui, in via di eterointegrazione, tale atto ha colmato di contenuti la proposta di definizione della causa indicata dall'art. 380-*bis* del c.p.c. Tale protocollo ha infatti stabilito che detta proposta deve indicare, “quanto alla prognosi di inammissibilità o di improcedibilità, a quale ipotesi si faccia riferimento (tramite menzione del dato normativo, o in alternativa, del precedente, o ancora con breve formula libera); quanto alla prognosi di manifesta fondatezza, quale sia il motivo manifestamente fondato e l'eventuale precedente giurisprudenziale di riferimento; quanto alla prognosi di manifesta

infondatezza, quali siano i pertinenti precedenti giurisprudenziali di riferimento e le ragioni del giudizio prognostico di infondatezza dei motivi di ricorso, anche mediante una valutazione sintetica e complessiva degli stessi, ove ne ricorrano i presupposti”.

c) Il Protocollo d'intesa Corte di cassazione - Procura generale e le linee-guida dell'Ufficio

In questa sede, dando seguito alla premessa sopra posta, è possibile e doveroso limitarsi ad approfondire le ricadute della riforma del 2016 sull'attività svolta dal pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità. A questo scopo è necessario muovere dall'illustrazione, in sintesi, di quanto sino ad ora è stato fatto dall'Ufficio nell'attuazione delle norme che hanno reso il procedimento camerale il rito ordinario civile di legittimità, prevedendo il carattere facoltativo dell'intervento del pubblico ministero, da svolgere mediante la redazione di conclusioni scritte.

La Procura Generale, operando come in passato in piena sintonia con la Corte, ha stipulato con quest'ultima, in data 18 novembre 2016, un Protocollo d'intesa “Sull'applicazione del nuovo rito civile”.

Con tale Protocollo: è stato previsto che i ruoli dell'adunanza camerale ed i correlativi fascicoli degli atti regolamentari sono resi disponibili alla Procura Generale contestualmente alla fissazione dei ruoli da parte dei Presidenti di sezione o comunque almeno sessanta giorni prima della data stabilita per l'adunanza, allo scopo di consentire al sostituto procuratore designato per la stessa un tempo minimo per lo studio e la redazione delle conclusioni scritte, tenuto conto del termine stabilito dall'art. 380-bis.1 c.p.c.; è stato garantito ai sostituti procuratori generali assegnati al settore civile l'accesso integrale al sistema S.I.C., quanto alle schede di classificazione e di spoglio, nonché alle eventuali segnalazioni di ciascuna Sezione circa l'eventuale rilevanza della causa nell'ambito della trattazione camerale; sono state disciplinate le modalità di trasmissione delle conclusioni.

Si tratta di un Protocollo d'intesa particolarmente importante, perché mira ad assicurare al pubblico ministero il tempo minimo indispensabile per lo studio dei ricorsi e la scelta di quelli nei quali sono poste questioni di interesse generale e per la redazione delle conclusioni scritte. Al riguardo, è tuttavia necessario considerare che la sproporzione tra i rispettivi organici degli uffici (della Corte e della Procura Generale) ed il vertiginoso incremento del numero dei ricorsi fissati per ciascuna adunanza, tenuto conto anche del fatto che alla stessa partecipano, non di rado, ben più di quattro consiglieri, nonché, in taluni casi, la mancata osservanza del pure convenuto termine minimo di sessanta giorni, sono fattori che hanno reso per ciò solo talora assai arduo garantire un ragionevole tempo di studio dei fascicoli.

Nell'immediato futuro si imporrà dunque l'approfondimento dell'eventuale integrazione del Protocollo d'intesa, allo scopo di garantire un'interlocuzione "a monte" ovvero già in occasione della formazione dei ruoli, in modo da discernere tempestivamente i procedimenti che "concludono" semplicemente il processo, senza pretesa alcuna di affermazioni di principio, da quelli che, benché destinati alla trattazione con il rito camerale, pongono questioni che impongono la formulazione delle conclusioni scritte da parte del pubblico ministero.

Peraltro, un utile punto di riferimento in tal senso può essere costituito dalla disciplina del procedimento davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, tenuto conto che l'art. 20, 5° comma, dello statuto, stabilisce appunto che la Corte, "ove ritenga che la causa non sollevi nuove questioni di diritto, può decidere, sentito l'avvocato generale, che la causa sia giudicata senza conclusioni".

Volgendo lo sguardo all'organizzazione interna dell'Ufficio della Procura generale, sin dall'inizio del decorso anno sono state impartite le opportune direttive, per identificare i criteri che devono presiedere alla selezione dei ricorsi da trattare con il rito dell'art. 380-bis.1. c.p.c., allo scopo di individuare quelli, fra essi, nei quali è opportuna o necessaria la formulazione di conclusioni scritte.

Con l'ordine di servizio n. 2 del 2017 sono stati fissati gli indici generali per l'elaborazione dei criteri di massima ai quali fare riferimento per l'identificazione di questi ultimi ricorsi.

Gli Avvocati generali preposti al settore civile, con provvedimento del 16 gennaio 2017, hanno, poi, formulato le linee-guida alle quali i sostituti procuratori generali devono ispirarsi nella selezione dei ricorsi.

Tali linee-guida prevedono anzitutto che la designazione dei sostituti procuratori generali officiati dell'esame dei ricorsi trattati in adunanza camerale spetta agli avvocati generali, i quali, eventualmente, forniscono anche indicazioni preliminari. Inoltre, stabiliscono, in dettaglio, i criteri orientativi per la selezione dei ricorsi in relazione ai quali è opportuno redigere conclusioni scritte. È stato, infine, elaborato un modello riassuntivo dell'attività svolta in relazione a ciascuna adunanza camerale, che ogni sostituto procuratore generale redige all'esito dello studio dei ricorsi fissati all'adunanza a lui assegnata, in cui sono indicati quelli per i quali sono state redatte conclusioni scritte e, in sintesi, le ragioni della ritenuta necessità delle stesse, nonché dei ricorsi per i quali non si è ritenuto di formularle.

Le citate direttive consentono una costante interlocuzione dei sostituti procuratori generali con gli Avvocati generali, permettendo altresì di assicurare una tendenziale unità dell'azione dell'ufficio nell'identificazione dei criteri di selezione dei ricorsi e di individuazione dei casi in cui formulare conclusioni per iscritto. Nondimeno, andranno approfondite le modalità per rafforzare il conseguimento di tale obiettivo, garantendo anche maggiormente l'assegnazione dei ricorsi nell'osservanza del criterio della specializzazione, che ancor più si impone a seguito dell'incremento del numero degli stessi fissati per ciascuna adunanza camerale.

d) Una valutazione di assieme. La centralità della funzione di legittimità e il ruolo del pubblico ministero

Delineati, in sintesi, i principali interventi organizzativi attuati per dare congrua attuazione alla novellazione del rito civile di legittimità, è tuttavia doveroso approfondire, alla luce della prima esperienza applicativa dell'anno trascorso: in primo luogo, se la riforma del 2016 possa porre in crisi il significato e l'efficacia dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità e, appunto per questo, pregiudicare l'esercizio della funzione nomofilattica; in secondo luogo, di accertare se e quali interventi siano possibili, a legislazione invariata, per garantire ulteriormente il più proficuo svolgimento della funzione affidata al pubblico ministero.

A questa analisi occorre premettere e ribadire la centralità della Corte di cassazione nell'ordinamento costituzionale, perché prevista dalla Carta fondamentale, nella quale rinviene altresì sicuro fondamento la funzione nomofilattica ad essa attribuita. Tale funzione costituisce, infatti, ineludibile presidio dell'eguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.) – evidentemente pregiudicata dalla divergente applicazione di una stessa norma a casi omologhi – e dell'effettività del diritto fondamentale alla certezza dei rapporti giuridici.

È opportuno ricordare al riguardo che la Corte costituzionale, di recente, ha significativamente sottolineato che detta funzione “costituisce [...] espressione di una giurisdizione che è (anche) di diritto oggettivo, in quanto volta a realizzare l'interesse generale dell'ordinamento all'affermazione del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto”, precisando che “è in tal modo che si realizza l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale” e rimarcando la rilevanza della “Corte di cassazione, quale organo chiamato ad assicurare l'esatta osservanza della legge, la sua uniforme interpretazione e l'unità del diritto oggettivo nazionale, e quindi a garantire certezza del diritto ed eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge” (sentenza 25 giugno 2015, n. 119).

La centralità ed importanza della funzione nomofilattica risulta esaltata nell'attuale ordinamento, caratterizzato, sul piano interno, da plurimi centri di produzione di norme primarie (lo Stato, le Regioni, le Province autonome), nonché da molteplici fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa, nonché dalla efficacia diretta, o comunque cogente, di norme sovranazionali che, da un canto, alimentano il rischio della frammentazione interpretativa (che ha insito il pericolo della disparità di trattamento), dall'altro, esigono un dialogo con Corti sovranazionali che, per essere proficuo, può e deve essere sviluppato anzitutto attraverso un'interlocuzione tra queste e la Corte di cassazione. In tal senso appare significativo il Protocollo n. 16 alla CEDU, in quanto prevede la possibilità di innescare un dialogo informale tra la Corte di Strasburgo e le autorità giudiziarie nazionali di ultima istanza.

Proprio in riferimento alla funzione nomofilattica riveste sicura pregnanza il compito attribuito al pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità.

La funzione da questi svolta costituisce infatti una delle modalità con le quali l'ordinamento realizza l'immanente necessità di attribuire ad una parte pubblica il compito di fornire, al di là degli interessi dei litiganti, ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, garantendo una formazione dialettica del giudizio che deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi. Nel quadro di sempre più repentini mutamenti del contesto economico e sociale, in cui sono applicate disposizioni che gli ordinari strumenti ermeneutici consentono – beninteso entro i limiti stabiliti dalle regole dell'interpretazione giuridica – di adeguare agli stessi, è infatti innegabile l'ausilio che offre il pubblico ministero, prospettando un quadro di riferimento “terzo” e depurato delle mere prospettazioni delle parti, in grado di rendere più agevole e tempestivo l'adeguamento giurisprudenziale alle mutate condizioni giuridiche di riferimento.

Al pubblico ministero spetta il compito di ricercare in piena autonomia la giusta soluzione, arricchendo la dialettica ed il dibattito processuale, in vista della retta applicazione della legge, ponendo in rilievo le ragioni di interesse generale che militano in favore di una determinata soluzione, al fine di realizzare quel corretto

bilanciamento di interessi che sempre si impone nell'esegesi ed applicazione delle norme. Tale funzione è, peraltro, peculiarmente pregnante nei giudizi che richiedono di dare soluzione a questioni nuove, non affrontate, ovvero non specificamente approfondite, dalla Corte di cassazione.

D'altronde, va anche ribadito quanto già evidenziato in passato, e cioè che l'intervento del pubblico ministero nel processo civile di legittimità neanche presenta profili di singolarità nel panorama europeo, tenuto conto dell'omologo compito espletato dagli avvocati generali nel processo davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che è appunto di "assistere quest'ultima nell'adempimento della sua missione, che è di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato", mediante una "opinione individuale, motivata ed espressa pubblicamente" da "un membro dell'istituzione"» (sentenza 8 febbraio 2000, C-17/98, Emesa Sugar). Compito degli avvocati generali, non diversamente da quello del pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione, è dunque di «presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che [...] richiedono il [loro] intervento» (art. 252, 2° comma, TFUE).

Posta tale necessaria premessa, va osservato che la riforma non sembra incidere sulle ragioni dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità e neppure ne mette a rischio finalità ed effettività, purché delle nuove norme sia offerta una corretta interpretazione, come peraltro è stato già ampiamente osservato nell'intervento svolto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, le cui considerazioni sono state confortate dall'applicazione datane nel corso di tale anno.

È peraltro opportuno ricordare che quest'Ufficio, negli interventi svolti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario degli ultimi anni, aveva accolto favorevolmente la riforma del 2013 sull'art. 380-*bis* c.p.c., nella parte relativa all'eliminazione dell'intervento del pubblico ministero nella decisione di cause del

tutto prive di rilevanza nomofilattica o comunque implicanti questioni di interesse generale.

Inoltre, aveva sollecitato la previsione della “scelta di selezionare qualitativamente i giudizi nei quali intervenire” ed il perseguimento dell’obiettivo “di rafforzare l’intervento”, anche introducendo la previsione, sia pure in riferimento all’udienza pubblica, della “facoltà di redigere, nei casi che lo esigono, conclusioni scritte, svolgendo motivate richieste” (così nell’intervento svolto in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2014), secondo una modalità che rafforza il principio del contraddittorio (come evidenziato ancora nel medesimo intervento).

Nell’Intervento svolto in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2017, poi, nell’esaminare la riforma costituita dalla cd. cameralizzazione del giudizio civile di legittimità dello scorso anno, era stata espressa condivisione per la riforma. Questa ha infatti mantenuto ferma la partecipazione del pubblico ministero, garantendo allo stesso tempo la selettività dell’intervento, in coerenza con le ragioni dello stesso, rafforzando inoltre il principio del contraddittorio (in considerazione della conoscenza che le parti hanno delle conclusioni scritte e della possibilità di svolgere repliche) ed assicurando alla Corte la piena e sicura conoscenza delle argomentazioni svolte a sostegno delle conclusioni rese, non sempre agevolmente ricostruibili, quando siano sviluppate soltanto oralmente.

Non è contestabile che la formulazione scritta delle conclusioni ne rafforza la finalità essenzialmente persuasiva, realizza un fattore di cooperazione trasparente e può agevolare la stessa decisione, contribuendo a focalizzare l’attenzione delle parti e della Corte sulle questioni di maggiore rilievo, fornendo altresì idonei argomenti in grado di agevolare la scelta che a questa è riservata.

La stessa mancata formulazione delle conclusioni scritte non è priva di significato ed anzi è anche questa in grado di agevolare l’attività della Corte. La mancata formulazione di conclusioni scritte è, infatti, evidentemente espressiva del convincimento del pubblico ministero della circostanza che nel giudizio non vengono in rilievo profili che involgono lo *ius constitutionis* e, comunque, questioni di

principio non ancora decise o, se decise, che meritino una riconsiderazione da parte della Corte.

L'esperienza del primo anno di applicazione del nuovo rito conforta la prognosi positiva che si era data della riforma.

e) Un primo bilancio. Le prospettive operative

Il numero delle conclusioni scritte (significativo se valutato alla luce del numero di sostituti procuratori generali assegnati al settore civile e della mole di ricorsi che ciascuno ha dovuto esaminare), ma anche l'esplicitazione delle ragioni della mancata redazione delle stesse, fornita da ciascun sostituto procuratore generale all'Avvocato generale in occasione della redazione della scheda alla quale si è sopra fatto cenno, danno infatti conto della congrua applicazione dei criteri di selettività dei ricorsi e confortano che proprio questi hanno contribuito ad un rafforzamento del significato dell'intervento del pubblico ministero.

Peraltro, la modalità dell'intervento del pubblico ministero concorre a ridimensionare il timore dei rischi paventati per l'eccessiva indeterminatezza del criterio di indirizzamento dei ricorsi all'udienza pubblica oppure all'adunanza camerale e per la possibilità che la seconda possa celare un pericoloso slittamento verso una riduzione delle tutele. Tali rischi possono essere infatti attenuati proprio dall'intervento, sia pure facoltativo, del pubblico ministero, in quanto la scelta di non redigere conclusioni scritte esprime, all'evidenza, la condivisione della valutazione di scarsa rilevanza generale delle questioni poste dal ricorso. Nel caso in cui siano invece redatte conclusioni, ciò garantisce l'apporto di elementi che arricchiscono e completano il dibattito processuale, anche in quanto costituiranno verosimilmente oggetto delle memorie delle parti, rafforzando per tale via anche il contraddittorio.

Allo scopo di garantire il successo della riforma e di scongiurare eventuali derive riduzionistiche delle tutele, è tuttavia necessario riflettere sull'opportunità di alcune misure, realizzabili anche a norme invariate. Tra queste va anzitutto approfondita

quella sopra già richiamata, costituita dall'introduzione (possibile attraverso un'integrazione del richiamato Protocollo d'intesa stipulato con la Corte) di un'interlocuzione del pubblico ministero già in occasione della formazione dei ruoli e dello smistamento dei ricorsi all'udienza pubblica o all'adunanza camerale. Gli strumenti organizzativi atti a questa modalità di interlocuzione non mancano (basti pensare alle regole organizzative apprestate in applicazione della normativa sui programmi di gestione dei procedimenti civili, *ex art. 37 del decreto-legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011*).

Il nuovo rito camerale connota, inoltre, di nuove e ulteriori ragioni di validità le considerazioni svolte in passato in ordine all'opportunità di garantire la più ampia conoscibilità – anche presso la dottrina – delle argomentazioni del pubblico ministero, ora rafforzate (ed agevolate nell'attuazione) dalla previsione della redazione di conclusioni scritte.

La requisitoria scritta del pubblico ministero, della cui stesura la pronuncia della Corte deve necessariamente dare conto, potrebbe essere infatti inserita nella banca dati *Italgjure web* (che costituisce il mezzo di ricerca informatica dei precedenti giurisprudenziali più diffuso e gestito direttamente dalla Corte di cassazione). Ciò permetterebbe, da un canto, una maggiore responsabilizzazione del rappresentante del pubblico ministero in adunanza camerale; dall'altro, garantirebbe le esigenze di unità di indirizzo della Procura generale come espressione della struttura dell'Ufficio nel suo complesso; dall'altro ancora, assicurerebbe appieno la trasparenza delle decisioni e del percorso processuale che le determina, rendendo edotta la collettività dei giuristi della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto alla decisione, nonché con riguardo al principio di diritto enunciato (in tal senso era, peraltro, già l'intervento svolto in occasione dell'anno giudiziario 2015, sia pure con riguardo all'intervento in pubblica udienza).

In via concorrente rispetto a tale modalità di conoscenza delle conclusioni scritte del pubblico ministero – o in via alternativa, qualora non si ritenga di attuarla

nell'immediato – andrà approfondita la possibilità di creare all'interno del sito *internet* della Procura Generale, che già contiene un archivio di alcune requisitorie redatte in riferimento a regolamenti di giurisdizione e di competenza, un ulteriore apposito archivio nel quale inserirle. In tal modo risulterebbe garantita la conoscibilità delle stesse, tra gli altri, anche ai magistrati della Corte i quali, sia in caso di conformità che di difformità, potrebbero trarre dalle stesse argomenti di riflessione in vista della conferma e/o della rimeditazione del principio di diritto enunciato dalla relativa pronuncia che le abbia o meno accolte.

Su un piano, per così dire, pratico ed in vista dell'agevolazione dell'attività dei magistrati della Corte – anche alla luce della disciplina della motivazione dei provvedimenti e delle direttive recate dal decreto del Primo Presidente del 14 settembre 2016 sulla motivazione dei provvedimenti civili – andrà approfondita l'eventualità che, nel caso in cui le conclusioni scritte siano condivise, le stesse possano essere recepite nel provvedimento, con una modalità redazionale che non trova ostacolo nelle norme, tenuto conto della provenienza delle stesse da un organo che interviene nel processo senza assumere la qualità di parte ed in vista della realizzazione dell'interesse generale.

Ai ricordati profili di problematicità posti dall'indeterminatezza del criterio di smistamento dei ricorsi può essere posto rimedio ritenendo che qualora un ricorso sia avviato alla adunanza camerale *ex art. 380-bis.1. c.p.c.*, ciò non impedisca che, qualora all'esito della stessa, la Sezione accerti che la questione da decidere riveste carattere di “particolare rilevanza” ai sensi dell'art. 375 c.p.c., rendendone opportuna la trattazione in pubblica udienza, sia possibile il mutamento del rito e la fissazione della pubblica udienza, specie se sollecitata anche dal pubblico ministero.

A conforto di tale opzione militano le convincenti argomentazioni svolte da un orientamento della giurisprudenza di legittimità, sia pure non del tutto uniforme, che tale rimessione alla pubblica udienza ha giudicato praticabile (Cass., III Sezione civile, ordinanza 1° agosto 2017, n. 19115; II Sezione civile, ordinanza 6 marzo

2017, n. 5533; in senso diverso si è espressa Cass., I Sezione civile, ordinanza 5 aprile 2017, n. 8869).

La contraria tesi, basata su fragili e in definitiva formalistici argomenti letterali e su pretese ragioni di opportunità, che renderebbero “priva di costrutto” la trattazione col rito della pubblica udienza anziché con quello camerale, perché quest’ultimo non realizzerebbe nessuna lesione del contraddittorio e del diritto di difesa, non è convincente. Soprattutto perché detta tesi appare inficiata da un’inesatta interpretazione dell’art. 375, secondo comma, c.p.c., da un’erronea identificazione della *ratio* a questo sottesa e da una non corretta identificazione del significato e della pregnanza della pubblica udienza, riconosciuta dallo stesso legislatore; elementi che, infatti, l’hanno indotto a conservarla.

Al riguardo, a conforto dell’ammissione della devoluzione della trattazione del ricorso alla pubblica udienza anche all’esito dell’adunanza camerale, è sufficiente osservare che non è in gioco la violazione del diritto alla difesa (certo non perpetrata dalla trattazione camerale), bensì la rilevanza del contatto tra giudice e parti, il quale costituisce un valore risalente all’illuminismo che, proprio là dove i numeri rendono maggiormente difficoltosa, per gli altri membri del collegio, la conoscenza degli atti, impone, in riferimento a questioni di “particolare rilevanza”, la sensibilizzazione di tutti i giudici che compongono il collegio. L’udienza, se innestata dalla parte ed alimentata dall’esposizione orale del pubblico ministero costituisce sicura garanzia di maggiore corralità decisoria, dunque di una maggiore giustizia della decisione.

La modifica della disciplina dell’udienza pubblica quanto all’ordine degli interventi, con la previsione che il pubblico ministero conclude prima delle arringhe dei difensori delle parti, è un dato legislativo di cui non può che prendersi atto; essa tuttavia appare, sul piano sistematico, controvertibile e non priva di qualche aspetto di incomprensione del rispettivo ruolo che differenzia le parti private da quella pubblica.

La circostanza che al pubblico ministero fosse riservata, nell’ordine degli interventi, l’ultima voce era infatti giustificata dalla considerazione che egli non è

parte in senso proprio, non ha tesi preconcelte da difendere ed è portatore solo di un interesse pubblico, quello all'applicazione corretta della legge. L'inversione realizzata con la novellazione dell'art. 379 c.p.c., sistematicamente opinabile, non incide tuttavia sulla funzione, sul significato e sulla rilevanza dell'intervento del pubblico ministero e può essere giudicata in definitiva una modalità non incongruente, in considerazione dell'eliminazione delle repliche scritte ed allo scopo di garantire alle parti di potere interloquire, soprattutto con riguardo al caso (non infrequente) che il pubblico ministero prospetti questioni e profili che le parti non avevano evidenziato.

Restano invece le perplessità già manifestate nell'Intervento svolto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, in ordine all'anomalia determinata dal fatto che proprio nei giudizi definiti in pubblica udienza, nei quali la questione di diritto presenta sicuro rilievo e la Corte è certamente chiamata ad esercitare la funzione nomofilattica, l'attività del pubblico ministero può svolgersi con forse minore incisività, tenuto conto della mancata previsione della facoltà di redigere conclusioni per iscritto che certo hanno maggiore capacità persuasiva.

Pertanto, sarebbe opportuno riflettere sull'opportunità di porre rimedio a tale lacuna legislativa (forse colmabile in via interpretativa o di prassi, ma senza che vi sia unanimità in tal senso), prevedendo la possibilità per il Procuratore generale di udienza di redigere – nei casi che lo esigono, e non in forma generalizzata o vincolata – conclusioni scritte, in forma di memoria, da depositare entro un termine prestabilito, sulla falsariga dell'attuale art. 378 c.p.c.

f) La scelta selettiva nell'intervento del Procuratore generale

Sulla scia della già accennata esigenza di selezione dei casi, che costituisce al contempo ragione e finalità delle recenti riforme legislative e che rappresenta il criterio di metodo cui l'azione della Procura generale si ispira nello svolgimento dell'attività di intervento nell'ambito dei processi civili di cassazione, si collocano,

coerentemente, sia la valorizzazione del ricorso allo strumento processuale di cui all'art. 363 c.p.c., sia alcune particolari posizioni espresse nell'ambito di casi "sensibili", di spiccato rilievo sociale e su temi nuovi, casi che si manifestano principalmente nell'area materiale del diritto delle relazioni familiari.

Di questi ambiti e di queste proposizioni giuridiche si dà conto nell'esposizione che segue.

f.1) L'art. 363 c.p.c. e le iniziative adottate

La funzione di partecipazione ai compiti di nomofilachia della Corte che il legislatore attribuisce al pubblico ministero presso la Corte di cassazione trova conferma nel disposto dell'art. 363 c.p.c., che attribuisce al Procuratore generale il potere-dovere di chiedere – quando le parti non hanno proposto ricorso per cassazione o vi hanno rinunciato – che la Corte enunci, nell'interesse della legge, il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi.

Alla luce delle modifiche intervenute nel rito civile, credo che il ruolo propulsivo della Procura generale possa essere ulteriormente potenziato e rivolto, utilizzando una bella espressione di Liebman, verso una funzione di "promozione giurisdizionale".

Il Procuratore generale nel giudizio di Cassazione esprime sempre una visione nell'interesse della legge, al di là delle posizioni delle parti. Espone nelle proprio conclusioni il punto di vista dello *ius constitutionis* e non dello *ius litigatoris*. Prescinde dalle ragioni della parte. Assicura il primato della legge.

L'attribuzione generale del pubblico ministero è quella di garantire l'osservanza delle leggi e la pronta e regolare amministrazione della giustizia (art.73 ord.giud.).

Su tre ricorsi presentati dalla Procura generale su importanti questioni di diritto, già richiamate nella relazione dello scorso anno, la Corte di cassazione, a cavallo tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017, ha emanato le sentenze (Cass., S.U., n. 23469/2016, n. 1946/2017 e n. 21854/2017) con le quali ha ulteriormente indicato i presupposti ed i requisiti di ammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 363 c.p.c.

Nel 2017 è stato iscritto un numero minore di segnalazioni, tra le quali una di grande interesse che, pur prospettando profili di inammissibilità, è al momento sospesa in attesa della sentenza della Corte costituzionale in tema di trasformazione delle banche popolari in società per azioni.

Nel corso dell'anno si è data attuazione al programma annunciato, pubblicando sulle maggiori riviste di settore l'apertura di un dialogo con l'intera comunità giuridica ed operando in più direzioni. Si è partiti dal presupposto che il potere di ricorrere della Procura generale, ai sensi dell'art. 363 c.p.c, è connotato da discrezionalità, cui corrisponde la facoltà della Corte di accogliere o meno la richiesta (Cass., n.23469/2016 citata). L'istituto richiede, quindi, la selezione delle questioni in base a criteri generali che, allo stato, sono individuati nella valenza nomofilattica delle stesse, nel loro interesse generale e nella rilevanza degli interessi sottostanti.

I presupposti indicati dalla norma sono vari: ricorso fuori termine, ricorso rinunciato, provvedimenti non ricorribili in cassazione e non altrimenti impugnabili.

Si rende necessario definire meglio la griglia delle fattispecie mediante una analisi della giurisprudenza di cassazione ed una ricostruzione teorica delle categorie degli atti processuali ricorribili o meno, e sul punto offre spunti di riflessione la citata sentenza Cass. n. 21854/2017.

Dal 1° novembre 2017 è attivo sul sito *web* della Procura (nella pagina <http://www.procuracassazione.it/procura-generale/it/art363.page>) un servizio che offre un'adeguata informazione sulle precedenti richieste avanzate dalla Procura generale, sulle relative sentenze della Corte e sulla dottrina edita in materia.

La Procura generale intende confrontarsi con i giudici di merito, di primo e secondo grado, per illustrare la propria attività e le potenzialità dell'istituto della richiesta del principio di diritto.

Si è così deciso di avviare una programmazione di seminari di studio interdistrettuali, organizzati in collaborazione con i Presidenti delle Corti di appello, cui sono invitati a partecipare i rappresentanti delle locali strutture della formazione

decentrata, i Presidenti (o loro delegati) delle Corti di appello viciniori, esponenti della comunità scientifica, dell'Avvocatura dello Stato, del C.N.F. e del libero foro.

Nel dibattito e nel corso degli interventi potranno essere proposte forme di raccordo per selezionare le fattispecie per le quali può ritenersi opportuno l'eventuale intervento della Procura generale presso la Corte di Cassazione ovvero potranno essere esposte questioni di diritto di interesse generale, utili per l'esercizio della richiesta ai sensi dell'art. 363 c.p.c.

Il primo di questi incontri si è già tenuto a Milano lo scorso 10 novembre 2017 e nel corso di esso è stata proposta l'istituzione in ogni distretto di un referente per l'art. 363 c.p.c.; seguiranno altri tre incontri, al centro, al sud e nelle isole. Da ultimo è stato programmato per il mese di ottobre del 2018 un incontro a livello nazionale organizzato dalla Scuola superiore della magistratura.

È interessante rilevare che questa idea di apertura al dialogo sul valore della nomofilachia esteso anche verso i giudici di merito ha trovato un felice ed autonomo punto di incontro nella analoga esigenza prospettata di recente nella assemblea degli Osservatori civili del 2017, nella quale si è dato atto della opportunità dell'incentivazione del ricorso a questo strumento processuale, in una logica "di rete" che attivi un circuito informativo sulle questioni che esigono una indicazione giurisprudenziale tempestiva. La Procura generale è consapevole che il contributo che essa può offrire alla Corte deve coordinarsi con l'attività della stessa creando un rapporto di sinergia con le diverse sezioni, in una visione che consenta di mantenere un ponderato equilibrio tra pronuncia nomofilattica ed evoluzione giurisprudenziale che nasce dal basso e si nutre delle nuove istanze di giustizia.

La prospettiva aperta sul versante della maggiore applicazione del potere del Procuratore generale della richiesta di enunciazione del principio di diritto può far coltivare l'idea di un'ottica nuova del ruolo della Procura generale della Corte di cassazione che si può definire "europea". Se solo spostiamo, infatti, lo sguardo all'apparato giudiziario dell'Unione europea possiamo constatare che le norme relative alla composizione, al funzionamento e alle competenze della Corte di

giustizia prevedono che la Corte è composta da un giudice per ogni Stato membro, assistiti nello svolgimento delle loro funzioni da nove avvocati generali.

Il ruolo degli Avvocati generali presso la Corte UE non si esaurisce tuttavia nella presentazione delle conclusioni alla fine della fase orale del procedimento; essi in realtà assistono la Corte – secondo i casi, con consultazioni, audizioni e pareri – in quasi tutti i passaggi della procedura (salvo ovviamente la fase decisionale della camera di consiglio, riservata ai giudici), partecipando inoltre alla gestione delle attività amministrative dell'istituzione.

Gli Avvocati generali della CGUE rappresentano un istituto assimilabile in qualche modo al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Come la stessa Corte europea ha avuto modo di chiarire, le loro conclusioni non costituiscono pareri di un'autorità estranea alla Corte destinati ai giudici o alle parti, ma l'opinione di “un membro dell'Istituzione”, motivata ed espressa pubblicamente.

f.2) La materia del diritto di famiglia e dei minori

Quanto al settore del diritto della famiglia e dei minori, l'anno giudiziario appena concluso ha evidenziato nuovamente che si tratta di materia estremamente “sensibile”, stante la costante attenzione dei *media* ed il serrato dibattito nella società civile sulle questioni controverse che ne sono oggetto.

Clamore ha suscitato l'imprevisto *revirement* della I Sezione sulla questione della spettanza e della funzione dell'assegno divorzile, a fronte di una giurisprudenza pacifica, fondata su principi sanciti dalle Sezioni Unite sin dagli anni '90. Di fronte a questo mutamento di giurisprudenza l'Ufficio ha reiteratamente segnalato che, al di là della soluzione del nodo interpretativo, ovviamente sempre aperto all'ermeneutica e all'evoluzione che a essa è propria, appariva indispensabile nuovamente investire le Sezioni Unite dell'esegesi del sistema normativo di riferimento, dato l'inequivocabile tenore dell'art. 374, comma terzo, c.p.c., e che proprio il longevo orientamento imponeva di rinviare nuovamente la questione alla valutazione delle Sezioni Unite.

La Corte ha infine raccolto l'indicazione del necessario passaggio procedimentale e nei prossimi mesi ci sarà dunque una rinnovata riflessione sul tema del permanente, o meno, valore della solidarietà post-coniugale nella società odierna e della funzione da ascrivere all'assegno di divorzio. A tale ultimo proposito, non possono non esprimersi perplessità sull'affermazione, contenuta nella recente giurisprudenza, per la quale residuerebbe all'assegno divorzile un carattere esclusivamente assistenziale del coniuge privo di mezzi adeguati, non potendosi, al contrario, negare in radice qualunque valore al lavoro "domestico" ed il riconoscimento dei sacrifici, spesso di una vita, di moltissime mogli e madri di famiglia. Perplessità ancora maggiori relativamente al proposto principio di "autoresponsabilità", tipico dei rapporti contrattuali, fondati sul sinallagma, che pare invece mal attagliarsi alle relazioni affettive, su cui si fonda la solidarietà familiare, che non pare possa essere annullata, per volere della giurisprudenza, nel momento della crisi coniugale.

Un altro grande tema d'interesse giuridico, oltre che mediatico, emerso nel corso del 2017 è quello in tema di adozione di minori.

A fronte di due vicende estremamente problematiche, l'Ufficio ha ritenuto di adottare una esegesi estremamente rigorosa del sistema normativo di riferimento, conforme alla giurisprudenza pacifica nazionale e sovranazionale, per la quale ogni minore è titolare del diritto fondamentale di crescere all'interno del suo nucleo familiare di origine; ciò significa che la lettura degli indicatori della sussistenza dello stato di abbandono deve portare al risultato incontrovertibile di impossibilità di permanenza del bambino presso i genitori o la sua rete parentale di riferimento. In relazione a queste vicende, che hanno fatto scalpore nell'opinione pubblica, la portata del criterio ermeneutico per eccellenza nella materia famiglia e minori, quello dell'interesse superiore del minore, è stato declinato coerentemente con l'orientamento interpretativo costante dell'Ufficio, in modo cioè da assicurare – nel limite del possibile, certo – la uniformità e prevedibilità del diritto in questa delicata materia, in controtendenza rispetto a una opzione interpretativa, quella della "giustizia nel caso concreto", prevalsa negli ultimi decenni, ma che in talune

occasioni si è prestata ad operazioni di dubbia correttezza, conferendosi ad esempio il crisma della “conformità” all’interesse del minore a decisioni implicitamente fondate su valori puramente soggettivi, o attribuendo alla psicologia un elevato grado di oggettività, che presuppone necessariamente piena fiducia nella sua scientificità.

Sulla questione della portata di questa clausola generale, di delicatissima definizione, si è poi incentrata l’esegesi proposta per la quale non solo la rete di norme materiali ma anche il sistema processuale deve conformarsi al superiore interesse del minore, essere cioè “a misura di minore”, perché la realizzazione degli interessi sostanziali delle parti passa attraverso il giusto processo e là dove parte sia il minore, giusto non può essere quel processo che non tenga conto della peculiarità della sua posizione di oggettivo svantaggio.

Sempre nell’ottica di tutela e garanzia del diritto fondamentale di ogni minore a vivere e crescere nella sua famiglia d’origine, la Procura generale ha chiesto alla Corte di cassazione il riconoscimento di un “nuovo” diritto, il “diritto di fratellanza”, cioè il diritto fondamentale di ogni bambina e di ogni bambino alla conservazione della relazione con sorelle e fratelli, nonostante e oltre la recisione del legame con i genitori. Diritto tutelato dalle Linee-guida dell’O.N.U. sull’accoglienza dei bambini fuori dalla famiglia d’origine (2009) e dalla giurisprudenza della Corte EDU, che merita di essere consacrato e protetto anche in ambito domestico, rappresentando il legame di attaccamento reciproco tra fratelli punto di partenza nella famiglia adottiva e baluardo della propria storia ed identità personale.

Diritto ad accedere alla propria storia personale che l’Ufficio ha inteso rendere effettivo attraverso la proposizione di un ricorso *ex art.* 363 c.p.c., valutando configurabile un oggettivo interesse alla enunciazione di un principio di diritto nell’interesse della legge, per la indubbia rilevanza generale e sociale del tema che era alla base del contrasto esistente nella giurisprudenza di merito in materia di parto anonimo e ricerca delle proprie origini da parte dell’adottato a séguito della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013.

Il Procuratore generale ha chiesto, quindi, che la Corte di cassazione enunciasse il principio di diritto per il quale: “per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013, va affermata l’esistenza del diritto dell’adottato (e comunque del) nato da parto anonimo a conoscere le proprie origini con il limite dell’accertata persistenza della volontà della madre biologica di mantenere il segreto; l’esercizio del diritto trova attuazione mediante istanza dell’adottato rivolta al giudice, che dovrà procedere all’interpello della madre con modalità idonee a preservare la massima riservatezza nell’assunzione delle informazioni in ordine alla volontà della donna di mantenere ferma la dichiarazione di anonimato o di revocarla”. Principio poi enunciato dalle Sezioni Unite, in termini sostanzialmente conformi, con sentenza n. 1946/2017.

In quest’ottica propulsiva e più moderna del ruolo del pubblico ministero nel processo civile sono stati inoltre depositati alcuni ricorsi *ex art. 72 c.p.c.*, nei quali la Procura generale, nella veste di garante del rispetto dei principi dell’ordinamento e dell’unità del diritto nazionale, ha impugnato alcune decisioni delle Corti territoriali, ritenute non in linea con il sistema normativo nazionale e sovranazionale in materia matrimoniale. In particolare: in un caso, perché la sentenza straniera era evidentemente discriminatoria di una parte per il suo assunto orientamento sessuale; in altri casi è stata ribadita la necessità di riconoscere idonee garanzie alle parti processuali, tanto più se contumaci o in una condizione oggettiva di svantaggio. Ed è stato infine ribadito il ruolo centrale del pubblico ministero in questi procedimenti, soprattutto quando sussista il rischio concreto di violazione del limite dell’ordine pubblico.

g) La legge Pinto

La modifica del procedimento della legge n. 89 del 2001 in materia di equa riparazione da eccessiva durata dei procedimenti, determinata dalla legge di stabilità

2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208), già nel primo anno di attuazione, sembra avere prodotto un impatto positivo presso la Corte di cassazione.

Si è pervenuti, di recente, a 472 ricorsi iscritti nel corso del 2017, con una flessione che a partire dal 2010 mostra una curva costante (in dettaglio: 2.703 ricorsi iscritti nel 2010; 1.691 nel 2011; 1.677 nel 2012; 1.550 nel 2013; 1.392 nel 2014; 795 nel 2015; 573 nel 2016; e appunto 472 nel 2017).

Ed analoga rilevazione di complessiva tendenza decrescente mostra la linea dei ricorsi definiti, di anno in anno, in questa materia, dalla Corte di cassazione: 3.350 nel 2010, 3.709 nel 2011, 2.040 nel 2012, 2.435 nel 2013, 1.288 nel 2014, 1.431 nel 2015, 930 nel 2016 e 499 nell'anno appena decorso.

Deve, dunque, ritenersi che il rito camerale previsto dalla riforma, da una parte, e, dall'altra, l'inserzione dei filtri nel procedimento, possono produrre importanti e positivi risultati. A ciò deve aggiungersi che i dati descritti testimoniano anche una maggiore tempestività nella definizione del contenzioso civile globale e, parallelamente, un minore onere economico dovuto agli indennizzi per eccessiva durata dei procedimenti davanti alla giustizia ordinaria.

La legge n. 89/2001 è stata, peraltro, oggetto di una importante remissione alla Corte costituzionale da parte della Corte di cassazione. In particolare, il dubbio di costituzionalità rimesso al giudice delle leggi concerne l'obbligo di proporre domanda di equo indennizzo solo dopo che sia passato in giudicato il provvedimento che ha definito il giudizio presupposto.

Inoltre, la Corte di cassazione con l'ordinanza n. 26221 del 3 novembre 2017, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che prevede l'obbligo di presentare, nell'ambito del processo amministrativo, l'istanza di prelievo ai fini della proponibilità di un eventuale ricorso. La relativa decisione, per la presenza dell'istanza di prelievo tra i "filtri" per l'esercizio della domanda per l'equo indennizzo, è destinata a produrre i suoi effetti anche in questo campo.

E ancora, la Corte di cassazione, Sezione II, con l'ordinanza 2 ottobre 2017, n. 22975, ha escluso l'esperibilità in surrogatoria dell'azione per equo indennizzo, argomentando che l'azione surrogatoria ha natura conservativa e cautelare in quanto ha come effetto l'incremento del patrimonio del debitore con conseguente vantaggio di tutti i creditori e non solo di quello che ha agito in surroga.

Complessivamente, dunque, anche in attesa delle valutazioni di livello costituzionale, il nuovo assetto della legge n. 89 del 2001 sembra presentare un profilo di miglioramento in termini di efficienza e, soprattutto, nel segno della contrazione di alcune vere e proprie distorsioni applicative (basti pensare alle situazioni definite gergalmente come "Pinto su Pinto").

Per concludere le osservazioni sul tema, deve ribadirsi ancora una volta quanto già formulato nelle precedenti occasioni di Intervento, circa l'opportunità di sopprimere, nel contesto della legge n. 89/2001, l'invio, prescritto dall'art. 5, a questa Procura generale dei decreti che dispongono l'indennizzo, per valutazioni di ordine disciplinare. Le verifiche ispettive, unite alle segnalazioni dei casi più consistenti di neghittosità e di ritardo presso i diversi uffici sul territorio, sembrano certamente sufficienti; mentre la disposizione continua a determinare soltanto un flusso imponente di trasmissione di atti a questo Ufficio da parte dei Capi delle Corti d'appello.

In tal senso depone, soprattutto, il fatto che nessuno dei decreti adottati dalle Corti territoriali in base alla legge Pinto, "segnalati" in numero pari a 5214 alla Procura generale nel corso del 2017, ha sortito alcun effetto, risultando tali segnalazioni tutte archiviate.

h) L'attività del settore civile nel 2017. Analisi statistica

Nel corso dell'anno appena concluso, oltre agli Avvocati generali preposti al servizio, delegati per l'intervento dinanzi alle Sezioni unite civili, sono stati assegnati

al servizio civile mediamente 26 magistrati (a fronte dell'organico, previsto dai vigenti Criteri organizzativi, di 28) sostituiti.

Nel 2017 i magistrati della Procura generale sono intervenuti in 407 udienze pubbliche dinanzi alle sezioni civili della Corte, di cui 22 dinanzi alle Sezioni unite. Il dato globale è in marcato decremento rispetto al 2016 (erano 815 udienze pubbliche, di cui 23 dinanzi alle Sezioni unite), e ciò trova evidente spiegazione nell'applicazione a regime del nuovo rito in camera di consiglio previsto dall'art. 380-*bis*.1 c.p.c., introdotto dal decreto-legge n. 168/2016, convertito dalla legge n. 197/2016, ma messo in opera concretamente solo a partire dai primi mesi del 2017. Al numero di udienze pubbliche, infatti, ai fini del dato circa l'intervento deve ovviamente aggiungersi quello delle adunanze in camera di consiglio *ex art. 380-bis*.1 citato, praticamente inesistenti nel 2016; numero pari, nel 2017, a 376, per un totale quindi di 783 tra udienze e adunanze.

Nelle udienze pubbliche sono stati trattati 9.558 ricorsi, nelle adunanze camerale 12.401 ricorsi (è da notare che la cifra dei procedimenti trattati non riflette il rapporto proporzionale tra il numero delle udienze e quello delle adunanze).

Ne risulta d'altro canto, sul piano generale, l'emersione della complessiva tendenza alla inversione quantitativa tra udienze e adunanze, quanto a carichi di lavoro: basti evidenziare, ad esempio, che se nel 2017 la Corte di cassazione ha definito 8.166 procedimenti in udienza pubblica e 22.838 procedimenti in adunanza camerale, con un rapporto circa di 1:3, negli anni precedenti questo rapporto era nettamente rovesciato, a "vantaggio" della pubblica udienza (rispettivamente, 19.159 in udienza e 8.855 in sede camerale nel 2016; 19.572 e 5.794 nel 2015; 20.616 e 7.149 nel 2014).

Questa tendenza appare conformarsi all'idea di fondo della riforma del 2016, nel senso di una selezione tra cause di rilievo nomofilattico e cause "litigatorie", che conduce ovviamente a una contrazione delle prime rispetto alle seconde, rispetto alla cifra globale.

Un dato di interesse, anche in prospettiva, è quello che definisce il numero delle requisitorie redatte dai magistrati dell'Ufficio nell'ambito dei procedimenti trattati con il rito camerale previsto dalla riforma del 2016. Sui 12.401 ricorsi pervenuti nell'anno in detta sede processuale di trattazione, la Procura generale ha formulato conclusioni scritte in 2.263 procedimenti. Si tratta di una percentuale, quindi, del 18,24%. Ciò significa – naturalmente in astratto, senza considerare variabili dei singoli casi e altresì le inevitabili oscillazioni applicative in sede di prima attuazione della riforma – che sono state ritenute “meritevoli” di conclusione scritta, complessivamente, un quinto circa delle controversie portate al giudizio nella modalità decisoria in discorso. Un dato, questo, che dovrebbe – nell'ottica della riforma – tendenzialmente diminuire, se è vero che il procedimento in camera di consiglio è il luogo di giudizi che non impegnano questioni di rilievo o di principio; e che risulta ulteriormente di interesse se letto, ancora più specificamente, in maniera disaggregata ossia per aree materiali, corrispondenti alle Sezioni. Sotto questo profilo, infatti, si può notare una certa differenziazione tra le Sezioni, dai minimi che concernono la II e la III Sezione civile (meno di 400 ciascuna) al massimo che riguarda la I Sezione civile. In questo senso, probabilmente non è indifferente rispetto all'entità numerica delle conclusioni l'aspetto che riguarda la materia, più o meno “sensibile” o coinvolgente interessi *lato sensu* di rilievo pubblico, per i quali la Procura generale istituzionalmente è deputata a offrire una propria prospettazione alla Corte.

È in crescita complessiva, comunque, il numero dei giudizi trattati (non necessariamente definiti) dai magistrati dell'Ufficio nelle due sedi appena citate – udienze e adunanze camerale – che è pari, nel 2017, a 21.959 (era di 19.256 procedimenti nel 2016) e questo dato conferma la curva crescente del lavoro e dunque dell'impegno dei magistrati dell'Ufficio (i procedimenti trattati negli anni precedenti erano 17.893 nel 2015; 17.115 nel 2014; 16.696 nel 2013).

In ordine ai procedimenti camerale diversi da quelli cui si riferisce l'art. 380-*bis*.1 c.p.c., cioè principalmente ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di

competenza, nel corso del 2017 si registrano i seguenti dati: sul totale di 557 ricorsi complessivamente iscritti, ai quali si aggiungono 29 ricorsi ancora pendenti al 1° gennaio, ne sono stati trattati con requisitoria scritta 558, con un rapporto quindi di piena parità tra ingressi e uscite; di essi, 132 sono regolamenti di giurisdizione e 416 sono regolamenti di competenza, 10 riguardano altre ipotesi quantitativamente (procedimenti disciplinari relativi agli avvocati) o qualitativamente (correzioni di errori materiali) residuali.

Relativamente, infine, al settore che tratta delle sentenze in materia matrimoniale trasmesse all'Ufficio ai fini di eventuale impugnazione, a norma dell'art. 72 c.p.c., nel corso del 2017 sono state esaminate 938 pronunce in questo ambito; e dunque anche in detto rilevante settore di attività si registra un aumento (erano 883 nel 2016, 802 nel 2015, 725 nel 2014). Da notare, nel settore, che dovranno essere perfezionati e snelliti i meccanismi di trasmissione delle decisioni da parte delle varie Corti territoriali, registrandosi tuttora alcuni squilibri di ordine temporale in tale ambito.

4. IL SETTORE DISCIPLINARE

a) Considerazioni generali. Sistema disciplinare e deontologia. La formazione dei magistrati

Il sistema della responsabilità disciplinare è stato da sempre ritenuto centrale per misurare il livello di responsabilità e di indipendenza dei magistrati.

Esso trae il fondamento non in una “supremazia speciale” dello Stato nei confronti dei propri dipendenti, ma in valori e finalità più rilevanti rispetto ad altre categorie di lavoratori o di professionisti e che si sostanziano nella esigenza di controllare il corretto esercizio della funzione giudiziaria e di garantire la qualità della giustizia, senza ledere o interferire con l’indipendenza dell’esercizio della funzione stessa né determinare un “conformismo giudiziario” che ingesserebbe l’evoluzione giurisprudenziale nelle strette maglie di comportamenti giuridicamente imposti.

Nell’ordinamento italiano il sistema della responsabilità disciplinare del magistrato – al pari delle altre responsabilità – rappresenta l’interfaccia del principio costituzionale dell’indipendenza. Se è vero che il magistrato deve essere indipendente da poteri ed interessi estranei alla giurisdizione, è pur vero che egli è soggetto soltanto alla legge. Ne consegue che la posizione *super partes* del magistrato non può essere disgiunta dal corretto esercizio delle funzioni e, in generale, da ogni comportamento.

Del resto, il principio di soggezione soltanto alla legge, lungi dal riconoscere un potere arbitrario, costituisce per il magistrato un vincolo che gli impedisce di finalizzare o condizionare la propria attività ad obiettivi diversi da quelli dell’affermazione del diritto.

L’ordinamento giudiziario tende a realizzare un ragionevole bilanciamento tra l’esigenza di salvaguardare l’indipendenza dei magistrati e l’esigenza di renderli responsabili, in conseguenza delle loro condotte, anche omissive, per i diversi e potenzialmente concorrenti profili disciplinari, civili, amministrativo-contabili e

penali. Sicché, se per un verso non tutte le forme di responsabilità astrattamente ipotizzabili sono costituzionalmente ammissibili pure per i magistrati, per altro verso vengono contemplate peculiari condizioni e limiti alle responsabilità del magistrato, proprio per salvaguardarne l'indipendenza, anche in conformità a quanto previsto dall'art. 47 della Carta di Nizza – che ha lo stesso valore giuridico del Trattato U.E. – secondo cui il giudice deve essere, appunto, “indipendente”.

La materia disciplinare si rivela dunque sempre più centrale, nel sistema del governo autonomo della magistratura e tra le attività di competenza della Procura generale della Corte di cassazione.

Essa è la cartina di tornasole del rapporto di fiducia – o di sfiducia – che lega i cittadini al sistema giudiziario e ciò anche a prescindere dal fatto che la condotta del magistrato denunciata si riveli poi passibile di sanzione disciplinare.

La materia di competenza della Procura generale investe infatti questioni di deontologia e di professionalità, che anticipano spesso l'aspetto prettamente disciplinare.

Tra deontologia, professionalità e rispetto del codice disciplinare vi è un rapporto per così dire crescente di specialità, essendo la materia disciplinare una specie del più ampio genere corrispondente al modello di magistrato che la società pretende e che la Costituzione, implicitamente, configura.

Vale a dire un magistrato deontologicamente ineccepibile e professionalmente attrezzato.

Il sistema disciplinare, tramite i suoi organi, deve contribuire alla riconquista della fiducia dei cittadini nella giustizia.

Allo stesso modo però – e prima ancora del sistema disciplinare – devono tendere allo stesso obiettivo la deontologia, tramite l'A.N.M. ed il rispetto del codice deontologico e la professionalità, tramite la Scuola Superiore della magistratura in sede di formazione ed il C.S.M. in sede di valutazione.

Questo non è un obiettivo da poco, se si considera che la giustizia è il tessuto connettivo della democrazia di un popolo. Una giustizia che non ha credibilità o

comunque legittimazione non è in grado di assicurare la democrazia.

Questa è la ragione per cui la materia disciplinare, intesa in senso lato, e cioè comprensiva degli aspetti connessi alla deontologia ed alla professionalità, è centrale nel sistema dell'autogoverno.

È pertanto essenziale che ogni magistrato conosca il codice disciplinare e quello deontologico ed a tal fine è necessario potenziare l'opera della Scuola superiore della magistratura, oltre che quella del C.S.M. e dei suoi organi in sede decentrata in tema di formazione professionale.

La formazione nella materia disciplinare, ordinamentale e deontologica si rivela il *passé-partout* per aprire ai cittadini le porte di una giustizia credibile, con conseguente beneficio sul rapporto di fiducia che deve legare la società civile a coloro che amministrano, nel nome della prima, la giurisdizione.

Rapporto di fiducia che – come più volte evidenziato negli anni passati – in tempi recenti e ad ondate alterne si è spesso deteriorato, a causa di una crescente diffidenza che ha trovato negli anni sponda e risonanza in settori della politica e dell'informazione.

L'insofferenza ha diverse cause, talora plausibili: essa si manifesta sia per la lunghezza dei tempi dei procedimenti, soprattutto civili, sia per i ritardi nel deposito dei provvedimenti giudiziari; ma anche per il merito della decisione, che la parte soccombente (sia nei giudizi civili sia in quelli penali) sempre più spesso non sembra disposta ad accettare ed imputa a inadempimenti o errori del giudice o a iniziative persecutorie delle procure.

Il numero degli esposti presentati contro i magistrati costituisce il fenomeno di una reattività che rischia di minare alla base la legittimazione della giurisdizione, che risiede anche nella riconosciuta autorevolezza delle sue decisioni.

b) Le linee di tendenza nel settore. Il confine tra ambito disciplinare e professionalità dei magistrati

Nell'ultimo anno sono pervenute alla Procura generale ben 1.340 notizie di possibile rilievo disciplinare, in linea con l'anno precedente (1.363), e con sostanziale stabilizzazione nell'ultimo quinquennio (il numero medio delle notizie nel periodo 2012-2016 è pari a 1.335).

A fronte di queste sopravvenienze, nell'anno decorso l'Ufficio ha archiviato con decreto motivato l'89,7% del totale dei procedimenti definiti, cifra che sale (92,7%) se si considera la percentuale di semplici provvedimenti di riunione in fase predisciplinare (3,0%), a fronte del 7,3% di azioni disciplinari promosse. Il dato delle archiviazioni può dunque dirsi complessivamente in linea con quello relativo al 2016 (92,3% definizioni con l'archiviazione, più 2,2% di riunioni).

In nessun caso al provvedimento di archiviazione, oggetto di comunicazione al Ministro della giustizia, ha fatto seguito una difforme determinazione di quest'ultimo, neppure negli sporadici (due) casi in cui lo stesso Ministro ha richiesto gli atti del procedimento a norma dell'art. 16, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 109/2006: segno questo di condivisione sostanziale, di tenuta delle ragioni decisorie adottate e di approccio non certo corporativo dell'Ufficio.

Questo incremento notevole, soprattutto di esposti di privati cittadini, evidenzia però una generale sfiducia dell'opinione pubblica verso l'operato della magistratura che, in parte, può essere la conseguenza dei difficili rapporti tra politica e giustizia, in parte, può essere l'effetto delle soventi delegittimazioni o denigrazioni provenienti da parti o imputati "eccellenti", ma può essere anche il sintomo che, a fronte di una quantità abnorme di processi che gravano su tutte le sedi giudiziarie, non sempre vi è una risposta qualitativamente adeguata di chi è tenuto a rendere giustizia.

Questi esposti a volte rivelano condotte e prassi non corrispondenti a *standard* adeguati di comportamento.

Sarebbe un gravissimo errore considerare questo come un problema esclusivo della giustizia disciplinare e pretendere da questa la soluzione.

I numeri dimostrano che la giustizia disciplinare italiana è rigorosa e tutt'altro che compiacente (si rinvia al par. *d* nonché, per una ampia e puntuale disamina, alla parte

III di questo Intervento).

Tuttavia, deve diffondersi una cultura nuova.

Una cultura secondo la quale l'intervento disciplinare deve essere riservato alla sanzione di condotte patologiche e rilevanti.

Per sua natura il sistema disciplinare può intervenire solo su casi singoli e quando la lesione degli interessi fondanti della giurisdizione si è già determinata: è impossibile – anzi sarebbe improprio – piegarlo al raggiungimento di altri obbiettivi, ferma restando la funzione di prevenzione generale, che ha ricadute sulla condotta della generalità dei destinatari della norma.

Allo stesso modo sarebbe un errore trasferire sull'iniziativa disciplinare il peso del consolidamento dei principi deontologici di comportamento alla cui violazione rinviano molti di quegli esposti che vengono rivolti contro i magistrati.

La formazione iniziale e permanente, le valutazioni di professionalità, l'esercizio della discrezionalità consiliare nella scelta dei dirigenti vengono prima e hanno forse maggiore importanza.

Gli organi disciplinari intervengono dopo, quando tutti gli altri presidi sono stati superati e il danno è già stato fatto. Non si può chiedere ad essi qualcosa di diverso e non devono essere caricati di funzioni ulteriori rispetto a quelle, già gravose, che l'ordinamento attribuisce loro.

Sta forse nella confusione tra questi diversi piani la radice dell'evidente contraddizione per la quale, a fronte di un sistema disciplinare il cui bilancio è certamente in attivo, se ne chiede da più parti la riforma. L'insoddisfazione per il funzionamento della giustizia e, in molti settori della società e della politica, la delusione per la ritenuta inattuazione della legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati (che come è noto ha dato luogo alle modifiche di cui alla legge n. 18 del 2015), hanno coltivato l'illusione che un diverso sistema, sottratto ad una Sezione disciplinare espressione esclusiva del Consiglio superiore, sarebbe in grado di esercitare un maggior controllo sulla magistratura e di migliorarne il funzionamento.

Non ci si accorge, invece, di chiedere così al sistema disciplinare di assolvere una funzione che non gli è propria, deresponsabilizzando chi, sul piano normativo, regolamentare, organizzativo, dirigenziale, operativo, dovrebbe intervenire, ciascuno secondo il proprio ruolo, le proprie responsabilità, la propria consapevolezza professionale.

La magistratura infatti deve essere esigente e rigorosa in primo luogo nei confronti di sé stessa, ma il principale presidio dei valori che fondano il corretto esercizio della giurisdizione (enucleati dall'art. 1 del codice disciplinare del 2006) consiste nella condivisa assunzione di tali valori come parametri quotidiani ispiratori della propria condotta e metro reciproco di valutazione del comportamento tra gli stessi colleghi.

Prima della caduta patologica, che impone l'intervento degli organi disciplinari, rileva – come si è accennato – il costante rispetto del codice etico da parte di ciascuno.

Non deve trarre in inganno l'imperfezione di norme, come quelle del codice etico, aggiornato nel 2010 dall'A.N.M., che non sono prive di sanzione, ben potendo l'A.N.M., per Statuto (artt. 9, 10 e 11), procedere a biasimare, non solo con meri comunicati stampa o dichiarazioni del suo presidente, il magistrato che pone in essere condotte connotate da disvalore etico.

La tipizzazione del 2006 ha attuato un'osmosi non sempre felice tra norme deontologiche e alcune fattispecie disciplinari elaborate dalla precedente giurisprudenza e tra le due materie vi è certo una evidente contiguità. Ciononostante non bisogna assolutamente confonderle tra loro e non è quello disciplinare, come s'è già detto, il solo – e neanche il primo – terreno sul quale i valori della giurisdizione devono essere difesi.

Senza contare che molte delle condotte non ritenute meritevoli di sanzione disciplinare, e sovente nemmeno di inizio di azione disciplinare, ben potrebbero o dovrebbero essere tenute in considerazione dal C.S.M. per i diversi profili attinenti le valutazioni di professionalità (non positive o negative per il solo 0,58% del totale, nell'attuale consiliatura).

Tanto più in un sistema disciplinare che, per unanime constatazione, presenta notevoli lacune e zone “franche” che lasciano, per questo, spazio a condotte non sanzionabili disciplinarmente e però tutt’altro che insignificanti nella definizione della deontologia complessiva e della figura del magistrato.

In questo quadro, una riflessione approfondita andrebbe svolta in ordine al delicato tema della possibile trasmissione dei decreti di archiviazione – quelli di particolare rilievo e significato in termini di deontologia – al C.S.M., onde porre in taluni casi l’organo di autogoverno in grado di conoscere condotte delle quali non è in alcun modo informato, visto che, dopo la riforma del 2006, gli sono state sottratte competenze anche in tema di art. 2 della Legge sulle guarentigie (R.D.Lgs. n. 511/1946).

Se infatti l’esposto del privato viene trasmesso, come di regola accade, ai soli titolari dell’azione disciplinare, l’organo di governo autonomo della magistratura può venire a conoscenza di quei fatti e di quelle condotte, oggetto di doglianza da parte del cittadino, occasionalmente (per scelta del privato esponente, ad esempio) ovvero soltanto nell’ipotesi in cui l’azione disciplinare venga esercitata.

Poiché – come si è detto – ogni anno il filtro della Procura generale fa sì che più del 90% delle notizie di illecito disciplinare venga ritenuto privo di rilievo disciplinare, ovvero – ma in molto minore misura – di scarsa rilevanza ai sensi dell’art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109/2006, nella grande maggioranza dei casi di archiviazione del Procuratore generale, dunque, il C.S.M. non viene informato di fatti che, pur se irrilevanti disciplinarmente, di contro potrebbero essere presi in considerazione ad altri fini.

Non è solo questo lo spazio di confine tra ambiti diversi di valutazione: zone grigie, o sconfinamenti di competenze, possono verificarsi anche tra procedure amministrative di incompatibilità ambientale e/o funzionale *ex art. 2 L.G.* e procedimenti giurisdizionali in materia disciplinare.

La riforma del 2006, proprio al fine di separare in maniera più marcata le competenze giurisdizionali da quelle amministrative in tema di trasferimento

d'ufficio e nell'ottica di "giurisdizionalizzare", quanto più possibile, una procedura che incide fortemente sulla garanzia costituzionale dell'inamovibilità, ha per un verso codificato e circoscritto le ipotesi di trasferimento d'ufficio in sede disciplinare, estendendole anche in sede cautelare (art. 13 d.lgs. n. 109/2006) e, per altro verso, ha sensibilmente ridotto l'ambito di applicazione dell'art. 2 L.G. ai soli casi in cui i magistrati "per qualsiasi causa indipendente da loro colpa non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza ed imparzialità".

Il nuovo sistema ordinamentale – in un'ottica che a prima vista appare, al contempo, garantista ed efficientista – sembra porre dunque una distinzione netta tra competenze *ex art. 2 L.G.* ed illeciti disciplinari tipici. Tuttavia, vero è che, mentre sul versante disciplinare i problemi interpretativi ed applicativi che si sono posti si sono rivelati del tutto fisiologici e propri di ogni modifica ordinamentale e processuale, sul versante amministrativo essi hanno determinato e determinano tuttora, per molteplici versi, una vera e propria *impasse* nelle corrispondenti prerogative del C.S.M. in tema di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale.

Se, infatti, l'inizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale o del Ministro della giustizia potrebbe essere ritenuto, di per sé solo, idoneo a "congelare" ogni ipotesi di competenza amministrativa, è altresì vero che il mancato inizio dell'azione disciplinare, unito alla conoscenza da parte del C.S.M. delle ragioni dell'archiviazione del procedimento, potrebbe "scongela" l'azione amministrativa, ogni qualvolta la condotta del magistrato si riveli, non soltanto priva di rilievo disciplinare, ma anche indipendente da colpa.

c) L'attività della Procura generale e la giurisprudenza disciplinare. Il perimetro applicativo, le lacune e gli ambiti critici della normativa

Nel corso del 2017 la Procura generale, nonostante le croniche vacanze nell'organico, ha svolto con puntualità i compiti richiesti dall'elevato numero di

procedimenti disciplinari pervenuti e trattati.

In particolare, un attento filtro è stato operato sulle tematiche dei ritardi, ciò perché, grazie anche ad una giurisprudenza ormai affrancata dalla rigidità di alcuni *standard* temporali, la situazione dei carichi di lavoro rende consapevoli dell'impossibilità di addossare indiscriminatamente ai magistrati le responsabilità di inefficienze del sistema.

D'altronde, anche nel corso del 2017 sono intervenute pronunce delle Sezioni unite della Corte di cassazione in base alle quali sono stati ritenuti giustificabili ritardi anche consistenti e comunque superiori all'anno (e perfino, a volte, con punte massime di tre o più anni).

In particolare, Cass., Sezioni Unite, 18 settembre 2017, n. 21624 ha ribadito ed ampliato il principio secondo cui, in tema di responsabilità disciplinare del magistrato *ex art. 2, lettera q)*, del d.lgs. n. 109 del 2006, ricorre l'esimente della giustificabilità del ritardo reiterato nel deposito dei provvedimenti oltre la soglia di illiceità prevista dalla norma là dove l'attività lavorativa dell'incolpato risulti inesigibile con riferimento alla gravosità del complessivo carico di lavoro, alla qualità dei procedimenti trattati e definiti, agli indici di laboriosità ed operosità comparati con quelli degli altri magistrati dell'ufficio, nonché allo sforzo profuso per l'abbattimento dell'arretrato, anche in relazione alla sussistenza ed entità di impegni aggiuntivi di tipo amministrativo od organizzativo.

Nella specie, la S.C. ha confermato l'assoluzione dall'incolpazione per plurimi ritardi ultrannuali nel deposito di provvedimenti relativi a richieste di archiviazione e decreti penali di condanna (nel numero complessivo di 3520 e con punta massima di anni sei), determinati dal sovraccarico del ruolo del magistrato al momento dell'immissione in possesso, avendo la Sezione disciplinare congruamente motivato in ordine alla gravità della situazione complessiva dell'ufficio giudiziario per sopravvenienze e pendenze, all'adeguatezza della scelta organizzativa dell'incolpato di trattare prioritariamente i procedimenti ordinari e urgenti, agli indici di laboriosità comparata ed all'abbattimento dell'arretrato nonostante l'esonero totale dal lavoro

fruito per l'incarico di componente di commissione di concorso.

Un settore su cui si è polarizzata, di contro, l'attenzione della Procura generale, in assonanza con l'Ispettorato del Ministero della giustizia, è quello dei rapporti tra magistrati ed ausiliari della giustizia, specie in ambienti particolarmente esposti per l'entità degli interessi in gioco, quali quelli che fanno riferimento alle procedure fallimentari o esecutive e alle misure di prevenzione patrimoniale.

Diverse, infatti, sono state le azioni disciplinari intraprese a carico di giudici fallimentari.

In un caso, nel corso dell'anno 2017, la Sezione disciplinare, conformemente alla richiesta di questo Ufficio, ha sanzionato con la rimozione la condotta del giudice delegato ai fallimenti il quale nell'ambito di un incontro avente ad oggetto la trattazione di questioni strettamente inerenti ad una procedura fallimentare di cui era assegnatario, allo scopo di soddisfare pretese patrimoniali proprie e di persona a lui legata da rapporto di amicizia, derivanti da vicende private estranee al procedimento fallimentare, aveva chiesto ad una parte della procedura somme di denaro per la pronta definizione del procedimento medesimo (C.S.M., Sez. disc., 12 luglio 2016, n. 9/2017, poi confermata da Cass., S.U., 12 giugno 2017, n. 14551).

In altri casi, sono state applicate sanzioni conservative per condotte di giudici fallimentari connesse all'esercizio delle funzioni, come nel caso della condotta del giudice delegato che, violando in modo grave e reiterato le disposizioni della legge fallimentare sugli obblighi di direzione, controllo e vigilanza sull'operato del curatore fallimentare, aveva consentito la vendita di un credito del fallimento ad un prezzo irrisorio, arrecando così un ingiusto danno ai creditori del fallimento. Nella specie, il giudice, con la sua condotta illecita, aveva consentito la vendita di un credito IVA, del valore nominale di euro 403.889,38, vantato dalla società fallita nei confronti dell'Erario, al prezzo di euro 30.000,00. Le Sezioni unite hanno confermato la sentenza (Cass., S.U., 12 giugno 2017, n. 14549, a conferma di C.S.M., Sez. disc., 6 novembre 2015, n. 158).

All'attenzione della Procura generale si sono posti anche patologici rapporti tra

magistrati e Forze dell'ordine.

Su questo versante, le anomalie attengono ad ipotesi di appiattimento di qualche pubblico ministero poco diligente rispetto all'attività della polizia giudiziaria.

Si sono riscontrati casi di "copia-incolla", non solo di provvedimenti del G.I.P. rispetto alla richiesta del pubblico ministero, ma anche di richieste cautelari del P.M. rispetto al rapporto informativo della polizia giudiziaria, sintomo del conseguente rischio che gli errori di quest'ultima, se non adeguatamente vagliati, si riverberino in gravi violazioni di legge da parte di magistrati.

Con ciò, si è più volte assistito al mancato esercizio dei poteri di direzione delle indagini preliminari, previsto dall'art. 327 c.p.p. anche a garanzia dell'autonomia della giurisdizione.

Il pubblico ministero, nelle indagini, non può farsi sostituire dalla polizia giudiziaria. Il P.M. ha non solo il diritto ma anche il dovere di effettuare un controllo penetrante sugli esiti degli accertamenti affidati alla polizia giudiziaria. E questo senza eccezioni.

Certo è che il discrimine tra violazione di legge e responsabilità disciplinare è, nei casi concreti, non sempre facile. Sicché, è ben possibile che la violazione dell'art. 327 c.p.p. non si riverberi in un illecito disciplinare in quanto non determinata da negligenza inescusabile del pubblico ministero.

Sempre sul versante del pubblico ministero, nel corso dell'anno, la giurisprudenza disciplinare ha puntualizzato i contorni della possibile responsabilità del magistrato per grave ed inescusabile violazione dell'art. 335 c.p.p., dichiarando in due occasioni la responsabilità disciplinare del magistrato per omessa (o tardiva) iscrizione dell'indagato nel relativo registro delle notizie di reato (C.S.M., Sez. disc., 16 marzo 2017, n. 134 e C.S.M., Sez. disc., 3 luglio 2017, n. 100).

Nel sancire la sussistenza del contestato illecito disciplinare (art. 2, primo comma, lettera g, del d.lgs. n. 109/2006), tale giurisprudenza non ha contraddetto il principio limitativo della sindacabilità della valutazione degli elementi di fatto, posto dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 109/2006, il quale stabilisce che, fermo restando quanto

previsto dal comma 1, lettere *g), h), i), l), m), n), o), p), cc) e ff)*, l'attività di interpretazione delle norme di diritto e, appunto, quella di valutazione del fatto e delle prove non danno luogo a responsabilità disciplinare.

Anzi, nel richiamare Cass., S.U., 20159/2010, ha riaffermato il principio che l'insindacabilità della decisione viene meno nei casi in cui il comportamento deontologicamente deviante si ponga al di fuori del "giuridicamente discutibile".

Le recenti sentenze disciplinari in tema di violazione dell'art. 335 c.p.p. hanno poi richiamato C.S.M., Sez. disc., 14 marzo 2008, n. 21, confermata da Cass., S.U., 17 febbraio 2009, n. 3759, nella quale è stato ritenuto sindacabile l'esercizio di un potere discrezionale quando si ponga al di fuori dei c.d. protocolli magistratuali (nella specie, si era ritenuto sindacabile il potere dei giudici di sorveglianza di porre in semilibertà un detenuto perché non si era estrinsecato attraverso una adeguata motivazione che desse conto di tutti gli elementi processuali).

In linea generale, l'attenzione disciplinare si è maggiormente soffermata verso le gravi cadute di professionalità e i comportamenti ostili alle regole di organizzazione e funzionamento del servizio.

Pur nello scrupolo di non invadere il campo della interpretazione e della valutazione, non si è mancato di perseguire cadute rivelatrici di scarsa ponderazione o, peggio, di autentica distorsione dell'esercizio del potere.

Molte condotte, però, tra cui sovente quelle che colpiscono l'opinione pubblica e pregiudicano l'immagine della magistratura, sfuggono a qualsiasi sindacato disciplinare.

Infatti, le specifiche ipotesi di illecito extra-funzionale previste dalla legge non consentono di pervenire ad un soddisfacente equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato - cittadino nelle sue molteplici manifestazioni di vita e il suo ruolo istituzionale.

Una difficoltà, questa, che emerge anche dal fatto che non sempre si è stati in grado di registrare risposte corrispondenti alle valutazioni dell'ufficio, come d'altronde è inevitabile nello svolgersi di una dinamica che trova nella decisione

disciplinare un momento di sintesi di sensibilità diverse.

Le reiterate sollecitazioni per una soluzione che ponga, almeno in parte, rimedio alle attuali lacune normative sono rimaste senza esito, così come le proposte della Commissione presieduta dall'on. Michele Vietti.

Sul tema sempre più ricorrente delle violazioni del dovere di riserbo da parte di magistrati deve riaffermarsi, su un piano generale, quanto già evidenziato – nei recenti discorsi inaugurali – circa la sensibilità che viene richiesta a chi svolga la funzione di magistrato, che dovrebbe trattenerlo dal dibattere pubblicamente vicende che hanno costituito oggetto di trattazione da parte sua, attesa la possibilità che le dichiarazioni rese, oggettivamente, diano adito a polemiche in grado di pregiudicare anche solo l'apparenza di imparzialità della quale il magistrato stesso deve godere.

Invero, il rapporto tra la possibilità di cagionare un siffatto pregiudizio ed il diritto di libertà di espressione del pensiero non può essere risolto attribuendo incondizionata prevalenza solo a quest'ultimo.

Anzi, va sottolineato che l'interferenza tra i diritti generali di libertà e di espressione del proprio pensiero ed il possibile pregiudizio per l'apparenza di imparzialità del magistrato costituisce tema di tale delicatezza da aver formato oggetto, in passato, di note pronunce della Corte costituzionale (C. Cost. n. 100/1981 e n. 224/2009) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, 13 novembre 2008, *Kayasu c/Turchia*; 15 dicembre 2005, *Kyprianou c/Cipro*; 9 luglio 2013, *Di Giovanni c. Italia*).

Nondimeno, il contemperamento tra i valori costituzionali ed europolitani in gioco deve essere risolto, sul piano disciplinare, in un sistema ispirato al principio di tipizzazione degli illeciti, in punto di sussumibilità, o meno, di una specifica condotta nella fattispecie astratta.

Sul piano funzionale, la declinazione disciplinare del dovere di riserbo incombente sui magistrati si articola – in esito all'intervento abrogativo di alcune ipotesi sanzionatorie operato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269, che ha soppresso le fattispecie di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, artt. 2, primo

comma, lettere *bb*) e *z*), e 3, lettera *f*) - nei tre distinti illeciti funzionali previsti dalle lettere *v*), *u*) e *aa*) del citato art. 2.

Ma è sul piano extrafunzionale che si pongono le più gravi lacune nella tipizzazione degli illeciti disciplinari. Proprio su quel piano extrafunzionale che, più frequentemente ha caratterizzato, anche nell'ultimo anno, le esternazioni di magistrati, soprattutto pubblici ministeri.

Tale carenza di regolazione comporta un vuoto di tutela, in particolare con riferimento a due situazioni in cui è forte il pericolo di compromissione dell'immagine di imparzialità del magistrato e precisamente: (a) le dichiarazioni che possono classificarsi in senso lato come aventi contenuto "politico"; (b) le esternazioni consistenti nel sostenere pubblicamente le ragioni e la bontà delle indagini delle quali lo stesso magistrato dichiarante sia assegnatario.

Nella prima ipotesi, le critiche politiche, le manifestazioni ideologiche, le dichiarazioni a commento delle iniziative del potere politico o governativo, pur se svolte in modo occasionale, possono creare un concreto pericolo di confusione dei ruoli, quello pubblico di magistrato e quello di cittadino, ed ingenerare così nella collettività il convincimento – non importa se erroneo – che l'attività istituzionale del magistrato sia stata condizionata, se non guidata, dalle opinioni personali. Pericolo tanto maggiore quanto più il magistrato sia conosciuto in ragione delle funzioni delicate che riveste, stante il maggior impatto mediatico derivante dalle sue pubbliche dichiarazioni.

Una situazione di vuoto sanzionatorio si verifica pure nella seconda ipotesi, quella di pubbliche dichiarazioni del magistrato titolare di indagini delle quali egli sostenga pubblicamente le ragioni e la validità. Si tratta di fattispecie che presenta aspetti di forte problematicità per la possibilità che da tale condotta risulti condizionato, anche solo in forza di suggestioni morali o per l'autorevolezza del dichiarante o per l'eco mediatica di tali interventi, il giudizio di chi è chiamato a definire la sorte processuale di quella specifica indagine, con l'evidente rischio della compromissione – indiretta, ma proprio per questo tanto più incontrollabile – della libertà di giudizio e con essa

della posizione di garanzia di cui i soggetti coinvolti dal processo, indagati o vittime, debbono fruire. Ciò nonostante, sono pressoché nulli gli spazi per assegnare rilevanza disciplinare a tali comportamenti: le occasionali esternazioni aventi contenuto “politico” od “autopromozionale” sono apprezzabili solo sul piano deontologico, secondo l’art. 6 del cd. codice etico.

Resta quindi aperto il problema: molte condotte, tra le quali quelle che colpiscono l’opinione pubblica e pregiudicano l’immagine della magistratura, sono prive di sanzione, non essendo agevolmente riconducibili ad alcun illecito tipizzato.

Peraltro, le esternazioni extrafunzionali di magistrati sono sempre più frequenti attraverso i numerosi *social network*, posti a disposizione dalle più moderne tecnologie e, particolarmente, attraverso *Facebook* che, tra i social network, è il più diffuso e utilizzato da tutti, compresi politici, giornalisti e magistrati.

Il fatto di possedere un profilo *Facebook* non potrebbe dirsi suscettibile, di per sé, di assumere valenza negativa per un magistrato. Bisogna invero saper utilizzare ogni mezzo di informazione, comunicazione che le moderne tecnologie mettono a disposizione. È un mezzo di possibile arricchimento culturale, se utilizzato bene.

Il problema è che anche *Facebook*, come ogni altro strumento di comunicazione, televisione, stampa, *blog*, si presta a divenire mezzo attraverso il quale possono consumarsi reati, illeciti disciplinari, dichiarazioni improprie e quant’altro. Mezzo attraverso il quale possono realizzarsi diffamazioni e illeciti disciplinari conseguenti alla consumazione di questo reato, pur in assenza di qualsivoglia querela o semplice doglianza della parte offesa. Mezzo attraverso il quale un magistrato, pur senza violare codici penali o disciplinari, può violare le regole deontologiche e, comunque, mettere a rischio l’immagine della propria indipendenza e, con essa, la credibilità e la legittimazione sulle quali devono necessariamente fondarsi l’azione della magistratura ed il sistema della giustizia.

In ogni caso, *Facebook* è un mezzo idoneo a consentire anche ad un magistrato pubbliche dichiarazioni in violazione del generale dovere di riserbo che deve connotare sempre e comunque la sua condotta.

Nel corso dell'ultimo anno, si sono registrate diverse pronunce della Sezione disciplinare sul tema. Si veda il caso del pubblico ministero che aveva diffamato a mezzo *Facebook* l'ex Sindaco di Roma e che, in un primo momento, era stato assolto per scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109/2006 (C.S.M., Sez. disc., 8 luglio 2016, n. 207) e che, dopo l'annullamento della sentenza (a opera di Cass., S.U., 31 luglio 2017, n. 18987), è stato rimesso al vaglio della Sezione e definito con affermazione di responsabilità il 12 gennaio 2018.

Si veda, ancora, l'assoluzione del pubblico ministero che aveva impropriamente commentato, tramite il suo profilo Facebook, l'avvenenza fisica di un noto attore coinvolto quale persona offesa in una indagine da lei condotta (C.S.M., Sez. disc., 25 luglio 2017, n. 127).

Anche queste pronunce dimostrano la non coincidenza tra le fattispecie tipizzate ed il disvalore deontologico di certe condotte destinate ad accentuare la scarsa considerazione dei cittadini verso l'amministrazione della giustizia.

Le esternazioni di magistrati, sovente, sono state considerate con riferimento anche alla violazione del dovere di correttezza. Proprio la sopra richiamata sentenza della Sezione disciplinare (C.S.M., Sez. disc., 25 luglio 2017, n. 127), nell'assolvere pienamente il pubblico ministero dall'accusa di aver violato la norma posta a presidio del dovere di riserbo (lettera *v* dell'art. 2, d.lgs. n. 109/2006), ha assolto per scarsa rilevanza del fatto il magistrato medesimo dall'accusa di aver violato la corrispondente norma posta a presidio del dovere di correttezza (lettera *d* dello stesso art. 2).

Sul tema della scorrettezza, molto delicata è l'interpretazione volta a stabilire se essa sia riconducibile all'esercizio delle funzioni, perché non sussiste analogo norma volta a sanzionare scorrettezze extra-funzionali.

Si condivide l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il comportamento scorretto nell'esercizio delle funzioni può essere ricondotto non solo all'esercizio delle funzioni giurisdizionali in senso stretto, ma anche a funzioni *lato sensu* connesse allo *status* di magistrato, con la conseguenza che scorrettezze funzionali

possono considerarsi anche quei comportamenti non direttamente collegati all'esercizio delle funzioni, ma comunque connessi al modo di essere magistrato, in relazione a condotte poste in essere anche al di fuori degli uffici giudiziari, se collegate in qualsiasi modo al suo *status* giuridico (Cass., S.U., 14 luglio 2017, n. 17551, a conferma di Cass., S.U., 21 marzo 2013, n. 7042, entrambe in materia di atti persecutori nel contesto dell'ufficio).

Deve comunque trattarsi di condotte che, pur a prescindere dalla funzionalità della scorrettezza, riguardino rapporti personali all'interno dell'ufficio o, comunque, ricollegabili alle funzioni svolte presso l'ufficio giudiziario.

Nel 2017 sul tema è intervenuta Cass., S.U., 24 gennaio 2017, n. 6965, che, in una vicenda in cui si trattava di una scorrettezza posta in essere tramite *social network* nei confronti di avvocati del foro in cui il magistrato esercitava le funzioni, ha ritenuto non configurabile la fattispecie tipizzata in esame ed ha cassato la sentenza della Sezione disciplinare.

d) L'attività del settore disciplinare nel 2017. Analisi statistica

Gli elementi informativi di dettaglio dell'attività svolta dall'Ufficio nella materia disciplinare sono analiticamente illustrati nelle Tabelle allegate, contenute nella parte III di questo intervento, frutto dell'elaborazione del personale della Direzione di statistica del Ministero della giustizia, effettuata sulla base degli archivi informatizzati dell'Ufficio.

Di essi merita segnalare qui, in sintesi, quelli che appaiono più significativi, con riguardo agli orientamenti che si sono consolidati nel tempo circa la valutazione disciplinare delle condotte dei magistrati, sempre esercitata in stretto coordinamento con le altre istanze attive nel settore, vale a dire gli uffici di vigilanza in ambito distrettuale, e in costante collaborazione istituzionale con l'Ispettorato del Ministero della giustizia.

Nel corso del 2017, oltre al Procuratore aggiunto dirigente del servizio, sono stati assegnati al servizio disciplinare 18 magistrati. È rimasto fermo, avendo dimostrato ottima resa funzionale, l'assetto organizzativo quale definito dai Criteri organizzativi approvati nell'ottobre del 2015, ripartito tra un gruppo di lavoro per la trattazione degli affari classificati "di rapida definizione", coordinato da un sostituto e composto da altri tre magistrati, e un altro gruppo composto dai restanti magistrati, deputato alla trattazione delle pratiche che non sono invece di immediata soluzione, che vengono seguite da ciascun sostituto dall'iscrizione fino al giudizio.

Il numero totale delle notizie "circostanziate" di interesse disciplinare, iscritte quali procedimenti predisciplinari, pervenute nel 2017 è stato di 1.340, cifra che si allinea sostanzialmente alla media delle notizie di possibile rilevanza disciplinare pervenute nel quinquennio 2012-2016 (pari a 1.335).

Nel 2017, la Procura generale ha definito con decreto motivato di archiviazione 1.225 procedimenti, pari all'89,7% del totale delle notizie di rilievo disciplinare che sono state definite nel corso dello stesso anno (1.365). Il dato ribadisce, come già negli anni precedenti, l'impegno e l'attenta selezione dei casi che è svolta dall'Ufficio, orientata sempre verso la massima attenzione per la tenuta di ogni possibile accusa disciplinare, anche a garanzia dell'ordine giudiziario da denunce ed esposti non di rado strumentali o mal posti come censure sul merito dell'attività giurisdizionale reputata soggettivamente non soddisfacente.

Nel numero complessivo di archiviazioni sono del resto inclusi casi anche complessi e di rilievo, cui corrispondono motivazioni appropriate dei provvedimenti terminativi, trasmessi al Ministro della giustizia ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione disciplinare, secondo il meccanismo dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 (ciò che non è avvenuto nel corso del 2017, anno in cui il Ministro ha formulato richiesta degli atti in due casi soltanto).

Nel 2017 sono state esercitate in totale 149 azioni disciplinari (erano 156 nel 2016), di cui: 58 per iniziativa del Ministro della giustizia (in diminuzione del 22,7%

rispetto al 2016, in cui erano 75); 91 per iniziativa del Procuratore generale (erano 80 nel 2016, in aumento quindi del 13,8%).

Il totale delle azioni è ripartito, in percentuale, tra il 38,9% di iniziative del Ministro e il 61,1% della Procura generale.

I procedimenti disciplinari definiti nel 2017 si sono conclusi: nel 65,6% dei casi, con la richiesta di giudizio; nel 28,9% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio; nel restante 5,6%, con riunione ad altro procedimento. La percentuale di procedimenti inviati al C.S.M. con la conclusione nel senso della richiesta di giudizio risulta quindi in aumento rispetto alla media del quinquennio 2012-2016 (60,4%).

Nel corso del 2017, la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare del C.S.M. l'adozione di 6 provvedimenti cautelari (erano 10 nel 2016), dei quali 3 per il trasferimento ad altro ufficio e 3 con richiesta di sospensione dalle funzioni.

Rinviando ancora alle Tabelle della parte III per la disamina analitica degli esiti presso la Sezione disciplinare del C.S.M. dei procedimenti disciplinari avviati – di cui è da sottolineare la percentuale complessivamente superiore di assoluzioni (28,4%) o di non doversi procedere (12,8%) rese in giudizio, rispetto alle decisioni di condanna (24,8%) e, tra queste ultime, la netta prevalenza dell'applicazione della sanzione della censura (68,6% del totale delle condanne) rispetto alle altre, sia più sia meno gravi – si segnala altresì l'indice di conformità tra la richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nei ricorsi in materia disciplinare, pari al 68,9%; dato questo da considerare di rilievo, in relazione al fatto che sono classificate come “difformità” anche le conclusioni (pari all'8,9%) solo parzialmente differenziate (per un singolo capo, o per singoli motivi di impugnazione, o per la applicazione dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, etc.) rispetto alla sentenza di ultima istanza. Cosicché la difformità effettiva si riduce alla percentuale del 22,2% del totale.

In ordine alle principali variabili, sia di carattere oggettivo (materia; tipologia dell'illecito; area geografica) e sia soggettivo (distinzione tra funzioni requirenti o giudicanti; ripartizione di genere), si rinvia ancora all'analitica elaborazione di cui

alle Tabelle allegate nella parte III; si sottolineano di seguito solo alcuni dati di specifico interesse.

Persiste un tasso specifico di incolpazioni disciplinari più elevato per i magistrati requirenti rispetto a quelli giudicanti, in relazione all'organico dei magistrati in servizio (20 incolpazioni ogni 1.000 requirenti, rispetto a 17 ogni 1.000 giudicanti).

Permane in continuità rispetto al passato la maggiore incidenza di incolpazioni nei riguardi di magistrati del genere maschile, nettamente superiori rispetto a quelle a carico di magistrati del genere femminile: nel periodo 2007-2017, il dato si attesta intorno al rapporto, rispettivamente, del 70% e del 30% circa; dato che è accentuato dal rapporto uomo/donna, che oggi vede il 52,2% di donne in magistratura, sulla popolazione professionale in servizio.

Del pari, si conferma rispetto all'anno scorso il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nei distretti del Sud Italia (59,0%), rispetto al Centro (23,1%) e al Nord (17,9%).

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni, e in particolare di quelle per ritardi nel deposito di provvedimenti, cui è dedicata una apposita sezione, si rinvia alle Tabelle allegate. Si segnalano le seguenti emergenze:

- l'andamento continuativamente decrescente, in valore percentuale, delle iniziative disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, che nel 2017 è pari al 10% del totale (era il 12% nel 2016 e il 17,3% nel 2015);

- il diverso equilibrio, in materia di incolpazioni per ritardi, tra azione a iniziativa del Ministro della giustizia (in riduzione rispetto al 2016, dal 78,1% al 58,3%) e azione del Procuratore generale (in aumento, dal 21,9% al 41,7% del totale);

- la riduzione delle incolpazioni riconducibili alla violazione del dovere di correttezza (47,6% in totale; era il 51,5% l'anno 2016), a fronte dell'aumento – oltre il raddoppio – delle violazioni commesse al di fuori dell'attività giudiziaria (34 azioni, a fronte delle 16 del 2016).

5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Nel corso dell'anno, ancora una volta particolarmente energica è stata l'attività dell'Ufficio nel settore internazionale, caratterizzato, tuttavia, diversamente dagli altri anni, da un notevole mutamento del quadro legislativo per effetto del recepimento di alcune importanti direttive europee.

Ci si riferisce alla direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale (OEI), recepita con decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108, ed alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, stipulata a Bruxelles il 29 maggio 2000 e recepita con decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52.

In particolare, in tema di ordine europeo di indagine, ai sensi dell'art. 4 del citato d.lgs. 108 del 2017, entrato in vigore il 28 luglio 2017, una volta che il Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto nel quale devono essere compiuti gli atti richiesti (cd. Procuratore distrettuale) abbia provveduto, nelle forme del decreto motivato, al riconoscimento dell'ordine proveniente dall'A.G. straniera, può verificarsi la circostanza per cui gli atti debbano essere eseguiti in più distretti. In tal caso, all'esecuzione provvede il Procuratore della Repubblica del distretto nel quale deve compiersi il maggior numero di atti. Qualora, invece, questi ultimi siano di eguale numero, provvede quello nel cui distretto deve compiersi l'atto di maggior importanza investigativa. Può accadere che il Procuratore della Repubblica che ha ricevuto l'ordine di indagine ritenga che sia altro Ufficio a dover provvedere al riconoscimento ed all'esecuzione, nel qual caso egli dovrà trasmettere alla Procura distrettuale competente gli atti, dandone comunicazione all'autorità di emissione. Qualora il Procuratore distrettuale destinatario della trasmissione di atti ritenga, a sua volta, di non essere competente, si applicheranno gli articoli 54, 54-*bis* e 54-*ter* del codice di procedura penale.

La norma non prevede il caso del conflitto positivo, senz'altro più raro ma non del tutto da escludere se l'ordine europeo sia stato recapitato dall'autorità straniera a più

Procuratori nazionali. Ma il successivo riferimento all'art. 54-bis c.p.p. (circa i contrasti positivi tra pubblici ministeri) sembra idoneo a rimettere sistematicamente in gioco anche tale modulo procedimentale di risoluzione del contrasto.

Sebbene, poi, il d.lgs. n. 108 del 2017, sinteticamente, rinvii *per relationem* agli artt. 54, 54-*bis* e 54-*ter* c.p.p., va rilevato come detto richiamo sia limitato sistematicamente alla sola parte di competenza del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, posto che in tema di OEI non vi è alcuno spazio per conflitti infradistrettuali, essendone legislativamente stato investito il solo Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel quale devono essere compiuti gli atti richiesti.

Parimenti, deve osservarsi che manca il richiamo all'art. 54-*quater* c.p.p. che introduce la possibilità in capo all'indagato o alla persona offesa di instare per la trasmissione di atti ad un'altra autorità giudiziaria. In difetto di previsione, deve ritenersi che questa facoltà non sussista, il che risulta in linea con il fatto che la persona interessata dall'OEI in Italia non ha alcun ruolo procedurale in senso stretto, in realtà rivestito solo nell'ambito dello Stato richiedente.

L'impiego, anche in ambito internazionale, delle norme di cui agli artt. 54 e seguenti c.p.p., del resto, ben si concilia con la duttilità di esse che, per espressa previsione legislativa, già erano applicabili a tutti gli altri possibili contrasti negativi tra pubblici ministeri, quali, ad esempio, quelli sorti in fase esecutiva o con riferimento alla liquidazione al consulente tecnico di ufficio in caso di mutamento del procuratore procedente dopo la nomina del predetto professionista. Ben si concilia, inoltre, con la natura degli atti da eseguirsi, che sono pur sempre atti di indagine, sebbene ad iniziativa straniera.

Le stesse considerazioni valgono per il decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52, che ha recepito la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, stipulata a Bruxelles il 29 maggio 2000. Anticipando lo stesso schema, finora analizzato, del decreto legislativo n. 108, l'art. 8 di detto decreto legislativo prevede che “quando la richiesta di assistenza ha ad

oggetto atti che devono essere eseguiti in più distretti, all'esecuzione provvede il Procuratore della Repubblica del distretto nel quale deve compiersi il maggior numero di atti, ovvero, se di eguale numero, quello nel cui distretto deve compiersi l'atto di maggior importanza investigativa. Se il Procuratore della Repubblica che ha ricevuto la richiesta di assistenza ritiene che l'esecuzione spetti ad altro ufficio del pubblico ministero, trasmette ad esso immediatamente gli atti, dandone comunicazione all'autorità richiedente; in caso di contrasto si applicano gli articoli 54, 54-*bis* e 54-*ter* del codice di procedura penale”.

Tuttavia, a differenza dell'OEI, il decreto legislativo recettivo della Convenzione prevede che “nel caso di più richieste di assistenza, tra loro collegate, all'esecuzione provvede il procuratore della Repubblica individuato in relazione alla prima richiesta”. Al riguardo, l'inserimento dell'inciso in questione immediatamente dopo il richiamo delle norme sui contrasti porta ad ipotizzare che la valutazione sul collegamento tra le richieste possa essere fatta soprattutto dal Procuratore generale investito circa la competenza, di talché, individuato il collegamento, sarà agevole determinare quest'ultima mediante l'impiego del criterio cronologico. Comunque, mancando nel d.lgs. n. 52/2017 un'apposita norma che definisca il concetto di “collegamento” in ambito internazionale, è sostenibile che la relativa definizione possa ricavarsi dall'art. 371 c.p.p., ma con margini più ampi di manovra da parte del decidente, vertendosi in un ambito non del tutto coincidente con quello considerato dalla regola codicistica.

Una particolare menzione merita la nuova formulazione dell'art. 724 c.p.p. per effetto del decreto legislativo 3 ottobre 2017, n. 149, emanato a seguito della legge 21 luglio 2016, n. 149, in tema di riforma del libro XI del codice di procedura penale, il cui art. 6 demanda la soluzione dei contrasti insorti nelle procedure di esecuzione di atti da compiersi in distretti giudiziari diversi alla Corte di cassazione, qualora si tratti di attività che non possono svolgersi senza l'autorizzazione del giudice, e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione se si tratti di attività per lo svolgimento delle quali non occorre l'intervento del giudice. In tal modo si è

introdotta, mediante il richiamo alle disposizioni di cui agli artt. 54, 54-*bis* e 54-*ter* del codice di procedura penale, una profonda revisione del meccanismo precedente previsto dall'art. 724 c.p.p., non essendo più sempre la (I sezione penale della) Corte di cassazione a decidere il distretto competente, con decisioni peraltro a motivazione oscurata (essendo relative a procedimenti in fase di indagine).

Ciò posto, non è difficile ipotizzare che, nello svolgimento pratico delle diverse normative, le Autorità straniere, nel rivolgersi a quella italiana, interpellino direttamente il Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Ciò determina un ulteriore incombente per il servizio Affari internazionali della Procura generale, in seno al quale opera il Punto di Contatto della Rete giudiziaria europea. Quest'ultimo, come è noto, per effetto delle disposizioni di carattere elastico previste dalla Decisione 2008/976/GAI, coadiuvando il Procuratore generale, opera da intermediario attivo avente il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, ed è a disposizione delle autorità giudiziarie del suo Stato nonché dei Punti di contatto e delle autorità giudiziarie degli altri Stati membri, facendo circolare le informazioni giuridiche ed anche pratiche necessarie per consentire di approntare efficacemente le richieste di cooperazione giudiziaria. Orbene, soprattutto in casi come quello descritto, il Punto di contatto si adopera perché vengano correttamente individuati i destinatari delle pratiche erroneamente giunte in Procura generale, attività questa che, pur restando, come detto, "elastica", è stata in parte tipizzata proprio da alcuni dei decreti legislativi sopra citati. Si pensi al riguardo: al d.lgs. n. 29/2016, che all'art. 4 prevede che "l'autorità giudiziaria italiana procedente, qualora abbia fondato motivo per ritenere che sia in corso un procedimento parallelo in altro Stato membro, prende contatto, in forma scritta, con l'autorità competente di tale Stato per verificare siffatta contestuale pendenza e, in caso di risposta affermativa, per avviare le consultazioni dirette finalizzate all'eventuale concentrazione dei procedimenti penali in un unico Stato membro. Quando è ignota l'autorità competente da contattare, l'autorità giudiziaria procedente compie gli accertamenti necessari, anche tramite i Punti di contatto della Rete giudiziaria europea"; al d.lgs.

15 febbraio 2016, n. 35, che all'art. 12, comma 1, dispone che "l'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di sequestro lo trasmette alla competente autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, avvalendosi, se del caso, anche ai fini dell'individuazione di quest'ultima, dei Punti di contatto della Rete giudiziaria europea"; al d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, che all'art. 32 prevede che la trasmissione dell'ordine di indagine all'autorità di esecuzione può aver luogo mediante il sistema di telecomunicazione della Rete giudiziaria europea e che, comunque, "l'autorità di esecuzione è individuata anche con l'ausilio dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea".

Mette conto, in conclusione, rilevare come anche in materia questo Ufficio continuerà ad operare, come sinora avvenuto, in sinergia anche con il Ministero della giustizia, essendo necessaria l'interlocuzione con tutti gli attori istituzionali, ovviamente nel rigoroso rispetto delle reciproche competenze, in particolare nella prima fase di attuazione delle recenti riforme legislative.

Non è comunque revocabile in dubbio che, per effetto delle sopra richiamate novità, si verificherà un aumento sostanziale del carico di lavoro della Procura generale, che sarà gravato nel settore dei contrasti, il cui incremento si era cercato negli ultimi anni di contenere, con successo, mediante la diffusione a tutte le Procure degli orientamenti dell'Ufficio sulla competenza (il cd. *Vademecum* sui contrasti, edito nel sito www.procuracassazione.it). D'altro canto, è altresì innegabile che tale mole di norme porrà ancor più l'Ufficio requirente di legittimità in una posizione di importanza strategica nell'ambito della cooperazione giudiziaria, conferendogli nel contempo maggior prestigio internazionale.

L'esposto, importante, mutamento del quadro normativo è stato presentato ai Paesi membri della UE nel corso del *meeting* della Rete dei Procuratori Generali Europei, tenutosi a Dublino dall'11 al 13 ottobre 2017, da parte della delegazione che vi ha preso parte. Va ricordato che, in quella sede, in ordine al problema della protezione e ritenzione dei dati, la Rete ha auspicato che alcune interpretazioni giurisprudenziali, come quella che ha riguardato la sentenza emessa dalla Corte di giustizia nel caso

Tele2 Sverige C-203/15 del dicembre 2016 (in cui la Grande Sezione della Corte ha stabilito che gli Stati membri non possono imporre ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica un obbligo generale e indifferenziato di conservazione dei dati relativi al traffico e all'ubicazione degli utenti, in assenza del consenso degli stessi), possano essere applicate elasticamente dalle singole istituzioni statali al fine di assicurare un bilanciamento più adeguato tra il contrasto a gravi forme di criminalità, che per effetto della sentenza risulta compromesso, ed i diritti dei cittadini. Al riguardo è stata assicurata una vigilanza sull'implementazione della direttiva n. 680 del 2016, la cui scadenza è fissata per il maggio 2018.

La problematica è chiaramente collegata a quella del terrorismo, sul contrasto al quale è stato discusso il contenuto della direttiva n. 2017/541/EU che sostituirà la decisione quadro n. 475 del 2002. Si è osservato che la condizione essenziale perché possa andare a buon fine la sua implementazione, entro l'8 settembre 2018, consiste nel rafforzamento dell'attività di cooperazione tra le componenti di *Eurojust* e della Rete giudiziaria europea.

In ordine, inoltre, all'ordine europeo di investigazione sono stati segnalati con soddisfazione i vantaggi che la direttiva europea n. 41/2014, ormai attuata in quasi tutti gli Stati, tra cui l'Italia mediante il decreto legislativo n. 108 del 2017, sta apportando. La Rete, comunque, si è proposta di seguire con estrema attenzione la piattaforma informatica che la Commissione Europea sta istituendo in ordine alla facilitazione della redazione dell'ordine europeo di indagine e della sua traduzione.

Con riferimento all'istituzione del Procuratore europeo, infine, la Rete ha dato atto che il Consiglio di giustizia in Lussemburgo il 12 ottobre del 2017 ha approvato, una volta registrato il consenso del Parlamento Europeo in data 6 ottobre 2017, il nuovo Regolamento, al cui varo l'Italia ha contribuito fattivamente insieme ad altri diciannove Paesi. La Rete, al riguardo, ha sottolineato l'esigenza di prestare la massima attenzione all'implementazione di detto Regolamento e, soprattutto, di vigilare sulla necessità che siano assicurate l'indipendenza sia del Procuratore europeo sia delle figure decentrate, i Procuratori delegati europei, con cui il primo

collaborerà a partire dal 1° gennaio 2020 per poter contrastare i reati di frode ai danni dell'UE ed altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Nel diverso contesto del *Forum* dei Procuratori generali europei, una delegazione dell'Ufficio ha partecipato al Dodicesimo *meeting* tenutosi a L'Aja il 6 ottobre 2017 sotto le Presidenze unificate maltese ed estone, a cavallo tra i due semestri dell'anno. In tale ambito, oltre al consueto bilancio sull'attività di *Eurojust* e sulle prospettive dell'Organo, sono stati affrontati i temi dell'uso degli strumenti informatici nel processo penale, della sicurezza informatica sullo sfondo della "cybercriminalità" e del traffico illegale di esseri umani. In tema di *data retention* è stato fatto un primo tentativo di analisi sistematica del problema in modo uniforme e tutti i partecipanti hanno convenuto sull'esigenza di definire una più puntuale cooperazione tra Procure nazionali in termini strutturali, attraverso cioè una rete organizzata di scambio di informazioni, che dovrebbe risultare utilissima specie nei procedimenti in materia di criminalità organizzata e terrorismo. L'incontro ha sviluppato, inoltre, il tema dell'immigrazione illegale ed anche sul punto si è avvertita l'esigenza della costituzione di un gruppo di lavoro comune, coinvolgente almeno i Paesi più interessati al fenomeno.

Intensissima, anche nell'anno 2017, è stata l'attività dei Punti di contatto interni nel contesto della Rete giudiziaria europea in materia penale. Quanto al settore penale, è stato ancora una volta ampiamente confermato il *trend* dell'annualità precedente circa l'incremento del numero dei contatti con altri Stati, essendo state trattate ben 134 procedure di assistenza (contro le 128 del 2016, le 105 del 2015, le 16 del 2014, le 20 del 2013, le 25 del 2012), aventi ad oggetto mandati di arresto europeo, estradizioni e rogatorie, nell'ambito di altrettanti contatti intercorsi con 17 differenti Paesi (Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna, Svezia, Ungheria). Tra detti Stati non figura più la Turchia, essendo i relativi rapporti stati interrotti già nello scorso anno una volta che è apparsa evidente l'azione

posta in essere dalle forze governative turche contro la Magistratura di quel Paese all'esito del tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016.

Sempre molto frequenti sono state le interlocuzioni con il *desk* italiano di *Eurojust* e con il magistrato di collegamento italiano operante in Francia. Il Punto di contatto in materia penale ha, inoltre, partecipato al 48° *meeting* della Rete giudiziaria europea, tenutosi in Malta dal 28 al 30 giugno 2017.

È, inoltre, continuato proficuamente il servizio, inaugurato nel 2016, della trasmissione al Ministero della giustizia, alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ed al *desk* italiano di *Eurojust* dei provvedimenti della Corte di cassazione più rilevanti nella materia della cooperazione internazionale, in esecuzione del quale l'Ufficio ha provveduto allo spoglio dell'intera produzione della Corte di legittimità, con conseguente trasmissione ai destinatari delle pronunce di maggiore interesse, così rendendo una *utility* che costituisce un importante passo nel percorso di collaborazione istituzionale tra la Procura generale della Corte di cassazione e i summenzionati organi. Ed anzi ai beneficiari di detto servizio si è poi aggiunta la delegazione italiana della Missione dell'Unione Europea denominata "Eulex-Kosovo", per effetto dell'ordine di servizio n. 12 del 2017.

Il Punto di contatto in materia civile, inoltre, ha continuato ad essere impegnato nel progetto di completamento del portale *EU Justice*, strumento essenziale per l'accesso da parte degli operatori e dei comuni cittadini alle fonti del diritto europeo e degli Stati in materia civile e commerciale, nell'ottica del potenziamento di una struttura di servizio che può diventare decisiva per il rafforzamento della cooperazione e dello scambio.

L'Ufficio ha altresì dedicato energie al monitoraggio della attività delle Istituzioni europee sugli aspetti della cooperazione internazionale nonché alle problematiche relative all'esecuzione delle sentenze CEDU in caso di richiesta di riapertura dei procedimenti. A ciò si aggiunga l'attività di accoglienza da parte dei vertici della Procura di numerose delegazioni internazionali, tra cui quella guidata dal Procuratore generale della Palestina (30 marzo 2017), dei magistrati requirenti brasiliani (10

maggio 2017) e cinesi (17 luglio 2017) nonché quella composta dai componenti degli Organi di autogoverno della magistratura argentina (12 maggio 2017) e Kosovara (5 luglio 2017).

In tale ambito una delegazione dell'Ufficio ha partecipato alla cerimonia in Marocco che ha ufficializzato lo storico trasferimento del controllo del Pubblico Ministero dal Ministro della giustizia al Procuratore del Re presso la Corte di cassazione, in attuazione della legge 33/2017, approvata nel Parlamento marocchino il 24 luglio 2017, che prevede la totale indipendenza amministrativa e finanziaria della Procura del Regno e che sancisce espressamente il principio della separazione del potere giudiziario dal potere esecutivo.

Va, infine, ricordato che l'Ufficio, attraverso i suoi magistrati addetti, ha partecipato a tavoli tecnici ed iniziative culturali riguardanti il ruolo della magistratura requirente nonché gli aspetti applicativi del diritto e della procedura penale, tra cui si ricordano: i lavori del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, in tema di contrasto al riciclaggio, tenutisi a Valencia nel giugno 2017; l'incontro dal titolo "Costruire oggi la Giustizia penale internazionale del 22° secolo", svoltosi a Madrid presso il *Consejo General del Poder Judicial* il 29 settembre 2017, in tema di ricerca di una procedura penale comune per le Alte Corti internazionali.

Uguale partecipazione va registrata, da parte dei magistrati della Procura generale, ai progetti internazionali, per lo più nella formula del gemellaggio, patrocinati a vario titolo dal Ministero della giustizia, dal Consiglio superiore della magistratura e dalla Scuola Superiore della magistratura, in corso in Kosovo (per il miglioramento dell'Organo di autogoverno e dell'efficienza della giurisdizione), Tunisia (per il Supporto alla formazione del personale di giustizia), Serbia (in tema di contrasto alla corruzione) e Libano (in tema di indipendenza del potere giudiziario).

Giova, infine, ricordare che la molteplicità e la delicatezza dei compiti dell'Ufficio per gli Affari internazionali ha suggerito un'organizzazione tabellare, varata in data 14 settembre 2017, impostata sulla triplice caratteristica della divisione del lavoro tra i magistrati addetti ad esso per quattro singoli settori (individuati rispettivamente

nella Rete giudiziaria europea in materia penale e nella documentazione sull'attività internazionale anche a favore di altre Autorità, da un lato, e, per i restanti quattro, nel *Forum* consultivo dei Procuratori europei, nella corrispondenza nel settore del terrorismo internazionale, nella Rete giudiziaria europea in materia civile e, a partire dall'ordine di servizio n. 33 del 30 ottobre 2017, nel settore dei reati informatici), del coordinamento da parte del Segretariato generale e dell'elastica distribuzione anche a magistrati non facenti parte dell'U.A.I. di eventuali compiti aggiuntivi a seconda delle specifiche competenze professionali da essi maturate in carriera.

6. IL SETTORE INFORMATICO

L'elemento di maggiore rilievo dal punto di vista dell'informatica nell'ambito della Procura generale è senz'altro rappresentato dall'avvio delle attività dell'Ufficio per l'innovazione della Suprema Corte di cassazione e della Procura generale (U.I.C.) previsto dall'art. 9 della circolare del C.S.M. 26 ottobre 2016 (Circolare in materia di magistrati referenti distrettuali e magistrati di riferimento per l'innovazione e l'informatica).

Di tale Ufficio – che è destinato a rivestire un ruolo di primo piano nel processo di innovazione in corso presso gli uffici giudiziari di legittimità – fanno parte congiuntamente i referenti per l'informatica e l'innovazione della Corte di cassazione (nei settori civile e penale) nonché il referente per l'informatica della Procura generale. L'Ufficio è stato formalmente costituito con decreto del Primo Presidente e del Procuratore generale del 13 dicembre 2016. Si tratta di una struttura comune sotto il profilo della innovazione e del coordinamento informativo, che istituzionalizza la collaborazione e la cooperazione già proficuamente avviata fra la Procura generale e la Corte. Per la prima volta, quindi, la Procura generale è stata coinvolta a pieno titolo nel processo di innovazione e di sviluppo informatico degli uffici della Corte di cassazione.

Infatti, considerato che i sistemi informatici giudiziari di riferimento sono comuni (S.I.C. - Sistema informatico Corte di cassazione) sia in ambito civile che in ambito penale, è evidente che una forte sinergia operativa ed organizzativa fra la Corte di cassazione e la Procura generale si prospetta quanto mai essenziale, onde rendere tali sistemi più efficaci non solo in termini di gestione dei registri e di condivisione del patrimonio informativo, ma soprattutto sul piano della indicizzazione dei contenuti documentali e della sistematica e coordinata analisi dei flussi informativi, tenendo conto della crescente esigenza di disporre di un sistema interattivo ed essenzialmente ipertestuale (in grado cioè di consentire agli utenti magistrati, giudicanti e requirenti, l'accesso diretto ai documenti ivi contenuti).

La previsione del nuovo Ufficio, inoltre, ha rilanciato su base istituzionale la collaborazione già da tempo proficuamente avviata con il CED presso la Corte di cassazione.

Secondo la normativa consiliare i magistrati referenti vengono ad essere qualificati non solo quali riferimenti formali in materia informatica ma, soprattutto, nello spirito del Codice per l'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recentemente integrato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179), quali magistrati responsabili della promozione dell'innovazione tecnologica nel sistema giudiziario, soggetti istituzionali, quindi, in grado di operare positivamente e di cooperare efficacemente con il Consiglio superiore nell'ambito del sistema informatico nazionale ed in grado di interloquire perciò in maniera propositiva con la dirigenza degli Uffici, per una più efficace gestione dei sistemi informatici in uso e dei dati trattati, anche sotto il profilo statistico, oltre che delle risorse disponibili per il loro funzionamento.

Il nuovo Ufficio, inoltre, ha il compito di svolgere un'importante ruolo anche per il coordinamento con le strutture amministrative ai fini di una costante, informata ed efficace introduzione di procedure basate su tecnologie digitali disponibili (p.e.c. e firma digitale) nei singoli uffici e per un costante raccordo con la D.G.S.I.A. onde sviluppare progetti di lavoro comuni ed assicurare un coordinato apporto innovativo dei progetti sul processo telematico civile e penale nella Corte di cassazione.

Per quanto attiene specificamente la Procura generale è da sottolineare anche come nella citata Circolare viene ad essere per la prima volta considerata, nella prospettiva del coordinamento dell'innovazione tecnologica degli uffici giudiziari, anche la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, il che non è solo un punto essenziale in relazione agli specifici sistemi informatici e di elaborazione dati in dotazione allo stesso ufficio, ma può aprire anche una concreta prospettiva di più ampia ed efficace digitalizzazione e condivisione informativa per quel che attiene i provvedimenti impugnati in materia di criminalità organizzata e terrorismo.

Tale impostazione quindi, involge senz'altro una riflessione in chiave più generale circa la digitalizzazione degli atti processuali, che, nella prospettiva a breve termine

di avvio del processo civile e penale telematico anche in sede di legittimità, si presenta di rilievo con riguardo ad attività e funzioni specificamente di competenza della Procura generale (in modo particolare, per ciò che concerne le determinazioni riguardanti i contrasti fra pubblici ministeri, le quali necessitano sempre di più di documenti disponibili in formato digitale), nonché per quel che attiene ai ricorsi per cassazione proposti direttamente dagli uffici requirenti, affinché – nella medesima prospettiva – possa essere affrontato, con un opportuno coordinamento tecnico, il tema della standardizzazione documentale.

Ma la novità è oggi costituita dal coinvolgimento e dalla partecipazione a pieno titolo, in tale processo innovativo, anche degli uffici requirenti ed in particolare degli uffici requirenti di legittimità. Si tratta di un compito “strategico” dal punto di vista innovativo che appunto si esprime nell’individuare e nel valorizzare scelte e priorità nella organizzazione informatica degli uffici, incentivando positivamente sistemi efficienti di analisi e di trattamento di documentazione digitale relativa ai procedimenti civili e penali e suggerendo procedure ed applicazioni di gestione dei dati nell’ambito di piattaforme e *standard* documentali comuni, onde favorire l’uso generalizzato, anche nell’ambito della Corte di cassazione, di sistemi di analisi di dati e di comunicazione digitale; sviluppando perciò armonicamente e compiutamente anche in sede di legittimità una vera e propria “cultura” complessiva dell’innovazione.

Un primo e importante segno tangibile di tale positiva sinergia si è rinvenuto nella piena attuazione del “Protocollo di intesa” sottoscritto il 17 novembre 2016 dal Primo Presidente e dal Procuratore Generale per l’applicazione del nuovo rito in materia civile (ai sensi della legge 25 ottobre 2016, n. 197, di conversione del d.l. 31 agosto 2016, n. 168) nel cui ambito è stato espressamente menzionato il coordinamento operativo con l’Ufficio per l’innovazione della Corte di cassazione e della Procura generale. Sulla stessa linea si pone, nei medesimi termini, anche l’analogo Protocollo redatto il 3 gennaio 2017 relativo alla trattazione dei ricorsi nelle Sezioni penali. In entrambi gli ambiti di intesa sono stati incentivati e rafforzati sistemi di

comunicazione immediata e, soprattutto, di disponibilità e reperimento digitale delle requisitorie scritte richieste nel rito camerale, prevedendone la inserzione e la reperibilità nel sistema informatico unico, il tutto in una prospettiva che non può che indurre ad una specifica valenza documentale per tali elaborati, quali contributi alla giurisdizione di legittimità.

Da sottolineare anche la recente positiva esperienza avviata con l'istituzione del gruppo di lavoro comune presso il CED in tema di notifiche telematiche penali, che si presta ad affrontare a breve l'introduzione di forme di comunicazione digitale tra uffici della Corte e uffici della Procura generale, nella prospettiva evolutiva del processo telematico di legittimità.

Per altro verso si sono completati gli adeguamenti indispensabili per l'adattamento al sistema informatico anche dei provvedimenti di competenza dell'Ufficio in materia di esecuzione, integrandosi con il sistema informativo della Corte (art. 626 c.p.p.) e adeguando gli strumenti informativi di carattere redazionale sia in materia penale che in materia civile (redazione e raccolta di requisitorie penali *ex* art. 611 c.p.p. e raccolta di requisitorie civili *ex* artt. 380-*bis* e 380-*ter* c.p.c. mediante immissione nel sistema informatico della Corte), oltre che sul piano organizzativo (consultazione ed estrazione informatica dei ruoli di udienza camerale e pubblica per i pubblici ministeri delegati tanto in materia penale che in materia civile).

In parallelo, il ruolo del magistrato referente per l'informatica è stato opportunamente delineato nell'ambito dei Criteri organizzativi dell'Ufficio, in cui sono definite le funzioni di coordinamento delle iniziative, dei progetti e delle valutazioni relative all'uso dell'informatica per gli affari giudiziari e per le altre funzioni riferibili alle attribuzioni della Procura generale, anche in cooperazione con l'Ufficio affari interni e l'Ufficio per gli affari internazionali, nonché con riferimento ai rapporti con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo e con il relativo magistrato referente per l'informatica, nonché con gli uffici dei distretti, per i temi di competenza.

Sul piano dei risultati è ancora da segnalare l'intervenuta conclusione dell'adeguamento del sistema informatico alla complessità delle funzioni requirenti di legittimità, sia con riguardo alla intervenuta realizzazione di specifici spazi informativi destinati ai sostituti procuratori generali mediante un sito *intranet* contenente tutti gli orientamenti civili e disciplinari e i principali orientamenti in materia penale, ed un apposito *desk* informativo (portale unico) per l'accesso dei magistrati della Procura generale a tutte le risorse informative, di ricerca giuridica e documentali disponibili *online*.

Si è ancora ampliato lo spazio informativo del sito *internet* pubblico della Procura generale (www.procuracassazione.it), destinato ad una informazione più generale che recentemente ha registrato un crescente interesse dall'esterno con riguardo ai temi degli orientamenti espressi in ambito penale in tema di risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri (art. 54 c.p.p.) ed in ambito civile con riguardo alla tematica del ricorso civile nell'interesse della legge (art. 363 c.p.c.) .

7. LE ATTIVITÀ FORMATIVE

Intensa è stata l'attività della Procura generale anche nello svolgimento dell'attività di formazione decentrata della Scuola superiore della magistratura, sia attraverso l'organizzazione degli eventi formativi curati dai magistrati formatori appartenenti all'Ufficio, sia attraverso le relazioni e gli interventi svolti dai suoi componenti nell'ambito dei vari incontri di studio.

Il Procuratore generale è intervenuto all'apertura di numerosi incontri ed in otto di essi ha svolto interventi introduttivi; i magistrati formatori dell'Ufficio hanno svolto interventi di presentazione degli incontri o di moderazione delle tavole rotonde in dodici occasioni; relazioni ed interventi di Avvocati generali e di sostituti procuratori generali sono stati svolti in dieci eventi formativi.

Nella materia civile, si sono rivelati particolarmente significativi, per il loro carattere informativo e di orientamento e per l'altissima affluenza di magistrati ed avvocati, gli incontri-dibattito sul "Nuovo giudizio civile di Cassazione" (d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito con modificazioni dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197), svoltisi il 5 aprile ed il 25 ottobre 2017, con l'intento di fare il punto sulle prassi applicative del nuovo rito, facendone emergere vantaggi e criticità, e discutendone con l'avvocatura e con l'accademia. I dati emersi nel secondo di detti incontri – svolto, come nel 2016, in occasione della Giornata Europea della giustizia civile e dedicato anche al tema della semplificazione degli atti giudiziari – hanno rappresentato il punto di partenza per una verifica, promossa dall'Avvocato generale preposto al servizio civile, sui criteri di applicazione della riforma, sull'organizzazione del medesimo servizio al riguardo e sulle eventuali prospettive di emendamento del Protocollo sottoscritto con la Corte all'entrata in vigore della riforma.

Di particolare rilievo e anch'esso molto partecipato, è stato poi l'incontro, organizzato d'intesa con la magistratura amministrativa e contabile, su "Eccesso di potere giurisdizionale e diniego di giurisdizione dei giudici speciali al vaglio delle

Sezioni Unite della Corte di cassazione”, nel quale si è sviluppato un proficuo confronto con l’intento di verificare se sia possibile adeguare, in via interpretativa, il sindacato delle Sezioni Unite al mutato quadro normativo, interno, europeo e sovranazionale, al fine di assicurare l’unicità funzionale della giurisdizione, pur sempre nel rispetto della particolare autonomia che l’art. 111, ultimo comma, Cost., riconosce al Consiglio di Stato ed alla Corte dei Conti.

Sempre nel settore civile, è proseguita la collaborazione con la cattedra di Diritto Processuale civile dell’Università Roma Tre, in tema di “Dialoghi” su questioni di procedura civile, imperniata, nel periodo in esame, nell’incontro su “L’interpretazione del titolo esecutivo e i poteri del giudice dell’esecuzione” (27 marzo 2017) ed in quello su “Il rito applicabile alle controversie sulla liquidazione degli onorari agli avvocati” (31 maggio 2017), preceduto, sul finire del 2016, dall’incontro su “Interesse ad impugnare e questioni di giurisdizione”.

All’approfondimento dei temi processuali, si è inteso affiancare e sviluppare con maggior costanza anche l’esame delle questioni di diritto rimesse all’esame delle Sezioni Unite. In detto ambito, si collocano gli incontri dedicati a “Le nuove frontiere del risarcimento del danno” (1 e 2 febbraio 2017), organizzato in vista della trattazione alle Sezioni Unite del riconoscimento di sentenze straniere recanti condanna ai cd. “danni punitivi”, e su “L’usura sopravvenuta: tra rimedi manutentivi e gestione delle sopravvenienze” (15 febbraio 2017), tenutosi anch’esso in previsione della trattazione del tema da parte delle Sezioni Unite.

Numerosi sono stati gli incontri mirati a valutare possibili riforme, o l’applicazione di nuovi istituti, o fare il punto sulla situazione dell’attuazione normativa, specie quella sovranazionale; tra essi si segnalano quelli sulle *Alternative dispute resolutions* (A.D.R.) (15 novembre 2017), che ha promosso una riflessione sulle proposte e sui suggerimenti della Commissione Alpa, nei principali settori di intervento (arbitrato, mediazione extraprocessuale ed endoprocessuale, volontaria giurisdizione); quelli, curati d’intesa con la S.S.M., sui temi di diritto europeo ed internazionale (“Lo spazio giudiziario europeo in materia civile nella giurisprudenza italiana ed europea”, 3-5

maggio 2017; “Il principio del *ne bis in idem* tra diritto interno, diritto dell’Unione Europea e Convenzione europea dei diritti dell’uomo”, 4-6 ottobre 2017).

Merita specifica segnalazione, poi, il corso, intitolato a Vittorio Occorsio, su “Il terrorismo internazionale: strumenti di conoscenza e di contrasto” (1-3 marzo 2017), che si è proposto essenzialmente due obiettivi: assicurare ai magistrati una approfondita conoscenza delle radici sociali, economiche e culturali del fenomeno terroristico; quello di elaborare una interpretazione uniforme, e coerente con gli *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali, delle norme sostanziali e dei principali istituti processuali coinvolti dalle indagini e dai giudizi in questa materia.

Attraverso il corso intitolato a Vittorio Occorsio, che verrà nuovamente organizzato nel 2018 sempre in collaborazione con la S.S.M., si è attuato un significativo confronto con alcuni dei più autorevoli rappresentanti delle istituzioni nazionali ed europee, proprio in un periodo nel quale il sistema normativo sul terrorismo si è arricchito di una importante innovazione: si tratta, precisamente, della Direttiva (UE) 2017/541 del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo, che introduce un quadro organico di obblighi di incriminazione dei relativi reati, di quelli riconducibili a un gruppo terroristico o altrimenti connessi ad attività terroristiche, programma una specifica disciplina a favore delle vittime, e pone un obbligo, per gli Stati europei, di estendere al terrorismo gli strumenti di indagine previsti per la criminalità organizzata, comprese le tecniche investigative ad alto contenuto tecnologico e le indagini finanziarie.

La direttiva muove anche dalla consapevolezza della rilevanza fondamentale del momento della prevenzione, verso cui si è indirizzata la recente riforma del “Codice antimafia”, approvata dal Parlamento con la legge 17 ottobre 2017, n. 161. La riforma del Codice antimafia, allora *in itinere*, ha costituito oggetto di un’altra importante iniziativa di formazione realizzata nel settore penale, in collaborazione con la LUISS, il Consiglio Nazionale Forense, l’Unione delle Camere Penali e il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti: l’incontro di studio su “Giustizia penale ed economia”, organizzato il 22 maggio 2017 in ricordo di Giovanni Falcone, Francesca

Morvillo e Paolo Borsellino. Nel corso dell'incontro, che ha rappresentato anche una significativa occasione di dialogo con la Corte europea dei diritti dell'uomo sugli effetti della fondamentale sentenza De Tommaso, è stato presentato l'Osservatorio sulle misure di prevenzione patrimoniale e sulle misure cautelari reali.

L'Osservatorio, con la collaborazione di numerosi magistrati della Corte e della Procura Generale, nonché dei tirocinanti, darà avvio ad un lavoro sistematico di analisi scientifica della giurisprudenza in materia di misure di prevenzione patrimoniali e misure cautelari reali, i cui risultati verranno presentati in un successivo incontro programmato per il mese di ottobre 2018.

Particolare rilievo ha assunto poi l'attività dei magistrati dell'Ufficio anche nell'organizzazione e nello svolgimento dei Corsi di "Introduzione all'esercizio delle funzioni di legittimità", (ottobre e novembre del 2016 e del 2017, che hanno visto, rispettivamente, otto e sette tra relazioni ed interventi di esponenti della Procura generale), realizzati dalla Struttura di formazione decentrata per favorire la diffusione della cultura della nomofilachia tra i magistrati destinati alla Corte, alla Procura generale e all'Ufficio del massimario e per agevolare l'inserimento di essi nella realtà quotidiana del lavoro d'ufficio.

8. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – istituita nell’ambito della Procura generale della Corte di cassazione – ha trasmesso un’analitica relazione sull’attività da essa svolta, sempre in piena sintonia con l’Ufficio e nel rispetto delle reciproche competenze, nel corso dell’anno 2017. I paragrafi che seguono ne sintetizzano i contenuti.

I profili di attività della citata Direzione di maggiore significato sono stati quelli relativi alla cooperazione internazionale, al contrasto del fenomeno terroristico, alla tratta di esseri umani e all’immigrazione clandestina, alle misure di prevenzione, alle nuove modalità di approfondimento delle segnalazioni delle operazioni sospette introdotte dalla modifica legislativa del d.lgs. n. 231/2007.

Naturalmente, le attività compiute hanno riguardato anche le organizzazioni criminali autoctone, consentendo di acquisire gli elementi di seguito sinteticamente illustrati.

a) Le mafie nostrane: modi di operare ed evoluzione

a.1) Cosa nostra

Cosa nostra siciliana, ancora oggi, continua ad attraversare una fase di riorganizzazione interna, alla costante ricerca di nuovi equilibri e di figure di spicco capaci di risollevare l’organizzazione dal periodo di transizione che, da alcuni anni, ne caratterizza l’operatività.

In tale ambito, le dinamiche evolutive denotano il mai abbandonato intento di Cosa nostra di restituire consistenza ad una struttura, tuttora priva di un vertice regionale, sulla quale ha inciso in maniera significativa l’attività di contrasto esercitata dalla magistratura nell’ultimo decennio, che, tra l’altro, ha permesso la cattura dei vertici mafiosi latitanti.

La fase di instabilità non appare aver stravolto completamente la struttura di Cosa nostra, che sembra conservare il classico assetto di tipo verticistico-piramidale, articolato su “famiglie” e “mandamenti”.

L'analisi sul radicamento territoriale di Cosa nostra conferma la provincia di Palermo come il luogo in cui l'organizzazione mafiosa esprime al massimo la propria vitalità, sia sul piano decisionale che su quello operativo, operando soprattutto attraverso attività estorsive, molto spesso nascoste dietro la forzata assunzione di manodopera prescelta dalla locale famiglia mafiosa e l'imposizione di forniture di beni e servizi.

Appare opportuno evidenziare che negli ultimi anni, a causa della crisi che ha colpito indistintamente tutte le realtà economiche locali, ivi comprese quelle assoggettate a Cosa nostra, le famiglie mafiose hanno dovuto necessariamente modificare il loro *modus operandi*, assumendo la gestione diretta del traffico di sostanze stupefacenti, comparto che, in passato, consideravano di secondo piano rispetto alle tradizionali condotte estorsive.

Il ruolo di maggior rilievo nel narcotraffico delle articolazioni mafiose siciliane appare caratterizzato, oltre che da consolidati contatti con sodalizi camorristici e 'ndranghetisti, da una rinnovata rivitalizzazione dei rapporti con le organizzazioni transoceaniche, nel tentativo di affrancarsi dai canali nazionali di approvvigionamento gestito dalle organizzazioni campane e calabresi.

Per quanto riguarda gli altri settori illeciti, oltre al rinnovato ricorso alla pratica estorsiva, emerge la perdurante ingerenza delle diverse articolazioni mafiose sui maggiori lavori pubblici e privati dell'isola, frutto anche della capacità di infiltrazione dell'organizzazione nella pubblica amministrazione, agevolata tra l'altro dalla propensione alla collusione evidenziata da funzionari pubblici, a prescindere dalle eventuali pressioni mafiose.

La circostanza appare dimostrata dal *trend* in continua crescita delle amministrazioni comunali sciolte per infiltrazione mafiosa.

La capacità di infiltrazione nel tessuto economico-imprenditoriale dell'isola è avvalorata dagli esiti delle recenti attività di contrasto, che evidenziano la concentrazione dei più significativi interessi commerciali dell'organizzazione mafiosa nel ciclo dei rifiuti, nelle grandi opere infrastrutturali, nei settori delle energie alternative, della logistica, nonché nell'acquisizione e gestione di sale "bingo", *slot machines* e scommesse sportive *on-line*.

Completano il quadro degli interessi mafiosi la ormai consolidata infiltrazione nel comparto della sanità pubblica e privata, nel contrabbando transnazionale di prodotti petroliferi e nel settore delle forniture di generi alimentari presso i centri di accoglienza per immigrati.

Il rinnovato dinamismo nel contrabbando di tabacchi, nell'imposizione della cd. guardiania, nella commissione di rapine e nell'abigeato trovano spiegazione nella necessità per le articolazioni mafiose di controllare anche settori che, seppure non di primaria importanza, risultano comunque remunerativi e funzionali al controllo del territorio.

La vocazione imprenditoriale di Cosa nostra ha esteso i propri confini anche oltre il territorio nazionale. In Europa, il fenomeno riguarda ancora in maniera preponderante la Spagna, l'Olanda e la Germania, Paesi che offrono rilevanti opportunità per ingenti guadagni derivanti dal traffico di sostanze stupefacenti. Anche oltre oceano Cosa nostra continua nell'azione di ascesa, attraverso il controllo di *racket* e usura, in particolare nella zona di New York e del suo *hinterland*.

a.2) Camorra

La Camorra, rispetto alle altre organizzazioni mafiose endogene, ha una connotazione estremamente frammentata, in grado di esprimere una pluralità di realtà criminali, distinte una dall'altra e caratterizzate da una forte autonomia esterna, tutte capaci di esercitare un penetrante controllo del territorio.

Attraverso la straordinaria capacità di cogliere opportunità di guadagno da ogni settore idoneo a generare utili e di sfruttare le condizioni di degrado sociale ed economico in cui versano alcune zone del territorio campano, essa riesce a confondersi con l'illegalità diffusa, rappresentando un sentito problema per l'ordine e la sicurezza pubblica e per lo sviluppo economico-sociale di una regione, la Campania, già gravata dalla presenza di una dilagante criminalità comune, da un elevato tasso di disoccupazione e da fenomeni di devianza minorile e dispersione scolastica.

Nell'ultimo periodo, lo scenario in cui opera la consorteria è risultato caratterizzato dall'emergere di organizzazioni che hanno cercato di sfruttare le opportunità derivanti dal depotenziamento delle storiche realtà criminali, dando vita a cruente contrapposizioni e tentativi di scissione che hanno determinato, in talune zone, vere e proprie forme di gangsterismo metropolitano.

L'area maggiormente interessata da tali criticità è ancora la provincia partenopea e l'area metropolitana, dove si è registrata un'altissima recrudescenza omicidiaria.

A completare il quadro, è da evidenziare che in Campania sono attivi anche gruppi criminali di etnia straniera che, operando sotto l'egida della Camorra, collaborano e si integrano con essa.

Per quanto concerne i settori di intervento illecito, la fonte primaria di guadagno delle organizzazioni camorriste è rappresentata dall'importazione e dallo spaccio di sostanze stupefacenti, in cui gli affiliati agiscono come veri e propri *broker*, stringendo finanche alleanze trasversali per finanziare le importazioni attraverso il sistema delle "quote".

La spiccata capacità pervasiva di condizionamento delle amministrazioni locali consente, inoltre, alle organizzazioni camorriste, soprattutto casertane, di controllare le procedure di aggiudicazione di pubblici appalti.

Anche il settore dello smaltimento dei rifiuti continua ad essere fonte di reddito per alcune organizzazioni, capaci di sfruttare la permanente emergenza ambientale in Campania, per i traffici illeciti e l'utilizzo di siti abusivi.

L'alto guadagno a fronte di pene relativamente lievi ha indotto, storicamente, i clan camorristi ad investire ingenti capitali in tutti i campi del "falso", consentendo loro di occupare nel settore della contraffazione una posizione di assoluto rilievo, sia in ambito nazionale (produzione in loco di merce contraffatta mediante una rete di opifici – per lo più clandestini – ubicati nel territorio di Napoli e di Caserta) che internazionale (importazione dalla Cina di merce contraffatta).

Negli ultimi anni si è inoltre registrato un rinnovato interesse dei sodalizi camorristici per il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, seppure vengano utilizzati canali e modalità diverse rispetto al passato, allorquando le principali vie d'importazione erano rappresentate dalle rotte marittime verso le coste pugliesi.

Con riferimento alle proiezioni extraregionali, le evidenze giudiziarie continuano ad acclarare la presenza di qualificati esponenti della camorra nelle principali regioni del centro e del nord Italia.

La necessità di diversificare i propri interessi ha spinto la Camorra ad investire in svariati settori produttivi e commerciali anche in territorio estero.

a.3) 'Ndrangheta

La 'ndrangheta si conferma come l'organizzazione mafiosa più potente e pericolosa, caratterizzata da una forte vocazione affaristica-impresoriale e dal predominio nel narcotraffico.

La spiccata capacità espansiva, anche su scala internazionale, le modalità di infiltrazione e la notevole forza corruttiva hanno trasformato l'organizzazione calabrese in una dinamica e spregiudicata *holding* economico-finanziaria.

In tal senso, la 'ndrangheta si presenta come mafia innovatrice, capace di modificare le regole basilari della tradizione criminale per affrontare le sfide del futuro dotandosi finanche di una sovrastruttura occulta e riservata formata da una componente elitaria che assicura all'organizzazione l'attuazione dei programmi criminosi anche negli ambiti strategici della politica, dell'economia e delle istituzioni.

Volendosi soffermare sulle caratteristiche strutturali della cd. azienda 'ndrangheta, si può osservare che la stessa ha sempre più la connotazione, le caratteristiche e le dimensioni dell'impresa multinazionale, della quale sono stati assimilati gli scopi, l'organizzazione e la visione globale degli interessi. In sostanza, le associazioni 'ndranghetiste tendono a conformarsi al modello delle imprese commerciali e a seguirne le medesime tendenze: specializzazione, crescita, espansione nei mercati internazionali e rapporti con altre realtà economiche.

La capacità di tessere una ragnatela di rapporti con il mondo imprenditoriale e delle istituzioni rende poi allarmante e persistente la minaccia di infiltrazione nel comparto degli appalti di opere pubbliche.

Le imprese "mafiose" dispongono di ingenti risorse finanziarie provenienti dalle attività illecite e ciò consente loro di muoversi nei mercati di riferimento in posizione di vantaggio rispetto alle imprese "sane", in spregio di ogni regola concorrenziale, utilizzando al contrario azioni di costante intimidazione e misure per corrompere amministratori e pubblici funzionari al fine di condizionare le procedure di gara.

Il settore di primario interesse della 'ndrangheta rimane, comunque, quello legato al narcotraffico.

Si registrano, inoltre, interesse per le attività in materia di estorsione e usura e la crescente attenzione nel comparto dello smaltimento dei rifiuti e delle bonifiche ambientali, nonché nel settore del gioco legale delle scommesse *on-line*, quest'ultimo strumentale al riciclaggio dei proventi illeciti che frequentemente vengono poi transitati attraverso paradisi fiscali.

Un maggior dinamismo si registra anche nell'ambito delle frodi nazionali e comunitarie, nei finanziamenti pubblici destinati ai diversi settori produttivi e l'infiltrazione nel comparto agricolo/commerciale.

Quanto alle proiezioni extraregionali, la necessità di reimpiegare le ingenti disponibilità finanziarie frutto delle attività illecite ha rivitalizzato l'interesse della consorterìa criminale in diverse aree del centro-nord Italia.

All'estero le aggregazioni calabresi tendono a concentrarsi dove l'emigrazione è più cospicua e radicata, così da conservare la propria forza intimidatoria per penetrare il locale tessuto economico e finanziario. Consistenti risultano le presenze in Germania, Francia, Belgio, Olanda, nei Balcani (dove vantano solidi rapporti con la criminalità locale, in particolare albanese), nell'Europa dell'Est, nonché in Sud America e nel continente australiano.

a.4) Criminalità organizzata pugliese

La criminalità organizzata pugliese è essenzialmente caratterizzata da strutture disomogenee, dedite localmente ai settori estorsivi, al narcotraffico e all'usura.

I gruppi criminali presentano equilibri interni alquanto precari a causa dell'assenza di capi carismatici; tale circostanza determina periodicamente l'insorgere di tensioni e scontri, che si traducono spesso in episodi di sangue.

Tuttavia, in alcune aree della regione (con riferimento alla "Società Foggiana", nonché ad alcune propaggini della Sacra Corona Unita nel brindisino e nel leccese), si possono individuare strutture connotate dall'esistenza di gerarchie interne e suddivisione dei ruoli, capaci di elaborare strategie comuni più qualificate e di infiltrarsi del tessuto economico-imprenditoriale, con particolare riguardo al settore degli appalti e alla gestione di servizi di sicurezza.

Particolarmente allarmante è la situazione nella provincia foggiana, soprattutto nell'area garganica, dove sono in corso violente contrapposizioni tra gruppi criminali e si è registrato un incremento degli atti intimidatori ed attentati commessi nei confronti di attività commerciali e amministratori locali.

Le principali voci del "fatturato criminale" sono rappresentate dai profitti che derivano dal traffico di stupefacenti (soprattutto con la limitrofa Albania) nonché dalle tradizionali attività delle estorsioni e dell'usura.

La cooperazione con le consorterie dell'est europeo ha contribuito ad incrementare le attività legate al traffico di stupefacenti, che continua ad utilizzare gli stessi canali che negli anni '90 venivano sfruttati per il contrabbando di tabacchi.

Le coste pugliesi si stanno rivelando, inoltre, snodi essenziali delle rotte seguite dalle organizzazioni di narcotrafficienti italo-albanesi per il trasporto della marijuana, anche a bordo di velivoli ultraleggeri.

Si segnala, poi, l'attualità del traffico di clandestini sulla rotta adriatica, generalmente finalizzato allo sfruttamento della prostituzione o del lavoro nero (con particolare riferimento al cd. fenomeno del "caporalato").

Continua a crescere anche l'interesse da parte delle organizzazioni criminali nei settori del gioco d'azzardo e delle scommesse (anche *on-line*), come pure nel campo delle energie alternative, spesso oggetto di attività estorsive per via delle rilevanti sovvenzioni elargite.

Dal punto di vista prettamente ultraterritoriale, le investigazioni nel tempo hanno rilevato che organizzazioni criminali pugliesi hanno punti di contatto in diverse regioni, ed in particolare in Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria e Sicilia.

Benché in misura ridotta rispetto alle altre matrici mafiose, da tempo si è rilevata l'operatività all'estero di diverse frange di gruppi criminali pugliesi, attive soprattutto nel traffico di stupefacenti e nel supporto ad eventuali latitanze. Queste ramificazioni risultano dislocate nelle aree di consueto maggiore interesse strategico per il narcotraffico (Albania, Paesi Bassi, Spagna) e nell'ultimo periodo anche in Francia, Danimarca e Germania, nonché nel Sud America.

b) Le attività del Servizio Cooperazione Internazionale

Il Servizio cooperazione della Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, istituito sin dal 2007, è stato riorganizzato nell'ambito del più generale programma organizzativo dell'Ufficio per gli anni 2017-2019, redatto dal Procuratore Nazionale

Franco Roberti, anche con compiti di corrispondente nazionale per *Eurojust* e Punto di contatto della Rete giudiziaria europea.

Nel provvedimento seguito al varo del più recente Programma Organizzativo sono stati altresì designati dodici sostituti dell'Ufficio quali componenti del Servizio.

Il periodo in esame ha visto un accresciuto impegno dell'Ufficio nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, come si può evincere dalla molteplicità e complessità delle iniziative assunte, perseguite nel quadro di una visione progettuale d'insieme finalizzata ad offrire il miglior supporto possibile alle attività delle Procure distrettuali antimafia nel contrasto alla criminalità organizzata transfrontaliera.

La massa complessiva degli atti trattati – per effetto delle disposizioni di legge che hanno reso obbligatorio portare a conoscenza della D.N.A.A. le attività rogatorie *lato sensu* intese – ha rappresentato un formidabile bacino informativo.

Dalle rogatorie ricevute dalla Direzione Nazionale sono stati tratti spunti per il coordinamento delle indagini in ambito nazionale e sovranazionale.

Sempre più frequente è il ricorso a strumenti cooperativi che consentono di superare i tradizionali limiti della cooperazione tra Stati, investigativa e giudiziaria, come le Squadre Investigative comuni.

La materia dello scambio spontaneo di informazioni è ancora priva di compiuta disciplina nel nostro ordinamento giuridico, almeno per la fase delle indagini. Tuttavia, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha improntato la propria azione all'utilizzo di strumenti di lavoro costituiti dagli accordi di collaborazione fra Autorità Giudiziarie (33 *memorandum* sottoscritti nel tempo, dei quali 3 di recente), incoraggiando una prassi internazionale, adottata anche da alcune Autorità straniere.

c) Contrasto al fenomeno terroristico

Dal punto di vista organizzativo, dopo la riforma attuata con il decreto-legge n. 7 del 2015, è stata data particolare rilevanza alla nuova competenza in materia di terrorismo.

Ciò ha portato all'istituzione della Sezione Terrorismo e del Servizio contrasto al terrorismo, entrambi sotto il coordinamento del Procuratore aggiunto.

Del Servizio fanno parte i magistrati coordinatori o responsabili degli altri servizi (“risorse tecnologiche, gestione flussi e sicurezza”; “cooperazione internazionale”; “studi e documentazione”; “misure di prevenzione”) ed i magistrati responsabili dei Poli di interesse “Criminalità ambientale”; “Criminalità Transnazionale”; Sistema Penitenziario e detenuti”; “Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata”.

Il servizio si avvale del “gruppo ricerche” che ha progressivamente acquisito adeguata specializzazione nella materia del terrorismo.

All'attività della Sezione Terrorismo partecipano quindi tutti i magistrati dell'Ufficio.

La Sezione tratta tutta la tematica dei reati in materia di terrorismo internazionale ed interno, con particolare attenzione alle attuali forme di manifestazione del terrorismo internazionale (analisi del fenomeno dei c.d. *foreign fighters*, anche cd. di ritorno; individuazione dei migliori metodi investigativi di contrasto al fenomeno; analisi dei meccanismi di radicalizzazione e delle prospettive di deradicalizzazione; creazione di rapporti stabili con il D.A.P. ai fini dell'analisi e del contrasto alla radicalizzazione nelle carceri; creazione di canali informativi stabili con i Servizi Centrali delle forze di Polizia; analisi della radicalizzazione dei minori; rapporti tra attività preventive e giudiziarie; rapporti tra attività preventive *ex art. 226 disp. att. c.p.p.* e attività di prevenzione in capo alle Agenzie di Informazione; analisi/ricostruzione di flussi finanziari sospetti come possibile fonte di finanziamento di associazioni terroristiche o di attività terroristiche).

Sul fronte dell'analisi dei movimenti finanziari sospetti è stato dato impulso a numerose attività investigative da parte di più Procure distrettuali.

Sul fronte del terrorismo interno è stata prestata particolare attenzione all'evoluzione dell'area cd. anarco-insurrezionalista, anche a seguito dei recenti gravi episodi commessi in danno di magistrati in servizio.

È stato dato significativo impulso alla banca dati SIDDA/SIDNA nel settore del terrorismo.

È stata altresì portata l'attenzione delle Procure distrettuali sui cd. reati d'odio e sulla possibilità di azioni in danno della comunità musulmana presente in Italia, in linea del resto con quanto già accaduto in passato, e con quanto recentemente avvenuto in altri paesi europei ed extraeuropei.

Di particolare rilievo nella materia del terrorismo internazionale, il ruolo svolto dalla Direzione Nazionale al fine di favorire la cooperazione internazionale e la circolazione delle informazioni a livello sovranazionale. La Direzione Nazionale ha quindi partecipato a tutte le riunioni di *Eurojust* nella materia del terrorismo.

d) Immigrazione clandestina e tratta di esseri umani

L'azione di contrasto verso organizzazioni criminali dedite al traffico di migranti via mare e alla tratta di esseri umani rappresenta, da diversi anni, uno degli obiettivi primari perseguiti dalla D.N.A.A., attraverso l'esercizio delle funzioni di coordinamento e impulso che l'ordinamento italiano le ha attribuito.

I dati raccolti dagli organismi internazionali (UNHCR) relativi ai flussi migratori nel mediterraneo fino al luglio del 2017 fotografano una inarrestabile fuga dai Paesi africani (con il primato della Nigeria, ma anche dalla Costa d'Avorio e dalla Guinea), e altresì dal Bangladesh.

Si tratta di un magma che si muove nel tempo e che, al pari di tante altre drammatiche vicende umane, costituisce una straordinaria opportunità di arricchimento per le organizzazioni criminali.

L'Italia continua a rappresentare sia meta finale che luogo di transito di imponenti flussi migratori sottesi al più ampio fenomeno del traffico di esseri umani (intendendo sia lo *smuggling* che il *trafficking*), che costituisce, dopo il traffico degli stupefacenti e di armi, la principale fonte di guadagno e occasione di rafforzamento delle relazioni tra organizzazioni criminali di diverse etnie.

Le acquisizioni investigative degli ultimi anni dimostrano come l'operatività nel settore risulti quasi esclusivamente appannaggio di organizzazioni transnazionali straniere e comunitarie, comunemente definite nuove mafie o mafie etniche, che gestiscono il florido mercato della tratta di esseri umani con tutte le caratteristiche operative delle tradizionali organizzazioni mafiose straniere. Si tratta di gruppi criminali che, per condotta e struttura, rientrano pienamente nella definizione contenuta nell'art. 2 della Convenzione di Palermo, dotati di flessibilità e nella maggior parte dei casi organizzati in cellule tra loro collegate, dipendenti da un vertice che risiede all'estero.

A differenza delle mafie tradizionali, non sempre tali sodalizi si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, con la diretta conseguenza che solo in pochi casi è stato contestato il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. configurandosi, invece, la fattispecie di cui all'art. 416, sesto comma, c.p., che incrimina l'associazione per delinquere finalizzata alla tratta di persone.

Generalmente i capi delle organizzazioni criminali non lasciano i territori di origine e dirigono il traffico da località terze all'estero. In Italia sono presenti solo gli ultimi anelli della catena, responsabili dell'accoglienza, dello smistamento, della collocazione finale delle vittime sul luogo di sfruttamento e della raccolta dei proventi. Conseguentemente in Italia (come in Europa) risultano sottoposti a giudizio quasi esclusivamente i responsabili degli atti conclusivi dello sfruttamento di persone e non coloro che organizzano tutte le fasi del traffico, dal Paese di origine fino a quello di destinazione, percependone i più cospicui guadagni.

Agli ultimi anelli della catena, quelli esecutivi, appartengono, in alcuni casi, anche gli italiani, che non entrano nella filiera della tratta come appartenenti alle mafie italiane o alle mafie etniche (tra le quali, peraltro, non sono mai state giudiziariamente acclamate forme di cooperazione in tale settore illecito), bensì come responsabili per gli ultimi atti dello sfruttamento: proprietari o gestori di

appartamenti, locali pubblici e terreni ove le vittime sono alloggiate o sono sfruttate sessualmente o lavorativamente, operatori nei trasporti e simili.

La straordinaria dimensione del fenomeno migratorio ha determinato notevoli difficoltà nella gestione delle attività investigative svolte sul territorio nazionale. Le maggiori difficoltà per la ricostruzione degli organigrammi di tali organizzazioni e per l'identificazione di tutti i partecipi sono legate alla necessità di rapportarsi con le legislazioni dei diversi Paesi coinvolti nelle numerose fasi del traffico: i Paesi di origine dei migranti, quelli nei quali si trovano coloro che pagano il corrispettivo dei viaggi (solitamente Paesi del Nord Europa), i Paesi degli sbarchi (in primo luogo l'Italia) o quelli del successivo trasferimento (Nord Europa).

Gli strumenti giuridici di cooperazione internazionale in queste realtà sono apparsi difficilmente praticabili in ragione della situazione politica di molti di quei Paesi; inoltre, si sono dovute affrontare problematiche concernenti la giurisdizione dello Stato italiano nelle ipotesi, sempre più frequenti, di interventi di salvataggio effettuati in acque internazionali dalle navi impegnate nelle operazioni decise dall'Unione europea.

Il quadro descritto rende perfettamente l'idea della complessità e gravità del fenomeno e richiede come, del resto, ogni altro delitto transnazionale, una strategia sovranazionale, la sola capace di contrastarlo efficacemente.

In tale contesto, la D.N.A.A. ha favorito attività di collegamento, coordinamento e scambio di informazioni tra le Procure nazionali ed autorità giudiziarie e forze di polizia straniere maggiormente interessate alla gestione del fenomeno migratorio (Nigeria, Libia, Olanda).

Le avanzate tecniche di indagine attuate dalle Procure attualmente più coinvolte dal fenomeno (Palermo, Catania e Reggio Calabria in particolare), accompagnate da efficaci protocolli investigativi e da una costante attività di coordinamento, nazionale ed internazionale, hanno permesso in diversi procedimenti di identificare i promotori e partecipi delle organizzazioni criminali che gestiscono in Italia e all'estero (Nord e centro Africa e Nord Europa) il traffico dei migranti, di individuare specifiche

modalità operative e di avviare, in alcuni casi, accertamenti sulle navi delle organizzazioni umanitarie.

e) Il Servizio “misure di prevenzione”

Nel periodo in esame, la Direzione Nazionale, in linea con il ruolo strategico assunto dal sistema della prevenzione nel contrasto alla criminalità organizzata, ha riservato alla materia delle misure di prevenzione la massima priorità, potenziando ulteriormente l'esercizio delle funzioni di coordinamento e impulso nell'ambito dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e i modelli operativi per l'esercizio diretto del potere di proposta del Procuratore nazionale.

L'attività dell'Ufficio nel settore della prevenzione si fonda sullo stesso modello adottato per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e impulso svolte dal Procuratore nazionale in relazione alle indagini preliminari relative a procedimenti penali per uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, e ora anche dall'art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p., in particolare: acquisizione di notizie e informazioni sulle indagini personali e patrimoniali finalizzate alla formulazione della proposta di misura di prevenzione antimafia o antiterrorismo da parte delle Procure distrettuali o delle altre autorità proponenti; attività di elaborazione ed analisi di elementi informativi pervenuti; individuazione dei casi che richiedano, per specifiche convergenze investigative e/o processuali, per la particolare complessità o comunque per assicurare la maggiore efficacia dell'azione di prevenzione, il diretto esercizio del potere di proposta del Procuratore nazionale.

In tale contesto è stata realizzata una piattaforma informatica denominata “Portale MP”, ai fini della più ampia conoscenza e circolazione dei procedimenti, delle informazioni e della attività svolte nel settore della prevenzione antimafia e antiterrorismo, anche con riguardo alle attività delle ventisei Procure distrettuali.

Il potenziamento del Servizio misure di prevenzione è in linea con la recente modifica legislativa (legge 17 ottobre 2017, n.161) che ha attribuito ai procedimenti

di prevenzione patrimoniale la priorità assoluta invitando i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti ad adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e la definizione prioritaria di tali procedimenti.

f) Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata. Il Servizio “operazioni sospette”

La materia delle segnalazioni delle operazioni sospette viene organicamente trattata nell’ambito del Polo di Interesse “Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata”, al fine di sviluppare un coerente e complessivo disegno volto a realizzare una efficace aggressione ai patrimoni e ai flussi economici illeciti riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso e al finanziamento del terrorismo internazionale.

Come è noto il Comitato di Sicurezza Finanziaria ha approvato l’Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*).

Il rapporto conferma che le minacce di riciclaggio nel nostro Paese sono “molto significative”. Le stime ufficiali e le valutazioni delle istituzioni e del mondo accademico differiscono nell’attestare l’esatta dimensione economica del riciclaggio, ma concordano nel sottolinearne l’assoluta rilevanza e la capacità di generare gravi e durature distorsioni dell’economia in termini di alterazione dei meccanismi concorrenziali, inefficiente allocazione delle risorse, più ridotte opportunità di investimento e crescita, minore produzione di ricchezza.

Oltre alla criminalità organizzata e alle attività ad essa tipicamente riconducibili, vengono in evidenza la diffusione di altre condotte illegali, quali la corruzione, l’usura, l’evasione fiscale, nonché le varie tipologie di reati societari e finanziari, che ne costituiscono una diretta conseguenza.

Contemporaneamente, i drammatici attentati compiuti in Europa e le azioni di guerra in diverse aree del Medio oriente e dell’Africa hanno radicalmente mutato lo scenario di riferimento della minaccia proveniente dal terrorismo internazionale.

Si è di fronte a un fenomeno nuovo in cui organizzazioni terroristiche controllano territori e ne sfruttano le risorse finanziarie, naturali, artistico-archeologiche, umane; i gruppi terroristici locali hanno stretti collegamenti – sul piano ideologico, operativo e finanziario – con le organizzazioni madri ma emerge anche un sistema “molecolare”, in cui i componenti hanno autonomia e capacità di auto-attivazione.

La comunità internazionale, nelle diverse sedi della cooperazione, sottolinea come a fini del contrasto sia cruciale individuare e bloccare i flussi di finanziamento del terrorismo nelle sue varie forme.

Il finanziamento del terrorismo presenta, rispetto al riciclaggio, caratteristiche peculiari: le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite viene dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale. Tali caratteristiche ne rendono sempre più difficile la possibilità di individuazione.

Tali capacità mimetiche rischiano di nascondere la reale entità della minaccia e di far ritenere il sistema legale immune da illecite strumentalizzazioni. Occorre invece affinare le tecniche di prevenzione fondandole sull’attenta valutazione di un insieme composito di elementi riguardanti l’anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l’autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi; è pertanto indispensabile integrare tutte le informazioni disponibili nel sistema.

L’aumento del numero delle segnalazioni testimonia un significativo miglioramento della sensibilità degli operatori sui temi dell’antiriciclaggio. Al di là della fisiologica e sostanzialmente stabile percentuale di casi irrilevanti o non suscettibili di ulteriore approfondimento, la crescita appare in larga misura generata dalla capacità degli operatori di intercettare e segnalare fenomeni effettivamente sospetti.

I risultati conseguiti hanno indotto il legislatore ad assegnare alla D.N.A.A. un importante ed innovativo ruolo con il recepimento della IV Direttiva UE antiriciclaggio, come risulta dal decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 90, art. 8.

In tale contesto è stata adottata una procedura di *matching* anagrafico.

In sostanza le segnalazioni vengono confrontate con i registri S.I.C.P./R.E.G.E (concernenti i procedimenti penali iscritti presso le Procure distrettuali per i reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., nonché per i reati di terrorismo) e con i registri S.I.P.P.I. (concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo).

Tale procedura consente, tra l'altro, l'estrazione delle segnalazioni di operazioni sospette che riguardano processi in corso ovvero misure di prevenzione e la loro immediata trasmissione alla Procura distrettuale procedente.

Un'altra iniziativa è costituita dalla partecipazione ad un gruppo di lavoro costituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno per la costruzione di un modello di vulnerabilità territoriale alla criminalità economica.

Si tratta del progetto denominato "*Early warning*", che intende pervenire ad una lettura del territorio provinciale sulla base di indicatori e fattori oggettivi in grado di identificare il maggiore o minore interesse della criminalità, e di ogni altra forma di attività o comportamenti illegali, a radicarsi in una specifica area di riferimento.

Percepire in anticipo questa particolare forma di "attrattività" dei territori attraverso metodologie di indagine condivise e costituite con l'apporto di competenze maturate nel contrasto alla criminalità e alla corruzione (Forze dell'ordine, esperti banche dati, statistici, analisti informatici, giuristi, economisti) costituisce un primo passo per predisporre strumenti di intervento in grado di prevenire le azioni criminali, o quanto meno di contenerne nel tempo le dinamiche evolutive.

L'obiettivo finale del progetto è quello di pervenire ad un modello di vulnerabilità territoriale alla criminalità da utilizzare quale strumento informativo a supporto dell'adozione di strumenti preventivi di intervento predisposti dalle autorità

competenti. L'adozione di tale modello rappresenterebbe un vero e proprio "salto di qualità" nell'analisi del fenomeno e favorirebbe una maggiore efficacia del settore informativo utilizzato a supporto delle azioni di contrasto alla criminalità.

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE¹

Signor Presidente,

mi consenta di rivolgerLe innanzitutto i saluti e il ringraziamento mio personale e di tutti i colleghi appartenenti all'Ufficio della Procura generale, non soltanto per la sua ferma e serena vicinanza a tutto il Paese, ma anche per la costante attenzione all'ansia di Giustizia che l'intera collettività affida per il suo tramite alle istituzioni giudiziarie tutte.

Rivolgo il mio saluto ai rappresentanti delle Istituzioni intervenuti, agli ospiti, ai magistrati, al personale.

Anche quest'anno la Procura generale presso la Corte di cassazione ha assunto nello svolgimento delle sue funzioni un ruolo di estrema delicatezza su temi che rappresentano vere e proprie sfide per la tenuta del sistema giudiziario e, in definitiva, per la tenuta delle istituzioni democratiche.

In primo luogo il settore disciplinare, che, ancor più durante l'anno appena trascorso, si è mosso nell'ottica di razionalizzare gli interventi non soltanto al fine di garantire il regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, ma anche per recuperare il corretto rapporto fra deontologia e comportamenti professionalmente ed eticamente esigibili.

Il magistrato, nonostante sia, al pari di ogni altro pubblico impiegato, inserito nell'organizzazione statale, si distacca dall'apparato burocratico (credo sia ormai lontano il tempo in cui Maranini si poneva l'interrogativo: “ giudice o funzionario?”), in considerazione della assoluta irrinunciabilità della funzione esercitata, che ne

¹ Nelle presenti *Considerazioni conclusive* è riportato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Riccardo Fuzio il 26 gennaio 2018 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

connota profondamente lo *status*, nel senso di esigere dagli appartenenti all'ordine giudiziario obblighi di condotta che costituiscono precondizioni dell'autonomo e indipendente esercizio della giurisdizione, nell'interesse e in nome della generalità dei consociati.

L'esercizio razionale ed equilibrato dell'azione disciplinare consente, infatti, di impedire un eventuale processo di deresponsabilizzazione del ruolo del magistrato, che potrebbe pericolosamente ingenerarsi là dove i cittadini non ripongano nell'ordine giudiziario la necessaria fiducia che il Costituente aveva invece inteso presupporre.

Certo, la constatazione che alcuni comportamenti sfuggono alle fattispecie di illecito tipizzate, nonostante il disvalore deontologico socialmente percepito, può alimentare una minore considerazione dei cittadini verso l'amministrazione della giustizia. Per questa ragione faccio mio e reitero quanto il mio predecessore, il Procuratore Ciccolo, ebbe ad auspicare lo scorso anno in ordine alla possibilità di un completamento dell'attuale codice disciplinare.

Ma ancor più va posta in evidenza la progressiva percezione di arretramento dei valori di deontologia che accomuna non solo le magistrature ma anche la classe forense, come rileviamo con la nostra partecipazione alle udienze degli organi disciplinari degli avvocati. Ciò pone all'attenzione di tutti la necessità di investire maggiormente nella formazione degli aspiranti a queste professioni ma, ancor prima, nella stessa educazione nelle scuole per anticipare la conoscenza dei diritti e doveri che la nostra Costituzione riconosce e pretende da ogni cittadino. Né posso omettere di rilevare la riflessione già avviata in sede associativa in tema di uso dei *social*.

L'ansia di mantenere vivo e saldo, anche nell'esercizio dell'azione disciplinare, il collante istituzionale che lega la magistratura al Paese, appare sempre più indispensabile di fronte alle sfide di una società globalizzata, che, innanzitutto nel settore civile, vedono determinarsi un costante incremento della domanda di giustizia, che non trova giustificazione solo nella pur indubbia molteplicità delle fonti.

Nell'attuale fase storica emergono sempre di più, anche a livello sovranazionale, nuovi diritti, interessi, esigenze, spesso meritevoli di tutela, e non di rado rimasti privi di disciplina in sede normativa, o che l'hanno ricevuta in modo incompleto o non tempestivo, la cui protezione è dunque essenzialmente affidata alla giurisprudenza e al giudice di legittimità: un giudice, questo, che non si occupa solo di chiudere un processo, ma pone spesso una regola che partecipa al disegno dell'ordinamento del futuro.

Qui è d'obbligo il richiamo al grande dibattito dell'ultimo anno sul valore della nomofilachia e sulla giurisprudenza come fonte del diritto che ha visto e vede impegnati giuristi di fama in una incessante ricerca di equilibrio tra la complessità della fattispecie, in cui si realizza la necessaria contaminazione della norma con il fatto, e l'universalismo delle regole.

Alla Corte di cassazione, come a tutte le Corti di ultima istanza, spetta di realizzare "percorsi di coerenza" per l'intera istituzione giudiziaria, ma con la consapevolezza che essere al vertice della giurisdizione significa costituire il terminale di quelle istanze di giustizia che sono introdotte dinanzi ai giudici di merito che, per primi, e con il contributo di una avvocatura anch'essa coinvolta nello sforzo di maggiore professionalità, possono essere partecipi e protagonisti della effettività della tutela giurisdizionale.

L'attitudine della giurisprudenza di questa Corte a essere e a fare "sistema" necessariamente impone che il mero produttivismo non possa assumere valore privilegiato. La risorsa giurisdizionale è limitata. La *regula iuris* del caso concreto è una risorsa ma non deve diventare un problema, perché frettolosamente dettata.

In tale contesto occorre che la Corte di cassazione svolga la propria funzione nella consapevolezza che l'enunciazione dei principi di diritto è strumento indispensabile a garantire l'eguaglianza dei cittadini.

Sarebbe, dunque, auspicabile una rinnovata riflessione da parte del legislatore costituzionale in ordine alla possibilità di bilanciare la partizione tra *ius litigatoris* e *ius constitutionis*, al fine di apprestare un disegno ordinamentale che contempli una

forma di limitazione dei casi di accesso alla legittimità, per ricondurla agli *standard* numerici delle Corti europee.

Ad esempio, credo che l'enorme carico di lavoro che grava sull'intera Corte nella materia tributaria possa costituire un'occasione utile allo scopo anziché assorbire, oltre ogni limite, le risorse in campo, così incidendo sulla tenuta complessiva della Corte.

In questa ottica si è mosso l'Ufficio che dirigo, che ha già avviato un percorso di confronto con i giudici di merito, a partire da quelli di appello, per sviluppare le potenzialità dell'istituto della richiesta del Procuratore generale alla Corte di enunciare il principio di diritto nell'interesse della legge, al di là delle posizioni delle parti.

Il Procuratore generale espone nelle proprie conclusioni il punto di vista dello *ius constitutionis*. Prescinde dalle ragioni della parte. Assicura il primato della legge. Ogni sforzo dell'Ufficio che dirigo sarà diretto a favorire una visione sistematica e non casuale della giurisprudenza, con un obiettivo di effettività piuttosto che di mera efficienza. In questo senso, recependo la filosofia della recente riforma del processo civile di legittimità, opereremo in collaborazione con la Corte e l'Avvocatura per ricercare modalità che rendano la partecipazione del pubblico ministero più incisiva ed efficace nel contraddittorio delle adunanze camerali in cui si prospettino questioni di maggiore rilevanza. Nella medesima prospettiva, intendo valutare la possibilità di selezionare un limitato numero di ricorsi rilevanti per i quali, nella pubblica udienza, la posizione dell'Ufficio requirente possa essere resa pubblica, per iscritto, anticipatamente rispetto alle udienze fissate.

Si tratta di un ampliamento degli strumenti di democrazia giudiziaria, idoneo a garantire la conoscenza, da parte della collettività dei giuristi e dei cittadini, della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità e delle ragioni della condivisione o meno delle stesse da parte della Corte di cassazione. Una posizione che non vuole alimentare contrapposizioni con la Corte ma anzi vuole accrescere l'autorevolezza delle sue decisioni e l'evoluzione giurisprudenziale, che si nutre del confronto di tesi

e che assume intuitiva rilevanza, nei giudizi relativi a questioni nuove (le forme di tutela del risparmio), controverse o, comunque, di principio, o che involgono diritti costituzionali (alla salute, all'informazione, alla riservatezza, all'ambiente) o diritti nuovi (genitorialità e fine vita) e sempre nella doverosa consapevolezza che “la logica dei diritti, quando diventa insaziabile, pone problemi di coesistenza e pericoli di sopraffazione”.

Una particolare attenzione è stata già riservata dalla Procura generale e dalla Corte di cassazione ai primi effetti della legge n. 103/2017 di modifica al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario, non solo a livello di studio ma anche con le prime applicazioni giurisprudenziali.

Della riforma mi limito a richiamare solo alcune novità che potranno incidere anche in termini di sopravvenienza dei ricorsi in Cassazione, quali l'elisione del ricorso personale dell'imputato e le nuove regole generali delle impugnazioni.

Quanto invece alla situazione carceraria e alla esecuzione della pena credo sia necessario rilevare che il difficile compito di riannodare i fili spezzati dal reato è una sfida culturale che, nell'ottica dell'attuazione dell'art. 27 Cost., per funzionare ha bisogno di coinvolgere la società civile.

Degna di menzione è la circostanza che, per effetto non solo di alcune modifiche della riforma, ma soprattutto del recepimento di una molteplicità di decisioni dell'Unione Europea, si è determinato un notevole ampliamento dell'attività internazionale che tutte le Procure d'Italia, compresa la Procura generale e – nei rilevanti settori di propria competenza – la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, dovranno svolgere. Un interessante viatico per l'introduzione della nuova figura del Procuratore Europeo.

Le modifiche nella materia penale hanno rafforzato un sistema che tende a rendere il processo più celere nel bilanciamento tra istanza punitiva dello Stato e diritto dell'imputato ad essere giudicato, nel merito, in tempi ragionevoli e con la garanzia della presunzione di innocenza. La disciplina della prescrizione è un nervo scoperto

del sistema italiano e l'ultimo intervento riformatore ha un effetto solo parziale rispetto alla soluzione del problema (come si espone nel testo scritto).

Va però rimarcato che un effetto indiretto potrà essere ottenuto mediante la corretta applicazione della previsione dell'art. 407, comma 3-*bis*, c.p.p., che ha introdotto un periodo entro il quale il P.M., dopo la conclusione delle indagini, deve determinarsi tra l'esercizio dell'azione e la richiesta di archiviazione.

Il P.M. ha il dovere, in ossequio al principio di obbligatorietà della azione penale, di svolgere indagini nel modo più ampio possibile, esercitando responsabilmente i poteri di direzione delle indagini e delle forze di polizia (instaurando con esse un rapporto istituzionale, non personale e privilegiato) e, quindi, di valutare il complesso delle investigazioni compiute e trarne le conclusioni.

Il P.M. deve mantenere una cultura della giurisdizione che gli impone di richiedere l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio. Un P.M., quindi, impavido nelle indagini ma coerente nel proprio ruolo anche nel momento conclusivo delle sue richieste, consapevole che il sistema gli consente di richiedere la riapertura delle indagini e rispettoso comunque della dialettica processuale con i difensori e il giudice per le indagini preliminari.

In questo senso, allora, non deve destare preoccupazione l'introduzione della nuova ipotesi di avocazione sulla quale il mio Ufficio, insieme al C.S.M., sta svolgendo una proficua attività di coordinamento volta a realizzare, con il contributo indispensabile dei Procuratori generali distrettuali e degli stessi Procuratori della Repubblica presso i tribunali, una elaborazione di linee-guida, di carattere organizzativo, condivise e – per quanto possibile – generali, idonee a realizzare il massimo coordinamento operativo tra gli uffici di Procura. Ciò con l'obiettivo di raggiungere il risultato voluto dal legislatore: la diminuzione dei tempi del processo, la riduzione delle prescrizioni e l'attuazione del principio della durata ragionevole del processo penale.

Su queste direttrici, Signor Presidente, concludo il mio Intervento, nella fiducia che l'istituzione giudiziaria saprà svolgere il proprio compito, come la Costituzione repubblicana, ancor oggi così attuale, richiede.

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

PROCURA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

**A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano
Direzione generale di Statistica
Ministero della Giustizia**

PARTE I

STATISTICHE GENERALI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE IN MATERIA DISCIPLINARE

Premessa

I dati sono tratti dai nuovi registri informatizzati del servizio disciplinare della Procura generale, adottati a seguito della riforma della materia degli illeciti disciplinari dei magistrati introdotta dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109. Il registro informatizzato della sezione Disciplinare della Procura generale è diviso in due sotto-registri, rispettivamente dedicati al settore predisciplinare e al settore disciplinare.

SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte tutte le notizie di illecito che pervengono alla Procura generale.

La legge prevede che se la notizia del fatto corrisponde ad una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizi una azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario procede all'archiviazione del procedimento. Nel 2017 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.340, di poco superiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2012-2016, pari a 1.335.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno.
Periodo 2012-2017**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2012	1.316	-26,1%	1.408	-2,3%	769	-10,7%
2013	1.373	4,3%	1.317	-6,5%	825	7,3%
2014	1.247	-9,2%	1.269	-3,6%	803	-2,7%
2015	1.378	10,5%	1.471	15,9%	710	-11,6%
2016	1.363	-1,1%	1.558	5,9%	537	-26,6%
2017	1.340	-1,7%	1.365	-12,4%	512	-4,7%

I 512 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2017 comprendono 82 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Nel quinquennio 2012-2016, mediamente il 7,3% delle notizie di illecito ha dato luogo a una azione disciplinare.

La tabella 2 distingue le quote percentuali dei procedimenti definiti con l'archiviazione, da quelli definiti perché danno inizio ad un'azione disciplinare e, dal 2016, è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altra modalità (riunione ad altro procedimento predisciplinare). Si precisa che il numero delle definizioni che danno inizio ad azione disciplinare (nel 2017 corrispondenti al 7,3% del totale) comprende anche i procedimenti predisciplinari riuniti ad azioni disciplinari già avviate.

Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno. Periodo 2012-2017 (%)

Anno	Definiti dal Procuratore generale			Totale
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	Altre modalità	
2012	8,5%	91,5%		100,0%
2013	7,2%	92,8%		100,0%
2014	9,9%	90,1%		100,0%
2015	6,5%	93,5%		100,0%
2016	5,5%	92,3%	2,2%	100,0%
2017	7,3%	89,7%	3,0%	100,0%

SETTORE DISCIPLINARE

Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare inizia con la decisione di promuovere l'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia e deve essere conclusa entro due anni.

Nel 2017 il numero di richieste di procedimenti disciplinari è stato pari a 149, registrando una lieve flessione rispetto alla media del quinquennio precedente (pari a 158 richieste sopravvenute all'anno), mentre rimane stabile il numero dei procedimenti definiti, che passa da 178 a 180.

Si fa presente che nel numero dei procedimenti pendenti sono compresi 47 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno.
Periodo 2012-2017

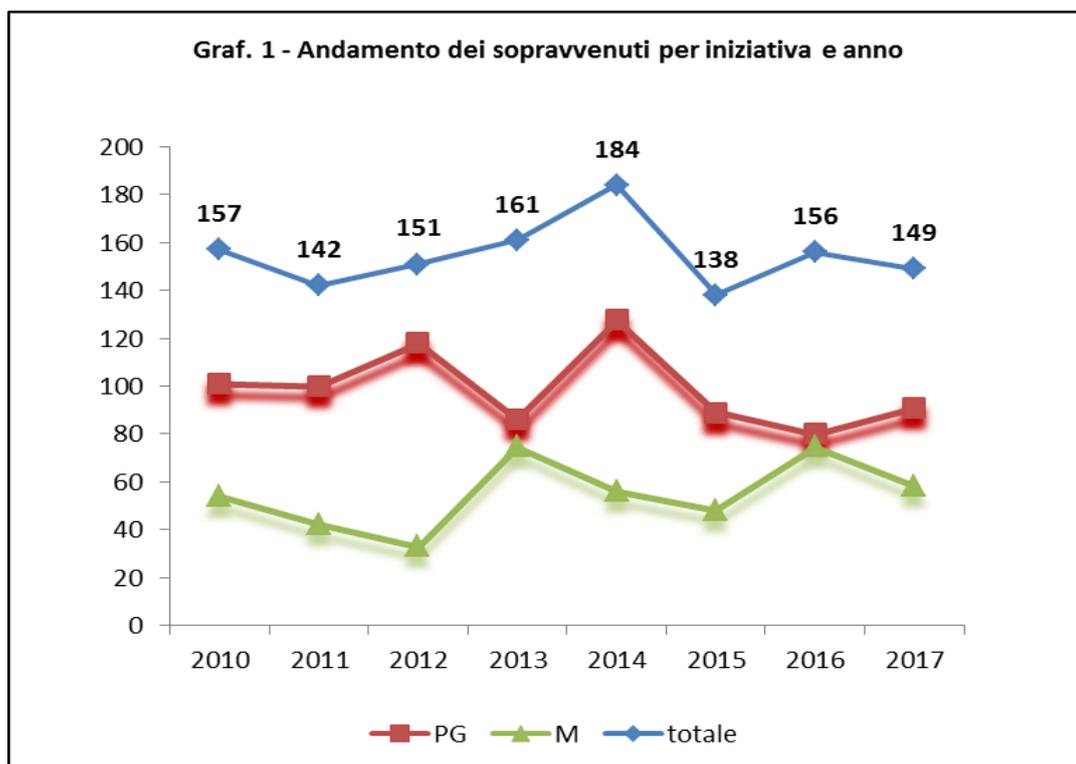
Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%
2013	161	6,6%	154	37,5%	203	3,6%
2014	184	14,3%	160	3,9%	227	11,8%
2015	138	-25,0%	181	13,1%	184	-18,9%
2016	156	13,0%	178	-1,7%	138	-13,8%
2017	149	-4,5%	180	1,1%	107	-22,5%

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2017 si compone per il 38,9% di richieste del Ministro (n. 58, in diminuzione, -22,7% rispetto al 2016) e per il 61,1% di richieste del Procuratore generale (n. 91, +13,8% rispetto al 2016).

Nel quinquennio 2012-2016 il Procuratore generale ha dato inizio mediamente a 100 azioni disciplinari per anno.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno.
Periodo 2012-2017 (%)**

Anno	Sopravvenuti			Totale
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
2012	78,1%	21,9%		100,0%
2013	53,4%	46,6%		100,0%
2014	69,9%	30,4%		100,0%
2015	64,5%	34,8%	0,7%	100,0%
2016	51,3%	48,1%	0,6%	100,0%
2017	61,1%	38,9%		100,0%



Anche se il numero delle definizioni rimane simile a quello dell'anno precedente, il numero delle richieste di non farsi luogo al dibattimento diminuisce dal 35,4% al 28,9%, mentre aumentano le richieste di discussione orale al CSM, in percentuale pari al 65,6%, superiore anche alla media del quinquennio 2012-2016 pari al 60,4%. Il restante 5,6% dei procedimenti definiti sono stati riuniti ad altro procedimento.

La Sezione disciplinare del CSM si pronuncia entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal CSM in ogni anno può dunque essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 162, di cui 3 ordinanze interlocutorie e 141 decisioni che definiscono il merito del procedimento. In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse nel quadriennio 2014-2017.

Tab. 5 – Decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM. Anni 2014 - 2017

Tipo decisione	2014		2015		2016		2017	
	Numero decisioni	%						
condanna	37	25,0%	51	25,1%	39	29,8%	35	24,8%
assoluzione	54	36,5%	71	35,0%	38	29,0%	40	28,4%
non doversi procedere	17	11,5%	16	7,9%	5	3,8%	18	12,8%
ordinanza di non luogo a procedere	40	27,0%	65	32,0%	49	37,4%	48	34,0%
Totale	148	100,0%	203	100,0%	131	100,0%	141	100,0%

In 35 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato: nell'11,4% dei casi la sanzione dell'ammonimento; nel 68,6%, la sanzione della censura; nell'11,4% la perdita di anzianità e nell'8,6% la sanzione della rimozione (tabella 6).

Tab. 6 - Sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006) - Anno 2017

	Numero sanzioni	%
ammonimento	4	11,4%
censura	24	68,6%
perdita di anzianità	4	11,4%
rimozione	3	8,6%
Totale sanzioni	35	100,0%

Nel corso del 2017, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del CSM, su richiesta della Procura generale alla Sezione disciplinare del CSM, sono stati 6, di cui 3 con trasferimento d'ufficio e 3 con sospensione dalle funzioni.

I restanti provvedimenti sono relativi a incidenti processuali o ad istanze di revisione.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti per la decorrenza dei termini, ai fini della eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione. Nel 2017 sono 45 le sentenze delle Sezioni unite sui ricorsi avverso le decisioni della Sezione disciplinare del CSM, tutte pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari.

La tabella 7 mostra il dettaglio delle richieste della Procura generale e i rispettivi esiti delle Sezioni unite della Corte di cassazione, da cui si evince un indice di conformità pari al 68,9%.

Tab. 7 – Esiti SSUU Cassazione rispetto alle richieste della Procura. Anno 2017

Richiesta Procura Generale	Esito SSUU Cassazione			Totale
	<i>conforme</i>	<i>parzialmente difforme</i>	<i>difforme</i>	
accoglimento parziale	-	1	1	2
accolto	5	-	6	11
rigetto	25	2	2	29
inammissibilità ricorso	1	-	-	1
accolto ricorso PG, rigetto ricorso magistrato	-	1	-	1
Rigetto ricorso magistrato, accolto ricorso Ministero	-	-	1	1
Totale	31	4	10	45
<i>% sul totale</i>	<i>(68,9%)</i>	<i>(8,9%)</i>	<i>(22,2%)</i>	<i>(100,0%)</i>

Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare è un insieme di elementi tra loro eterogenei: i magistrati, gli illeciti contestati e le tipologie di incolpazioni.

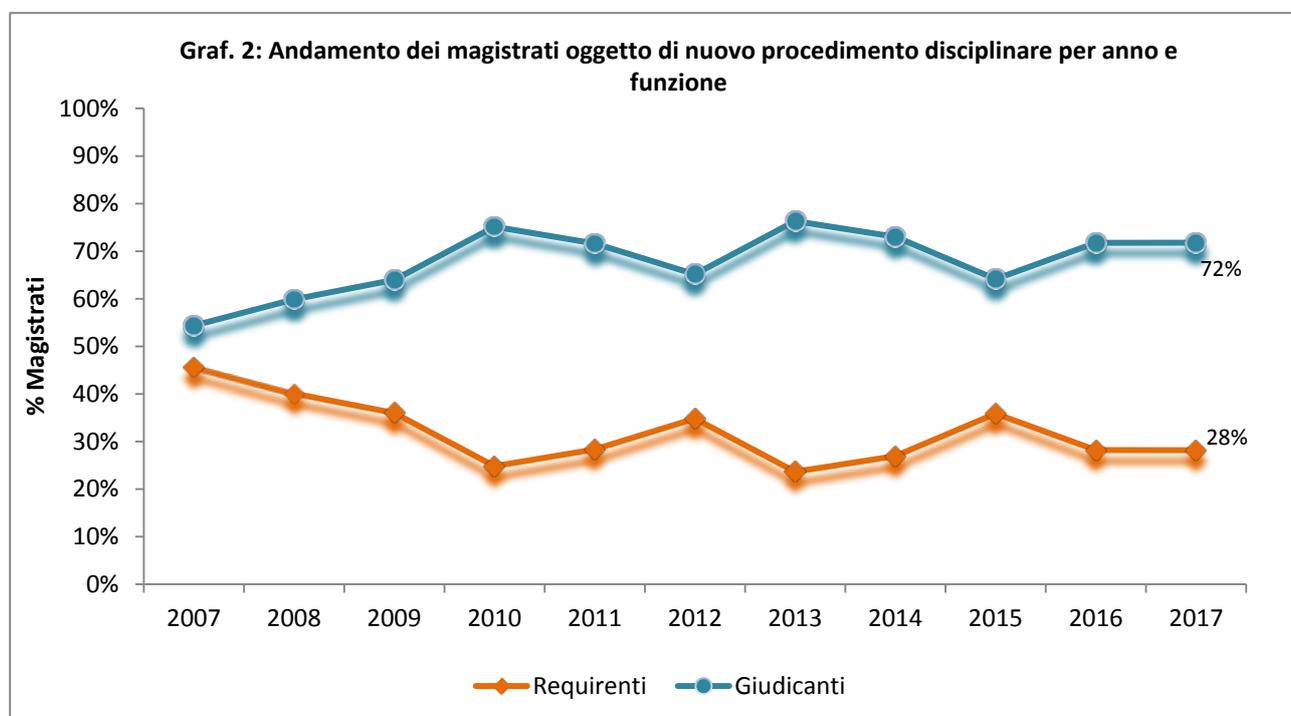
Un procedimento disciplinare infatti può riguardare uno o più magistrati, cui vengono contestati uno o più illeciti. Anche qualora il procedimento riguardi lo stesso magistrato, a questi potrebbe essere contestata la medesima violazione in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni.

Nell'analisi che segue, si descriveranno le tre popolazioni di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

I magistrati per funzione

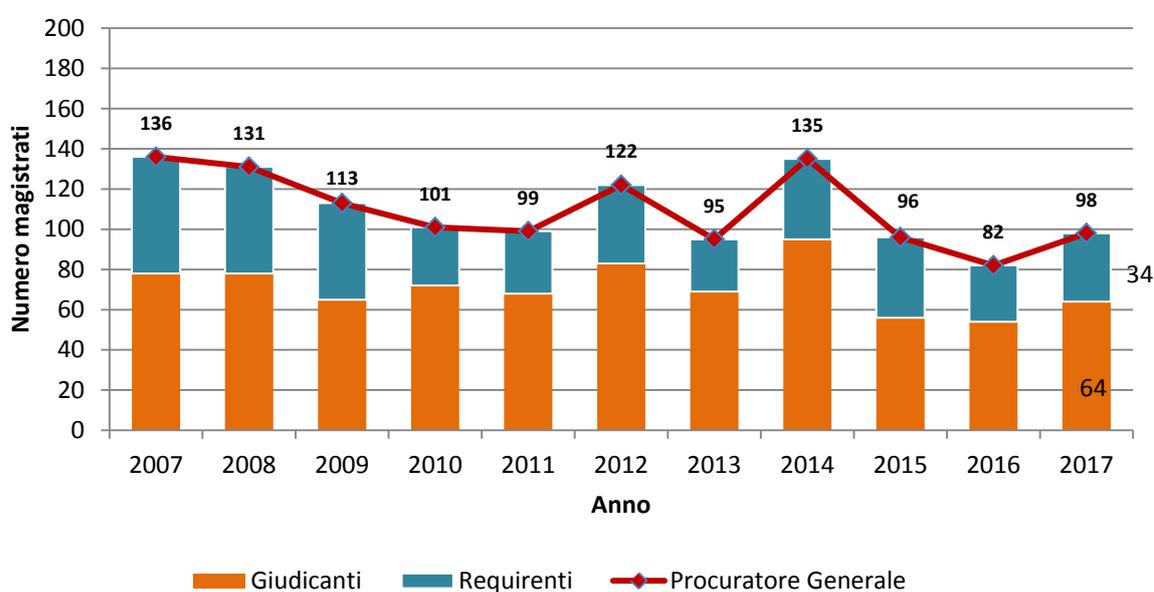
La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31/12/2017 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari¹ sono 8.702 di cui 2.194 requirenti e 6.508 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di incolpazione risultano più alti per i magistrati requirenti: essi, infatti, sono pari a 20 per ogni 1.000 magistrati requirenti e 17 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Il grafico 2 mostra l'andamento negli ultimi 10 anni della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.



¹Fonte CSM - aggiornamento al 3 gennaio 2018.

Graf. 3 - Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su iniziativa del Procuratore Generale per anno e funzione



Il Procuratore generale ha promosso, nel 2017, 91 azioni disciplinari, nei confronti di 98 magistrati (su un totale di 156), di cui il 34,7% requirenti (34) e il 65,3% giudicanti (64).

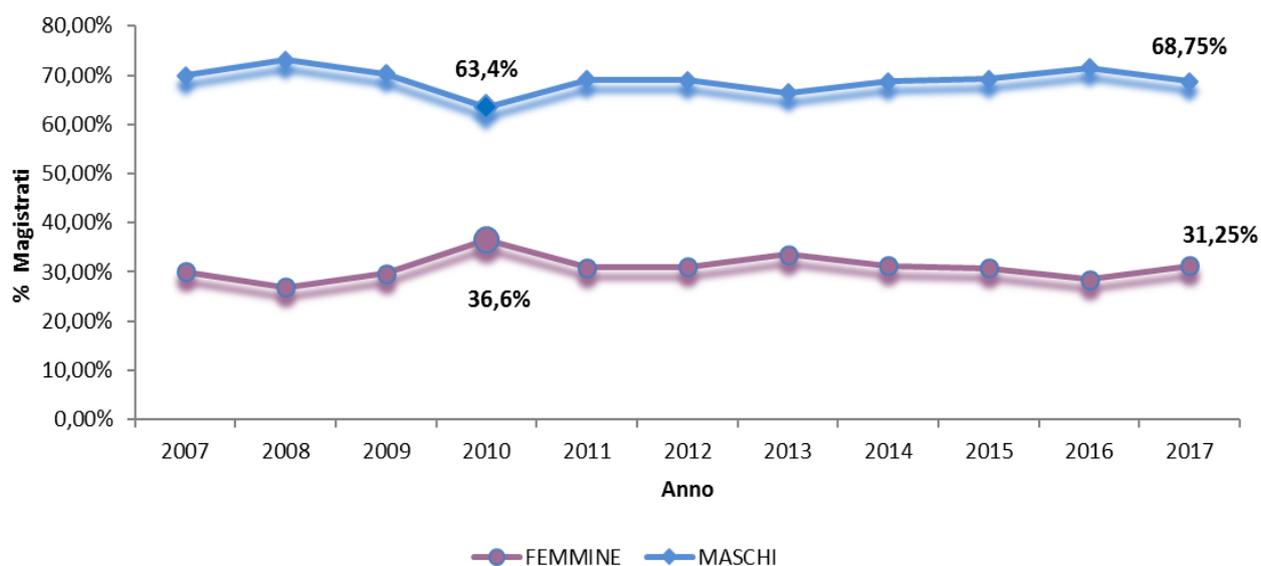
I magistrati per genere

Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna rimane intorno alla parità (52,2% di donne e 47,8% di uomini²).

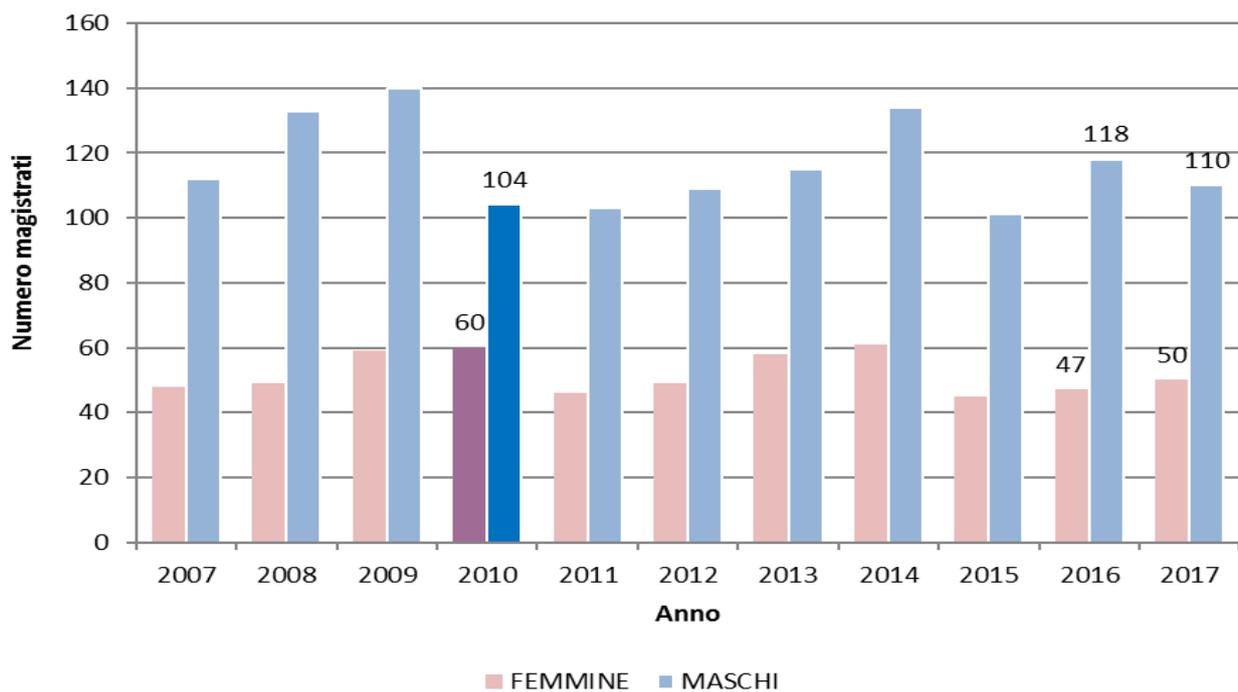
La serie storica, dal 2007 al 2017, della composizione per genere dei magistrati sottoposti a nuovo procedimento disciplinare mostra che la percentuale media degli uomini oggetto di procedimento disciplinare si mantiene intorno al 70% (30% circa le donne), fatta eccezione per il dato registrato nel 2010 (vedi grafici 4 e 5).

²Fonte CSM- aggiornamento al 3 gennaio 2018

Graf. 4 - Andamento dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per anno e genere



Graf. 5 - Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per anno e genere



I magistrati per area geografica

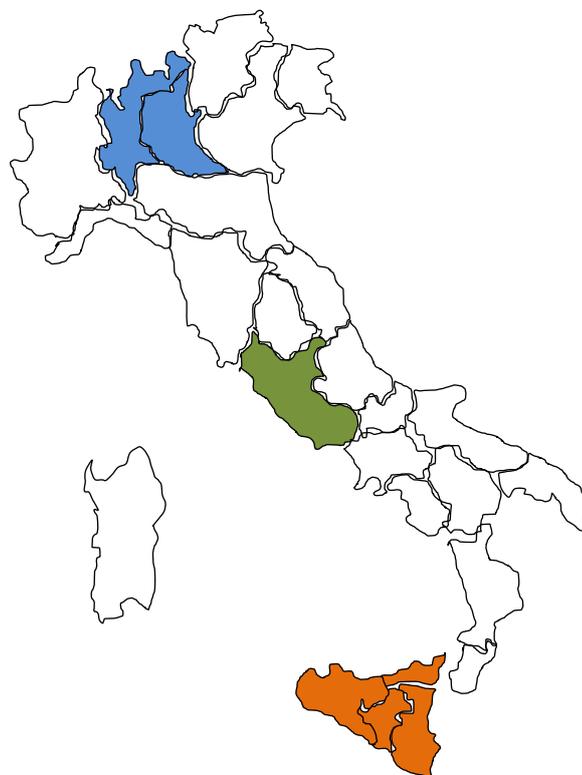
Nell'anno 2017 i magistrati in servizio incolpati per illecito disciplinare sono 156, sostanzialmente pari a quelli del 2016 (pari a 163).

La distribuzione per area geografica non si discosta da quella dell'anno precedente.

Complessivamente, nel 2017 il 59,0% dei magistrati incolpati esercita le proprie funzioni nei distretti del Sud.³

Tab. 8 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno. Anno 2017

Area geografica	Regione	Magistrati incolpati %
Nord		17,9%
	Lombardia	5,1%
	Veneto	4,5%
	Piemonte	3,8%
	Emilia Romagna	3,2%
	Friuli Venezia Giulia Trentino Alto Adige	0,6%
Centro		23,1%
	Lazio	10,3%
	Toscana Marche	9,6%
Sud e Isole		59,0%
	Sicilia	17,3%
	Campania	13,5%
	Puglia	8,3%
	Calabria	8,3%
	Abruzzo	5,8%
	Sardegna	3,2%
	Basilicata	1,9%
	Molise	0,6%
Totale complessivo		100,0%

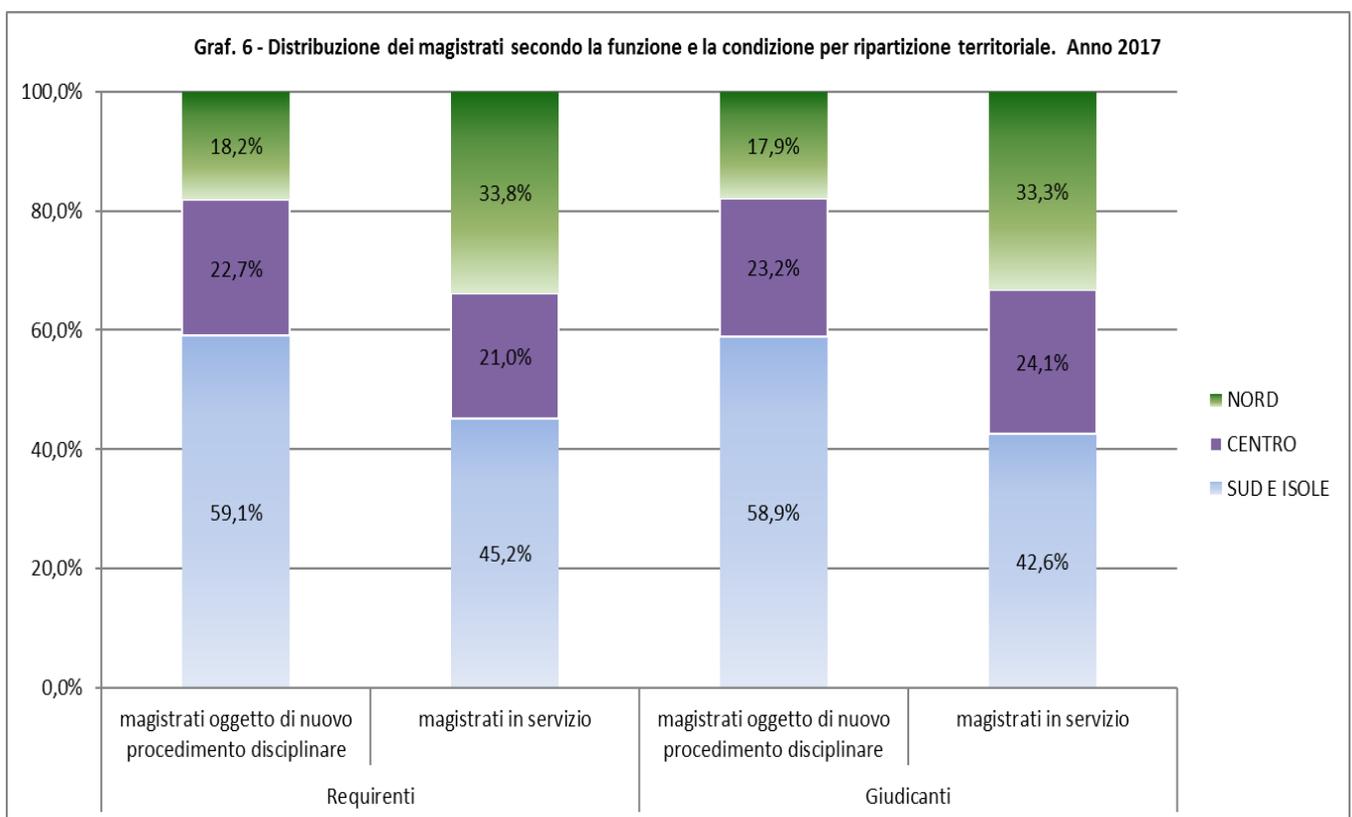


Come negli anni precedenti è nelle regioni del meridione che si concentra il maggior numero di magistrati soggetti ad azione disciplinare. Nelle sole regioni Sicilia e Campania, presta servizio il 30,8% dei magistrati incolpati. Segue il Lazio nel Centro, con il 10,3%. La Lombardia (5,1%) si conferma come la regione del Nord che presenta la maggior parte dei magistrati incolpati.

³Per la ripartizione territoriale, in conformità a quella utilizzata dall'ISTAT, sono state comprese nel Nord le sedi ricadenti nei distretti di BOLOGNA, BRESCIA, GENOVA, MILANO, TORINO, TRENTO, TRIESTE, VENEZIA; nel Centro le sedi ricadenti nei distretti di ANCONA, FIRENZE, PERUGIA, ROMA (compresi gli uffici giudiziari con competenza nazionale); nel Sud ed Isole le sedi ricadenti nei distretti di BARI, CAGLIARI, CALTANISSETTA, CAMPOBASSO, CATANIA, CATANZARO, L'AQUILA, LECCE, MESSINA, NAPOLI, PALERMO, POTENZA, REGGIO CALABRIA, SALERNO.

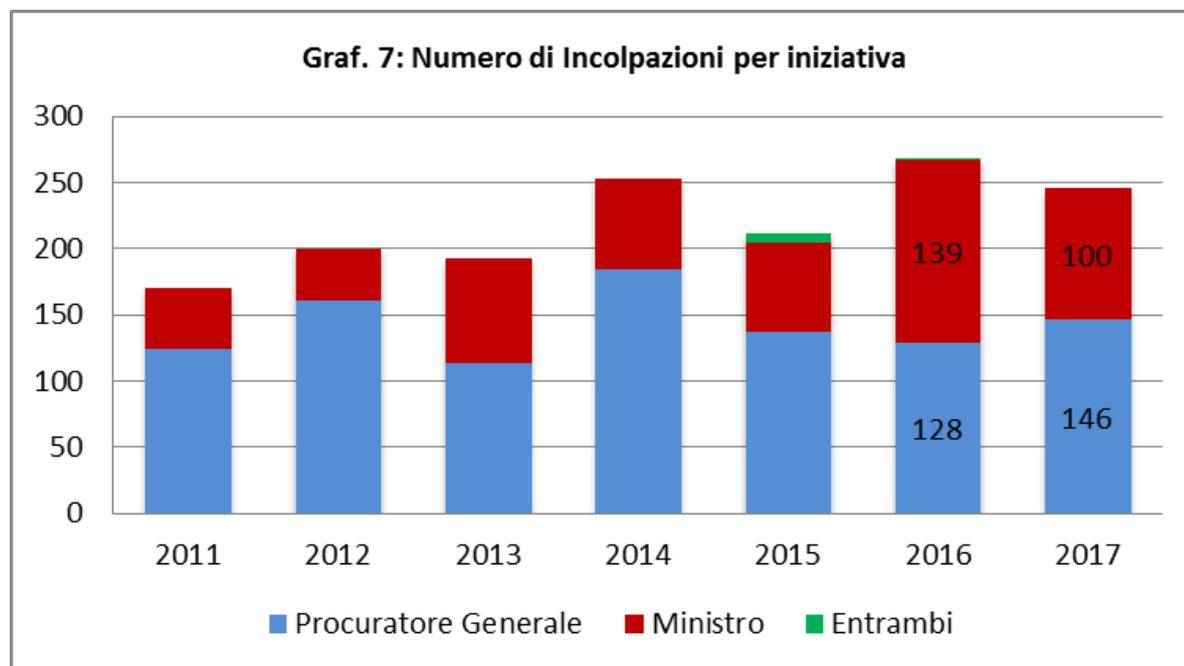
Analogamente, osservando le funzioni svolte dai magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare, i magistrati requirenti incolpati lavorano prevalentemente negli uffici giudiziari del Sud e Isole (59,1%), mentre diminuisce la percentuale di quelli che svolgono la loro attività nei distretti del Nord (dal 30,4% nel 2016 al 18,2% nel 2017). Per quanto riguarda i magistrati giudicanti, si registra una situazione stabile rispetto al 2016, dove comunque risulta elevata la percentuale dei magistrati incolpati che svolgono la loro attività nei distretti del Sud Italia (quasi il 59%).

Nel grafico 6 è illustrato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio e quella dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare.



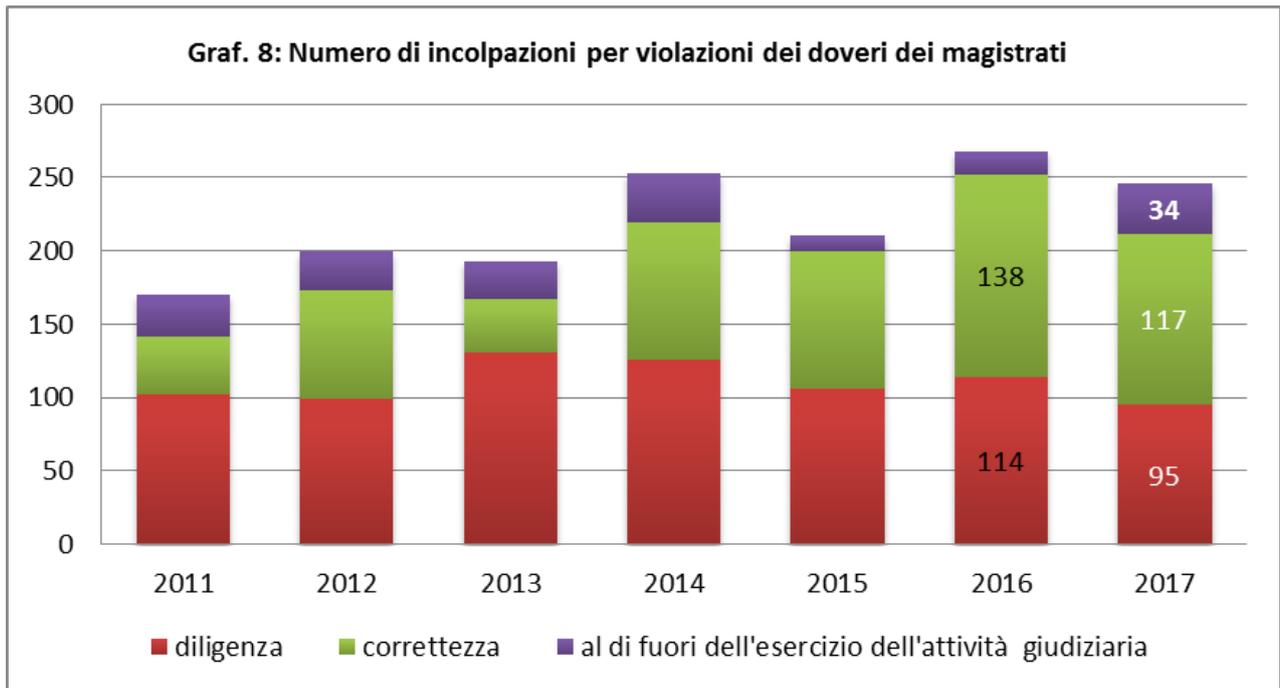
Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Nel 2017, il numero totale di illeciti contestati diminuisce rispetto al valore di picco del 2016, passando da 268 a 246, soprattutto per effetto del più moderato numero di azioni disciplinari richieste da parte del Ministro.



Il 47,6% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 38,6% della diligenza e quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria⁴ rappresentano il restante 13,8%, più del doppio rispetto a quelle rilevate nel 2016. Infatti, il numero totale delle violazioni pertinenti il comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria, tra il 2016 e il 2017, passa da 16 a 34, considerando sia quelle su iniziativa del Procuratore generale (da 12 diventano 25) sia quelle su iniziativa del Ministro (da 4 diventano 9). Le violazioni del dovere della diligenza e della correttezza, invece, diminuiscono nell'anno decorso, in controtendenza rispetto al 2016 (come illustrato nel grafico 8).

⁴Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: *abuso della qualità e della funzione, affidamento indebito di attività proprie del magistrato, astensione e omissione di atti dovuti, comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi per una parte, corruzione, interferenza, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario, rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici, comportamenti scorretti*. Tra le violazioni della diligenza si considerano: *difetto di motivazione, ritardo nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione, travisamento dei fatti (dal 2016) Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata*.



La tabella 8 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2011- 2017, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Ministro diminuisce, passando da 55 incolpazioni nel 2016 a 41 nel 2017. Nell'ambito del dovere della diligenza, le proposte del Ministro diminuiscono da 80 a 50. Corrispondentemente, le azioni disciplinari promosse dal Procuratore generale nell'ambito delle violazioni della correttezza diminuiscono da 82 a 76, mentre aumentano, da 34 a 45, le proposte di azioni disciplinari per violazioni della diligenza ed il loro peso relativo passa dal 29,8% del 2016 al 47,4% del 2017.

**Tab. 8 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri (Correttezza e Diligenza) e iniziativa.
Anni 2011- 2017**

Violazioni	Anni	Iniziativa			Totale
		Procuratore Generale	Ministro	Entrambi	
CORRETTEZZA	2011	37	3		40
	2012	63	11		74
	2013	33	3		36
	2014	80	14		94
	2015	72	16	6	94
	2016	82	55	1	138
	2017	76	41		117
DILIGENZA	2011	61	41		102
	2012	72	27		99
	2013	56	75		131
	2014	75	51		126
	2015	54	51	1	106
	2016	34	80		114
	2017	45	50		95

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato risulta essere la “*violazione di norme processuali penali e civili*” (16,7%) e a seguire il “*ritardo nel deposito di provvedimenti*”, che rappresenta il 9,8% del totale delle incolpazioni.

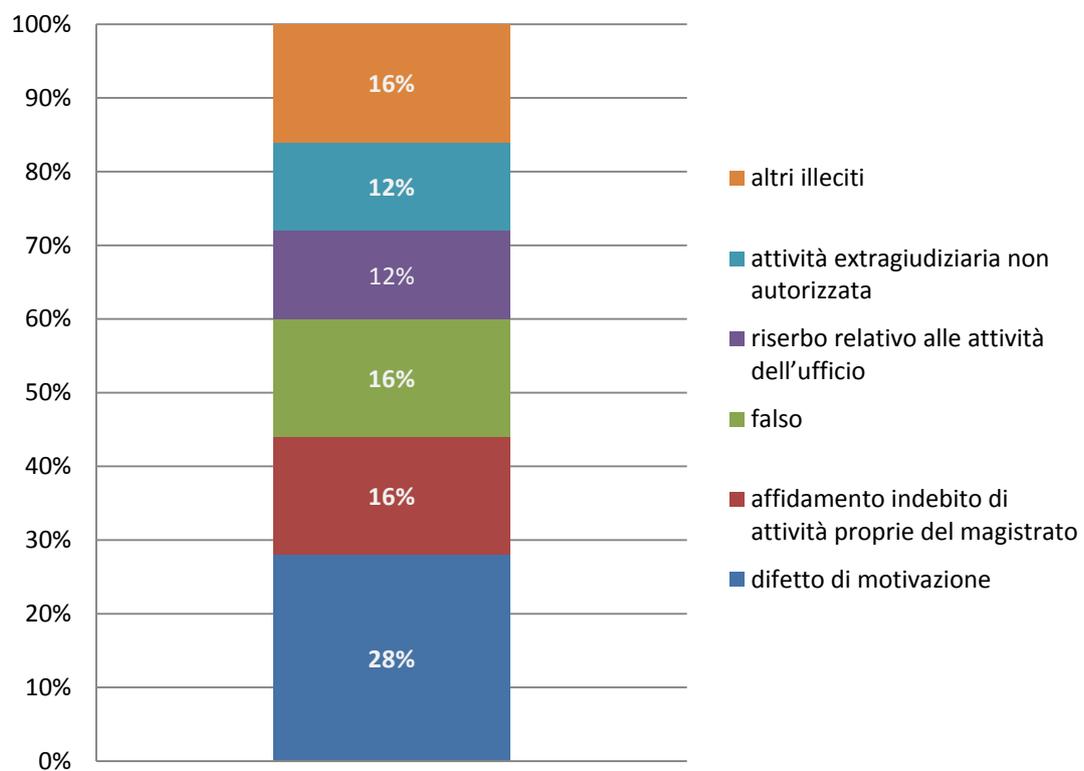
Sono invece violazioni del dovere della correttezza e dei comportamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività giudiziaria gli illeciti disciplinari come la scorrettezza, atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi e ingiuria o diffamazione e/o altri reati. Esse nell’anno decorso rappresentano complessivamente il 35,8% del totale degli illeciti disciplinari.

Tab. 9 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno

Illecito disciplinare	Anno				
	2017	2016	2017	2016	
	Numero		%		
violazione di norme processuali penali e civili	41	43	16,7%	16,0%	↑
scorrettezza	36	39	14,6%	14,6%	=
ingiuria o diffamazione e/o altri reati	31	18	12,6%	6,7%	↑
ritardi nel deposito di provvedimenti	24	32	9,8%	11,9%	↓
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	21	22	8,5%	8,2%	↑
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	16	24	6,5%	9,0%	↓
astensione e omissione di atti dovuti	13	14	5,3%	5,2%	↑
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	10	11	4,1%	4,1%	=
tardiva o mancata scarcerazione	10	7	4,1%	2,6%	↑
abuso della qualità e della funzione	9	10	3,7%	3,7%	=
interferenza	6	10	2,4%	3,7%	↓
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	2	7	0,8%	2,6%	↓
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	2	0	0,8%	0,0%	=
altro	25	31	10,2%	11,6%	↓
Totale incolpazioni	246	268	100,0%	100,0%	

Fino al 2015, le violazioni come atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi, interferenza, scorrettezza erano comprese nella voce Altro. Dal 2016 in poi nella voce Altro sono comprese anche le nuove incolpazioni inserite nell'ambito del dovere della diligenza come difetto di motivazione e travisamento dei fatti. La composizione delle principali voci della categoria Altro, nell'anno decorso, è rappresentata nel grafico 9.

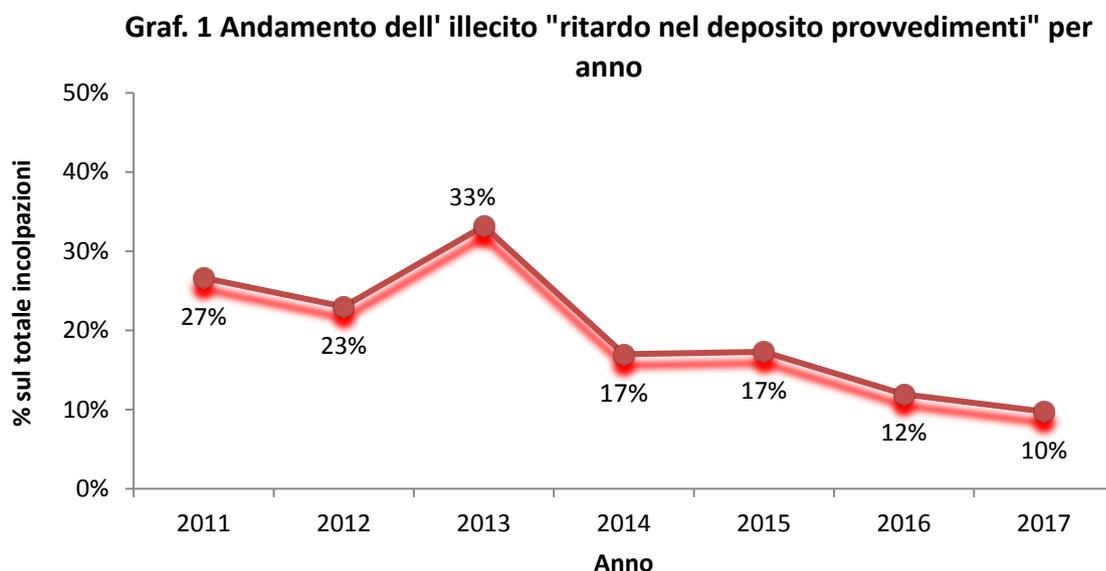
Graf. 9 - Composizione ALTRO



PARTE II

ANALISI INCOLPAZIONI PER “RITARDO NEL DEPOSITO DI PROVVEDIMENTI”

La serie storica dell’illecito analizzato (grafico 1) presenta un andamento decrescente dal 2013 (33% del totale delle incolpazioni) in poi. Il peso percentuale degli illeciti per “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” diminuisce anche nel 2017 ed è pari al 10% del totale delle incolpazioni.



Nel 2017 il numero assoluto dei magistrati incolpati per ritardo nel deposito dei provvedimenti è pari a 24 e il peso di questi sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare diminuisce dal 27,4% del 2016 al 21,4% dell’anno decorso.

**Tab. 1 – Numero dei magistrati giudicanti
oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno**

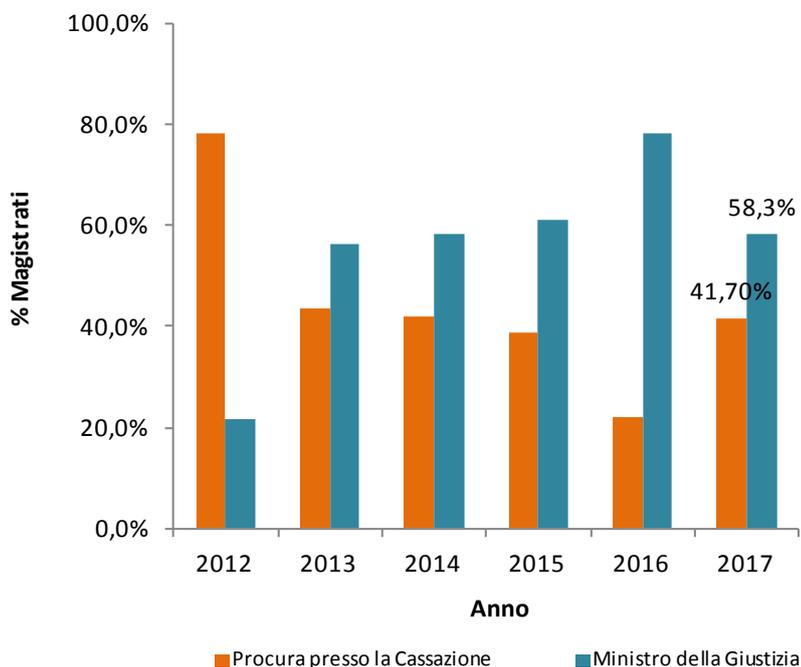
ANNI	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare		
	totale	di cui per "ritardi nel deposito provvedimenti"	%
2012	101	46	45,5%
2013	130	64	49,2%
2014	141	43	30,5%
2015	93	36	38,7%
2016	117	32	27,4%
2017	112	24	21,4%

La percentuale dei magistrati per i quali l'azione disciplinare avviene su iniziativa del Procuratore generale aumenta per il 2017 passando dal 21,9% al 41,7%, a fronte di una diminuzione di quella su iniziativa del Ministro, che passa dal 78,1% al 58,3% (vedi tabella 2).

**Tab. 2 – Ripartizione illecito disciplinare per
"ritardo nel deposito di provvedimenti" per iniziativa e anno**

Anno	Procuratore generale	Ministro della giustizia
2012	78,3%	21,7%
2013	43,8%	56,3%
2014	41,9%	58,1%
2015	38,9%	61,1%
2016	21,9%	78,1%
2017	41,7%	58,3%

Graf. 2: Distribuzione magistrati giudicanti incolpati per iniziativa e anno

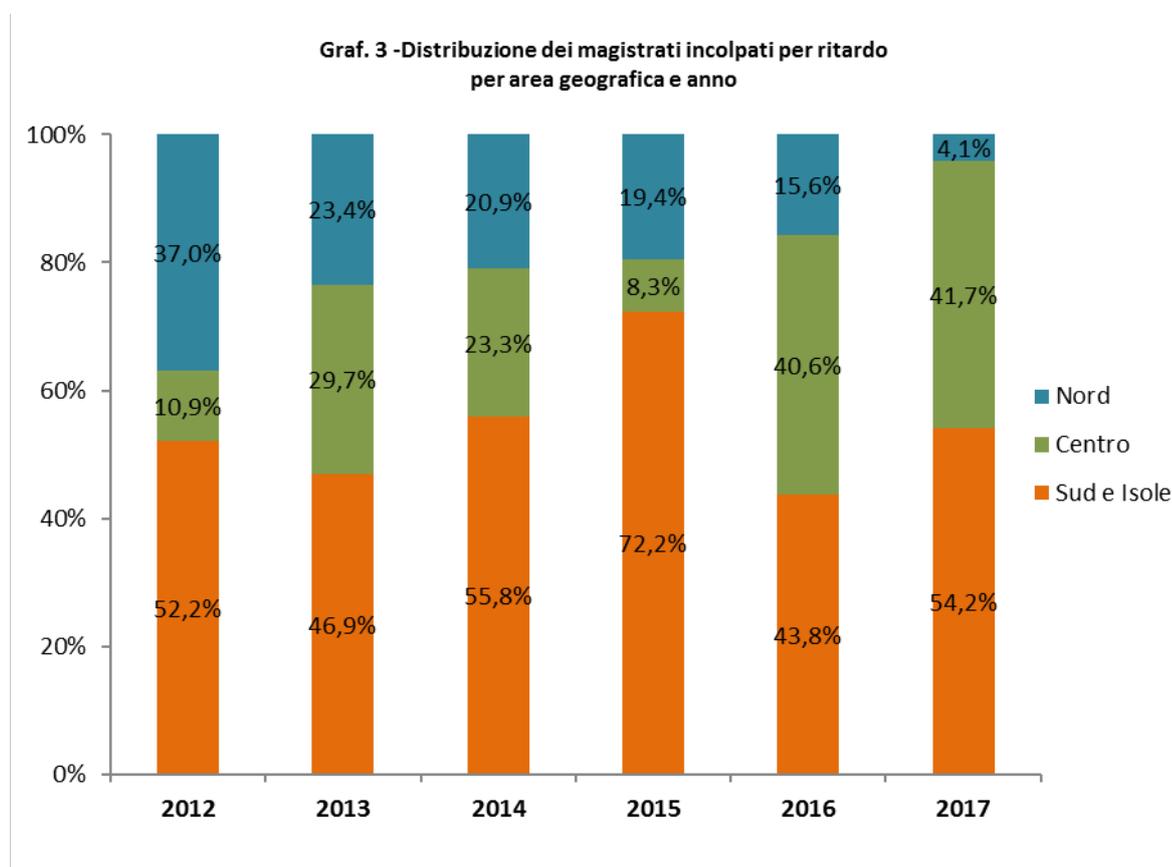


Nel 2017 il numero dei magistrati di genere femminile incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” è minore del corrispondente maschile; i rispettivi pesi percentuali sul totale dei giudicanti incolpati per ritardo sono pari a 37,5% e 62,5% (vedi tabella 3), dato invariato rispetto all’anno precedente.

Tab. 3 – Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere. Anno 2017

genere	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare			
	totale	%	di cui per "ritardi nel deposito provvedimenti"	%
FEMMINE	37	33,0%	9	37,5%
MASCHI	75	67,0%	15	62,5%
Totale	112	100,0%	24	100,0%

L'analisi per area geografica mostra che nel 2017 i magistrati incolpati esercitano prevalentemente l'attività giudiziaria tra i distretti del Centro e del Sud rappresentando il 95,9% del totale degli incolpati per ritardo nel deposito.



Il tribunale ordinario, anche per l'anno decorso, si conferma come l'ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione (75%) di magistrati sottoposti a procedimento per ritardo nel deposito di provvedimenti, vedi tabella 4.

Tab. 4 - Distribuzione magistrati giudicanti incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per ufficio giudiziario e anno

Ufficio giudiziario	Anno					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Corte di appello	3	13	11	5	4	6
Sezione distaccata di Corte d'appello	1	-	-	-	-	-
Tribunale	39	50	32	30	27	18
Tribunale di sorveglianza	-	1	-	-	-	-
Tribunale per i minorenni	2	-	-	-	1	-
Ufficio di sorveglianza	1	-	-	1	-	-
Totale complessivo	46	64	43	36	32	24

Analizzando la ripartizione geografica per ufficio giudiziario, tra il 2016 e il 2017 si nota una generale diminuzione del numero di incolpati per ritardo in tutti gli uffici giudiziari. Rimane pur sempre consistente il numero dei giudicanti incolpati nei tribunali del Centro e del Sud dove si registra la medesima quota percentuale di magistrati per i quali è proposta una azione disciplinare per ritardo nel deposito dei provvedimenti (37,5%).

Tab. 5 - Distribuzione del numero dei magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per area geografica, ufficio giudiziario e anno

Area geografica	Ufficio giudiziario	Anno					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
NORD		17	15	9	7	5	1
	Corte di Appello	1	3	1	2	-	1
	Tribunale	16	11	8	5	5	-
	Tribunale di sorveglianza	-	1	-	-	-	-
CENTRO		5	19	10	3	13	10
	Corte di Appello	5	2	1	-	1	1
	Tribunale	5	17	9	2	12	9
	Ufficio di sorveglianza	-	-	-	1	-	-
SUD E ISOLE		24	30	24	26	14	13
	Corte di Appello	2	8	9	3	3	4
	Sezione distaccata di Corte d'appello	1	-	-	-	-	-
	Tribunale	18	22	15	23	10	9
	Tribunale per i minorenni	2	-	-	-	1	-
	Ufficio di sorveglianza	1	-	-	-	-	-
Totale complessivo		46	64	43	36	32	24

Il tasso specifico di incolpazione per “ritardo nel deposito di provvedimenti” dei magistrati giudicanti in servizio nei tribunali ordinari, per l’anno 2017, è pari a 5 ogni 1.000 magistrati giudicanti.

È stato messo a confronto il numero dei magistrati incolpati per “ritardo nel deposito di provvedimenti” con l’indice percentuale di scoperta rispetto all’organico previsto, rispettivamente nei tribunali ordinari (tabelle 6 e 7) e nelle corti d’appello (tabelle 8 e 9). L’indice di scoperta è ottenuto rapportando il numero dei posti vacanti al numero dei magistrati previsti in organico⁵.

Prendendo in considerazione solo i tribunali ordinari dove ha prestato servizio almeno un magistrato, per il quale è stata promossa l’azione disciplinare relativamente all’illecito “ritardo nel deposito di provvedimenti”, è stata ottenuta la distribuzione per classi di scoperta di tali uffici giudiziari. La “media per tribunale” è calcolata rapportando il numero dei magistrati incolpati per ritardo alla numerosità di ciascuna classe.

I tribunali con indice di scoperta dell’organico maggiore del 15% presentano un numero medio di magistrati incolpati per ritardo nel deposito delle sentenze superiore a quello degli altri tribunali.

In tabella 7 è riportato l’andamento annuale del numero medio di magistrati incolpati per ritardo, secondo le classi di scoperta, negli anni giudiziari dal 2013 al 2017, dalla quale però non si evince una particolare correlazione.

Tab. 6 - Magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso i tribunali ordinari per classi di scoperta dell'organico. Anno 2017

classe di scoperta	Numero Tribunali	numero magistrati incolpati per ritardo	media per Tribunale
+15%	6	13	2,2
< =15%	4	5	1,3

⁵ Fonte dati: CSM - aggiornamento al 3 gennaio 2018.

**Tab. 7 – Serie storica del numero medio di magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso i tribunali ordinari per classi di scopertura dell'organico.
Anni 2013 - 2017**

classe di scopertura	2013	2014	2015	2016	2017
+20%	1,0	1,4	2,5	2,0	1,7
10% - 20%	1,7	1,7	1,1	2,6	1,9
< =10%	2,1	2,0	1,6	1,0	1,0

La tabella 8 restituisce invece l’analoga distribuzione per classi di indice di scopertura delle corti d’appello, dove si è verificato l’illecito “ritardo nel deposito di provvedimenti”. Nell’anno decorso, negli uffici di secondo grado, con indice di scopertura dell’organico maggiore del 10%, il numero medio di magistrati incolpati per ritardo è pari a 2,0, mentre le Corti che presentano una scopertura dell’organico minore del 10% registrano un numero medio pari a 1,0. Dall’analisi della serie storica dal 2013 al 2017 (tabella 9) il numero dei magistrati incolpati per ritardo sembra indipendente dall’indice di scopertura dell’organico.

**Tab. 8 - Magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso le corti d'appello per classi di scopertura dell'organico.
Anno 2017**

classe di scopertura	numero Corti d'appello	numero magistrati incolpati per ritardo	media per Corte d'appello
+ 10%	1	2	2,0
< =10%	4	4	1,0

**Tab. 9 - Serie storica del numero medio di magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso le corti d'appello per classi di scopertura dell'organico.
Anni 2013-2017**

classe di scopertura	2013	2014	2015	2016	2017
+10%	1,3	1,4	1,0	1,0	2,0
< =10%	1,6	1,0	1,0	-	1,0