



*Procura Generale  
della Corte di Cassazione*



*Bilancio  
di responsabilità sociale*

Anno 2018





Procura generale  
della Corte di cassazione

*Bilancio  
di responsabilità sociale*

Anno 2018



# SOMMARIO

## **LE COMPETENZE GIUDIZIARIE E LE ALTRE FUNZIONI**

Uno sguardo d'insieme..... 1

## **IL SERVIZIO CIVILE**

Le funzioni..... 9

L'attività ..... 11

## **IL SERVIZIO PENALE**

Le funzioni..... 17

L'attività ..... 23

## **IL SERVIZIO DISCIPLINARE**

Le funzioni..... 29

L'attività ..... 32

## **L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNI**

Le funzioni..... 39

L'attività ..... 42

## **L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI**

Le funzioni..... 45

L'attività ..... 46

## **IL SERVIZIO DISCIPLINARE FORENSE**

Le attribuzioni della Procura generale..... 49

## **IL SERVIZIO DISCIPLINARE DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA**

Le attribuzioni della Procura generale..... 51

## **GLI ULTERIORI AMBITI DI ATTIVITÀ**

L'UFFICIO DOCUMENTAZIONE – IL SITO *WEB*..... 53

TIROCINI FORMATIVI..... 57

Il tirocinio *ex art. 37*, comma 4, d.l. n. 98 del 2011 ..... 57

Il tirocinio *ex art. 73*, d.l. n. 69 del 2013..... 58

## **L'ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO E LE RISORSE**

Il personale di magistratura..... 61

Il personale amministrativo..... 67

**LE PROSPETTIVE EVOLUTIVE**..... 71

# LE COMPETENZE GIUDIZIARIE E LE ALTRE FUNZIONI

## Uno sguardo d'insieme

Molteplici sono le funzioni istituzionali attribuite dall'ordinamento alla Procura generale della Corte di cassazione.

Le stesse, sia in ragione della loro molteplicità che a causa della competenza nazionale dell'Ufficio, non in rapporto di prossimità con una ristretta collettività bensì in relazione con l'intera comunità nazionale, non sono conosciute appieno.

Il presente documento – fortemente voluto dal Procuratore generale per attribuire concretezza al principio di trasparenza verso i consociati dell'agire dell'amministrazione giudiziaria, secondo le indicazioni espresse anche dal Consiglio superiore della magistratura, e realizzato, per la prima volta, con uno sforzo che ha visto impegnate varie componenti dell'Ufficio – si propone dunque di illustrare le funzioni della Procura generale, l'organizzazione della stessa, le risorse impegnate nei singoli settori e le attività di rilievo compiute. Queste ultime saranno oggetto di approfondimento in separati contributi tematici.

In altri termini, il presente bilancio ha, nella sua natura intrinseca, lo scopo di favorire un quadro sintetico, chiaro e trasparente dell'attività per rendere visibili i risultati in termini di efficienza ed efficacia.

Prima di esaminare ciascuno degli indicati aspetti, cominciando dalle singole funzioni istituzionali (che saranno trattate nello specifico nei paragrafi seguenti), è necessario uno sguardo d'insieme sulle attribuzioni che competono all'Ufficio.

L'art. 2 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 di ordinamento giudiziario prevede che *“presso la corte di cassazione, le corti di appello, i tribunali ordinari e i tribunali per i minorenni è costituito l'ufficio del pubblico ministero”*.

Le funzioni attribuite al pubblico ministero si diversificano in ragione dell'ufficio giudiziario presso il quale sono esercitate, in virtù del necessario parallelismo con il corrispondente giudice.

Quelle del pubblico ministero presso la Suprema Corte sono particolarmente ampie, in ragione della peculiare posizione attribuita dalle disposizioni ordinamentali alla Procura generale quale organo, per un verso, titolare di funzioni presso il giudice di legittimità, dunque chiamato a contribuire all'assolvimento del compito di uniforme interpretazione della legge demandato alla Corte di cassazione e, per altro verso, collocato, seppure non in senso gerarchico, al vertice (requirente) del sistema processuale.

Da ciò derivano estese attribuzioni, sia in materia civile che in materia penale (le quali, come anticipato, saranno esaminate nei paragrafi successivi).

Alla Procura generale competono, inoltre, fondamentali attribuzioni in un altro settore: quello disciplinare.

La funzione disciplinare è in linea generale definibile quale attività di controllo *ex post* sulla responsabilità professionale dei magistrati ordinari; nello specifico, essa consiste nel potere di accertamento e repressione della violazione degli obblighi e doveri del magistrato, idonea sia a realizzare l'esigenza dello Stato di garantire correttezza, prestigio e autorevolezza alla essenziale – in ogni democrazia – funzione giurisdizionale, evitando che essa sia pregiudicata da condotte tipizzate *ex lege* (connotate da negligenza o imperizia o parzialità, e, comunque, consistenti nell'infrazione a regole di condotta anche extrafunzionali) di coloro che sono chiamati a esercitarla, sia a fungere da strumento di tutela dei cittadini contro possibili degenerazioni nell'amministrazione della giustizia.

Un ruolo centrale in tale funzione è riservato dal legislatore alla Procura generale della Corte di cassazione, essendo attribuita al Procuratore generale la titolarità dell'azione disciplinare e lo svolgimento, nel relativo procedimento, delle funzioni di pubblico ministero.



L'ambito di attribuzioni dell'ufficio non si limita ai suddetti settori civile, penale e disciplinare ma si estende a versanti di rilievo in prospettiva sia interna sia sovranazionale.

Sotto il primo profilo vanno evidenziate le attribuzioni al Procuratore generale della Corte di cassazione di poteri di vigilanza e impulso, esercitabili tramite i Procuratori generali dei distretti, sull'attività organizzativa (e sui conseguenti risvolti processuali) dei Procuratori della Repubblica in tema di uniforme e corretto esercizio dell'azione penale, nonché di attuazione del giusto processo e, infine, di puntuale esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici.

Quanto al settore sovranazionale, basti qui rilevare che la Procura generale partecipa a importanti assise del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea (quali la Rete dei Procuratori generali delle Corti Supreme degli Stati dell'Unione europea, il *Forum* consultivo dei Procuratori generali e il Comitato consultivo dei Procuratori europei) sui temi di lotta alla criminalità e di cooperazione giudiziaria in materia sia civile che penale, anche in vista della piena operatività dell'istituito Ufficio europeo del pubblico ministero, organo in prospettiva idoneo a superare le difficoltà tuttora esistenti nella cooperazione penale tra Stati.

In tale contesto l'Ufficio procede anche mediante protocolli d'intesa, come quello recentemente stipulato con la Corte europea dei diritti dell'uomo e quello che verrà sottoscritto, proprio in occasione della presentazione del bilancio di responsabilità sociale, con la Banca europea per gli investimenti.

Le citate attribuzioni sono, per un verso, eterogenee ma, per altro verso, connotate da evidenti punti di contatto, nei quali è frequente l'integrazione tra l'osservazione "interna" al sistema giudiziario italiano e i risultati del confronto e degli scambi sul piano internazionale, come risulta evidente sol che si consideri come le competenze organizzative in materia di giusto processo vadano

modulate anche sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle sue ricadute nell'ordinamento interno.

A tal fine, le attribuzioni in esame, che si aggiungono a quelle tradizionalmente proprie della Procura generale in ambito processuale civile e penale, nonché in materia disciplinare, sono confluite, così consentendo anche una ottimizzazione delle risorse, in una articolazione unitaria dell'Ufficio – distinta dalle tradizionali strutture (denominate Servizi) civile, penale e disciplinare – dedita stabilmente agli affari interni e a quelli internazionali.

Al Procuratore generale della Corte di cassazione è attribuita, altresì, la sorveglianza sul Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e sulla relativa Direzione nazionale; ufficio, quest'ultimo, istituito "nell'ambito" della Procura generale della Corte di cassazione.

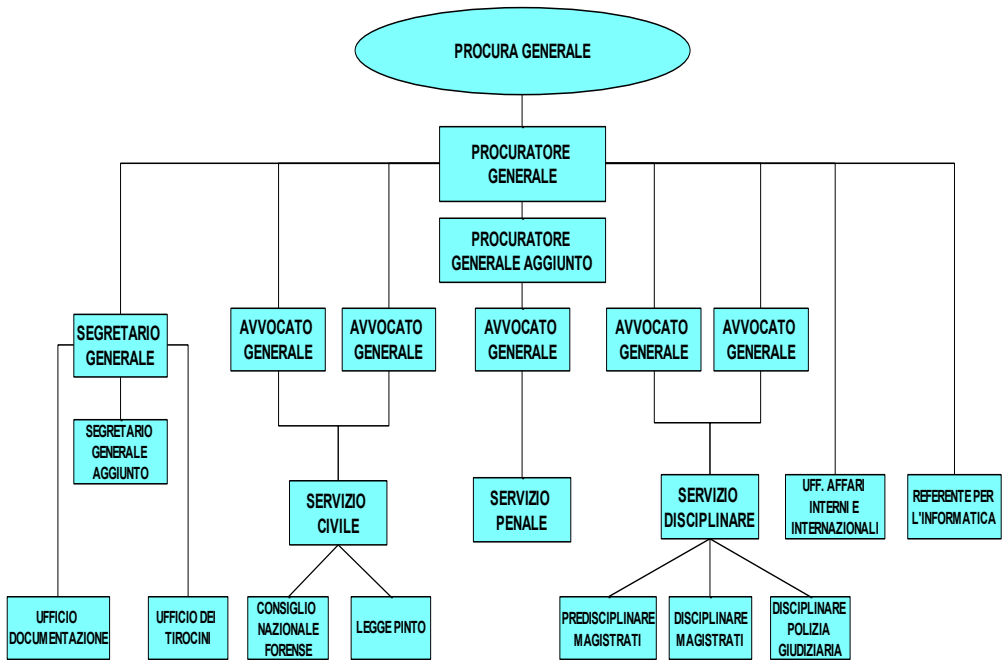
In ordine ai rapporti tra Procura generale della Corte di cassazione e Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, va segnalato che la prima, nell'esercizio delle funzioni penali, contribuisce a garantire che la Direzione nazionale possa pienamente svolgere le proprie funzioni di coordinamento investigativo, e che quest'ultima, a sua volta, contribuisce alle funzioni della prima in vari modi. Attraverso la segnalazione di profili giurisprudenziali necessitanti dell'esercizio delle funzioni di contributo alla nomofilachia della Procura generale, con riguardo a temi di rilievo per il contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso o di matrice terroristica, ovvero con argomenti di riflessione utilizzabili per le già citate attribuzioni della Procura generale ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 e, infine, offrendo apporti nel settore delle relazioni internazionali della stessa.

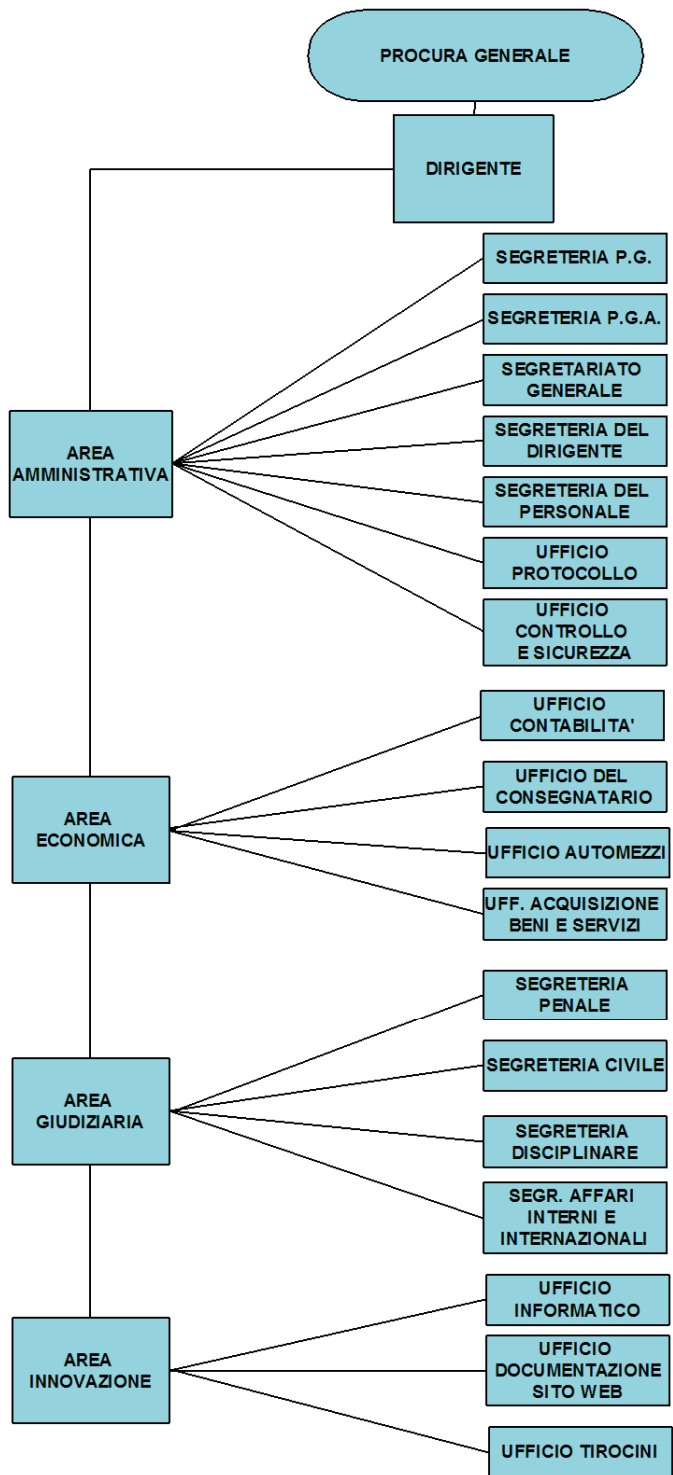
Per concludere, a riprova dell'assoluta peculiarità dell'Ufficio e dell'importanza attribuita nel complessivo contesto ordinamentale al suo vertice, va rammentato che il Procuratore generale, per dettato costituzionale (art. 104, c. 2, Cost.), è componente di diritto del Consiglio superiore della magistratura, organo di governo autonomo

della magistratura medesima al quale è demandato ogni provvedimento riguardante lo *status* dei magistrati ordinari (progressioni in carriera, trasferimenti, attribuzione di incarichi direttivi ed altro), nonché l'assetto organizzativo degli uffici giudiziari.



L'organizzazione della Procura generale, necessariamente composita, alla luce delle molteplici attribuzioni innanzi delineate, è sintetizzata, sia nella sua componente di magistratura che amministrativa, nei successivi organigrammi.







### Le funzioni

Nel giudizio civile di cassazione l'intervento del pubblico ministero nelle udienze pubbliche è stabilito dalla legge in relazione alla funzione istituzionale di uniformità dell'interpretazione del diritto attribuita alla Corte, con una esaltazione dei caratteri di imparziale organo di giustizia della Procura generale, chiamata a collaborare all'attuazione dell'ordinamento in maniera indipendente rispetto agli interessi concreti delle parti del giudizio.

Come più analiticamente sarà illustrato in uno dei contributi dedicati a tali funzioni, le riforme più recenti in materia di processo civile di legittimità muovono nel senso sopra indicato, avendo sostituito all'impianto "classico" dell'Ufficio quale rappresentante del pubblico ministero presso la Corte, chiamato a intervenire e concludere indiscriminatamente in tutte le cause civili, un quadro più articolato ma al contempo maggiormente coerente con l'obiettivo della cooperazione istituzionale della parte pubblica con il giudice di ultima istanza, ruolo svolto dall'organo di giustizia nell'ottica della proposizione di principi di diritto funzionali a risolvere contrasti interpretativi o anche a prevenirli con riguardo a temi sensibili e di interesse generale.

In sintesi attualmente l'Ufficio non partecipa, *ex lege*, alla trattazione delle cause trattenute presso la sezione civile (Sesta), operante come "filtro" di ingresso dei giudizi destinati a trattazione semplificata e con evidenza di soluzione; interviene facoltativamente nelle cause da trattare nelle adunanze in camera di consiglio, che non presentano aspetti di "particolare rilevanza" di diritto (nuovi artt. 377 e 380 *bis*.1 c.p.c.); interviene obbligatoriamente nelle cause che invece presentano tali aspetti e sono trattate in pubblica udienza.

Come è evidente, l'ipotesi di maggior complessità è quella illustrata per seconda, giacché la facoltatività, al pari di ogni ipotesi di

discrezionalità nell'esercizio di un potere a opera di una parte pubblica e imparziale quale il pubblico ministero, comporta numerose questioni da risolvere.

Essa, peraltro, è proprio la fattispecie che esalta e mette alla prova lo scopo ultimo di un bilancio di responsabilità sociale: rendere conto ai cittadini in modo trasparente delle scelte operate e delle ragioni delle medesime, potendo altrimenti apparire non comprensibile l'agire dell'Ufficio.

La Procura generale ha voluto sin da subito stabilire regole sul se e sul quando intervenire, adottando precisi criteri di selezione, mediante l'elaborazione di linee-guida, nonché creando una struttura avente la funzione di spoglio preventivo dei ricorsi destinati alle adunanze camerali, per individuare di volta in volta i giudizi nei quali l'intervento risulti necessario o utile, secondo canoni di rilevanza auto-determinati.

Per l'illustrazione della accennata struttura e della funzione selettiva inerente, si rinvia allo specifico contributo.

Qui basti considerare che l'azione dell'Ufficio è ispirata a convogliare le limitate risorse umane disponibili, mediante gli opportuni assetti organizzativi, verso quei giudizi che riguardino temi e questioni suscettibili di dare luogo a definizioni che, trascendendo il singolo caso, assumano valore di principio applicabile a un'ampia serie di situazioni e rapporti, in particolare nel caso si tratti di temi aventi significativa incidenza, oltre che giuridica, anche sociale ed economica.

Nel contesto delle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla Procura generale, in definitiva ispirate a garantire l'esigenza di prevedibilità dell'agire giudiziario, si colloca, inoltre, la funzione di impulso per l'enunciazione, da parte della Corte di cassazione, di principi di diritto "*nell'interesse della legge*" (art. 363 c.p.c).

Nelle udienze pubbliche, dinanzi alle Sezioni Unite come alle Sezioni semplici, l'Ufficio può affrontare lo specifico tema di diritto solo nell'ambito del perimetro tracciato dalla formulazione del ricorso, con i limiti derivanti dalle preclusioni processuali. Lo spazio per l'operatività



dell'art. 363 c.p.c., invece, si colloca fuori da questi limiti, nel senso che, anche laddove un ricorso non vi sia, è comunque possibile attivare l'affermazione di diritto corretta, valida quale generale regola di orientamento applicabile a una serie indefinita di casi.

L'istituto, per lungo tempo inapplicato e poi solo sporadicamente azionato, è stato oggetto di una ragionata programmazione dell'attività nel settore, anche mediante la strutturazione, nell'ambito del servizio civile, di una articolazione organizzativa snella, deputata ad acquisire fonti di conoscenza ai fini della formulazione delle richieste in questione.

In conclusione, l'Ufficio è impegnato ad adottare ogni utile accorgimento volto ad evitare che la effettività della funzione requirente in materia civile risenta, in negativo, delle straordinarie dimensioni del contenzioso pendente, con l'obiettivo di continuare a contribuire in modo determinante all'essenziale funzione nomofilattica e di controllo della legalità dei processi attribuita alla Corte di cassazione, secondo modalità di esercizio delle funzioni attribuite al Procuratore generale analoghe a quelle praticate dalle parti pubbliche operanti in altri ordinamenti europei innanzi alle Corti Supreme.

In ordine alla strutturazione del servizio va osservato che tutti i magistrati del settore civile svolgono le attribuzioni sopra indicate, quanto alla partecipazione alle udienze pubbliche e alla redazione di requisitorie scritte, mentre la selezione preventiva dei ricorsi è affidata a un ristretto numero di magistrati che operano in stretto coordinamento con gli Avvocati generali preposti al servizio.

## L'attività

È opportuno svolgere una sintetica analisi statistica dei dati riguardanti le attività svolte dal servizio civile, con l'avvertenza metodologica che, sulla stessa, incidono le modifiche processuali e organizzative che hanno interessato il settore.

Il numero delle pubbliche udienze dinanzi alle sezioni semplici, pari a 282, è in ulteriore e significativa riduzione rispetto al 2017 (387), anno, questo, in cui si è registrata la netta inversione di tendenza derivante dall'applicazione piena del nuovo rito camerale (nel 2016 erano state infatti celebrate 792 udienze). Il dato non muta neppure ove si considerino le udienze "miste", parte in forma pubblica e parte camerale, in numero di 59 nell'anno.

Cresce, corrispondentemente, il numero delle adunanze camerali, pari a 577 (che diventa di 636 se si calcolano le udienze/adunanze "miste" citate) rispetto alle 376 del 2017, e ciò conformemente alla prospettiva di valorizzazione di questa modalità come sede tendenzialmente ordinaria di definizione della maggior parte dei procedimenti.

Le udienze davanti alle Sezioni Unite sono state 19 rispetto alle 22 del 2017; ciò trova spiegazione nella adozione della forma camerale anche presso il collegio a Sezioni Unite, con 3 adunanze complessive (e 109 ricorsi trattati); si tratta di un dato in presumibile variazione crescente nel futuro.

Il dato complessivo aggregato (udienze più adunanze, sia dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite), poi, espone un non irrilevante aumento (157 in più) rispetto all'anno precedente, a conferma della utilizzazione del modello camerale della riforma come strumento – anche – di eliminazione del carico gravante sulla Corte.

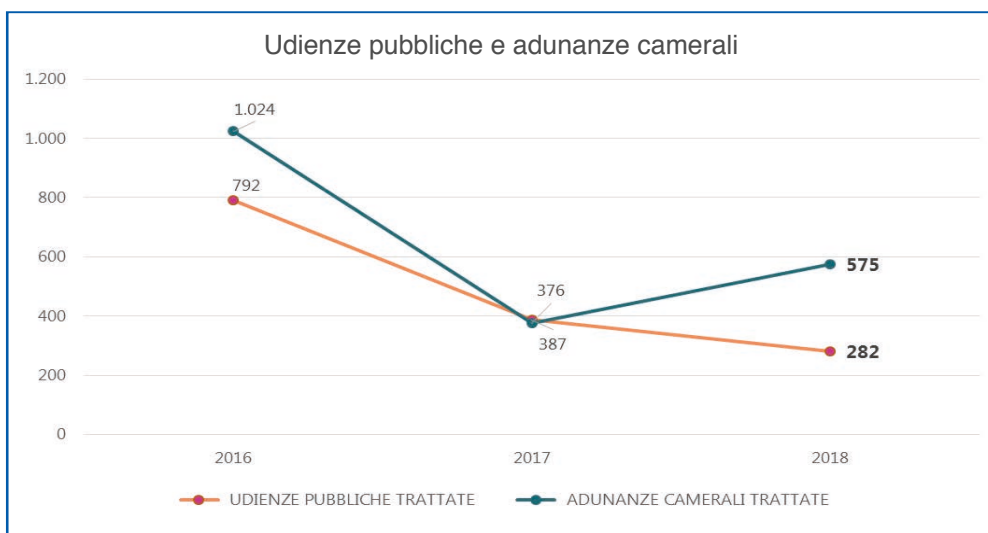
La cifra dei ricorsi trattati nelle due sedi in discorso, udienze pubbliche e adunanze camerali, offre un chiaro segnale di conferma della coesistenza dei due aspetti, di definizione del maggior numero di giudizi (anche per eliminazione dell'arretrato) in adunanza e di ricerca della elaborazione nomofilattica nell'udienza. Ciò dà conto della inversione quantitativa tra udienze e adunanze, in coerenza con quelle che sono individuabili come le idee di fondo della riforma del 2016. Infatti, dinanzi alle sezioni semplici, in udienza pubblica sono stati trattati dall'Ufficio 7.672 ricorsi (erano 9.558 nel 2017), in adunanza 14.791 ricorsi (erano 12.401 nel 2017), con un rapporto che si approssima ormai alla misura di 1:2.

Il numero dei ricorsi complessivi trattati nel 2018 rispetto a quelli esaminati nel 2017, peraltro, non appare significativamente aumentato, posto che tale dato è pari a 22.463 ricorsi nell'anno appena trascorso e a 21.959 in quello precedente.

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art. 380 bis.1 c.p.c.* svolti dinanzi alle sezioni semplici è di 2.315 (erano 2.263 nel 2017), il che equivale a una proporzione del 15,65% sull'intero (dato analogo si registra nelle adunanze camerali dinanzi alle Sezioni Unite, in cui la percentuale è di poco inferiore al 15%).

Di seguito la illustrazione grafica di queste attività.

<b>INTERVENTO DEL PM IN UDIENZA</b>	
<b>UDIENZE PUBBLICHE TRATTATE</b>	<b>282</b>
<b>UDIENZE PUBBLICHE TRATTATE DAVANTI LE SEZIONI UNITE</b>	<b>19</b>
<b>UDIENZE PUBBLICHE MISTE TRATTATE</b>	<b>59</b>
<b>ADUNANZE CAMERALI TRATTATE</b>	<b>577</b>
<b>ADUNANZE CAMERALI TRATTATE DAVANTI LE SEZIONI UNITE</b>	<b>3</b>
<b>INCREMENTO UDIENZE RISPETTO AL 2017</b>	<b>+157</b>



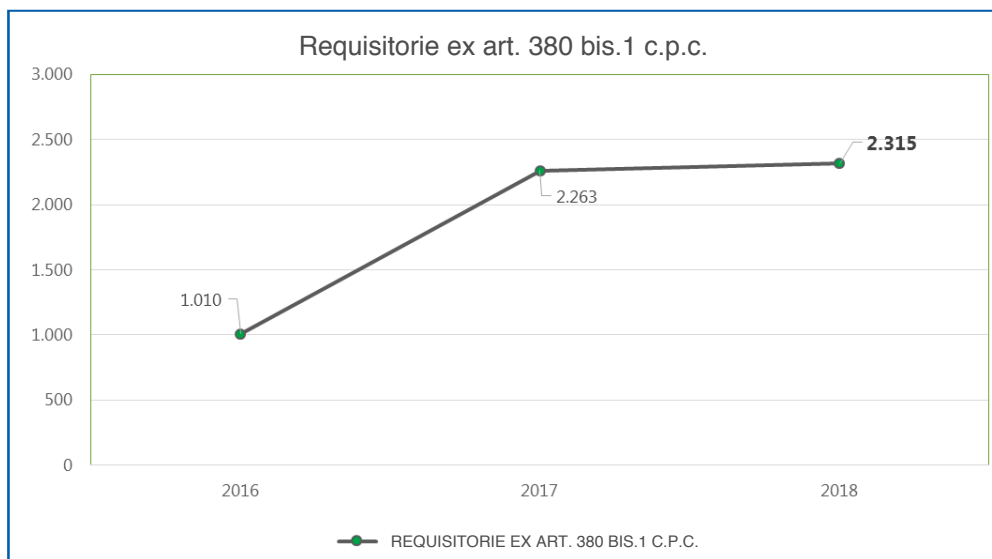
## RICORSI PERVENUTI

RICORSI PUBBLICA UDIENZA	7.672
RICORSI ADUNANZE CAMERALI	14.791
RICORSI ADUNANZE CAMERALI SEZIONI UNITE	109
RICORSI CAMERALI RIMESSI IN PUBBLICA UDIENZA	575



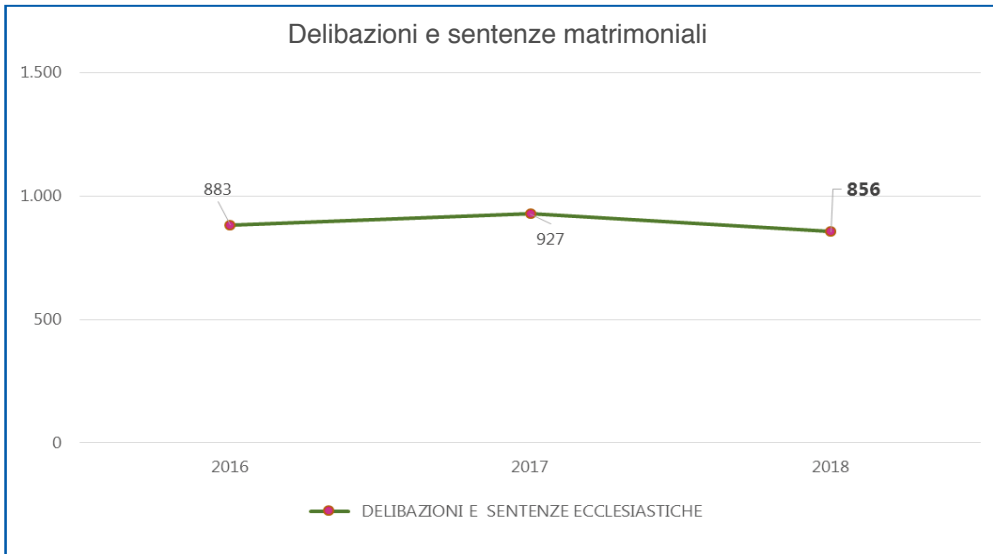
## REQUISITORIE

REQUISITORIE <i>EX ART. 380 BIS.1 C.P.C.</i>	2.315
REQUISITORIE <i>EX ART. 380 BIS.1 C.P.C. SEZIONI UNITE</i>	16
REGOLAMENTI DI GIURISDIZIONE	193
REGOLAMENTI DI COMPETENZA	436
REQUISITORIE <i>EX ART. 380 TER C.P.C.</i>	576



## ALTRO

ATTI NOTIFICATI	1.231
SENTENZE E DELIBAZIONI	856
ISTANZE <i>EX ART. 363 C.P.C.</i>	7



### Le funzioni

Le attribuzioni del pubblico ministero in materia penale sono stabilite dall'art. 74 Ord. Giud., il quale, tra l'altro, prevede che *“il pubblico ministero inizia ed esercita l'azione penale”* e che *“un rappresentante del pubblico ministero interviene a tutte le udienze penali delle corti e dei tribunali ordinari. In mancanza del suo intervento, l'udienza non può aver luogo”*.

In ordine, invece, al riparto delle attribuzioni tra gli uffici operanti nei diversi gradi, norma di riferimento è l'art. 51, c. 1, c.p.p., secondo la quale le funzioni di pubblico ministero sono esercitate *“nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado dai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale; nei giudizi di impugnazione dai magistrati della procura generale presso la corte d'appello o presso la corte di cassazione”*.

In definitiva, la linea di demarcazione tra le funzioni si colloca nella conclusione del primo grado di giudizio.

Difatti, solo al pubblico ministero presso i giudici di primo grado, sono tipicamente affidate la potestà inquirente e requirente, ossia di esercizio dell'azione penale, con le connesse attribuzioni in materia di indagini.

Solo gli uffici inquirenti di primo grado, peraltro, sono i diretti destinatari del precetto costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, posto che l'art. 112 Cost. impone l'esercizio dell'azione, ossia l'atto di instaurazione del processo, non già la prosecuzione del giudizio nei successivi gradi, che sono solo eventuali.

Quest'ultima considerazione assume peculiare rilievo in merito alla disputa circa la natura del pubblico ministero, da taluni qualificato, facendo leva sulla disposizione che gli affida il compito di vegliare *“alla osservanza delle leggi”* e *“alla pronta e regolare amministrazione della*

*giustizia*” (art. 73 Ord. Giud.), “organo di giustizia”, con ciò sottolineandosi come esso non sia portatore di uno specifico interesse istituzionale ad un determinato esito del processo, nello specifico la condanna dell’imputato; da altri ritenuto, invece, muovendo dal complessivo sistema processuale penale, portatore di tale precipuo interesse, quale “pubblica accusa”, per definizione parte contrapposta all’imputato.

Orbene, va subito chiarito che le accennate espressioni colgono ciascuna solo uno dei due differenti profili della natura composita del pubblico ministero, nel senso che nell’ordinamento italiano esso possiede entrambe le vesti surriferite, essendo la parte deputata a farsi carico dell’accusa ma, al contempo, in quanto organo pubblico, avendo l’onere di agire in modo imparziale e disinteressato rispetto a uno specifico scopo (la condanna dell’imputato), come desumibile: dal dovere di svolgere indagini anche in favore dell’indagato; dalla possibilità di formulare al giudice richiesta di archiviazione all’esito di indagini improduttive sotto il profilo della raccolta di elementi idonei a sostenere l’accusa nel giudizio; infine, una volta instaurato il giudizio, dal potere di chiedere sia la condanna che l’assoluzione dell’imputato.

Ciò posto, in questa sede mette conto rilevare come la suddetta natura composita assuma in grado di legittimità connotazioni tali da rendere sommamente preponderante uno dei due aspetti sottolineati, tanto da consentire di affermare che nel giudizio di cassazione il pubblico ministero riveste natura tale da essere qualificabile, effettivamente, “organo di giustizia” nel senso sopra indicato.

Alla Procura generale della Corte di cassazione, infatti, non solo non competono, analogamente alle Procure generali delle Corti di appello (fatte salve le ipotesi di avocazione delle indagini) e a differenza dei procuratori di primo grado, funzioni di avvio del processo, ma neppure competono funzioni, invece attribuite al pubblico ministero presso il giudice di secondo grado, di ulteriore impulso del processo medesimo, attraverso le impugnazioni.



Infatti, il potere di proporre appello o ricorso diretto per cassazione contro una sentenza (di assoluzione o, in determinati casi, di condanna dell'imputato) di primo grado è attribuito al Procuratore della Repubblica ed al Procuratore generale della Corte di appello; il potere di proporre ricorso per cassazione contro analoga sentenza emessa in grado di appello, solo a quest'ultimo.

Mai tale potere è, al contrario, attribuito ai magistrati della Procura generale della Suprema Corte di cassazione.

Neppure compete loro, in alcun caso, un potere di impugnazione avverso i provvedimenti in materia di libertà personale dell'imputato.

Ove a ciò si aggiunga che i rappresentanti della Procura generale della Suprema Corte, i quali intervengono in tutte le udienze della Corte, a mente dell'art. 74 Ord. Giud. cit., sono assolutamente liberi nel formulare le loro conclusioni, nel senso che non debbono sostenere le ragioni del pubblico ministero ricorrente, diviene evidente come l'Ufficio in questione sia, in grado maggiore di quel che accade per ogni altro Ufficio del pubblico ministero (sia di primo che di secondo grado), "organo di giustizia", avente quale fine istituzionale generale quello di vegliare sulla "osservanza delle leggi" e quale scopo specifico quello di contribuire a che il giudice di legittimità assolva alla funzione nomofilattica demandatagli, ossia ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge (art. 65 Ord. Giud.). Non smentisce tale assunto, semmai contribuendo a rafforzarlo, posto che trattasi di atto finalizzato alla esatta applicazione della legge, l'unico caso nel quale la legge attribuisce al procuratore generale presso la Corte di cassazione, un potere di impulso: trattasi del ricorso straordinario per errore materiale o di fatto di cui all'art. 625 *bis* c.p.p.. Esso, infatti, è proponibile contro le sentenze definitive della Corte medesima, dunque esula dalla fase di cognizione e non è un ordinario mezzo di impugnazione (tant'è che il rimedio può anche essere attivato d'ufficio dalla Corte), intervenendo dopo la formazione della *reiudicata*.

Ai magistrati della Procura generale della Corte di cassazione, è, poi, attribuito un altro fondamentale potere: quello di stabilire, in concreto e in determinati casi, quale sia l'ufficio chiamato ad esercitare specificamente le funzioni attribuite al pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari.

Trattasi di attività per certi versi analoga a quella occorrente per determinare la competenza degli organi giudicanti in caso di conflitti.

Per quel che riguarda i pubblici ministeri il codice di rito parla di contrasti.

Premesso che l'attribuzione di un procedimento ad un determinato ufficio di procura deriva dalla competenza del giudice, nel senso che l'esercizio delle relative funzioni è demandato al pubblico ministero presso il giudice competente per il reato (o per i reati) oggetto del procedimento, tali contrasti possono essere "positivi" e "negativi": i primi insorgono quando più pubblici ministeri rivendicano la titolarità delle funzioni in relazione al medesimo fatto attribuito a una medesima persona, ciascuno ritenendo competente per il reato il giudice presso il quale è istituito; i secondi si verificano nel caso in cui più pubblici ministeri rispettivamente negano la competenza del giudice presso il quale sono istituiti, sempre in ordine al medesimo fatto attribuito alla stessa persona.

La risoluzione dei contrasti, "negativi" e "positivi", è attribuita al Procuratore generale della Corte di appello nel caso in cui il contrasto stesso insorga tra pubblici ministeri operanti nel medesimo distretto di Corte di appello; in tutti gli altri casi, riguardanti contrasti tra pubblici ministeri operanti in distretti diversi, al Procuratore generale della Corte di cassazione (artt. 54 e 54 *bis* c.p.p.).

Analoga disciplina è prevista nel caso in cui il contrasto riguardi procedimenti concernenti reati in materia di criminalità organizzata, con la ulteriore specificazione che, in tali ipotesi, se la decisione spetta al Procuratore generale della Cassazione, questi deve sentire preventivamente il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; se, invece, essa compete al Procuratore generale della Corte di

appello, questi deve informare della propria soluzione il citato Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 54 *ter* c.p.p.).

Alle medesime Autorità è rimessa la determinazione di ultima istanza allorché, sempre nella fase delle indagini preliminari, siano le parti private a dubitare del rispetto dei criteri disciplinanti le attribuzioni funzionali del pubblico ministero. L'indagato e la persona offesa, nonché i rispettivi difensori, infatti, qualora ritengano che il reato oggetto del procedimento appartenga alla competenza di un giudice diverso da quello presso il quale il pubblico ministero che procede esercita le sue funzioni, possono richiedere a quest'ultimo la trasmissione degli atti al giudice ritenuto competente. Nel caso in cui il pubblico ministero procedente ritenga infondata la richiesta, sulla medesima provvederanno, su ulteriore impulso degli interessati, il Procuratore generale della Corte di appello, nel caso in cui il giudice ritenuto competente operi nel medesimo distretto, o il Procuratore generale della Corte di cassazione, in tutti gli altri casi; tali organi determineranno quale ufficio del pubblico ministero debba procedere (anche in tale ipotesi, se si tratta di reati in materia di criminalità organizzata, sarà coinvolto il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo nelle forme prima specificate).

Va, inoltre, osservato che la decisione del Procuratore generale della Suprema Corte (così come quelle dei Procuratori generali presso le rispettive Corti di appello nei casi loro assegnati) ha carattere vincolante per l'ufficio designato nell'ambito delle indagini preliminari (nelle fasi successive, ovviamente, intervenendo un giudice, le questioni di competenza saranno demandate a tale organo), salvo il successivo emergere di fatti modificativi della struttura del reato od integranti altro reato, che comportino la necessità di valutazioni nuove e diverse sotto il profilo della materia o del territorio.

Va ancora rilevato che alla Procura generale della Corte di cassazione competono i provvedimenti esecutivi conseguenti alla cessazione di una misura cautelare, di una misura di sicurezza o di una pena accessoria per effetto di sentenza della Corte di

cassazione, sicché, in questo specifico ambito e nei limiti suddetti, tale ufficio possiede attribuzioni anche in materia di libertà personale.

Va, infine, fatto cenno ad altre attribuzioni del Procuratore generale della Suprema Corte che concorrono a delinearne la già rilevata peculiare posizione ordinamentale.

Il Procuratore generale può richiedere al Presidente della Corte l'assegnazione di un ricorso alle Sezioni Unite, allorché le questioni proposte sono di speciale importanza od occorre dirimere contrasti interpretativi insorti per effetto delle decisioni di singole sezioni (art. 610, c. 2, c.p.p.).

Spetta, inoltre, all'Ufficio il potere di decidere sulla dichiarazione di astensione di un Procuratore generale presso la Corte di appello (art. 52, c. 3, c.p.p.), nonché quello di deliberare sul reclamo proposto avverso il provvedimento con il quale il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo abbia disposto a sé l'avocazione delle indagini relative ad un procedimento concernente reati di criminalità organizzata (art. 371 *bis*, c. 3, lett. h, c.p.p.).

Quanto alla strutturazione del servizio ai fini dell'assolvimento dei numerosi compiti affidati all'Ufficio, va osservato che tutti i magistrati addetti al settore penale intervengono alle udienze pubbliche e alle camere di consiglio che prevedono la partecipazione delle parti davanti alle sezioni penali della Corte, Unite e semplici, secondo criteri che tendono a favorire la sostanziale specializzazione per materia.

Per quanto riguarda i procedimenti trattati in camera di consiglio "non partecipata" e, in generale, tutti i casi che impongono la formulazione di conclusioni mediante provvedimenti scritti, il servizio è suddiviso in gruppi di lavoro, istituiti con ripartizione per materia (ordinamento penitenziario, misure di prevenzione, estradizioni, revisione dei processi, patteggiamenti, contrasti e così via).

I magistrati addetti al servizio penale, infine, secondo criteri di turnazione predeterminati, sono delegati ad emettere, ai sensi dell'art. 626 c.p.p., i provvedimenti attuativi necessari quando, in seguito alla

sentenza della Corte di cassazione, deve cessare una misura cautelare personale o reale, una pena accessoria o una misura di sicurezza.

## L'attività

Nel corso dell'anno 2018, sono stati trattati complessivamente 25.519 ricorsi, in decisivo aumento rispetto all'anno precedente, nel quale il dato si attestava in 22.141 (con un incremento pari al 15,25%).

Sono aumentati sia i ricorsi definiti in pubblica udienza (18.554 a fronte di 16.181 nell'anno precedente), sia ricorsi definiti con il procedimento in camera di consiglio partecipata, pari a 6.965 rispetto a 5.960 nel 2017.

I dati statistici relativi all'anno 2018 fanno registrare, inoltre, un incremento dei procedimenti camerati trattati con il rito cd. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p.; infatti nel 2017 le sopravvenienze erano state 6.861 mentre quest'anno hanno raggiunto il numero di 7.224 (con un incremento del 5,3%).

Le requisitorie scritte depositate nell'anno appena trascorso sono state 6.995, a fronte delle 6.941 dello scorso anno.

Nel corso del 2018 sono stati emessi 632 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 rialzo rispetto all'anno precedente, quando i decreti erano stati 419, con un aumento percentuale del 50,8%.

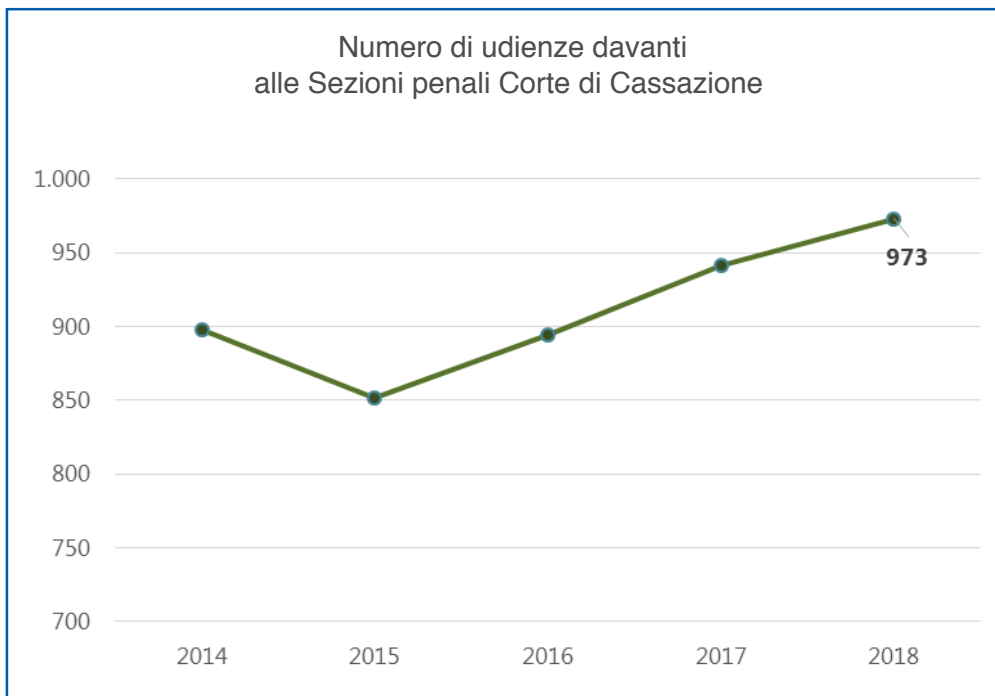
Sono stati adottati 163 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (ancora una volta in incremento del 16,5% rispetto all'anno precedente, in cui erano 136).

In decremento, invece, risultano le richieste di inammissibilità formulate dall'Ufficio nell'ambito dei procedimenti assegnati alla Settima Sezione penale della Corte di cassazione, pari a 133 nel 2018 a fronte delle 294 del 2017 (riduzione del 54,8%).

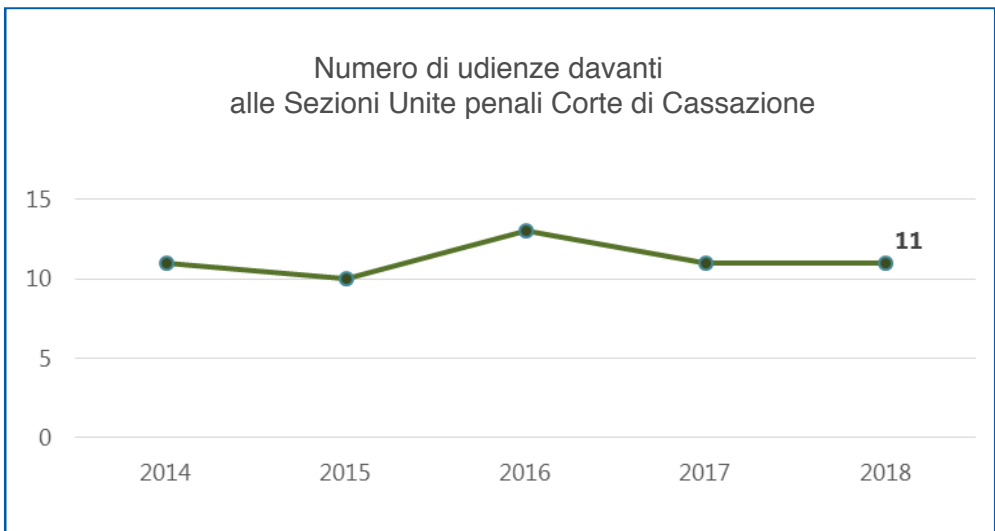
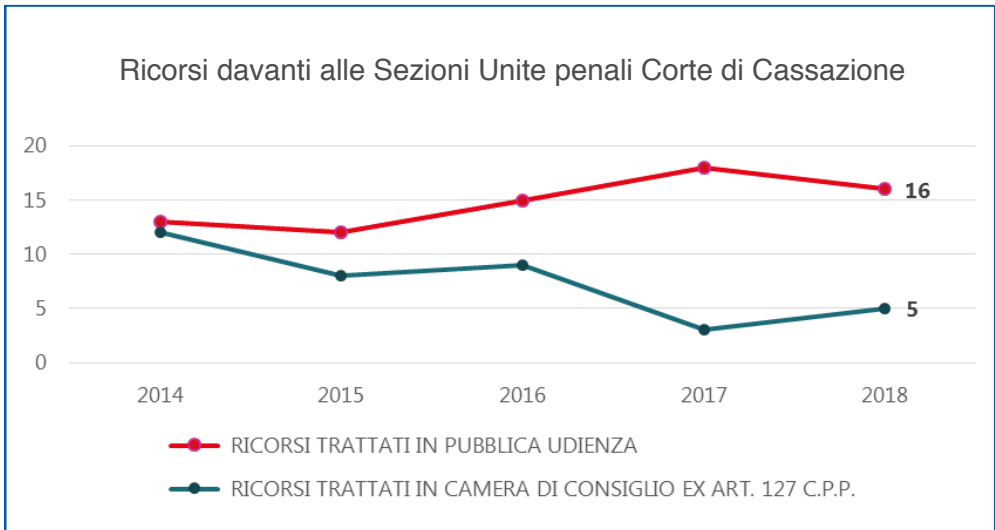
Infine, sono state predisposte 330 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (in diminuzione rispetto alle 497 del 2017; in termini percentuali il decremento è del 33,6%).

Di seguito l'illustrazione grafica delle attività.

<b>UDIENZE PARTECIPATE DAVANTI ALLE SEZIONI PENALI DELLA CORTE DI CASSAZIONE</b>	<b>RICORSI TRATTATI IN PUBBLICA UDIENZA</b>	<b>RICORSI TRATTATI IN CAMERA DI CONSIGLIO EX ART. 127 C.P.P.</b>	<b>TOTALE RICORSI</b>
<b>973</b>	<b>18.538</b>	<b>6.960</b>	<b>25.498</b>



<b>UDIENZE PARTECIPATE DAVANTI ALLE SEZIONI UNITE PENALI DELLA CORTE DI CASSAZIONE</b>	<b>RICORSI TRATTATI IN PUBBLICA UDIENZA</b>	<b>RICORSI TRATTATI IN CAMERA DI CONSIGLIO EX ART. 127 C.P.P.</b>	<b>TOTALE RICORSI</b>
<b>11</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>21</b>



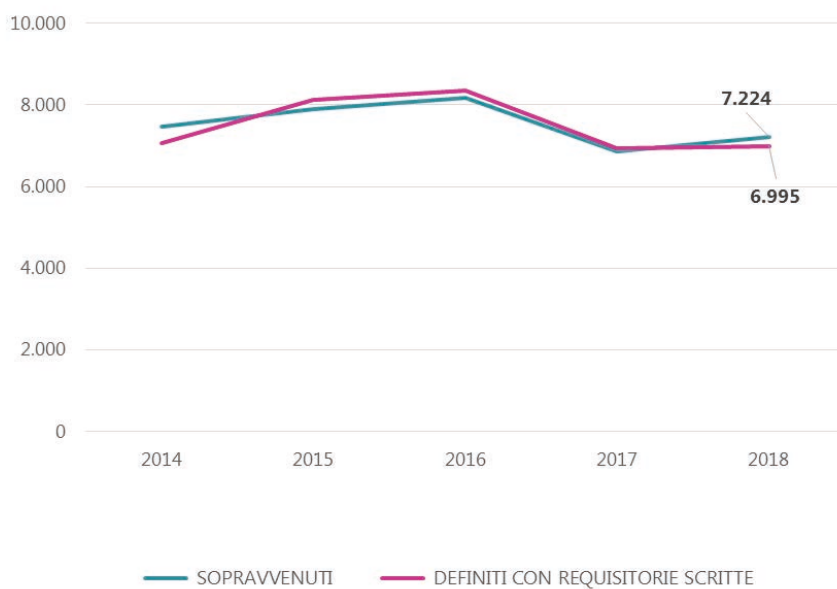
**PROCEDIMENTI CAMERALI  
SOPRAVVENUTI  
EX ART. 611 C.P.P.**

**PROCEDIMENTI DEFINITI  
CON REQUISITORIE SCRITTE  
EX ART. 611 C.P.P.**

**7.224**

**6.995**

Procedimenti camerali ex art. 611 c.p.p.



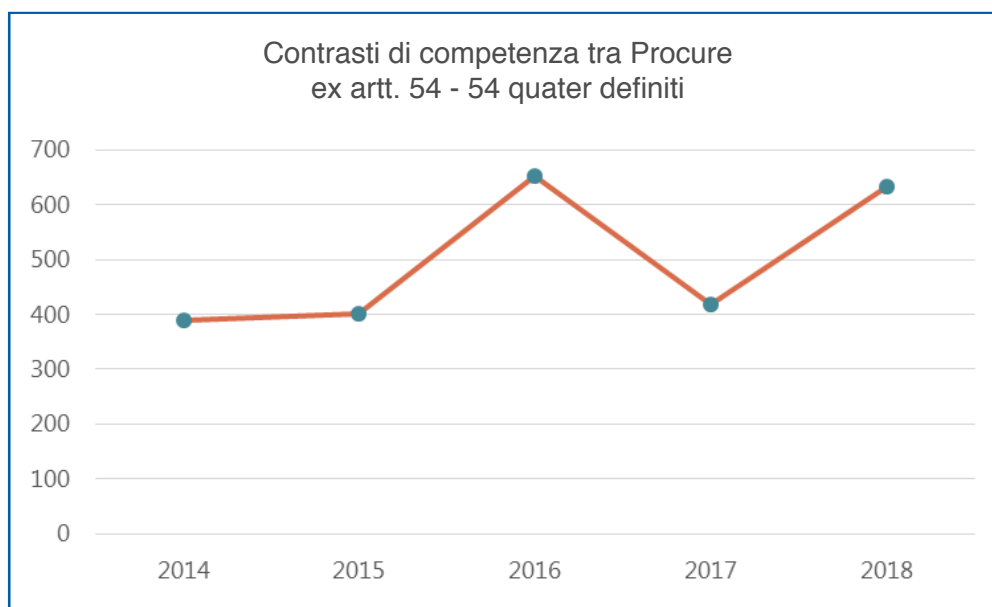


**CONTRASTI DI COMPETENZA  
TRA PUBBLICI MINISTERI  
EX ARTT. 54 - 54 QUATER  
PERVENUTI**

**615**

**CONTRASTI DI COMPETENZA  
TRA PUBBLICI MINISTERI  
EX ARTT. 54 - 54 QUATER  
DEFINITI**

**632**

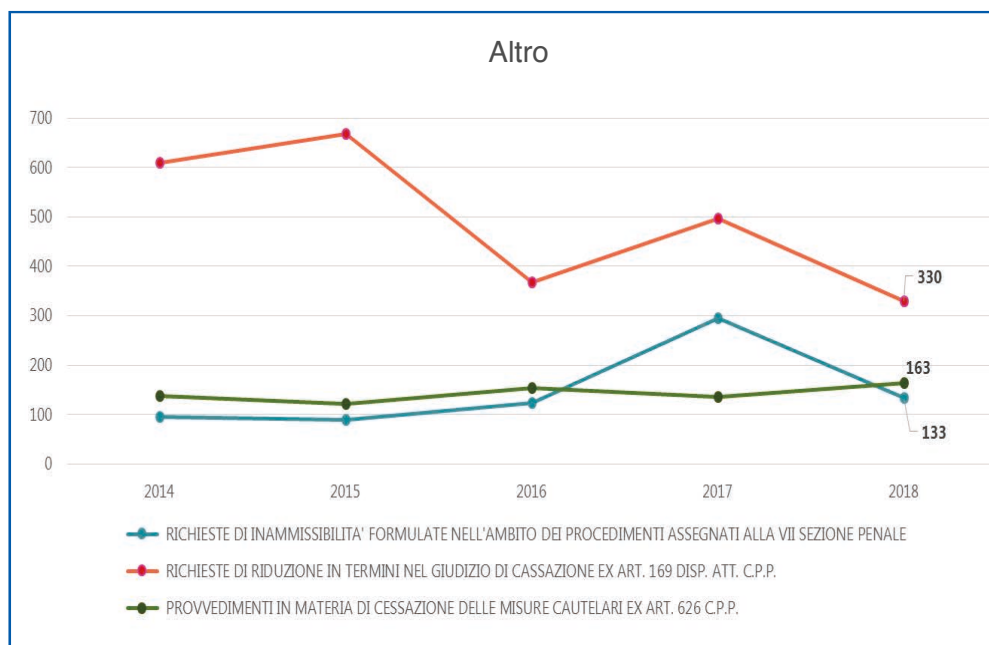


## ALTRO

RICHIESTE DI INAMMISSIBILITÀ FORMULATE NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI ASSEGNATI ALLA VII SEZIONE PENALE 133

RICHIESTE DI RIDUZIONE DI TERMINI  
EX ART. 169 DISP. ATT. C.P.P. 330

PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI CESSAZIONE  
DELLE MISURE CAUTELARI EX ART. 626 C.P.P. 163



### Le funzioni

Al Procuratore generale della Corte di cassazione è affidata la titolarità dell'azione disciplinare nei confronti di tutti i magistrati ordinari, sia giudicanti sia requirenti.

Analogo potere compete al Ministro della giustizia.

A quest'ultimo è attribuita la facoltà di promuovere l'azione disciplinare mediante la richiesta di indagini al Procuratore generale della Corte di cassazione e la contestuale comunicazione al Consiglio superiore della magistratura, con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede; il primo, invece, ha l'obbligo di esercitare l'azione medesima, dandone comunicazione al Ministro della giustizia e al citato organo di governo autonomo della magistratura.

Al Procuratore generale, oltre alla titolarità dell'azione, la legge (art. 16 d.lgs. 109 del 2006) attribuisce "*le funzioni di pubblico ministero*" nel giudizio disciplinare, esercitabili direttamente o tramite un altro magistrato dell'Ufficio.

Chiunque ha facoltà di segnalare al Procuratore generale della Corte di cassazione (come al Ministro della giustizia) fatti di rilevanza disciplinare. La notizia del fatto dev'essere contenuta in esposti, segnalazioni, denunce e deve pervenire ai titolari dell'azione disciplinare in veste non anonima, sottoscritta e riconducibile a uno o più soggetti determinati. Essa, inoltre, non può essere generica, ma deve porre i titolari dell'azione disciplinare in grado di ricondurre il fatto descritto a una fattispecie tipica di rilievo disciplinare.

Alcuni organi (Consiglio superiore della magistratura, Consigli giudiziari e dirigenti degli uffici) hanno un vero e proprio obbligo di comunicazione di ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare al Procuratore generale. Altri organi (presidenti di sezione, presidenti di collegio, procuratori aggiunti) hanno l'obbligo di comunicare gli stessi

fatti ai dirigenti degli uffici. Il Procuratore generale può, inoltre, prendere da sé cognizione di fatti suscettibili di iniziativa disciplinare, ad esempio rilevandoli da provvedimenti esaminati nell'esercizio delle funzioni processuali dell'Ufficio o anche da notizie di pubblico dominio.

Il Procuratore generale (come il Ministro della giustizia) ha a disposizione un anno per esercitare l'azione disciplinare e tale termine decorre dal momento in cui la notizia dell'illecito assume carattere circostanziato, cioè contiene tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di illecito. Quando la notizia non è, sotto taluni profili, circostanziata, il Procuratore generale svolge sommarie indagini preliminari. Al termine delle indagini preliminari, il Procuratore generale deve assumere le proprie determinazioni, necessariamente procedendo: 1) a esercitare l'azione disciplinare; 2) a disporre l'archiviazione degli atti con provvedimento che deve essere trasmesso al Ministro della giustizia, il quale può chiedere al Presidente della Sezione disciplinare la fissazione dell'udienza dibattimentale, previa formulazione dell'incolpazione.

In ogni caso, non può essere promossa l'azione disciplinare quando siano trascorsi dieci anni dal fatto.

Nello specifico, il Procuratore generale può procedere all'archiviazione: a) quando il fatto addebitato risulta inesistente o non commesso a seguito delle indagini svolte; b) quando il fatto addebitato, anche all'esito delle eventuali indagini preliminari, non risulta integrare una fattispecie disciplinare, per il difetto di uno degli elementi costitutivi, oggettivi o soggettivi, della stessa; c) quando il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'art. 3 *bis* del decreto legislativo n. 109 del 2006, nel senso che esso, pur integrando una fattispecie disciplinare, risulta di scarsa rilevanza, con riferimento al bene tutelato dalla norma (trattasi di esplicazione del principio di offensività, introdotto dal legislatore anche nel sistema disciplinare).

Il Procuratore generale, quando esercita l'azione disciplinare, formula il capo di incolpazione, che può sempre essere integrato o modificato (anche su impulso del Ministro della giustizia), sino al

termine delle indagini. Dell'esercizio dell'azione dev'essere data comunicazione all'incolpato entro trenta giorni; questi può difendersi personalmente ovvero farsi assistere da un altro magistrato o da un avvocato del libero foro.

Dalla data di inizio del procedimento, ossia dall'esercizio dell'azione, decorre il termine di decadenza di due anni, entro il quale il Procuratore generale deve formulare le richieste conclusive.

Tali richieste vanno rivolte alla Sezione disciplinare e possono essere, alternativamente, di non luogo a procedere oppure, previa formulazione della definitiva incolpazione, di fissazione dell'udienza di discussione orale al Presidente della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Sulla richiesta di non luogo a procedere la Sezione disciplinare decide in camera di consiglio con ordinanza. Se la Sezione accoglie la richiesta, provvede con ordinanza di non luogo a procedere, per essere rimasti esclusi gli addebiti o perché il fatto non costituisce illecito disciplinare. Se rigetta la richiesta, il Procuratore generale formula l'incolpazione e chiede al Presidente della Sezione medesima la fissazione della discussione orale.

All'udienza (generalmente pubblica) le funzioni di pubblico ministero sono di solito esercitate da un sostituto del Procuratore generale.

All'esito della medesima la Sezione disciplinare, con sentenza, irrogherà una sanzione, qualora ritenga sussistenti gli addebiti, ovvero manderà assolto il magistrato, qualora reputi esclusi gli stessi.

Avverso tale sentenza l'incolpato, il Ministro della giustizia e il Procuratore generale possono proporre ricorso per cassazione.

Sull'impugnazione la Corte di cassazione decide a Sezioni Unite civili, in udienza, con la partecipazione di un magistrato della Procura generale.

In definitiva sono attribuiti all'Ufficio, in materia disciplinare, sia funzioni inquirenti che requirenti, poiché competono ai magistrati della Procura generale sia i poteri di iniziativa e istruttori, sia le prerogative

spettanti alla parte pubblica nelle udienze dinanzi al giudice di merito e alla Corte di legittimità.

L'organizzazione del servizio disciplinare è funzionale all'esercizio delle attribuzioni assegnate al Procuratore generale in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati.

Ai magistrati addetti al servizio è delegato, in sintesi: a) l'esame preliminare delle notizie di possibile rilevanza disciplinare e l'acquisizione di elementi di valutazione, con la possibilità di adottare un provvedimento di archiviazione, da comunicare al Ministro della giustizia; b) l'istruttoria dei procedimenti per i quali sia stata, invece, esercitata l'azione disciplinare, su iniziativa dello stesso Procuratore generale o del Ministro della giustizia; c) l'intervento all'udienza davanti alla Sezione disciplinare; d) l'eventuale proposizione del ricorso per cassazione dinanzi alle Sezioni Unite civili avverso le decisioni della Sezione disciplinare.

La complessità e pluralità di tali funzioni, nonché l'evidente rilevanza delle questioni oggetto di accertamento, ha imposto una specifica regolamentazione delle relative attività, disciplinata, di recente, mediante articolate e analitiche linee-guida (che saranno oggetto di uno dei contributi allegati al presente documento).

## L'attività

Il numero totale delle notizie "circostanziate" di interesse disciplinare, iscritte quali procedimenti predisciplinari, pervenute nel 2018, è stato di 1.637, cifra che reca un significativo incremento rispetto a quelle pervenute nel 2017, pari a 1.340: difatti in termini percentuali l'aumento è del 22,2%.

La Procura generale ha definito con decreto motivato di archiviazione 1.325 procedimenti, pari al 91,2% del totale delle notizie di rilievo disciplinare che sono state definite nel corso dello stesso anno (1.453; nel 2017 le definizioni complessive erano state 1.365).

Nel 2018 sono state esercitate in totale 116 azioni disciplinari (in netto decremento rispetto all'anno precedente, quando erano state 149, con una riduzione del 22,1%), di cui: 60 per iniziativa del Ministro della giustizia (il dato è sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, quando erano state 58); 56 per iniziativa del Procuratore generale (erano 91 nel 2017, con una significativa diminuzione percentuale del 38,5%).

Il totale delle azioni è ripartito, in percentuale, tra il 51,7% di iniziative del Ministro e il 48,3% della Procura generale.

I procedimenti disciplinari definiti nel 2018 si sono conclusi: nel 51,8% dei casi, con la richiesta di giudizio (nel 2017 era il 65,6%); nel 42,7 dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio (nel 2017 era il 28,9%); nel restante 5,5%, con riunione ad altro procedimento (dato analogo all'anno precedente). La percentuale di procedimenti inviati al Consiglio Superiore della Magistratura con la conclusione nel senso della richiesta di giudizio risulta quindi in sensibile diminuzione rispetto alla media del quinquennio 2013-2017 (61,6%).

Nel corso del 2018 la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura l'adozione di 7 provvedimenti cautelari (erano 6 nel 2017), dei quali 2 per il trasferimento ad altro ufficio e 5 con richiesta di sospensione dalle funzioni.

Si segnala altresì l'indice di conformità tra le richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nei ricorsi in materia disciplinare, pari al 72,1%; dato questo da considerare di rilievo, in relazione al fatto che sono classificate come "difformità" anche le conclusioni solo parzialmente differenziate (per un singolo capo o per singoli motivi di impugnazione o per la applicazione dell'art. 3 *bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, eccetera) rispetto alla sentenza di ultima istanza. Cosicché la difformità effettiva si riduce alla percentuale del 20,9% del totale.

Di seguito l'illustrazione grafica delle attività.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno.  
Periodo 2012 - 2018 (%)**

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%
2018	1.637	22,2%	1.453	6,4%	696	35,9%



**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito  
per modalità di definizione e per anno.  
Periodo 2012 - 2018 (%)**

<b>Anno</b>	<b>Definiti dal Procuratore generale</b>			<b>Totale</b>
	<b>Inizio azione disciplinare</b>	<b>Archiviazione</b>	<b>Altre modalità</b>	
2012	8,5%	91,5%		100,0%
2013	7,2%	92,8%		100,0%
2014	9,9%	90,1%		100,0%
2015	6,5%	93,5%		100,0%
2016	5,5%	92,3%	2,2%	100,0%
2017	7,3%	89,7%	3,0%	100,0%
2018	5,4%	91,2%	3,4%	100,0%

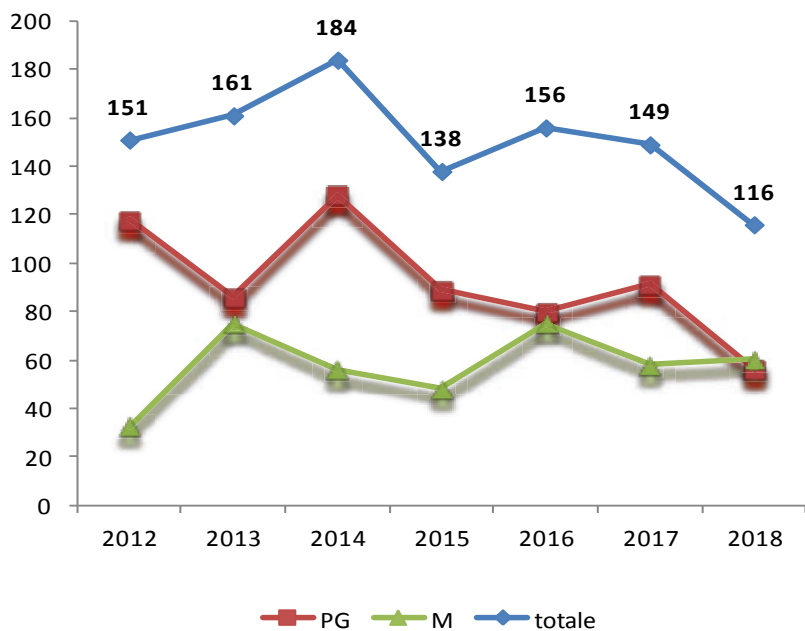
**Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno.  
Periodo 2012 – 2018 (%)**

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%
2013	161	6,6%	154	37,5%	203	3,6%
2014	184	14,3%	160	3,9%	227	11,8%
2015	138	-25,0%	181	13,1%	184	-18,9%
2016	156	13,0%	178	-1,7%	138	-13,8%
2017	149	-4,5%	180	1,1%	107	-22,5%
2018	116	-22,1%	110	-38,9%	113	5,6%

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno.  
Periodo 2012 - 2018 (%)**

Anno	Sopravvenuti			
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	Totale
2012	78,1%	21,9%		100,0%
2013	53,4%	46,6%		100,0%
2014	69,9%	30,4%		100,0%
2015	64,5%	34,8%	0,7%	100,0%
2016	51,3%	48,1%	0,6%	100,0%
2017	61,1%	38,9%		100,0%
2018	48,3%	51,7%		100,0%

**Graf. 1 - Andamento dei sopravvenuti per iniziativa e anno**



**Tab. 5 - Decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM. Anni 2015 - 2018**

Tipo decisione	2015		2016		2017		2018	
	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%
condanna	39	29,8%	51	25,1%	35	24,8%	66	34,4%
assoluzione	38	29,0%	71	35,0%	40	28,4%	71	37,0%
non doversi procedere	5	3,8%	16	7,9%	18	12,8%	12	6,2%
ordinanza di non luogo a procedere	49	37,4%	65	32,0%	48	34,0%	43	22,4%
<b>Totale</b>	<b>131</b>	<b>100,0%</b>	<b>203</b>	<b>100,0%</b>	<b>141</b>	<b>100,0%</b>	<b>192</b>	<b>100,0%</b>

**Tab. 6 - Sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006) - anno 2018**

	<b>Numero sanzioni</b>	<b>%</b>
ammonimento ( <i>lett. a</i> )	4	6,0%
censura ( <i>lett. b</i> )	44	66,7%
perdita di anzianità ( <i>lett. c</i> )	13	19,7%
sospensione dalle funzioni ( <i>lett. e</i> )	1	1,5%
rimozione ( <i>lett. f</i> )	4	6,1%
<b>Totale sanzioni</b>	<b>66</b>	<b>100,0%</b>

**Tab. 7 - Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura. Anno 2018**

<b>Richiesta Procura generale</b>	<b>Esito SS.UU. Cassazione</b>			<b>Totale</b>
	<i>conforme</i>	<i>parzialmente difforme</i>	<i>difforme</i>	
accolto	5	1	6	12
rigetto	25	1	3	29
accolto ricorso procuratore, rigetto ricorso magistrato	1	-	-	1
rigetto su due motivi e l'accoglimento su un solo motivo	-	1	-	1
<b>Totale</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>43</b>
<i>% sul totale</i>	<i>(72,1%)</i>	<i>(7,0%)</i>	<i>(20,9%)</i>	<i>(100,0%)</i>

### Le funzioni

L'articolazione in esame cura i rapporti con gli uffici del pubblico ministero, in particolare con le Procure generali presso le Corti di appello.

Tanto nell'ambito delle funzioni attribuite alla Procura generale della Corte di cassazione dalla disposizione di cui al d.lgs. n. 106 del 2006.

L'art. 6 di tale decreto – nel definire le funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza e centralità 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, nonché, a seguito della l. 23 giugno 2017, n. 103, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato – individua il Procuratore generale 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.

La norma citata appresta strumenti improntati al coordinamento e non sulla gerarchia, così da consentire ai vari uffici di Procura di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica parcellizzazione del sistema giudiziario.

Attraverso una costante interlocuzione con i Procuratori generali delle Corti di appello, sviluppata in incontri plenari annuali, nelle segnalazioni di questioni controverse meritevoli di intervento sul versante delle buone prassi organizzative e nell'attivazione di monitoraggi periodici in delicatissimi settori (quali, ad esempio, quelli dei reati in materia di terrorismo e quelli ambientali e, sul versante procedimentale, quello dell'avocazione) si è diffusa una positiva

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

Tale obiettivo viene perseguito dall'Ufficio soprattutto mediante la diffusione delle buone prassi organizzative a livello nazionale. Quanto al metodo di lavoro, esso ha assunto progressivamente 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 e uniformità complessiva delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti.

Le attività in materia non si esauriscono all'interno del circuito di dialogo con le Procure generali. Vanno, invero, segnalate le richieste di intervento frequentemente 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.

Va poi evidenziato il ripetuto riconoscimento dell'efficacia delle funzioni in esame, anche sul piano sub-legislativo, nell'ambito dell'attività di regolazione affidata al governo autonomo della magistratura.

In tale prospettiva, va in primo luogo ricordata l'adozione, in data 16 marzo 2016, da parte del Consiglio superiore della magistratura, di una risoluzione in tema di organizzazione degli uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo, in cui si afferma 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 si definì “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”.

Va poi ricordata la delibera in data 16 novembre 2017 con cui il Consiglio Superiore della Magistratura ha approvato la “Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura”, che, all’art. 20, disciplina le “competenze in materia di buone prassi organizzative” disponendo, 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”.

Dalla relazione introduttiva della menzionata Circolare si ha poi 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. n. 106/2006” e 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”.

## L'attività

L'attività compiuta nell'anno appena concluso ha avuto quale obiettivo principale quello di fronteggiare l'impatto sugli uffici requirenti delle riforme in tema di avocazione e di impugnazione.

I risultati raggiunti sono assolutamente positivi, grazie alla costante sinergia con i Procuratori generali delle Corti di appello, i quali, da un lato, 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 necessitanti di soluzioni organizzative condivise, attuabili mediante l'irrinunciabile strumento del coordinamento.

Per dar conto di tale affermazione basti considerare quanto avvenuto in materia di avocazione, settore nel quale non può che registrarsi con soddisfazione come i generali criteri assiologici e di metodo prospettati abbiano trovato applicazione nella generalità dei distretti, evitando il pericolo della frammentazione sul territorio nazionale secondo prassi e modalità divergenti, evento che avrebbe direttamente inciso, compromettendola, sull'uniformità nell'esercizio dell'azione penale e, dunque, in definitiva, sul principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge (art. 3 Cost.).

In un quadro caratterizzato da plurime criticità interpretative della nuova disciplina dell'istituto introdotta dalla l. 23 giugno 2017, n. 103, l'intervento di questo Ufficio con l'emanazione in data 24 aprile 2018 di "orientamenti e buone prassi in tema di avocazione" ha fornito indicazioni in tema di natura applicativa della nuova avocazione per inerzia e di conseguente organizzazione degli Uffici. Tali indicazioni hanno rappresentato un punto di riferimento per le scelte operative adottate dalle Procure generali nell'applicazione della nuova disciplina.

In tale documento – i cui contenuti possono essere in questa sede solo brevemente illustrati – si evidenziava, tra l'altro, come: l'istituto dell'avocazione non è connotato da automatismo applicativo; criterio ispiratore nell'esercizio del potere di avocazione è l'inerzia ingiustificata



del titolare dell'azione penale; in tema di esercizio del potere di avocazione, stante la scarsità delle risorse umane delle quali dispongono le Procure generali delle Corti di appello, occorre far riferimento a criteri di priorità nella trattazione degli affari, determinati in primo luogo dalla gravità ed offensività dei reati oggetto dei fascicoli avocabili.

In tema di impugnazioni l'attività si è incentrata sul c.d. concordato in appello (art. 599 *bis* c.p.p.), oggetto di ampio confronto tra i Procuratori generali delle Corti di appello, in esito al quale è stata unanimemente condivisa l'esigenza di considerare, ai fini delle determinazioni della parte pubblica ai sensi della norma sopra citata, i seguenti criteri: la gravità del fatto; la capacità a delinquere dell'imputato; la metodologia criminale pervasiva nell'ambito del distretto; la recidiva; 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 e 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 materia di violazioni antinfortunistiche; l'immotivato diniego in primo grado delle attenuanti generiche; la prossimità del termine di prescrizione.

Facendo seguito a tali indicazioni, nel corso del 2018 sono stati definiti, da parte della quasi totalità delle Procure generali delle Corti di appello, criteri tesi alla uniforme applicazione dell'istituto e alla concreta deflazione del carico di lavoro gravante sugli uffici giudicanti di appello.

Il secondo versante su cui si sono incentrate le attività di attuazione dell'art. 6 conseguenti alle novità introdotte dalla riforma in

esame è quello dei rapporti tra l'appello del Procuratore generale e quello del Procuratore della Repubblica.

Al riguardo, in tutti i distretti risultano adottati protocolli miranti a disciplinare le modalità di coordinamento con le Procure del distretto, per consentire al Procuratore generale la tempestiva conoscenza delle determinazioni del Procuratore della Repubblica in ordine all'impugnazione delle sentenze di primo grado.

In materia ambientale, la pluralità delle iniziative assunte impedisce di darne adeguato conto in questa sede, nella quale va invece sottolineata la linea di intervento prescelta, cioè l'organizzazione del settore di attuazione dell'art. 6 in modo da attivare in via permanente il monitoraggio.

Esso ha costituito un riuscito tentativo di riempire di contenuto la norma in un settore in cui le esigenze di effettività della tutela sono particolarmente stringenti.

### Le funzioni

La *ratio* dell'istituzione, all'interno della Procura generale, dell'Ufficio per gli affari internazionali risiede nel peculiare assetto strutturale che la Carta fondamentale conferisce alla magistratura italiana, caratterizzata da un'ampia indipendenza anche degli organi del pubblico ministero a tutti i livelli, a differenza di quanto previsto in altri ordinamenti.

Si è pertanto resa necessaria una specifica configurazione dell'attività in materia, tenendo conto dell'indipendenza di ciascun ufficio del pubblico ministero, essendo evidente che la partecipazione al dibattito istituzionale con gli organi competenti in tema di giustizia del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea non potesse essere affidata né al Ministero della giustizia – che non ha alcun potere gerarchico verso gli uffici di procura – né al Consiglio superiore della magistratura, cui tale competenza non spetta per Costituzione né per legge.

Gli scopi principali dell'Ufficio per gli affari internazionali sono i seguenti:

- mantenere i contatti istituzionali con i competenti organi del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, in materia civile, penale e dei diritti dell'uomo;
- curare la partecipazione attiva alla Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme dei Paesi dell'Unione Europea (*Network of Public Prosecutors or equivalent institutions at the Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union*) e al "Forum" dei Procuratori generali dell'Unione europea;
- elaborare i contributi della Procura generale in occasione degli incontri, in ambito europeo, dei Capi delle Corti supreme e dei vertici del pubblico ministero;

- curare l'esame sistematico delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e lo studio delle problematiche poste dalla loro esecuzione nonché delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nell'Ufficio operano il "Punto di contatto" della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, il "Punto di contatto" della Rete giudiziaria europea in materia penale, l'ufficio nazionale del "*Forum*" dei procuratori generali dell'Unione europea, il corrispondente nazionale per il terrorismo e il magistrato designato per i temi relativi ai reati informatici in ambito internazionale e del Consiglio d'Europa.

L'Ufficio si avvale dell'apporto di specifiche professionalità tecniche – negli ambiti statistico, informatico e linguistico – nonché di una apposita segreteria amministrativa.

## L'attività

Nel corso del 2018, l'Ufficio ha curato la preparazione di incontri bilaterali del Procuratore generale con rappresentanti di alto livello di organi giudiziari e con delegazioni di uffici del Consiglio d'Europa e della Unione europea in visita in Italia, a volte, quando necessario, in collaborazione con il corrispondente Ufficio della Corte di cassazione e con il Ministero della giustizia, Ufficio per il coordinamento dell'Attività Internazionale.

Si tratta di importanti opportunità che si aprono per avere contatti diretti con Paesi e magistrature coi quali, in un mondo sempre più connesso, si manifesta la necessità di una reciproca conoscenza tra attori di sistemi giudiziari che devono poter collaborare tra loro, pur nel rispetto delle proprie diverse tradizioni costituzionali e ordinamentali.

Con la Romania è stato firmato recentemente un Protocollo per una più stretta collaborazione con quella Procura generale ed ognuno sa quanto importanti siano le relazioni giudiziarie fra i due Paesi.

Con la Fiscalía presso il Tribunale Supremo spagnolo è in corso un programma di scambio di visite che vedrà quest'anno la presenza dei colleghi iberici a Roma.

Nell'ambito delle attività svolte, vanno menzionati i due protocolli d'intesa con la Corte europea dei diritti dell'uomo (*infra* "Corte EDU") e con la Banca europea per gli investimenti (*infra* "BEI").

Con il primo protocollo, la Procura generale e la Corte EDU si impegnano a promuovere l'attività di scambio di informazioni e di formazione, nonché il ragionamento giuridico nello svolgimento delle rispettive funzioni, al fine di favorire il dialogo reciproco nella prospettiva dell'approfondimento delle modalità di funzionamento delle due istituzioni.

Tale progetto prevede lo svolgimento di periodici incontri, anche congiuntamente con le Corti supreme italiane, su temi di comune interesse e attualità.

Il secondo protocollo si propone di facilitare gli scambi di informazioni tra la Procura generale della Corte di cassazione e la BEI nell'espletamento dei rispettivi mandati e compiti, con l'obiettivo, da un lato, di costituire un importante mezzo di prevenzione e cooperazione nel contrasto di "pratiche vietate", quali corruzione, frode, collusione, coercizione, ostruzionismo, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, nonché, dall'altro, di creare le condizioni per l'organizzazione di momenti di riflessione e di approfondimento scientifico-giuridico.

Nel quadro sin qui delineato, si deve da ultimo brevemente illustrare il ruolo fondamentale svolto dalla Procura generale nel conferire attuazione al progetto volto a rafforzare la cooperazione giudiziaria internazionale, nell'ambito dell'istituzione dell'ufficio del Pubblico ministero europeo. In tale cornice si inscrivono anche gli incontri periodicamente tenuti presso il Ministero della giustizia dal gruppo di lavoro relativo all'attuazione del Regolamento UE 2017/1939, istitutivo della Procura europea (EPPO). L'effettiva realizzazione del progetto, che consentirà di rafforzare lo spazio

comune europeo di libertà e giustizia, anche al fine di un'efficace lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale, è resa possibile dall'apporto della Procura generale che, in tale ottica, ha più volte espresso la propria posizione riguardo a molteplici tematiche rilevanti, tra le quali i delicati profili ordinamentali che involgono l'assetto organizzativo dei Procuratori europei delegati e l'avocazione delle indagini dell'EPPO.

### Le attribuzioni della Procura generale

Il Procuratore generale della Corte di cassazione svolge funzioni in materia di procedimenti disciplinari nei confronti degli avvocati.

Nello specifico, innanzi al Consiglio nazionale forense, vengono celebrati, in sede di impugnazione, i giudizi disciplinari nei confronti dei professionisti iscritti all'Ordine degli avvocati. Tale organo esercita, nel procedimento disciplinare, attività di natura giurisdizionale e non amministrativa, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità e dalla giurisprudenza costituzionale.

Al giudizio partecipa il Procuratore generale o un altro magistrato da questi delegato.

In particolare, appena pervenuto il ricorso, la segreteria del Consiglio nazionale forense trasmette gli atti all'Ufficio, il quale, al pari del difensore del ricorrente, ha facoltà di prendere visione degli atti, di proporre deduzioni e di esibire documenti.

La discussione del ricorso avviene in udienza pubblica, con l'intervento del Procuratore generale.

Avverso la decisione il Procuratore generale, come l'interessato, può proporre ricorso per cassazione.

In tali casi il giudizio si celebra dinanzi alle Sezioni Unite della Suprema Corte.

L'attività espletata dall'Ufficio, oltre a richiedere un elevato grado di specializzazione, è quantitativamente impegnativa, per il consistente numero di udienze (34 nel 2018) e di procedimenti trattati (687 nel 2018).





### Le attribuzioni della Procura generale

Tra le competenze della Procura generale della Corte di cassazione rientra la trattazione dei procedimenti disciplinari nei confronti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, a norma degli artt. 16 e ss. delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

La struttura del procedimento disciplinare a carico degli operatori di polizia giudiziaria è conseguenza delle previsioni processuali che, in attuazione del precetto costituzionale, attribuiscono all'Autorità giudiziaria il potere di disporre direttamente della polizia giudiziaria, le cui funzioni investigative sono svolte sotto la direzione della magistratura inquirente.

La duplice dipendenza (dall'amministrazione di appartenenza e, per l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, dall'Autorità giudiziaria) determina la soggezione alle sanzioni disciplinari stabilite sia dall'ordinamento del Corpo di appartenenza, applicate dagli organi amministrativi competenti, sia specificamente previste per le trasgressioni relative alle funzioni di polizia giudiziaria, comminate da organi appositi in cui è prevalente la presenza di magistrati.

La titolarità dell'azione disciplinare spetta al Procuratore generale della Corte di appello del distretto in cui l'ufficiale o agente di polizia giudiziaria presta servizio, mentre la potestà sanzionatoria è demandata a organi collegiali (di prima istanza o di appello) misti, composti da magistrati e da un ufficiale di polizia giudiziaria scelto in relazione all'amministrazione cui l'incolpato appartiene.

In sede di impugnazione, la decisione compete a una Commissione con sede presso il Ministero della giustizia, composta da un magistrato della Corte di cassazione, un magistrato con funzioni di appello e un ufficiale di polizia giudiziaria.

Dinanzi alla Commissione di secondo grado per i procedimenti disciplinari a carico degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria interviene un magistrato della Procura generale.

A tale attività sono addetti magistrati che vengono designati, sulla base di criteri predeterminati, dal Segretario generale dell'Ufficio, tra quelli addetti al servizio penale.

## GLI ULTERIORI AMBITI DI ATTIVITÀ

### L'Ufficio documentazione - Il sito web

L'Ufficio per la documentazione e biblioteca, attraverso le direttive del Procuratore generale e con il contributo di magistrati dell'Ufficio, costituisce una struttura di impulso, supporto e assistenza tecnica e informativa nei diversi ambiti di operatività della Procura. In particolare: 1) acquisisce, raccoglie sistematicamente e rende tempestivamente disponibili le novità normative, dottrinarie e giurisprudenziali, di ambito nazionale, internazionale e comunitario; 2) su richiesta dei magistrati della Procura generale, svolge attività di ricerca mirata di giurisprudenza, dottrina e normativa, utilizzando il patrimonio librario e le banche dati informatiche a disposizione dell'ufficio; 3) collabora con la Struttura di formazione decentrata della Scuola superiore della magistratura nella diramazione interna delle comunicazioni inerenti gli incontri di studio; 4) provvede, in coordinamento con il Consiglio superiore della magistratura e con il Centro elettronico documentazione (CED) della Corte di cassazione, all'aggiornamento dell'archivio delle massime della banca dati (DISC) relativa alla giurisprudenza in materia disciplinare presente nel motore di ricerca *Italgjureweb*; 5) dispone della Biblioteca "Angelo Ferraro", ad uso esclusivamente interno, inserita nel Polo giuridico SBN e in un programma di cooperazione interbibliotecaria del sistema Giustizia; 6) cura l'attività redazionale dell'area intranet, in particolare con l'aggiornamento costante della banca dati delle massime dei provvedimenti della Procura generale in materia di disciplinare magistrati; 7) attua, secondo le direttive del Segretariato generale e in coordinamento con il magistrato referente per l'informatica, l'implementazione e l'aggiornamento del sito *web* della Procura generale.

L'attività dell'ufficio può essere qualitativamente divisa nelle seguenti due macro-aree:

1) l'area documentale, che comprende i servizi di cui ai punti da 1 a 5, la quale ha registrato nell'ultimo triennio un incremento costante dell'attività dell'ufficio (Fig. 1), legato, principalmente: all'incremento della richiesta, da parte dei magistrati, di ausilio all'attività di ricerca di materiale giurisprudenziale, dottrinario e normativo. Al riguardo, l'ufficio documentazione nel 2018 ha fornito 212 servizi di ricerca, registrando un aumento del 58% rispetto al 2016 (134 servizi offerti) e del 28% rispetto al 2017 (165 servizi offerti); allo sviluppo di un progetto generale di innovazione e digitalizzazione degli strumenti operativi condivisi, attraverso l'informatizzazione dei registri interni per il monitoraggio dei servizi offerti e la creazione di un *vademecum* delle banche dati editoriali *online*; all'attivazione di intese volte ad estendere l'offerta documentale interna ad interlocutori privilegiati dell'Ufficio, quali la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e le Procure generali presso le Corti di appello; all'adesione ad un progetto di cooperazione interbibliotecaria nell'ambito del Polo giuridico che prevede una condivisione di strumenti e risorse;

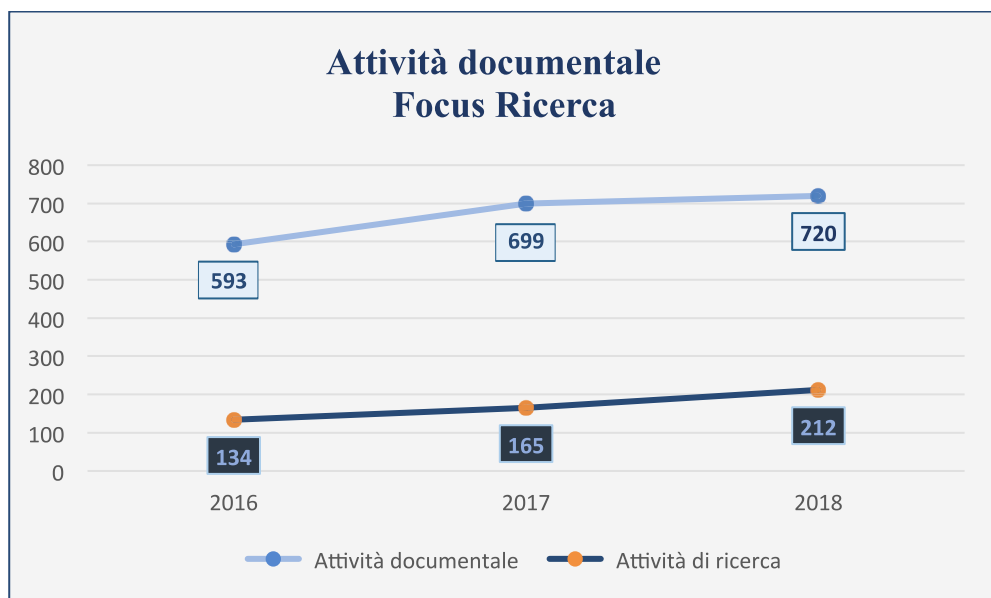


Fig. 1

2) l'area redazionale di implementazione ed aggiornamento dei siti intranet/internet della Procura generale (punti 6 e 7).

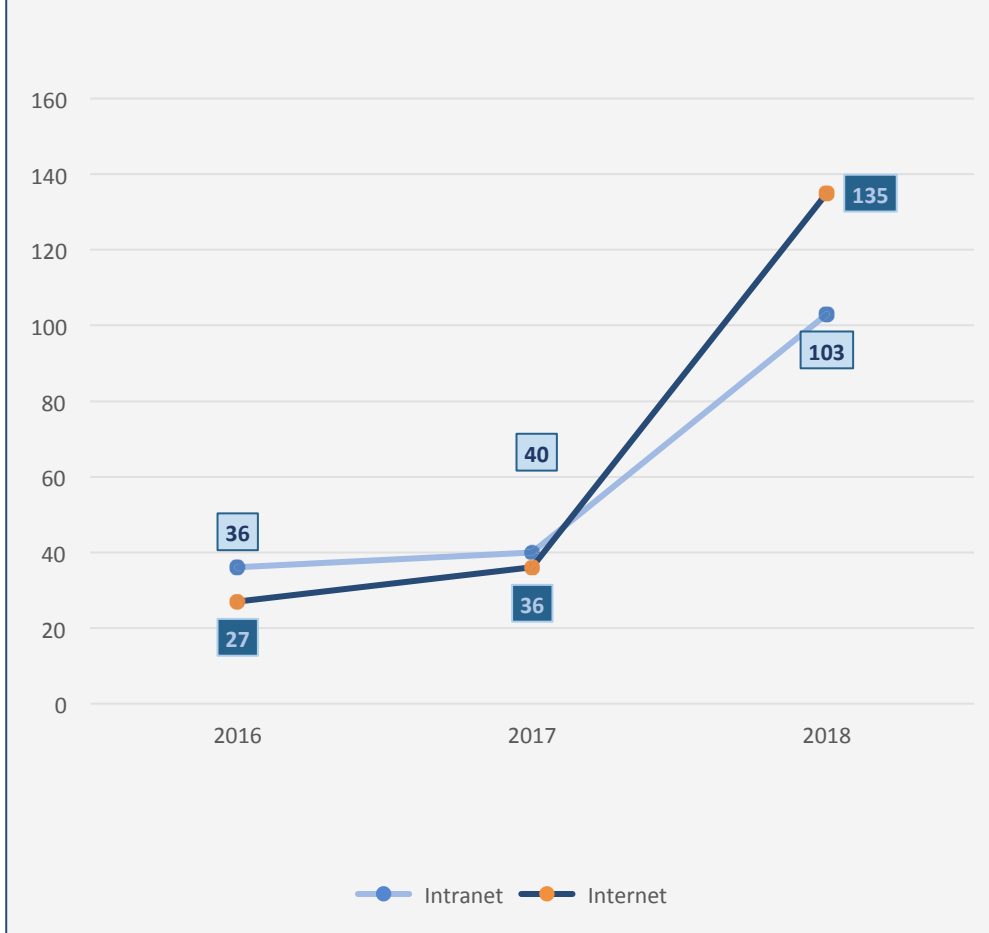
Al sito *web* dell'Ufficio vanno dedicate ulteriori considerazioni.

Dal 2015, infatti, la Procura generale ha avviato la messa in linea di un sito internet pubblico, sotto il dominio [www.procuracassazione.it](http://www.procuracassazione.it). In esso, oltre a talune informazioni utili al pubblico, è presente anche una selezione di documenti e interventi del Procuratore generale e dei sostituti procuratori su temi giuridici e di interesse nei settori civile, penale, internazionale e disciplinare, in modo da completare, anche attraverso una selezione di tipo redazionale, l'offerta informativa della complessiva elaborazione della giurisprudenza che fa capo alla Corte di cassazione, attraverso l'esposizione del punto di vista del pubblico ministero presso di essa. Particolarmente rilevante è stata la pubblicazione di un *vademecum* che compendia e illustra gli orientamenti della Procura generale in tema di conflitti di competenza nella fase delle indagini, in modo da offrire indirizzi agli Uffici di merito e prevenire l'insorgenza di futuri contrasti.

Tale ambito di attività ha registrato la maggior crescita nel corso dell'ultimo triennio (Fig. 2); in particolare: nel *sito intranet* della Procura gli inserimenti delle massime del disciplinare magistrati sono stati 103 nel 2018, con un incremento del 186% rispetto al 2016 (quando sono stati 36) e del 158% rispetto al 2017 (40); per quanto riguarda il *sito internet*, nel 2018 sono state messe a punto – a conclusione di un'intensa attività redazionale di progettazione e studio – tre nuove pagine: *Istanze esterne* (area civile, sezione ricorsi nell'interesse della legge *ex art.* 363 c.p.c.); *Requisitorie penali* (area penale); *Rete ambientale* (area Ufficio per gli affari interni).

I nuovi contenuti messi *online* nell'anno 2018 sono stati 135, facendo registrare un incremento del 275% rispetto al 2017 (36 inserimenti) e del 400% rispetto al 2016 (27 inserimenti).

## Inserimenti contenuti sito intranet - internet Procura generale



**Fig. 2**

## Tirocini formativi

I tirocini *ex art.* 37, comma 4, d.l. n. 98 del 2011 ed *ex art.* 73 d.l. n. 69 del 2013, attivati dalla Procura generale, sono finalizzati a fornire a giovani laureati particolarmente meritevoli una formazione teorica e pratica, utile per l'accesso a concorsi pubblici e professioni, quali, in primo luogo, il concorso in magistratura e le professioni forense e notarile. La formazione teorico-pratica realizzata dai tirocini formativi si estrinseca nell'affiancamento dei tirocinanti ai magistrati, con il compito di svolgere attività di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti giudiziari.

In aggiunta a tale precipua finalità è da segnalare l'ulteriore *ratio* che ha ispirato l'intervento del legislatore, costituita, come testimoniato dalle stesse disposizioni normative, dal miglioramento dell'efficienza dell'attività giudiziaria in termini di riduzione della durata dei procedimenti e di smaltimento dell'arretrato, con incidenza diretta anche sul piano del risparmio di spesa.

### Il tirocinio *ex art.* 37, comma 4, d.l. n. 98 del 2011

L'art. 37, comma 4, d.l. n. 98 del 2011, convertito in l. 15 luglio 2011 n. 111, ha previsto che i capi degli uffici giudiziari, in relazione alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio, possono stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali (in acronimo "SSPL") e con i Consigli dell'ordine degli avvocati, per consentire agli interessati lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato.

Pertanto, lo svolgimento dei tirocini *ex art. 37* è possibile solo ove sia conclusa la convenzione con l'ente di riferimento (università, SSPL, Consigli dell'ordine degli avvocati).

La frequenza non può superare un anno ed è sostitutiva del pari periodo di percorso formativo svolto presso l'ente stipulante (dottorato, frequenza alla SSPL e pratica forense). Al termine del periodo di formazione, il magistrato designato dal capo dell'ufficio giudiziario redige una relazione sull'attività e sulla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa ai medesimi enti di riferimento.

### [Il tirocinio \*ex art. 73\*, d.l. n. 69 del 2013](#)

Il d.l. n. 168/2016, convertito dalla legge n. 197/2016, ha previsto anche per gli uffici di legittimità, Corte di cassazione e Procura generale presso la Corte, la possibilità di ammettere giovani laureati in giurisprudenza in possesso di particolari requisiti qualitativi (votazioni, punteggio di laurea degli aspiranti), per svolgere un periodo di formazione teorico-pratica di diciotto mesi.

Oltre che sotto il profilo della durata, tale tipologia di tirocinio si differenzia anche per la previsione dell'accesso diretto, in quanto l'attivazione dello stesso prescinde dalla stipula di convenzioni con le istituzioni universitarie e altri enti di riferimento, a differenza di quanto previsto per il tirocinio *ex art 37*, comma 4, d.l. n. 98 del 2011, per la cui attivazione il legislatore postula la predisposizione di un modulo convenzionale. Pertanto, l'interessato, conseguita la laurea, può direttamente rivolgere la domanda al dirigente dell'ufficio giudiziario. Ulteriore corollario è che non è necessaria l'iscrizione dell'interessato alla pratica forense o alla scuola di specializzazione per le professioni legali.

L'attività prodromica al concreto svolgimento dei tirocini formativi è curata dal Segretariato generale, per quanto attiene alla stipula della



convenzione, presupposto per lo svolgimento del tirocinio *ex art. 37*, nonché, con riferimento al tirocinio *ex art 73*, alla fase che, a partire dalla pubblicazione del bando, si conclude con la predisposizione della graduatoria di merito, e dall'Ufficio dei tirocini, con riferimento agli adempimenti successivi riguardanti entrambe le tipologie di tirocini.

Di seguito un prospetto riepilogativo dei tirocini avviati nell'anno 2018.

MAGISTRATI AFFIDATARI	SETTORE	TIROCINANTI ART. 73	TIROCINANTI ART. 37	TOTALE TIROCINANTI	UOMINI	DONNE
11	penale	11	5	16	3	13
5	civile	5	3	8	3	5
<hr/>						
<b>totale</b>		<b>16</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>18</b>



## L'ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO E LE RISORSE

### Il personale di magistratura

L'organico dei magistrati dell'Ufficio prevede, oltre al Procuratore generale, un Procuratore generale aggiunto, cinque Avvocati generali e sessantasette sostituti procuratori generali.

Attualmente gli incarichi direttivi risultano coperti, mentre i sostituti procuratori generali in servizio risultano cinquantanove, con una scopertura percentuale pari all'11,94%.

Di seguito un prospetto riepilogativo della composizione dell'Ufficio e delle relative vacanze alla data odierna.

FUNZIONE	ORGANICO	IN SERVIZIO	VACANTI	UOMINI	DONNE
PROCURATORE GENERALE	1	1	0	1	0
PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO	1	1	0	1	0
AVVOCATO GENERALE	5	5	0	5	0
SOSTITUTI PROCURATORI GENERALI	67	59	8	38	21
<b>Scopertura complessiva</b>	<b>11,94%</b>				

La ripartizione dei magistrati nei vari servizi risulta dallo schema sotto riportato.

### MAGISTRATI RIPARTITI PER SETTORI

FUNZIONE	CIVILE	PENALE	DISCIPLINARE	UAI INTERNI	UAI INTERNAZIONALE
<b>PROCURATORE GENERALE</b>					
PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO		1			
AVVOCATO GENERALE	2	1	2		
SOSTITUTI PROCURATORI GENERALI	23	36	17	6	6

Le funzioni esercitate dai magistrati secondo le rispettive qualifiche vengono di seguito schematicamente illustrate.

Il **Procuratore generale** ricopre le seguenti funzioni:

- esercita la titolarità e la rappresentanza dell'Ufficio nei rapporti con gli enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari;
- è membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura (art. 104, comma 3, Cost.);
- sovrintende a tutte le attività organizzative e giudiziarie dell'Ufficio;
- è titolare dell'azione disciplinare, che deve esercitare obbligatoriamente nei confronti di tutti i magistrati ordinari che siano responsabili di una violazione disciplinare prevista dalla legge;
- redige i rapporti informativi per le valutazioni di professionalità, per le domande di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi e per l'eventuale passaggio ad altre funzioni dei magistrati dell'ufficio;
- esercita le funzioni di sorveglianza sulla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, istituita presso la Procura generale;

- partecipa alle riunioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione;
- è il responsabile in materia di sicurezza del Palazzo di giustizia in attuazione del D.M. 28 ottobre 1993.

Il **Procuratore generale aggiunto** esercita le seguenti attribuzioni:

- sostituisce il Procuratore generale nei casi di mancanza, assenza o impedimento, anche nelle pubbliche cerimonie;
- coadiuva il Procuratore generale nell'organizzazione ed esplicazione delle attività della Procura;
- interviene, in alternanza con gli Avvocati generali, alle udienze delle Sezioni unite civili e penali;
- effettua un esame preliminare dei ricorsi fissati per le udienze dinanzi alle Sezioni unite civili e penali, riferendone al Procuratore generale, anche ai fini della designazione di magistrati dell'Ufficio;
- convoca, d'intesa con il Procuratore generale, riunioni con i magistrati, anche dei singoli settori, per discutere problematiche organizzative e/o di comune interesse;
- esercita ogni altra funzione espressamente delegatagli dal Procuratore generale.

Gli **Avvocati generali** esercitano le seguenti attribuzioni:

- sono preposti ai servizi, ai settori e agli uffici della Procura;
- esercitano funzioni di direzione o di coordinamento delle articolazioni cui sono assegnati;
- provvedono all'assegnazione degli affari rientranti nei servizi cui sono preposti;
- convocano, d'intesa con il Procuratore generale, riunioni con i magistrati dei settori da loro coordinati, per discutere delle tematiche di interesse;
- possono essere designati per la partecipazione a udienze delle Sezioni unite della Corte di cassazione e della Sezione disciplinare

- del Consiglio superiore della magistratura;
- intervengono a non meno di due udienze mensili.

**Il Segretario generale** esercita le seguenti attribuzioni:

- assicura il coordinamento dell'organizzazione della Procura generale e delle attività d'innovazione organizzativa anche in rapporto agli sviluppi tecnologici;
- coordina l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni, dei documenti e di ogni necessario materiale per la preparazione dell'intervento del Procuratore generale in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte di cassazione, avvalendosi dell'ufficio per gli affari interni e dell'ufficio per gli affari internazionali nonché delle altre strutture della Procura generale;
- sovrintende alla trattazione di tutte le pratiche riguardanti i magistrati in servizio presso la Procura generale, dei quali conserva i fascicoli personali, e, per i profili di competenza dell'Ufficio, delle pratiche riguardanti i magistrati in servizio presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;
- mantiene i rapporti dell'Ufficio con il Consiglio superiore della magistratura, il Ministero della giustizia, gli organi costituzionali e le altre istituzioni;
- istruisce le istanze per il riconoscimento della dipendenza di infermità da cause di servizio;
- visiona la corrispondenza in arrivo e la distribuisce tra i vari uffici e servizi;
- assiste il Procuratore generale in occasione di incontri e di rapporti con autorità straniere avvalendosi, se del caso, della collaborazione di altri magistrati in qualità di esperti;
- riferisce al Procuratore generale sugli affari di volta in volta affidati al suo esame, anche con riguardo a quelli relativi al personale amministrativo;
- esplica funzioni di rappresentanza su incarico del Procuratore generale;

- sostituisce il Procuratore generale, in caso di sua assenza o impedimento, quale incaricato della sicurezza del palazzo di giustizia;
- assiste il Procuratore generale nella elaborazione del suo intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte di cassazione;
- collabora direttamente con il Procuratore generale in relazione ai compiti dell'Ufficio per gli affari interni e dell'Ufficio per gli affari internazionali.
- Al Segretariato generale fa capo il sito *web* della Procura generale.

Il **Segretario generale aggiunto** esercita le seguenti attribuzioni:

- collabora con il Segretario generale con funzioni di vicario;
- esercita, inoltre, le funzioni risultanti dai decreti organizzativi o specificamente delegate dal Procuratore generale o dal Segretario generale, che ne informa il Procuratore generale.

I **sostituti procuratori generali** esercitano le attribuzioni inerenti il servizio cui sono assegnati.

Il modello organizzativo dell'Ufficio prevede che ciascun sostituto procuratore generale debba essere assegnato al servizio civile o al servizio penale.

In aggiunta all'assegnazione a uno degli indicati servizi il magistrato può essere designato a far parte anche di quello disciplinare ovvero di una delle altre articolazioni dell'ufficio, nello specifico quella per gli affari interni o per gli affari internazionali.

In relazione al settore – o ai settori – nei quali presta la propria attività il sostituto procuratore generale svolge le seguenti funzioni.

In materia civile:

- interviene alle udienze della Corte, a sezioni semplici e Unite;
- redige requisitorie scritte nei casi previsti dalla legge (ricorsi da trattarsi nelle adunanze camerali, regolamenti di giurisdizione e di competenza, eccetera);

- partecipa all'attività dell'ufficio per lo spoglio e la selezione dei ricorsi.

In materia penale:

- interviene alle udienze della Corte, a sezioni semplici e Unite;
- redige requisitorie scritte nei casi previsti dalla legge (esemplificativamente in materia di ordinamento penitenziario, di misure di prevenzione, di estradizione, di revisione, di applicazione della pena su richiesta);
- redige i provvedimenti decisori in materia di contrasti tra pubblici ministeri, positivi o negativi, ex artt. 54 ss. c.p.p.;
- adotta i provvedimenti in tema di cessazione di misure cautelari personali e reali ai sensi dell'art. 626 c.p.p..

In materia disciplinare:

- cura l'esame preliminare delle notizie di possibile rilevanza disciplinare e l'acquisizione di elementi di valutazione necessari in ordine alle determinazioni circa l'esercizio, o non, dell'azione disciplinare;
- adotta i provvedimenti di archiviazione, da comunicare al Ministro della giustizia;
- procede all'attività istruttoria dei procedimenti per i quali sia stata esercitata l'azione disciplinare;
- interviene alle udienze della Sezione disciplinare;
- predispone gli atti di impugnazione delle decisioni della Sezione disciplinare (ricorso per cassazione dinanzi alle Sezioni Unite civili).

Stante la pluralità delle attività da svolgersi negli altri settori dell'Ufficio, in particolare quelli per gli affari interni e quella per gli affari internazionali, si rinvia a quanto innanzi illustrato circa le attribuzioni di tali articolazioni, con la precisazione che negli ambiti in esame i sostituti procuratori generali svolgono i compiti loro espressamente affidati dal Procuratore generale.



## Il personale amministrativo

Operano nell'Ufficio varie articolazioni che possono essere raggruppate nelle seguenti aree:

- amministrativa,
- economica,
- giudiziaria,
- innovazione.

Dell'area amministrativa fanno parte la segreteria particolare, il segretariato generale, la segreteria del Dirigente, la segreteria del personale, l'ufficio del protocollo, l'ufficio controllo e sicurezza.

Dell'area economica fanno parte l'ufficio amministrazione e contabilità, l'ufficio del consegnatario, l'ufficio acquisizione beni e servizi, l'ufficio automezzi.

Dell'area giudiziaria fanno parte le segreterie civile, penale, disciplinare e le segreterie degli affari interni e internazionali. La segreteria degli affari interni costituisce un'articolazione della segreteria particolare del Procuratore generale.

Dell'area innovazione fanno parte l'ufficio informatico, l'ufficio documentazione e sito *web*, l'ufficio dei tirocini.

L'attuale organizzazione amministrativa della Procura generale della Corte di cassazione è costituita da un totale di 107 unità in servizio presso l'Ufficio.

La pianta organica prevede l'impiego di 137 risorse, allocate nei diversi profili professionali individuati nella tabella che segue (la quale riporta i dati al 28 febbraio 2019, illustrando la composizione del personale e le relative vacanze a quella data).

Dal raffronto tra il totale delle unità in organico e il totale delle presenze effettive risulta una scopertura complessiva del 21,90%.

Tale scopertura è peraltro meramente figurativa e non rappresenta il livello di effettiva vacanza dell'organico, poiché non tiene conto del mancato apporto lavorativo di alcune unità quali il personale distaccato, quello che effettua prestazioni di lavoro *part-time*, che si

avvale di permessi ai sensi della legge n. 104 del 1992, che risulta in aspettativa. Quale misura organizzativa per ovviare alle vacanze si è previsto che in alcuni casi talune unità prestino servizio in più ambiti.

Quanto alla ripartizione interna, l'area giudiziaria assorbe da sola circa la metà del personale amministrativo in servizio, risultando addetti alla segreteria penale 21 unità, alla segreteria civile 15 e alla segreteria disciplinare 16, per un totale di 52 risorse su 107 complessive.

PROFILO PROFESSIONALE	ORGANICO	IN SERVIZIO
DIRIGENTE	1	1
DIRETTORE AMMINISTRATIVO	3	5
FUNZIONARIO GIUDIZIARIO	14	7
FUNZIONARIO CONTABILE	4	3
FUNZIONARIO LINGUISTICO	0	1
CONTABILE	3	1
ASSISTENTE INFORMATICO	0	1
CANCELLIERE	17	15
ASSISTENTE GIUDIZIARIO	31	31
ASSISTENTE SERV. AUTOMEZZI	1	0
CONDUCENTE DI AUTOMEZZI	31	19
OPERATORE GIUDIZIARIO	17	13
AUSILIARIO	15	10
<b>TOTALI</b>	<b>137</b>	<b>107</b>
<b>Scopertura complessiva</b>	<b>21,90%</b>	

Nel prospetto che segue sono riportati i dati relativi alla composizione numerica del personale in servizio negli uffici della Procura generale

<b>UFFICI DELLA PROCURA GENERALE</b>	<b>PERSONALE ASSEGNATO</b>
<b>SEGRETERIA PARTICOLARE UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNI UFFICIO CONTROLLO E SICUREZZA</b>	<b>4</b>
<b>SEGRETERIA DEL PROCURATORE AGGIUNTO</b>	<b>1</b>
<b>SEGRETARIATO GENERALE</b>	<b>5</b>
<b>SEGRETERIA DEL DIRIGENTE</b>	<b>2</b>
<b>DIRIGENTE</b>	<b>1</b>
<b>SEGRETERIA DEL PERSONALE</b>	<b>4</b>
<b>UFFICIO DEL PROTOCOLLO</b>	<b>4</b>
<b>SEGRETERIA CIVILE</b>	<b>15</b>
<b>SEGRETERIA PENALE</b>	<b>21</b>
<b>SEGRETERIA DISCIPLINARE</b>	<b>16</b>
<b>UFFICIO CONTABILITÀ</b>	<b>3</b>
<b>UFFICIO AFFARI INTERNAZIONALI</b>	<b>2</b>
<b>UFFICIO DEL CONSEGNETARIO</b>	<b>3</b>
<b>UFFICIO ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI</b>	<b>1</b>
<b>UFFICIO PER L'INFORMATICA</b>	<b>1</b>
<b>UFFICIO DOCUMENTAZIONE</b>	<b>5</b>
<b>UFFICIO AUTOMEZZI</b>	<b>18</b>
<b>FUNZIONARIO LINGUISTICO</b>	<b>1</b>
	<b>107</b>



## LE PROSPETTIVE EVOLUTIVE

In questa sezione sono illustrate le linee di sviluppo dell'Ufficio, sulla base di quanto indicato dal Procuratore generale in collaborazione con il Dirigente amministrativo nel Programma delle attività di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 240 del 2006.

In tale documento sono fissati le priorità di intervento e gli obiettivi da raggiungere nell'anno 2019, tenuto conto delle risorse umane e strumentali disponibili a supporto dell'attività giurisdizionale.

Le peculiari e rilevanti funzioni dell'ufficio impongono una costante evoluzione organizzativa dell'Ufficio, tanto anche al fine di assicurare la miglior efficienza a fronte dei periodici mutamenti legislativi: da ultimo, la costituzione nel settembre 2018, a seguito dell'introduzione del nuovo art. 380 *bis*.1 c.p.c., dell'Ufficio per lo spoglio e la selezione preventiva dei ricorsi civili spediti in adunanza camerale.

Deve però tenersi conto che la pianta organica del personale amministrativo, come già innanzi rilevato, attualmente definita in 136 unità, oltre al Dirigente, soffre di rilevanti scoperture.

E infatti, al netto del personale distaccato *da e verso* l'Ufficio, risultano *in organico* solo 98 unità (*pari al 28% di copertura*); integrando nel conteggio anche i menzionati distacchi (disposti sia *in favore* che *in danno* della Procura generale) la situazione migliora leggermente, risultando *in servizio effettivo* 103 unità (*pari al 24% di copertura*).

Occorre inoltre considerare, quale ulteriore fattore di criticità, l'elevata età media del personale in servizio e, di conseguenza, il ritmo costante con cui si succedono i pensionamenti, dato quest'ultimo che ha fortemente mitigato il vantaggio derivante dai recenti ingressi in servizio dei dipendenti assunti a seguito dell'espletamento del concorso per assistente giudiziario.

Ne consegue che il perseguimento di ogni obiettivo teso a migliorare la funzionalità dei servizi rischia, in questo modo, di essere compromesso: eventi di per sé fisiologici, quali ferie, malattie,

permessi di varia natura (sindacali, studio, ex l. 104 del 1992) risultano nel complesso difficilmente gestibili.

In ogni caso, le attività progettuali che hanno interessato tutte le singole componenti dell'Ufficio nel corso dell'anno 2018, hanno consentito il raggiungimento degli obiettivi.

In particolare, per quanto concerne quelli del Dirigente amministrativo, concordati con il Procuratore generale, finalizzati a proseguire e rafforzare il processo di reingegnerizzazione in chiave digitale delle procedure: 1) si è completata la redazione del manuale di gestione del Protocollo (art. 5 D.P.C.M. 3 dicembre 2013), tanto al fine di consentire l'omologazione alla normativa vigente di tutte le attività di formazione, registrazione e classificazione dei documenti sia cartacei che digitali; 2) completato il lavoro di progettazione, realizzazione e test, si è provveduto a mettere in esercizio un applicativo "*web-based*", autoprodotta dalla Procura generale a costo zero per l'Amministrazione, che consente un costante monitoraggio dei servizi mediante l'estrazione di statistiche e informazioni relative alla consistenza e distribuzione tra i settori del personale in servizio. L'innovazione consente di ottenere indicatori di gestione in tempo reale azzerando i tempi di reperimento e formattazione dei dati; 3) si è completata l'attività di dematerializzazione, nella misura del 100% rispetto ai documenti cartacei prodotti dalla segreteria disciplinare nei periodi indicati in preventivo, dei decreti di archiviazione dei fascicoli predisciplinari e degli atti principali dei procedimenti cautelari, ottenendo in tal modo un recupero in termini di efficienza del processo lavorativo (reperimento documentazione, razionale gestione degli archivi) mediante archiviazione dei *files* prodotti in cartelle digitali condivise.

Nel corso dell'anno 2019, la componente amministrativa dell'Ufficio sarà impegnata, tra l'altro, nelle seguenti attività.

- Nuovo sistema di valutazione del personale (D.M. 10 maggio 2018).

Per quanto concerne il personale non dirigente, il nuovo sistema predisposto dal Ministero impone di assegnare uno o più obiettivi ad *ogni* dipendente, in modo da consentirne la valutazione a consuntivo,

in base al grado ed alle modalità di raggiungimento degli stessi. Con il coinvolgimento di tutte le componenti della Procura generale, tale fase preventiva ha già trovato attuazione; si è provveduto, inoltre, per *ogni obiettivo ad individuare degli indicatori specifici* che consentiranno la necessaria misurazione.

- Lavorazione digitale dei flussi delle comunicazioni.

Prosegue l'attività, avviata già nel corso dei precedenti esercizi, tesa a favorire la lavorazione dei flussi di comunicazioni provenienti dall'esterno *esclusivamente* in formato digitale. A tal fine l'ufficio del protocollo, mediante un utilizzo evoluto dell'applicativo ministeriale Script@, provvede a classificare ed assegnare ai settori di interesse la corrispondenza in entrata senza passaggi cartacei intermedi. Allo stato, ed in vista di successivi ampliamenti, il flusso di corrispondenza così gestito rappresenta circa il 40% della posta in entrata.

- Bilancio sociale.

Su impulso del Procuratore generale, l'Ufficio ha provveduto alla redazione del presente bilancio, al fine di illustrare la complessità delle funzioni svolte e l'*outcome* delle attività di competenza della Procura generale.

Per quanto concerne, inoltre, le attività cui sono riconnessi gli obiettivi specifici del Dirigente, concordati con il Procuratore generale, si tende ancora una volta a privilegiare interventi tesi a radicare sempre più una cultura "digitale" dei processi lavorativi, e tanto in coerenza con il percorso già delineato nel corso dei precedenti esercizi (interventi di dematerializzazione; stesura di documenti connotati anche da finalità programmatiche, quali il massimario di scarto e il manuale di gestione del protocollo).

Il tutto, ove possibile, avvalendosi esclusivamente di risorse interne all'Ufficio, con conseguente rapidità di esecuzione per i progetti che implicano uno sviluppo *software*, realizzabili a costo zero per l'Amministrazione.

- Lavorazione digitale delle istanze del personale dipendente.

L'obiettivo implica la progettazione e messa in esercizio di un applicativo, da allocare sul server interno della Procura generale ed utilizzabile dai dipendenti in intranet, che consenta il superamento dell'attuale gestione cartacea delle istanze presentate dal personale dipendente per la fruizione degli istituti contrattuali (ferie, permessi, malattie, ecc.). Tanto con il coinvolgimento dei settori interessati dallo sviluppo (informatica, segreteria dirigente ed ufficio del personale).

Nel dettaglio, ci si propone di realizzare una modulistica digitale che consenta all'utente, autenticato con le credenziali di accesso ADN, di generare l'istanza (in formato pdf), firmarla elettronicamente e trasmetterla, utilizzando un sistema di messaggistica realizzato *ad hoc*, verso le caselle di posta elettronica del preposto al servizio tenuto ad esercitare eventuali controlli (es. nulla osta per il caso di ferie) e dell'Ufficio del personale per la lavorazione. I dati ed il file generato, inoltre, sono destinati a popolare un database dal quale sarà possibile, per la dirigenza, estrarre dati e statistiche; per il singolo dipendente, recuperare lo storico delle istanze presentate.

La realizzazione del progetto è annuale: completata la fase realizzativa e di test, in corso di esercizio si provvederà alla graduale messa in funzione, con progressivo abbattimento dell'attuale gestione cartacea nella misura minima dell'80% al 31/12.

I vantaggi attesi derivati dall'innovazione sono quelli tipicamente ricollegati alla eliminazione della lavorazione cartacea, sia in termini di risparmi di spesa (acquisto carta, spazi per archiviazione fisica) che di recupero efficienza (rapidità di lavorazione, agevolazione delle attività di supervisione).

- Attivazione servizio spese di giustizia.

Nel corso dell'esercizio 2018 il Dipartimento affari di giustizia – Direzione generale della Giustizia civile, del Ministero della giustizia, ha chiarito che le spese sostenute dalla persona convocata dalla Procura Generale della Corte di cassazione nell'ambito delle indagini



disciplinari, per i testimoni non appartenenti all'amministrazione della giustizia, sono da intendersi spese di giustizia con conseguente applicazione del d.P.R. n. 115 del 2002 in tema di spese di viaggio e indennità per testimoni. Occorre, di conseguenza, procedere all'attivazione dei registri d'obbligo e alla definizione degli aspetti organizzativi, con il coinvolgimento dei settori segreteria dirigente, segreteria disciplinare e ufficio contabilità oltre, ove necessario, della DGSIA per quanto concerne eventuali adeguamenti della rubricazione presente nei registri informatici rispetto alle peculiarità del caso.

Entro la fine dell'esercizio si provvederà nel senso indicato.

- Rotazione del personale direttivo.

Quale ulteriore misura organizzativa, l'Ufficio si propone di avviare una rotazione sperimentale del personale, con riferimento ai dipendenti che esercitano funzioni direttive, allo scopo di favorire lo sviluppo professionale del dipendente attraverso la conoscenza operativa delle varie componenti dell'Ufficio, nonché la fungibilità del personale medesimo nei ruoli, tanto anche al fine di semplificare le periodiche riorganizzazioni, fisiologicamente imposte dalla necessità di adeguare i servizi di competenza della Procura generale ai sempre mutevoli scenari operativi.

Entro la fine dell'esercizio ci si propone di procedere alla rotazione di almeno il 50% del personale con profilo professionale di direttore in carico alla Procura generale.

I settori interessati dalla rotazione saranno definiti in corso di esercizio, in comune accordo tra Procuratore generale e Dirigente amministrativo.





Fotografie: a cura di Fulvio Corrado.

Finito di stampare nel mese di marzo 2019 da:



[www.nuovaeditriceuniversitaria.it](http://www.nuovaeditriceuniversitaria.it)



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**  
**Corte di Cassazione**

**Incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello  
promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione**

**Presentazione del Bilancio sociale**

**Roma, 14/15 marzo 2019**

**"Il ruolo della Procura generale quale pubblico ministero di  
legittimità"**

**Francesco Mauro Iacoviello**  
**Procurato generale aggiunto**

## **1. Nessuno si sceglie il tempo in cui vivere.**

Il nostro tempo è questo: pieno di rischi, di aspettative deluse, di sconfitte cocenti.

Ma abbiamo avuto tempi peggiori e avremo tempi migliori.

Certo lo sguardo sul presente ci prosciuga linfe vitali.

Il diritto cammina e la criminalità corre.

Il numero delle cause penali ha raggiunto il livello di una epidemia collettiva.

Una massa schiacciante di processi che si abbatte sulle fragili strutture del nostro ordinamento processuale.

La legge, il processo, il giudice.

C'è un circolo vizioso tra questi tre poli del sistema normativo.

La legge ha perso qualità e prestigio. E dunque ha perso effettività.

La legge non riesce a regolare la complessità del reale, non riesce ad essere al passo con i tempi.

Il vivere sociale diventa sempre più complicato e il mutamento sociale diventa sempre più accelerato.

Come abbiamo risposto a questo fenomeno ?

Con la proliferazione delle fonti normative, l'aumento della densità del sistema normativo e l'accorciamento della vita media delle norme.

In questo modo si provoca un attrito tra norme nell'ambito del sistema e, ancor più, un estraneamento tra norme e sistema sociale: le norme durano troppo poco perché possano sedimentarsi nella coscienza sociale.

In questo scenario di progressiva oscurità della legge, invocare la *esattezza* nella sua applicazione ha l'amaro sapore della illusorietà.

L'applicazione del diritto non è calcolo o deduzione: è ricerca problematica attraverso tentativi ed errori.

La legge ha bisogno del giudice per essere integrata nei suoi contenuti.

Il sistema andrebbe in frantumi il sistema, se non ci fosse il paziente lavoro di ricucitura dommatica della giurisprudenza.

Dunque, la legge non è autosufficiente.

In questo contesto va visto il diffuso malessere della imprevedibilità del diritto.

L'imprevedibilità, prima ancora che un male del processo, è un male della legge.

Se la legge è incompleta, ambigua è *il processo* che ha la funzione di darle un senso completo.

*Così la legge scende dall'alto ma il diritto sale dal basso.*

*Allora il vero problema non è quello di togliere discrezionalità al giudice, ma di rendere più chiare le leggi.*

Se la *perdita di qualità* -e dunque- di *prestigio della legge* mina le fondamenta della giustizia, un'altra insidia incombe: *la giustizia del tempo presente è schiacciata tra la massa delle leggi e la massa dei processi.*

*La crisi del giudice è il riflesso della crisi del processo.*

Il processo è un servizio sociale inefficiente, perché ha tempi troppo lunghi e costi insopportabili per la media dei cittadini.

In questo modo il *giusto processo* si rivela *socialmente ingiusto*, perché è fruibile soltanto da una ristretta cerchia di persone. Esso più che un diritto di tutti, è socialmente percepito come un privilegio che solo pochi possono permettersi.

*Ed è difficile pensare che la legge possa essere eguale per tutti quando il processo non è eguale per tutti.*

## **2. Come dunque non essere pessimisti ?**

Stiamo in una fase di caotica transizione verso un futuribile ancora ignoto.

Ma allora quali soluzioni proporre ?

L'urgenza dei tempi non richiede soluzioni di breve respiro.

Occorre un disegno strategico di portata storica.

Anzi il pensiero corre *all'astuzia della ragione* hegeliana, che sfrutta le occasioni del tempo.

Chiediamoci che cosa possiamo fare noi per assicurare un processo migliore e una giustizia migliore.

Una formula magica esiste ed è collaudata dalla storia delle istituzioni giudiziarie: *il realismo delle analisi e la ragionevolezza delle scelte.*

La crisi del diritto non si deve trasformare in una crisi della ragione.

La giustizia deve portare ordine, non disordine.

Se è irrealistico pensare di attingere l'ideale platonico del *Kosmos*, è realistico aspirare -da parte nostra- a non fomentare il *Chaos*.

Quando non sappiamo dove andare, dobbiamo volgerci indietro e guardare da dove veniamo.

Il passato ci indica la traiettoria del nostro futuro.

In cinquant'anni la giustizia italiana ha conosciuto dolorose sconfitte e cocenti delusioni.

Ma il suo progresso è stato eclatante.

Siamo passati dal processo inquisitorio al processo accusatorio con una rivoluzione copernicana che pochi Paesi hanno avuto il coraggio di affrontare.

Le aree di ingiustizia si sono ristrette sempre di più.

Ma la strada per una giustizia migliore è un percorso senza fine.

Come noi trasmettiamo alle generazioni future un pesante debito pubblico, così trasmettiamo un processo con gravi incognite.

La prima è l'ingente numero dei processi che grava sulle strutture giudiziarie.

La seconda è una giustizia incompiuta.

E' difficile pensare ai rimedi quando una crisi economica ci sferza con inaudita violenza.

Ma è proprio in questi momenti critici che non dobbiamo perdere la speranza in una giustizia migliore e dobbiamo essere fedeli -direi, aggrappati- agli ideali e ai sogni che hanno guidato finora il nostro cammino.

La necessità aguzza l'ingegno.

Dobbiamo sfrondare inefficienze e diseconomie.

Noi dobbiamo assumere un atteggiamento più realistico e pensare alla giustizia non in termini di una sacralità inarrivabile, ma come un servizio sociale -al pari della sanità o dell'istruzione, per esempio- che deve essere portato a livelli sostenibili di efficienza e di effettività.

### **3. Le istituzioni cambiano perché devono adattarsi a climi nuovi: devono evolversi per fronteggiare la terribile sfida della modernità.**

#### **Come cambia la Cassazione**

Nell'epoca presente sulla Corte di cassazione convergono una pluralità di funzioni, che rendono il suo ruolo, ad un tempo possente e vulnerabile.



Non si tratta più soltanto di ridurre la complessità del sistema normativo, attraverso una operazione concettuale di mediazione tra norme in potenziale collisione, secondo l'ideale puro di Cassazione del Calamandrei.

Si tratta nel contempo di mediare tra il giudizio di fatto e la norma: operazione difficile, perché al senso sfuggente delle norme si aggiunge la crescente complessità dei fatti da sussumere sotto di esse.

Ma c'è di più. Inavvertitamente si sta verificando un mutamento di paradigma.

Non si tratta più di sussumere un fatto sotto una norma.

Ora sul piano del fatto si tratta di scegliere tra ipotesi ricostruttive antagoniste (dunque dalla certezza illusoria del sillogismo al realismo dell'ipotesi avente la più alta probabilità logica).

Sul piano del diritto il tradizionale confronto tra norma e fatto (principio di tipicità) richiede sempre più spesso la valorizzazione del principio di offensività e il giudizio di ponderazione tra interessi in conflitto (principio del bilanciamento).

Da ultimo, compito della Cassazione è, per così dire, quello di governare il tempo: di decidere nel presente un caso passato nella prospettiva dei casi futuri.

Di qui il problema della *persuasività del precedente* come strumento regolativo del fluire delle decisioni giudiziali.

Dunque, la Corte di cassazione diventa il centro di convergenza di tensioni molteplici: tra norme, tra norma e fatto, tra pluralismo delle interpretazioni e uniformità delle decisioni, tra stabilità e cambiamento dei valori e delle attese sociali.

Ma se la certezza del diritto è -come diceva Bobbio- un mito inutile, ad essa occorre sostituire un obiettivo meno ambizioso, ma più funzionale: la prevedibilità del diritto, appunto, come ragionevole e condivisa aspettativa *dell'applicazione del diritto*.

Il diritto giurisprudenziale come diritto prevedibile è la sfida della modernità che un sistema di giustizia efficiente deve saper affrontare.

Sembra una missione impossibile quella che l'art. 65 della legge sull'ordinamento giudiziario assegna alla Corte di cassazione.

#### **4. Come cambia la Procura generale**

La Procura generale è forse l'istituzione che ha subito il cambiamento più radicale: cambiamento silenzioso, spesso inavvertito, ma irreversibilmente reale.

Essa è nata -e il nome ne riflette l'origine- come *Procura generale presso la Corte di Cassazione*.

In origine essa doveva avere come funzione principale (se non unica) quella di interlocutrice della Suprema Corte.

Ora come ora, questa è soltanto una delle funzioni della Procura generale.

Accanto ad essa si pongono la funzione disciplinare, la funzione organizzativa ex art. 6 legge 2006, la funzione internazionale.

La denominazione tradizionale non le rende giustizia.

Essa è in realtà un *unicum* del tutto autonomo.

E' la *Procura generale dello Stato*.

## **5. Il mutamento di paradigma della Procura generale nel settore penale.**

Essa non è più il mero portavoce o megafono della Cassazione.

Nei tempi di incertezza del diritto o di diritto della probabilità tale funzione tradizionale della Procura generale avrebbe scarsa utilità e ancor meno incisività.

La nuova funzione della Procura generale deve essere quella -svolta in totale autonomia- di interlocuzione dialettica con la Suprema Corte.

La costruzione di un giusto diritto richiede il dialogo tra Corte di cassazione e Procura generale.

Quindi la Procura generale deve avere non una *funzione recettiva*, ma una *funzione propulsiva*.

Funzione tanto più preziosa se si considera che la Procura generale intrattiene un fitto scambio dialettico con le Procure territoriali di cui recepisce filtrandole le istanze.

La Procura generale è un *osservatorio giuridico privilegiato perché ha il monitoraggio del diritto in azione*.

La Cassazione non può essere lasciata sola.

La Procura generale deve coadiuvarla nel produrre il diritto vivente.

La Procura generale nel campo penale ha due funzioni:

a) una *funzione decidente* nel risolvere i contrasti tra pubblici ministeri appartenenti a distretti diversi e anche a giurisdizioni diverse (ordinaria e militare);

b) una *funzione requirente* (conclusioni orali o scritte nei giudizi di legittimità).

In tempi recenti se ne sta aggiungendo una terza: una *funzione consulente*.

### **5.1. La funzione decidente.**

Nello svolgimento di tale funzione la Procura generale deve essere fedele *nuncius* della giurisprudenza di legittimità.

In altri termini, nel dirimere contrasti di competenza territoriale la Procura generale deve applicare le decisioni della Cassazione.

Dunque, una funzione meramente *applicativa*.

Qui la Procura generale è *portavoce della Cassazione*.

Non può seguire un proprio orientamento in contrasto con la Cassazione.

Se lo facesse creerebbe una vistosa struttura nelle indagini preliminari: infatti i pubblici ministeri territoriali sarebbero obbligati a seguire la Procura generale in contrasto con la Cassazione !

Immaginate il dispendio di tempi e di energie processuali che questo comporterebbe: un pubblico ministero -ritenuto competente dalla Procura generale in contrasto con il diritto della Cassazione- sarebbe obbligato a portare avanti l'indagine con il rischio fondato poi di trovarsi dinanzi un giudice che in ossequio alla Cassazione gli nega la competenza !

In questi casi se la Procura generale non condivide gli orientamenti della Cassazione non può compiere atti di imperio nei confronti dei pubblici ministeri territoriali, ma deve applicare la nomofilachia della Corte.

Anche se non la condivide.

Nello svolgimento poi della sua funzione requirente la Procura generale riacquisterà la propria autonomia e farà valere i propri argomenti.

### **5.2. La funzione requirente.**

E' nello svolgimento di tale funzione che la Procura generale deve rivendicare un cospicuo spazio di autonomia.

La Cassazione non sa che farsene di un attore istituzionale remissivo, che concepisce le proprie requisitorie come una epitome delle relazioni del Massimario ricordando alla Cassazione la sua stessa giurisprudenza !

La Procura generale è forte di una esperienza che la Cassazione non ha.

La Cassazione non ha contatti istituzionali con i giudici del territorio.

Invece la Procura generale nel suo ruolo di *sovraordinazione funzionale*, dialoga continuamente con i pubblici ministeri territoriali, mediante lettura dei loro provvedimenti, ne ascolta i problemi e le esigenze e le filtra mediante la propria visione delle cose.

Questo significa che nella sua funzione requirente la Procura generale deve essere interprete delle esigenze delle Procure territoriali e deve essere il punto di mediazione tra le stesse e la Cassazione.

Una funzione non da poco.

Che va valorizzata perché rompe l'isolamento istituzionale di Cassazione e Procura generale e le avvicina ai problemi e le rende avvertite dell'impatto sociale delle decisioni di legittimità.

### **5.3. La funzione consulente**

Proprio perché punto di intersezione tra territorio e giudice di legittimità la Procura generale non può isolarsi nel Palazzo di Piazza Cavour chiusa in un rispettoso e sommesso dialogo con la Cassazione.

Sviluppando il suo ruolo istituzionale -in sintonia con i poteri conferitile dall'art. 6 legge n. 106 del 2006 e, per così dire, in prosecuzione degli stessi- la Procura generale mediante il coordinamento con le procure generali distrettuali, deve infittire il dialogo con le Procure territoriali.

A questo proposito va riscoperta una norma vigente, ma non vivente e mai vissuta: l'art. 589 cpp che consente al pubblico ministero presso il giudice dell'impugnazione di rinunciare all'impugnazione proposta da altro pubblico ministero.

La norma è forse l'unica disposizione del sistema processuale a non aver avuto mai applicazione.

Ne è chiara la ragione: essa è segno di un potere gerarchico che può avere aspetti odiosi e creare attriti e diffidenze tra uffici del pubblico ministero.

Ma si può recuperare la funzione della norma sostituendo alla gerarchia il dialogo.

Si intende dire: la Procura generale della Cassazione deve avere una costante interlocuzione con le Procure territoriali non solo su temi generali ex art. 6 legge 2006 ma anche in relazione a specifiche casistiche.

Così accanto alle *funzioni decidente e requirente* potrebbe cominciare ad avere spazio una *funzione consulente* della Procura generale.

I vantaggi sarebbero cospicui.

Una tendenziale uniformità di valutazioni degli uffici del pubblico ministero potrebbe condurre ad una riduzione delle impugnazioni ma soprattutto gioverebbe alla prevedibilità delle decisioni.

La prevedibilità delle decisioni dipende anche dalla uniformità dei comportamenti processuali del pubblico ministero.

## **6. La Procura generale non è una parte non imparziale.**

Essa parteggia apertamente a favore del diritto!

Ma in quanto parte processuale deve -diversamente dal giudice- dialogare con le altre parti, cioè con le difese.

La difesa non è un ostacolo -come pensava la colomba kantiana dell'aria che sembrava ostacolare il suo volo- ma un valore.

Il rito accusatorio è un congegno raffinato che non si riduce alle sole norme espresse, ma lascia vasti spazi interstiziali ad interazioni dialogici tra le parti.

La Procura generale deve saper ascoltare anche le difese.

Il diritto deve essere socialmente accettato altrimenti è destinato all'ineffettività.

E più diventa condiviso, meno diventa oscuro.

## **7. La funzione propulsiva della Procura generale**

Il diritto non è *a-valutativo*. Il diritto è intriso di valori.

L'epoca del tecnicismo giuridico -mirabilmente espresso da Arturo Rocco- è tramontata da un pezzo ma è una tentazione ricorrente.

La Procura generale è chiamata ad una scelta di campo.

Ovviamente la Procura generale non può seguire una propria ideologia del diritto e del processo penale.

Ma deve difendere dei valori e promuovere dei valori.

Cosa significa vigilare sull'esatta osservanza della legge ? Non significa vigilare perché siano osservate le forme della legge.

Significa vigilare affinché siano tutelati i valori fondanti della legge.

Ma questo significa che la Procura generale non deve solo proteggere i valori, deve anche promuoverli.

Quali valori ?

E' presto detto: quelli indicati nella Carta costituzionale e nelle Carte sovranazionali, in particolare della CEDU.

Per muoversi nel concreto.

Non ci può essere giusta sentenza se non c'è un giusto processo.

E un processo non è giusto se non è fondato su un accertamento dei fatti al di là di ogni ragionevole dubbio o comunque degli *standards* probatori fissati dalla legge per i singoli istituti processuali.

La Procura generale annette assoluta priorità all'affinamento dei protocolli logici del processo indiziario, alla individuazione di un contenuto solido di categorie semanticamente sfuggenti come "al di là di ogni ragionevole dubbio", "i gravi indizi di reato", gli *standards* probatori per il rinvio a giudizio, per le intercettazioni, per i sequestri e in genere per la prova dei fatti processuali.

Consapevole del progressivo spostamento della prova penale dalla prova dichiarativa alla prova scientifica, la Procura generale si è prefissa l'obiettivo di rielaborare la categoria della nuova prova scientifica, approfondendo in particolare le implicazioni procedurali e argomentative della prova del DNA, come dimostrano recenti processi e, da ultimo quello relativo all'omicidio Gambirasio.

Le misure cautelari personali e reali sono al centro di un ampio e appassionato dibattito all'interno del nostro Ufficio.

Sono programmati a breve incontri sulle esigenze cautelari e soprattutto sulla categoria drammaticamente indefinita della "pericolosità sociale".

In questa incandescente materia, a fronte degli orientamenti ondivaghi della Cassazione, la Procura generale sta maturando una posizione tendenzialmente unitaria che auspicabilmente contribuirà alla prevedibilità delle decisioni non solo in cassazione ma anche in sede di riesame.

Ma ciò su cui decisamente punta la Procura generale è la cultura dell'imputazione, che è la pietra fondante del processo penale.

L'imputazione è sempre stata la proiezione processuale del principio di tipicità penale.

Ora l'imputazione deve essere anche vista in un'ottica nuova, alla luce della crisi della tipicità della fattispecie penale e del passaggio dal paradigma della tipicità a quello della prevedibilità.

Prevedibilità e logica del precedente orientano verso una diversa tecnica di formulazione dell'imputazione che evidenzia situazioni ricorrenti o schemi di fattispecie (gli anglosassoni parlano di *frames* o anche *scripts*), che si collocano a livello intermedio tra la fattispecie astratta e il concreto fatto di reato irripetibile nella sua singolarità *hic et nunc*.

La Procura generale è ben consapevole che il modo di formulare l'imputazione influenza il modo di provare, il modo di decidere e il modo di motivare.

Ci sono poi specifiche fattispecie che sono che la Procura generale cerca di reinterpretare secondo i valori costituzionali e convenzionali per neutralizzare la silente insidia di una mascherata analogia in *malam partem*.

Lo sforzo è teso in particolare a delimitare la fattispecie di associazione terroristica inserendo la dimensione della concreta idoneità lesiva al fine di impedire che si criminalizzi il dissenso.

Nella medesima prospettiva il nostro ufficio sta approfondendo il fenomeno delle c.d. *mafie silenziose* nell'intento di mettere a punto una ipotesi giuridica che favorisca la risoluzione di contrasti giurisprudenziali ancora in atto in cassazione.

Merita ricordare anche il costante lavoro interpretativo volto a dare ai reati legati alle misure di prevenzione -materia oscura dai bagliori inquietanti di un diritto di polizia- un volto giuridico conforme ai valori costituzionali e convenzionali.

Altra materia in cui la Procura generale intende assumere un ruolo propulsivo è quello della revisione della causalità giuridica e, più in generale, l'approfondimento della figura più enigmatica del diritto penale: il delitto omissivo colposo.

L'elaborazione giurisprudenziale -in particolare, della colpa medica e delle posizioni di garanzia in materia infortunistica- si presenta allo stato per molti versi inappagante.

Infine, sono in programma gruppi di lavoro per affrontare il cruciale problema del diritto intertemporale e del mutamento giurisprudenziale alla luce della progressiva introduzione della logica del precedente e delle tecniche di *overruling*.

Noi dobbiamo essere consapevoli dei tempi difficili in cui viviamo. Noi dobbiamo agire e pensare in una visione di medio e lungo raggio.

Dobbiamo pensare scenari di una giustizia migliore.

Non ha molto senso avere un potere senza prestigio.

La Procura generale non può svolgere le sue nuove funzioni se non rispetta due precondizioni:

a) l'autonomia organizzativa; b) una propria nomofilachia.

### **8. L'autonomia organizzativa e, in particolare, il valore ponderale dei processi.**

Un notevole passo avanti è stato fatto con la firma di protocolli operativi tra Corte di cassazione e Procura generale.

Questo significa un accordo organizzativo tra due soggetti istituzionali che riconoscono la reciproca autonomia, necessaria per dar corso ad esigenze differenziate e parimenti fondamentali.

In questa prospettiva è significativo il mutamento di una prassi consolidata in materia di valori ponderali dei processi.

Tradizionalmente il valore ponderale dei processi veniva stabilito dalla Cassazione e recepito meccanicamente dalla Procura generale che si conformava a tali valutazioni, anche per quanto riguarda i processi di particolare rilevanza (i c.d. segnalati).

Ora non è più così.

Il valore ponderale viene stabilito autonomamente dal nostro Ufficio secondo criteri uniformi e verificabili.

C'è infatti una stretta interazione tra i valori ponderali e le funzioni nomofilattica e propulsiva della Procura generale.

A titolo esemplificativo si indicano alcuni dei criteri seguiti:

a) in linea di massima va dato valore al peso e non al numero dei ricorsi e dei ricorrenti.

Per fare un esempio, se sono 30 i ricorrenti ma i motivi sono pressochè sovrapponibili e riguardano il vizio di motivazione (caso: l'inattendibilità di un dichiarante) in presenza di una doppia conforme, il valore ponderale di regola non sarà superiore a 5;



b) il ricorso per vizio di motivazione in presenza di una doppia conforme -in generale- non potrà avere valore superiore a 4 (molto ovviamente dipende dalla struttura logica del motivo).

Se però la doppia conforme di condanna si basa sulla dichiarazione decisiva di un testimone vulnerabile, il valore ponderale non potrà essere inferiore a 6.

c) se il ricorso presenta questioni processuali non pacifiche e dove può insinuarsi un impulso propulsivo dell'Ufficio il valore ponderale parte dal 6;

d) per le questioni di diritto transitorio, in genere, la valutazione parte dal 6 data la sempre più frequenza di norme transitorie e la crisi del principio *tempus regit actum*;

e) in presenza di doppia difforme si parte dal valore ponderale 6 e lo stesso dicasi per i processi indiziari

f) i processi con ricorsi riguardanti la prova del DNA partono da un valore ponderale 8 proprio perché l'ufficio annetta grande importanza all'elaborazione compiuta di tale prova;

g) i processi che trattano materia penali vanno valutati -come è ovvio- in relazione allo *stato dell'arte* sul punto. Ma vanno valutati anche in relazione all'interesse propositivo e nomofilattico della Procura generale.

Alcuni esempi chiariranno questa posizione.

Prendiamo i processi per amianto. Originariamente la questione era molto dibattuta: quindi il valore ponderale fisso era 8.

Poi la giurisprudenza ha raggiunto un *ubi consistam*: il valore ponderale è sceso dunque a 5.

Recentemente alcuni aspetti sono stati rimessi in discussione: il valore ponderale è risalito a 7.

I processi per colpa medica partono da un valore ponderale 6 perché la Procura generale intende promuovere una revisione critica della giurisprudenza in materia;

h) i processi cautelari personali non possono avere un valore ponderale inferiore a 4, perché trattasi di materia in forte evoluzione (si pensi alla definizione controllabile processualmente dello standard probatorio dei "gravi indizi").

Se il ricorso attacca le esigenze cautelari e in particolare la pericolosità il valore ponderale non è inferiore a 6 perché il tema è incandescente e la giurisprudenza è fluida e la Procura generale intende prendere una posizione nitida sul punto.

i) i procedimenti cautelari reali partono da un valore ponderale 5 perché la Procura generale intende ridiscutere e meglio definire la nozione di “motivazione apparente”;

l) i processi per misure di prevenzione partono da un valore 7 perché è materia in ebollizione;

m) lo stesso dicasi per i processi di associazione terroristica, su cui la Procura generale sta maturando una posizione unitaria;

n) la materia degli stupefacenti ha di regola un valore ponderale basso perché la giurisprudenza è largamente consolidata.

Ma recenti pronunce della Corte costituzionale, delle Sezioni unite della Cassazione e contrasti affioranti nelle singole Sezioni su taluni aspetti (per esempio, la tematica della cannabis sativa) fanno schizzare in alto il valore ponderale di taluni tipi di processo;

o) il novum legislativo parte da un valore ponderale 6 perché una sollecita e chiara presa di posizione dell’Ufficio giova all’efficienza del processo e alla prevedibilità delle decisioni;

p) almeno 7 è il valore ponderale dei ricorsi su questioni suscettibili di rimessione alle Sezioni unite.

Inutile dire che questi criteri orientativi vanno integrati dal fondamentale rilievo della *qualità* dei ricorsi.

Va poi conclusivamente precisato che queste valutazioni sono sempre rivedibili ex post alla stregua degli schemi di requisitoria e delle sollecitazioni dei colleghi.

Pe fortuna, non esiste l’infallibilità che è l’anticamera dell’autoritarismo.

Un aspetto rilevante dei ricorsi può sfuggire o ci sono questioni giuridiche non menzionate nei ricorsi ma rilevabili di ufficio.

Altra innovazione -particolarmente significativa- è quella dello “schema di requisitoria”.

Il Pg è abituato a parlare a braccio, avendo sottomano degli appunti che riassumono le cadenze giuridiche e argomentative della sua requisitoria.

Lo schema di requisitoria altro non è che la scaletta dell’intervento orale del Pg.

Nel settore penale l’interlocuzione dialettica del collega designato con il dirigente del servizio deve essere effettiva, profonda e documentata.

Inoltre tale interlocuzione non deve rimanere all'interno della conoscenza privata delle figure dialoganti ma deve essere comunicabile ("messa in rete") a disposizione dell'intero ufficio.

Lo "schema di requisitoria" svolge appunto tali funzioni.

Va da ultimo chiarito che l'indicazione dello schema di requisitoria -normalmente legata al valore ponderale del processo- può essere richiesta anche per processi di valore ponderale modesto quando si tratti di assicurare continuità all'indirizzo nomofilattico dell'Ufficio o quando si tratti di processi aventi rilevanza sociale o mediatica: invero non appare commendevole che un collega apprenda dalla stampa ciò che avviene all'interno del suo ufficio.

La condivisione delle conoscenze e delle scelte è la vera forza unificante di una istituzione.

### **8.1. Automatismo e professionalità nell'assegnazione dei processi.**

Nell'attuale situazione congiunturale ogni obiettivo deve essere realizzato a costo zero.

E' illusorio pensare di aumentare la produttività aumentando i ritmi di lavoro e imponendo termini più brevi per l'espletamento del lavoro (per esempio, per il deposito delle requisitorie).

E' superfluo ricordare che nel nostro campo la produttività non è un dato quantitativo ma è un *rapporto quantità-qualità*.

L'alternativa *quantità-qualità* è il tipico problema delle organizzazioni con fini che eccedono i mezzi.

Un aumento della quantità a scapito della qualità rende improduttivo l'Ufficio perché ne diminuisce l'efficienza e l'efficacia.

Quindi, la produttività va intesa come *parametro complesso quantità-qualità*.

Un rito antiquato -che non costa nulla e procura consensi- è quello di invocare periodicamente aumenti di organici.

Ma tale soluzione ha più costi che benefici, perché fomenta il rischio di una ingovernabilità di un ufficio sovradimensionato, pregiudicando l'uniformità nomofilattica della Procura.

Si tratta allora di allocare in maniera ottimale le risorse limitate.

L'aumento della produttività qualitativa-quantitativa dell'Ufficio si può raggiungere senza necessariamente aumentare gli organici e, anzi, perfino riducendo il monte-ore di studio e lavoro dei singoli magistrati.

Il nostro ufficio lavora su due direttrici:

a) *la valorizzazione di un continuo scambio comunicativo su questioni giuridiche e anche singoli processi all'interno del settore penale*: questo consente di formare schemi di requisitorie per tipi di questioni, protocolli logici e soluzioni condivise;  
c) *l'esaltazione della professionalità dei singoli magistrati*, la loro specializzazione e le abilità conseguite.

E' una ovvietà: chi sa già come affrontare e risolvere una questione di diritto produce molto più e in meno tempo di chi affronta la questione per la prima volta.

La specializzazione ha effetti straordinari: aumenta la produttività (in termini qualitativi e quantitativi), riduce i tempi, dà soddisfazione al singolo magistrato, invoglia gli altri magistrati a percorrere la strada della specializzazione.

Il principio per cui "*tutti siamo bravi e tutti siamo bravi in tutto*" è un nonsenso.

Al contrario, l'automatismo delle assegnazioni va fortemente bilanciato dall'esaltazione della professionalità dei singoli.

Si teme per la trasparenza delle assegnazioni?

Non c'è alcun conflitto tra trasparenza delle assegnazioni e professionalità.

Innanzitutto, va ricordato l'antico broccardo "*homo presumitur bonus*".

In secondo luogo la trasparenza è assicurata dall'obbligo del magistrato designato di interloquire col Dirigente del servizio e di elaborare uno schema di requisitoria che deve essere portato a conoscenza dell'intero ufficio.

E' davvero difficile immaginare una trasparenza maggiore.

## **9. La funzione nomofilattica della Procura generale**

Manca una *nomofilachia* della Procura generale.

La prevedibilità del diritto richiede non solo una prevedibilità delle sentenze della Cassazione, ma anche una prevedibilità delle conclusioni della Procura generale.

In altri termini, per agevolare e rafforzare la *nomofilachia della Cassazione*, occorre promuovere una *nomofilachia della Procura generale*.

Questo implica la necessità di un raccordo all'interno della Procura generale sulle scelte decisorie da assumere.

Il rischio è che la eterogeneità delle funzioni crei corpi separati e non comunicanti all'interno dell'ufficio.

Rischio aggravato dal fatto che molti magistrati della Procura abitano fuori sede.

La conseguenza è che i contatti all'interno dell'ufficio sono sporadici, occasionali gli scambi di informazioni.

Occorre evitare che scelte individuali ottundano il nitore di linee unitarie dell'ufficio.

Se non c'è una nomofilachia della Procura, è irrealistico pensare che la Procura - come Ufficio- possa accrescere la propria autorevolezza.

Il rischio è che salga il prestigio dei singoli e scenda il prestigio dell'Ufficio.

La Procura generale deve essere un ufficio scientificamente all'avanguardia e deve avere un ruolo propulsivo nell'elaborazione del diritto.

Paradossalmente invece la Procura generale è l'unico ufficio apicale che non ha un ufficio-studi.

Ecco perché stiamo gettando le premesse per la costruzione di un *Centro avanzato di studi giuridici*.

Non si tratta di ricreare una sorta di massimario presso la Procura generale.

Si tratterebbe di fare molto di più: un Centro-studi che diventi il cuore pulsante della Procura.

Esso dovrebbe avere le seguenti funzioni:

- a) garantire la nomofilachia dell'Ufficio (individuando contrasti o anticipandoli, selezionando aree problematiche, cercando soluzioni attraverso studi e riunioni);
- b) aggiornare in tempo reale l'informazione giuridica (si sottolinea la necessità, per esempio, di abbonamenti a motori di ricerca giuridica che diano accesso alle principali riviste giuridiche internazionali);
- c) trovare i punti critici della giurisprudenza della Cassazione e prospettare argomenti o soluzioni alternative;
- d) elaborare protocolli, linee-guida e proposte normative.
- e) offrire consulenza ai singoli magistrati dell'ufficio;

(Ora per esempio, se un sostituto ha un problema per una requisitoria, solitamente ne parla con il collega amico).

Il Centro studi dovrebbe invece essere investito da problemi posti anche dalla singola requisitoria fornendo l'ausilio appropriato, che diventerà poi patrimonio comune dell'Ufficio.

Più funziona il Centro Studi, più funziona l'intero Ufficio.

Più si accorciano i tempi di lavoro.

Noi ci stiamo muovendo in questa direzione.

Si sottolineano tre funzioni dinamiche del settore penale:

a) ora, su iniziativa del Procuratore generale o del Dirigente del servizio e su sollecitazione di qualsiasi collega, numerose questioni giuridiche vengono messe in rete per suscitare una discussione collettiva;

b) molti schemi di requisitorie vengono poste in rete e aperte alla discussione collettiva;

c) su singoli processi o su questioni di massima di particolare rilevanza giuridica vengono convocate riunioni dei magistrati del settore penale: riunioni affollate - presiedute dal Procuratore generale- in un clima generale di convinta partecipazione. La vecchia e frustrante consuetudine di parlare di diritto solo in fugaci e occasionali incontri nei solenni corridoi del Palazzo appartiene ad un passato senza rimpianti.

## **10. Verso il futuro**

Occorre considerare che la cultura dei diritti dell'uomo deve essere la stella polare di ogni istituzione giudiziaria.

In ogni vera democrazia il processo non è una minaccia, ma una difesa per il cittadino.

Se seguiamo queste linee di percorso, abbiamo la fondata speranza di vincere la sfida della modernità e di avere un processo finalmente adeguato alle esigenze di una società civile e democratica.

E' efficiente il processo che riesce a trattare in tempi ragionevoli più casi possibili, *minimizzando l'errore giudiziario* (in primo luogo, la condanna dell'innocente; ma in secondo luogo anche l'assoluzione del colpevole), ma *minimizzando anche le esternalità negative* (cioè i costi che paga la società per il processo).

La massa dei processi non dovrà mai trasformarci in burocrati del diritto, senza sogni e senza passioni.

Noi siamo -prima di ogni altra cosa- organi di giustizia.

E dobbiamo fare giustizia.

Non è la giustizia in funzione del processo, ma è il processo in funzione della giustizia.

L'efficienza non si calcola in base al numero dei processi che il sistema è in grado di smaltire.

Un processo che duri un tempo memorabile è un processo autoreferenziale, cioè fine a se stesso, senza alcuna funzione sociale: è un costo sociale senza un utile sociale.

In questo modo, accanto al *mistero* del processo, si crea il *paradosso* del processo

Ma c'è di più: è un processo *ingiusto*, anche nel caso in cui giungesse ad una *sentenza giusta*.

Un processo senza fine è certamente inefficiente, ma è inefficiente anche un processo in tempi brevi, che però porti ad una decisione sbagliata.

*La ragionevole durata del processo è importante, ma non è il primo fine del processo.*

L'efficienza si calcola in base agli *accertamenti veridici* che il processo è in grado di fornire.

Il parametro dell'efficienza deve essere la *minimizzazione* dell'errore giudiziario: la *condanna dell'innocente* (e in via gradata l'*assoluzione del colpevole* o in civile *il dar torto a chi ha ragione*).

Il processo non deve essere più la macchina terribile che stritola l'imputato.

il processo non deve fare più paura, perché il processo deve essere un diritto dell'individuo.

Non deve essere più il luogo dell'oppressione del potere, ma del confronto ad armi pari tra accusa e difesa.

Ma va detto di più.

Noi dobbiamo batterci per assicurare non solo la *giustizia* del processo, ma la *dignità* del processo.



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**  
**Corte di Cassazione**

**Incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello  
promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione**

**Presentazione del Bilancio sociale**

**Roma, 14/15 marzo 2019**

**"L'attività di spoglio, le modalità di selezione e le conclusioni scritte ed  
orali nel giudizio civile presso la Corte di cassazione"**

**Marcello Matera**  
**Avvocato generale**



## **L'ATTIVITÀ DI SPOGLIO, LE MODALITÀ DI SELEZIONE E LE CONCLUSIONI SCRITTE ED ORALI NEL GIUDIZIO CIVILE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE.**

Due in particolare sono i fenomeni che hanno determinato la necessità di una ristrutturazione dell'attività della Procura generale nel giudizio civile presso la Corte di cassazione.

In primo luogo il percorso di “rivisitazione”, da parte del legislatore, del processo civile.

Percorso che può ritenersi iniziato con il d. lgs. n. 40 del 2006, che, con la previsione dell'art. 366 bis c.p.c. ha introdotto il “filtro” di ammissibilità attraverso il cd. quesito di diritto, ed ha disciplinato in maniera più stringente, con la previsione dell'art. 374, comma 3, c.p.c., il rapporto tra le sezioni semplici e le Sezioni Unite. Fino alla introduzione del nuovo art. 380-bis 1 c.p.c., previsto dal d.l. 31 agosto 2016 n. 168, convertito dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197.

Questa rappresenta, senza dubbio, la riforma produttiva di maggiori cambiamenti, sia per la Corte di cassazione che per la Procura Generale, attraverso la cd. cameralizzazione del rito e la previsione del carattere facoltativo, e non più obbligatorio, dell'intervento del pubblico ministero nei giudizi destinati alla trattazione in camera di consiglio.

In secondo luogo va segnalata la emersione di nuovi diritti, nuovi interessi, nuove esigenze meritevoli di tutela.

Si pensi, in particolare, ai procedimenti in tema di “protezione internazionale”, aumentati in maniera esponenziale, in modo tale da rendere, verosimilmente, necessaria una “rivisitazione organizzativa” della Corte.

Entrambi i fenomeni valorizzano, ancor di più, il ruolo del Procuratore Generale quale “tutore dell'interesse pubblico” (secondo le previsioni degli artt. 73-76 dell'Ordinamento Giudiziario).

La progressiva “centralità” del rito camerale, in particolare, ha comportato che nel 2018 i processi decisi ex art. 380-bis 1 c.p.c. siano stati il doppio di quelli decisi in pubblica udienza.

Da qui la necessità per la Procura generale di un nuovo e diverso modello organizzativo, in grado di selezionare e razionalizzare, sulla base di criteri comuni e condivisi, l'intervento dei magistrati dell'Ufficio, al fine di valorizzare il proprio compito di impulso al ruolo monofilattico della Corte.

In una prima fase l'Ufficio, attraverso appositi ordini di servizio, direttive e linee-guida individuate dagli Avvocati generali, ha predisposto la formazione di una "griglia" di massima indicativa per la formulazione di conclusioni scritte, sia pure nel rispetto dell'autonoma determinazione di ogni singolo sostituto.

Tale "griglia" prevedeva la sussistenza di questioni preliminari di rito, la rilevanza sociale/economica del caso specifico, la utilità della conferma di un orientamento a fronte di indirizzi non pienamente omogenei, la possibilità di promovimento di una pregiudiziale costituzionale o eurocomunitaria.

Oltre alla possibilità, nei casi di particolare complessità o di novità delle questioni, di richiedere la "rimessione", per la trattazione, alla pubblica udienza.

Con l'ordine di servizio n. 38 /2018 si è proceduto alla istituzione dell'Ufficio per lo spoglio e la selezione preventiva dei ricorsi in adunanza camerale.

Il provvedimento, inserito nel percorso di progressiva revisione del funzionamento del servizio civile, è stato indirizzato verso la più alta valorizzazione del compito della Procura generale, al fine di rendere il relativo intervento pienamente funzionale con il compito di stimolo del ruolo monofilattico e di uniformità interpretativa assegnato alla Corte di cassazione.

L'Ufficio spoglio è divenuto operativo dal dicembre del 2018.

In particolare, è stato formato un gruppo di lavoro, composto da magistrati designati a rotazione in rapporto alle specifiche competenze, con il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale.

Detto gruppo di lavoro, in particolare, ha il compito di procedere alla individuazione di quei ricorsi che, alla stregua delle linee di indirizzo già tracciate, rendono opportuno l'intervento e la conclusione dell'Ufficio, attraverso la richiesta di trattazione in pubblica udienza o con conclusione diretta sul merito.

All'esito della selezione dei ricorsi, l'Avvocato generale procede all'assegnazione di ciascun fascicolo ad un sostituto procuratore generale, individuato sulla base dei Criteri organizzativi, con particolare riferimento alle specifiche professionalità

maturate, e con lo scopo di garantire la specializzazione, sia pure temperata dal principio della rotazione.

Va precisato che i sostituti procuratore designati per la redazione della requisitoria scritta, previa interlocuzione e assenso dell'Avvocato generale dirigente del servizio, possono individuare motivi che inducono a rivedere la necessità o l'opportunità della detta redazione.

Mutato, quindi, è lo schema di designazione dei sostituti.

Il sistema così composto, infatti, consente di affidare ogni singola requisitoria al sostituto, tenendo conto, come accennato, delle competenze pregresse e delle specializzazioni professionali.

Si spezza, quindi, la correlazione meccanica tra sostituto ed adunanza nel suo intero, in quanto, per la medesima adunanza camerale, possono essere assegnate conclusioni scritte a sostituti diversi, tenendo conto delle diverse specifiche competenze.

Tale sistema consente, certamente, di rendere di maggiore efficacia il contributo dell'Ufficio.

E' stato, altresì, adottato un provvedimento di organizzazione che definisce le categorie dei casi e delle ragioni che consigliano la mancata redazione di conclusioni scritte.

In tale contesto è opportuno sottolineare come l'Ufficio si stia sempre di più orientando per l'opzione della forma scritta delle conclusioni anche per la sede della pubblica udienza.

La Corte di cassazione ha condiviso tale indirizzo, autorizzando il deposito preventivo, entro il termine di cui all'art. 378 c.p.c. (non oltre cinque giorni liberi prima dell'udienza), di documenti in forma di "memorie", aventi ad oggetto l'esposizione da parte del rappresentante della Procura generale degli argomenti sviluppati a conforto delle conclusioni poi rese nell'udienza pubblica.

Trattasi, all'evidenza, di una attività che caratterizza ancora di più l'imprescindibilità e l'importanza dei compiti attribuiti nel giudizio civile all'Ufficio della Procura generale, nel delineato quadro di rafforzato rilievo, voluto dal legislatore, alla funzione nomofilattica.

Altresì significativa appare l'iniziativa introdotta dal d.lgs. n. 40 del 2006, con la nuova formulazione dell'art. 363 c.p.c., che prevede la possibilità per il Procuratore generale di richiedere alla Corte di cassazione che "enunci nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi".

Trattasi di una attività molto significativa da parte della Procura generale, proprio nella segnalata direzione del rafforzamento della funzione nomofilattica.

In definitiva, si può rilevare che l'attuale complesso delle norme processuali consente di ritagliare al Procuratore generale una figura non lontana da quella riservata in ambito sovranazionale all'Avvocato generale (di cui all'art. 252, comma, TFUE), che, come è noto, ha il ruolo di assistere la Corte di Giustizia, al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato, ponendo in rilievo le ragioni di interesse generale che militano a favore di una determinata soluzione.

E ciò al fine di realizzare quel corretto bilanciamento di interessi che sempre si impone nell'esegesi e nella applicazione delle norme.



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**  
**Corte di Cassazione**

**Incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello  
promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione**

**Presentazione del Bilancio sociale**

**Roma, 14/15 marzo 2019**

**"L'organizzazione e l'attività del servizio disciplinare"**

**Luigi Salvato**

**Avvocato generale**



**PROCURA GENERALE**  
**della Corte di cassazione**

**L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTIVITÀ DEL SERVIZIO**  
**DISCIPLINARE <sup>1</sup>**

*1.- Il sistema di controllo dell'osservanza dei doveri del magistrato e la responsabilità disciplinare. 2.- Le linee generali dell'attività del Servizio disciplinare. 2.1.- Le articolazioni organizzative del Servizio disciplinare. 3.- La fase predisciplinare: i profili procedurali. 3.1.- Le tematiche di carattere sostanziale. 4.- La fase disciplinare: i profili processuali. 4.1.- Le tematiche di carattere sostanziale.*

*1.- Il sistema di controllo dell'osservanza dei doveri del magistrato e la responsabilità disciplinare.*

Il Procuratore Generale nell'intervento del 25 gennaio 2019 all'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, ha sottolineato che «nell'ambito dei compiti istituzionali della Procura generale il controllo disciplinare sui magistrati occupa una posizione di peculiare rilievo e riveste una posizione di centralità all'interno del dibattito sulla giustizia». Siffatta centralità consegue alla circostanza che la responsabilità disciplinare – unitamente agli altri concorrenti tipi di responsabilità – non soltanto definisce e disciplina il sistema sanzionatorio delle regole di condotta del magistrato, ma è suscettibile di assurgere al rango di tecnica di realizzazione dell'equilibrio tra i poteri dello Stato e di modalità della composizione dei conflitti tra gli stessi e influisce sulla collocazione istituzionale della magistratura, sui tipi e sulla struttura del processo civile e penale.

---

<sup>1</sup> L'attività della Procura Generale della Corte di cassazione nell'anno 2018. “Bilancio di Responsabilità sociale”, Roma 15 marzo 2019. Testo dell'intervento illustrativo dell'organizzazione e dell'attività del Servizio disciplinare.

La questione «responsabilità dei magistrati» si è imposta all'attenzione generale soprattutto a seguito del tramonto della figura del giudice quale *bouche de la loi* sino a divenire centrale nell'attuale fase storica, definita della 'post-modernità giuridica', caratterizzata dalla elasticità e dalla fattualità, in cui (per utilizzare le parole di Paolo Grossi) l'impegno del giudice – ma, più in generale quello del giurista – non si arresta «al livello legale e formale, a un mondo di comandi cartacei», primeggia infatti la figura dell'interprete e rileva peculiarmente il piano dei fatti.

Tipica di detta fase è una modalità della tecnica legislativa improntata a due opzioni divergenti (da un canto, la scelta in favore di disposizioni caratterizzate dal ricorso ad enunciati linguistici indeterminati e alle cc.dd. clausole generali; dall'altro, la presenza anche di discipline connotate da una minuziosità e da un dettaglio proprie della normazione secondaria) e, tuttavia, concorrenti nel risultato di affidare alla magistratura compiti sempre più ampi, (implementati dal policentrismo dell'ordinamento giuridico o, se si vuole, dalla transizione allo schema c.d. multilivello) sino ad investirla del compito di risolvere i conflitti sociali.

Sono queste alcune delle ragioni – per nulla esclusive del nostro Paese, ma comuni alla gran parte degli stati del mondo occidentale – che hanno confermato e rafforzato la centralità, all'interno del dibattito sulla giustizia, della questione “responsabilità del magistrato”; in particolare, di quella concernente la responsabilità disciplinare, accrescendo a dismisura le aspettative riposte su di essa, anche a causa di ricostruzioni non sempre corrette in ordine alla finalità ed ai presupposti della stessa.

Al riguardo, è certo che, come ha affermato la Corte costituzionale, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice, costituzionalmente garantite, non pongono «l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dell'organizzazione statale» e, tuttavia, «la singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziali, la stessa posizione *super partes* del giudice consentono di introdurre condizioni e limiti alla responsabilità» (sentenza 11 marzo 1968, n. 2; analogamente, sentenza 12 luglio 2017, n. 164).

In tale materia, ha altresì sottolineato la Corte costituzionale (con riferimento alla responsabilità civile, ma con argomentazione riferibile anche a

quella disciplinare), «occorre perseguire il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito [...]; dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura», che può essere realizzato dal legislatore ordinario in forme diverse, purché tali da garantire che lo stesso sia ragionevolmente realizzato (sentenza 12 luglio 2017, n. 164). Il magistrato deve essere indipendente da poteri ed interessi estranei alla giurisdizione, ma la sua posizione *super partes* non può essere disgiunta dal corretto esercizio delle funzioni e, conseguentemente, si impongono idonei meccanismi in grado di garantire l'osservanza dei doveri e la punizione delle condotte che li violano.

La valutazione di congruità dei procedimenti di garanzia e di controllo dell'osservanza di detti doveri esige di ricordare che detti procedimenti sono molteplici, diversi e destinati ad operare su piani e con effetti differenti.

Nel sistema dell'illecito disciplinare tipizzato occorre dunque mantenere distinta la responsabilità disciplinare sia dalla deontologia giudiziaria, sia dalla professionalità del magistrato, sia dalla responsabilità civile.

Tale sistema, introdotto dal d.lgs. n. 109 del 2006, è caratterizzato, tra l'altro, dall'eliminazione del riferimento ai valori richiamati dall'abrogato art. 18 del r.d.lgs. n. 511 del 1946 (identificati con una formula ampia ed indeterminata), sostituito dalla tipizzazione degli illeciti e dalla previsione dell'obbligatorietà (per il Procuratore Generale della Corte di cassazione) della relativa azione. Conseguenza di tale innovazione è stata la sanzionabilità delle sole condotte configurate dal legislatore come riprovevoli, salva una certa elasticità mantenuta in due disposizioni (art. 2, comma 1, lettera a, nonché, in misura minore, art. 4, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 109 del 2006).

La tipizzazione dell'illecito disciplinare ha reso netta la distinzione tra professionalità del magistrato, deontologia giudiziaria e responsabilità disciplinare, efficacemente rappresentata configurandole come altrettanti cerchi di diversa ampiezza.

Al cerchio più esterno corrisponde la professionalità, che condensa l'insieme delle regole patrimonio comune della funzione magistratuale,



comprehensive degli strumenti preordinati a garantire il «*saper fare*» il magistrato. Siffatte regole costituiscono il primo, fondamentale e più efficace, meccanismo di garanzia dei valori costituzionali coinvolti dall'esercizio della funzione giurisdizionale e del complessivo ordinamento giuridico e la loro osservanza è affidata agli organi di amministrazione della giurisdizione.

Al secondo dei suindicati cerchi corrisponde la deontologia, e cioè il complesso delle regole etiche concernenti il «*saper essere*» magistrato, ispirate ai valori morali ed ai principi fondamentali che si impongono a tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario. Dette regole sono enunciate nel codice etico della magistratura approvato dal Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati. Soltanto alcune di esse sono state recepite dal legislatore del 2006 e, quindi, tra deontologia e responsabilità disciplinare sussiste una relazione di tendenziale contiguità e, appunto per questo, sono ipotizzabili casi di violazione delle regole deontologiche che non integrano comportamenti disciplinarmente sanzionabili.

Tale discrasia lascia spazio a condotte deontologicamente riprovevoli, ma non disciplinarmente sanzionabili. Si tratta di discrasia di non poco conto e che, comunque, neanche va enfatizzata oltre misura. La violazione delle regole del codice etico non è anzitutto priva di sanzione. L'A.N.M., per statuto (artt. 9, 10 e 11), può infatti 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; ed è evidente l'importanza di una tale sanzione – se applicata e, soprattutto, se ciò avvenga tempestivamente –, anche per le ricadute che può avere in riferimento ai meccanismi di valutazione della professionalità. La violazione dei precetti del codice etico è, inoltre, conseguenza di condotte che, di regola, assumono rilievo in riferimento al contenuto dei parametri di controllo e valutazione della professionalità stabiliti nelle circolari del Consiglio superiore.

Al più interno dei tre cerchi in esame corrisponde, infine, la dimensione della responsabilità, nelle due figure della responsabilità disciplinare e di quella civile (oltre che della responsabilità amministrativa e penale), le quali neppure sono necessariamente coincidenti.

Alla responsabilità disciplinare sono riconducibili i comportamenti giuridicamente doverosi previsti e sanzionati dalle norme primarie ed essa

configura un sistema caratterizzato da elementi di pregnante peculiarità. La nozione generale di potere e di responsabilità disciplinare non è infatti pienamente riferibile a quella del magistrato. Le regole di condotta la cui violazione è sanzionata a detto titolo non sono strumentali a garantire soltanto la coerenza dell'ordine giudiziario, non mirano alla tutela dei valori propri di quest'ultimo e neppure esprimono un interesse autocorrettivo dello stesso. La finalità della responsabilità disciplinare consiste infatti «nell'assicurazione del regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, vale a dire una funzione che gode in Costituzione di una speciale garanzia di indipendenza e di autonomia», la quale giustifica la strutturazione del procedimento secondo un modulo giurisdizionale, allo scopo della più rigorosa tutela dei beni costituzionalmente protetti (Corte cost., sentenza 4 giugno 1992, n. 289) e con una regolamentazione particolare che riflette il *proprium* dell'ordine giudiziario (Corte cost., sentenza 3 aprile 1995, n. 119).

La violazione delle regole di condotta stabilite dalle norme primarie, diversamente da quanto accade in altri ambiti, non interessa direttamente ed esclusivamente l'ordine di appartenenza e la relativa responsabilità non costituisce lo strumento di garanzia del mantenimento dello *status quo* al suo interno. La responsabilità disciplinare è preordinata alla tutela dell'ordinamento giuridico generale, perché la violazione della regola che essa sanziona lede l'interesse della generalità dei consociati. È per questa ragione che dei provvedimenti disciplinari si occupano ben due norme della Costituzione (artt. 105, 107, primo comma) e si giustifica e spiega che l'identificazione degli illeciti compete in via primaria al Parlamento, costituendo la stessa uno strumento di responsabilizzazione della magistratura dinanzi alla sovranità popolare e di rottura della separatezza dell'ordine giudiziario.

L'individuazione dei valori tutelati e delle condotte che possono lederli, diversamente da quanto accade in altri ambiti, non può dunque essere rimessa ad un organismo associativo espressivo degli appartenenti ad una determinata 'comunità', ma è riservata a chi può identificarli: il legislatore; nel previgente sistema, in virtù della clausola dell'art. 18 della legge delle guarentigie, il C.s.m., in considerazione della sua collocazione costituzionale e della sua composizione;

il giudice disciplinare, entro i limiti dell'attività di interpretazione delle disposizioni che prevedono gli illeciti.

La responsabilità disciplinare va altresì mantenuta distinta dalla responsabilità civile dello Stato, con la quale può (ma certo non necessariamente deve) concorrere, preordinata a garantire il diritto al risarcimento del danno subito dal cittadino per effetto dell'esercizio non corretto della funzione giudiziaria.

La distinzione del contenuto dei doveri che si impongono ai magistrati e dei procedimenti preordinati a garantirne l'osservanza è condizione ineludibile della corretta valutazione della congruità del sistema disciplinare e dell'efficacia dell'azione svolta in tale ambito.

È dunque imprescindibile porre in chiaro e premettere che la responsabilità disciplinare: non costituisce il presidio (o, almeno, non costituisce presidio immediato e diretto) dei diritti dei cittadini oggetto del processo (civile o penale), la cui tutela va assicurata esclusivamente all'interno di questo, attraverso gli strumenti previsti dalla legge processuale; non è un rimedio preordinato a garantire correttezza ed esattezza delle decisioni; non è uno strumento utilizzabile al fine di garantire e verificare la professionalità dei magistrati.

## ***2.- Le linee generali dell'attività del Servizio disciplinare.***

L'esigenza di tracciare un bilancio che è, allo stesso tempo, consuntivo e di previsione, rende opportuno sintetizzare le linee generali dell'attività affidata al Servizio disciplinare, nonché le modalità di organizzazione dello stesso, anche per agevolarne la conoscenza, tenuto conto che, in parte, costituiscono frutto di scelte demandate dalla legge ad atti interni del Procuratore generale.

Lo svolgimento del controllo disciplinare si articola in due fasi. La prima (c.d. predisdisciplinare) è dedicata all'esame degli esposti, denunce e segnalazioni di condotte di possibile rilevanza disciplinare e può chiudersi con motivato decreto di archiviazione, ai sensi dell'art. 16, comma 5-bis, del d.lgs. n. 109 del 2006, ovvero con l'esercizio dell'azione. La seconda fase (c.d. disciplinare), avviata dall'esercizio della relativa azione da parte del Procuratore generale della Corte di cassazione o del Ministro della giustizia, consiste nello svolgimento dell'attività di indagine diretta ad accertare e verificare gli elementi costitutivi degli illeciti ipotizzati con l'incolpazione e può chiudersi, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 109 del 2006, con la richiesta alla Sezione disciplinare della declaratoria

di non luogo a procedere, ovvero con la richiesta al Presidente di quest'ultima di fissazione dell'udienza di discussione orale.

Rinviando per l'esposizione analitica del dato statistico all'intervento del Procuratore Generale all'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, è qui sufficiente rimarcare che i numeri in questo evidenziati palesano da solo la gravosità dei compiti svolti dall'Ufficio. Nell'anno 2018 sono stati iscritti dalla Procura generale ben 1.637 procedimenti predisciplinari, con conseguente sopravvenienza di un numero di notizie di illecito superiore a quello medio di notizie pervenute nel quinquennio 2013–2017 e sensibilmente più elevato rispetto a quelle del 2017 (pari a n. 1.340). Con riguardo alla fase c.d. predisciplinare, nell'anno 2018 l'Ufficio della Procura generale ha definito con decreto di archiviazione il 91,2% dei procedimenti.

Si tratta di un numero di segnalazioni peculiarmente alto, sia se considerato in sé, sia se valutato in relazione al numero dei magistrati in servizio. Il notevole numero degli esposti costituisce un sintomo della sfiducia dell'opinione pubblica verso l'operato della magistratura. Nondimeno, in larga, verosimilmente preponderante, misura è anche frutto dell'erronea concezione cui sopra si è fatto riferimento in ordine alla *ratio* ed alla finalità della responsabilità disciplinare. È detta erronea concezione infatti che assai spesso induce nei privati l'inesatto convincimento che l'esposto disciplinare costituisca una sorta di "impugnazione straordinaria" dei provvedimenti giudiziari. Di tale eventualità il legislatore del 2006 era consapevole e, appunto per questo, accanto alla regola dell'obbligatorietà (per il Procuratore generale della Corte di cassazione) dell'azione disciplinare, ha previsto la possibilità di definire il procedimento predisciplinare avviato dall'esposto con un provvedimento di archiviazione (art. 16, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 109 del 2006), e ciò anche quando il fatto appaia di «scarsa rilevanza» ai sensi dell'art. 3-*bis* di tale ultimo atto normativo.

Nel valutare la congruità del sistema di controllo disciplinare, occorre evitare l'errore (purtroppo non infrequente) di formulare un eventuale apprezzamento negativo basandolo essenzialmente sul numero dei provvedimenti di archiviazione. Independentemente dalla pur pregnante considerazione che questi implicano sempre e comunque l'avvenuto esercizio del potere di controllo e l'espletamento di accertamenti che, entro i limiti consentiti da tale fase,

comportano attente verifiche delle stesse, l'elevato numero di archiviazioni costituisce infatti, in preponderante misura, conseguenza degli accennati equivoci in ordine alla finalità della responsabilità disciplinare. Detti esposti, nella gran parte dei casi, denunciano infatti violazioni deontologiche non riconducibili a nessuna delle fattispecie di illecito tipizzate, ovvero cadute della professionalità, oppure errori di mera rilevanza endoprocessuale. In siffatte ipotesi, largamente prevalenti, l'Ufficio della Procura generale, pur a fronte di errori, carenze di professionalità, cadute di stile e violazioni di doveri deontologici non può che definire il procedimento con decreto di archiviazione.

La considerazione che gli esposti, nella gran parte dei casi, sono indirizzati non solo al Procuratore generale della Corte di cassazione, ma anche al C.s.m. ed ai capi degli uffici ridimensiona, peraltro, la rilevanza della questione dell'opportunità e della possibilità di prevedere, nel caso di archiviazione in sede predisciplinare, un flusso di informazioni verso gli organi di amministrazione della giurisdizione. La congruità del complessivo (e variamente articolato) sistema di controllo dell'osservanza dei doveri del magistrato esige tuttavia che maturi la consapevolezza in ordine all'inesistenza di una relazione di pregiudizialità della fase predisciplinare (ma anche di quella disciplinare) rispetto a detti strumenti di verifica e, quindi, alla possibilità e necessità che gli organi di amministrazione della giurisdizione, nel proprio ambito di competenza, procedano ad una valutazione degli esposti autonoma e svolta senza attendere gli esiti dei controlli in sede disciplinare.

### ***2.1.- Le articolazioni organizzative del Servizio disciplinare.***

A partire dal 2015, in considerazione della tipologia e del contenuto degli esposti, allo scopo di concentrare l'attenzione su quelli, *prima facie*, meritevoli di più specifica considerazione, i criteri organizzativi dell'ufficio della Procura generale hanno previsto che, nella fase predisciplinare, gli esposti e le notizie di possibili illeciti disciplinari siano distribuiti tra due gruppi di lavoro.

Ad un primo gruppo – composto da sostituti procuratori generali diretti e coordinati da un Avvocato generale (in base alle direttive contenute nelle Linee guida di seguito richiamate e, in precedenza, anche da un sostituto procuratore generale designato dal Procuratore Generale, con funzioni di coordinatore) – sono affidati gli affari cc.dd. “di pronta definizione” (identificati con l'acronimo

“A.P.D.”), che non richiedono, di regola, accertamenti complessi (beninteso, nell’accezione utilizzabile di tale aggettivo con riguardo alla peculiarità della fase predisciplinare), verosimilmente destinati ad essere definiti con decreto di archiviazione.

Ad un secondo gruppo, composto da sostituti procuratori generali diretti e coordinati dall’Avvocato generale dirigente del servizio, sono affidati i restanti affari (definite dalle Linee guida «affari ordinari»), in relazione ai quali è ipotizzabile la necessità di più approfonditi accertamenti preliminari (sempre entro i limiti consentiti da detta fase).

La delicatezza e l’importanza della fase predisciplinare sono di lampante evidenza. In questa va infatti realizzato un bilanciamento dell’obbligatorietà dell’azione disciplinare e della dovuta e doverosa preliminare verifica della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi di un illecito disciplinare, imposta dall’art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006.

La scarsa regolamentazione della fase predisciplinare ha suggerito di esplicitare le regole che presiedono alla stessa in direttive specifiche di quelle stabilite nei criteri organizzativi dell’ufficio, oltre che, ovviamente, nelle norme primarie. All’inizio del corrente anno, con apposito ordine di servizio del Procuratore Generale (ordine di servizio n. 1 del 2019) sono state emanate le «Linee guida dell’organizzazione e dell’attività del servizio disciplinare», elaborate dal Procuratore generale della Corte di cassazione e dall’Avvocato generale dirigente del servizio, che stabiliscono, in dettaglio, le modalità dell’azione dell’ufficio in tale fase, oltre che in quella disciplinare.

L’elevato numero dei provvedimenti di archiviazione ha determinato la formazione di una consistente giurisprudenza predisciplinare, di chiara importanza. Dal complesso di detti provvedimenti è infatti possibile desumere gli orientamenti dell’Ufficio della Procura generale in ordine ad una molteplicità di questioni procedurali e sostanziali. Si è dunque palesata l’esigenza di affinare e rafforzare gli strumenti informativi preordinati a garantire l’uniformità delle valutazioni e ad assicurare la formazione di un patrimonio di conoscenze comune e condiviso.

Le esigenze sono quelle: di dare stabilità alla conoscenza dell’informazione, oltre il tempo per il quale è resa possibile dalla memoria

storica del Procuratore generale, ovvero dei singoli magistrati assegnati al servizio; di consentire all'interno dell'Ufficio della Procura generale una circolazione tempestiva, quanto più possibile completa, degli orientamenti sulle questioni più rilevanti; di agevolare il reperimento dei precedenti, rafforzando in tal modo stabilità ed uniformità delle valutazioni.

Nell'anno 2015 è stata quindi prevista la redazione delle massime dei provvedimenti di archiviazione di più pregnante rilevanza. Nel corso dell'anno 2018 tale attività è stata completata e rafforzata, destinando all'attività di massimazione due sostituti procuratori generali. Spetta all'Avvocato generale dirigente del Servizio disciplinare il compito di individuare i provvedimenti dei quali è ritenuta opportuna la massimazione. Le massime sono redatte mediante l'indicazione del solo numero del procedimento, della data del provvedimento e del sostituto procuratore generale che l'ha redatto. In tal modo è eliminata la possibilità di identificare l'esponente e/o il magistrato cui il procedimento si riferisce. Le massime sono, inoltre, accessibili esclusivamente ai magistrati 'massimatori', a quelli assegnati al Servizio disciplinare ed agli Avvocati generali (oltre che, ovviamente, al Procuratore Generale).

### ***3.- La fase predisciplinare: i profili procedurali.***

Volgendo l'attenzione ai profili procedurali della fase predisciplinare, è opportuno dare anzitutto conto della circostanza che, con apposito ordine di servizio del Procuratore generale in data 9 novembre 2018, n. 39, sono state stabilite le direttive concernenti le modalità di inoltro all'ufficio delle segnalazioni disciplinari. Tali direttive sono ispirate all'esigenza di realizzare un ragionevole bilanciamento dell'obiettivo di favorire il flusso di notizie contenenti segnalazioni di eventuali illeciti disciplinari e di garantire l'immediata, sicura (e preventiva) riconducibilità di un atto ad un determinato soggetto. Delle direttive stabilite da tale ordine di servizio è stata garantita conoscenza e conoscibilità, mediante l'inserimento nel sito *web* della Procura generale.

Tra le problematiche più spesso sottoposte all'attenzione dell'Ufficio vi è stata quella della natura della fase predisciplinare, se cioè la stessa dia luogo ad un procedimento amministrativo, ovvero giurisdizionale. Tale questione, benché pregnante, secondo l'orientamento accolto nelle richiamate Linee-guida non rileva al fine di identificare la disciplina regolatrice del procedimento.

Indipendentemente dalla natura della fase predisciplinare, la regolamentazione della stessa deve infatti ritenersi integralmente stabilita dal d.lgs. n. 109 del 2006, con norme derogatorie di quelle generali concernenti il procedimento amministrativo, nonché dal codice di rito penale (per le considerazioni svolte nelle richiamate “Linee-guida”, alle quali si rinvia).

In applicazione di tale principio, tenuto altresì conto della finalità di detta fase, nel corso della stessa può essere svolta l’attività consistente nell’acquisizione delle informazioni e degli atti necessari per valutare l’ipotizzabilità degli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare.

Una delle questioni più spesso posta nella fase in esame concerne la conoscibilità delle segnalazioni inviate all’ufficio della Procura generale, dell’iscrizione del relativo procedimento, degli atti dello stesso e del provvedimento integrale di archiviazione che, eventualmente, la definisce. La questione si pone in relazione ad una vasta gamma di possibili destinatari della relativa informazione e, tra questi, in particolare: il C.s.m.; i Consigli giudiziari; il magistrato oggetto dell’esposto; l’A.n.m.; i privati autori degli esposti.

L’Ufficio della Procura Generale si è orientato nel ritenere l’intera fase predisciplinare connotata dal carattere della riservatezza, che concerne anche il decreto *ex art. 16, comma 5-bis*, d.lgs. n. 109 del 2006. Pertanto, di regola, deve essere esclusa la possibilità di accesso agli atti della fase predisciplinare ed al provvedimento di archiviazione, salvo il caso di sussistenza di un preciso e specifico interesse. Di tale questione è stato, peraltro, investito il TAR del Lazio, a seguito di un ricorso presentato da un esponente avverso il provvedimento di diniego al rilascio di copia del decreto di archiviazione. Rinviando all’esito del pronunciamento del giudice amministrativo (ovviamente, di quello connotato dai caratteri della definitività e del giudicato) per la decisione di detta questione, la doverosa attesa ed il dovuto rispetto che sin da ora si impone di detta emananda pronuncia non impediscono di richiamare l’attenzione sull’esigenza di non indulgere in un concetto di trasparenza malinteso e distorto, siccome del tutto avulso dalla considerazione delle situazioni giuridiche soggettive in gioco e della natura e dello scopo del procedimento.

La negazione del diritto all’accesso, chiaramente fondata dalle sopra svolte argomentazioni, è coerente: con la natura (non amministrativa) del



procedimento (siccome riconducibile ad un'area giurisdizionalizzata, anche in quanto incide sull'esercizio della giurisdizione); con la natura e la finalità della responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari; con i diversi rimedi approntati a tutela delle parti private che siano, eventualmente, lese da atti e/o condotte tenute da magistrati; con l'inesistenza di una situazione giuridica delle parti tutelabile con il preteso (ma insussistente) diritto di accesso, anche quando assumano la veste di "denunciati" e/o esponenti, ai sensi dell'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2006.

Reciproca autonomia ed indipendenza di responsabilità disciplinare e responsabilità civile fanno inoltre sì che la negazione del diritto di accesso neppure rende ipotizzabile alcun *vulnus* dell'esponente, quando sia (o sia stato) parte di un processo. Qualora infatti questi si ritenga leso da un provvedimento e/o da una condotta tenuta nel processo da un magistrato, egli bene può esercitare l'azione di responsabilità civile, al fine di ottenere un eventuale risarcimento (se la pretesa sia fondata), non sussistendo in relazione a questa nessun vincolo decisionale derivante dall'esito del procedimento in ambito disciplinare.

### **3.1.- *Le tematiche di carattere sostanziale.***

Le tematiche di carattere sostanziale della fase predisciplinare sostanzialmente coincidono con quelle oggetto del procedimento disciplinare, benché l'obbligatorietà dell'azione disciplinare faccia sì che la valutazione da svolgere in ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi di un illecito disciplinare debba essere meno stringente di quella che si impone dopo il promovimento di detta azione.

In questa sede è opportuno dare conto degli orientamenti su alcune problematiche espressi dall'Ufficio della Procura generale, dei quali non è altrimenti possibile avere contezza; tra queste va ricordata quella concernente l'errore giudiziario, latamente inteso.

Per gli illeciti disciplinari riconducibili in senso ampio alle violazioni di legge (nelle molteplici articolazioni configurate dall'art. 2, comma 1, lettere g, h, l, m, ff, gg, del d.lgs. n. 109 del 2006), una questione in parte nuova è conseguita alla necessità di stabilire se, in quale modo e misura, su di essi abbiano inciso le modifiche della legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati, da parte della legge 27 febbraio 2015, n. 18.

In relazione al testo originario della legge n. 117 del 1988, in più provvedimenti pronunciati *ex art.* 16, comma 5-bis, d.lgs. n. 109 del 2006, non opposti dal Ministro della giustizia, è stato in passato costantemente escluso che la comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità dell'azione di responsabilità civile, ovvero (qualora questa fosse mancata) la pronuncia di sentenza di primo grado di condanna dello Stato, comportasse che, per ciò solo, dovesse essere iniziata l'azione disciplinare (tra gli altri, decreto 24 luglio 2015, proc. n. 338/2015-SD1, che ha ribadito il principio in tal senso affermato dai decreti 10 febbraio 2014, proc. n.409/2013, 16 settembre 2014, proc. n. 801/2014-SD1).

Nel decorso anno è stato ritenuto che detta conclusione conserva validità dopo la riforma della legge n. 117 del 1988 (decreti 8 ottobre 2018, proc. n. 1216/2018, 22 ottobre 2018, proc. n. 1301/2018 e 7 novembre 2018, proc. 1296/2018).

Rinviando ai richiamati decreti per le argomentazioni a conforto di detta conclusione, è sufficiente qui rimarcare che la condotta del magistrato che abbia dato luogo ad una ipotesi risarcitoria in sede civile non è di per sé sola sintomatica della configurabilità di un illecito disciplinare, non coincidendo sempre le ipotesi di responsabilità civile e di responsabilità disciplinare, e non essendo stato posto in discussione dal legislatore del 2015 il principio di autonomia del procedimento disciplinare anche rispetto al giudizio civile (art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006).

Nell'anno 2018, come sopra accennato, è stato particolarmente elevato il numero degli esposti che hanno denunciato condotte asseritamente riconducibili, in senso ampio, alla fattispecie dell'errore giudiziario, e ciò, non implausibilmente, proprio a causa degli equivoci dianzi richiamati in ordine ai presupposti ed alla finalità della responsabilità disciplinare. Il pacifico ed incontrovertibile principio, secondo cui all'ufficio della Procura generale spetta soltanto accertare l'esistenza dei presupposti per promuovere un'azione disciplinare – quindi, verificare la riconducibilità delle condotte segnalate ad uno degli illeciti tipizzati – non è, peraltro, sufficiente a ridimensionare e/o limitare i negativi effetti dell'erroneo convincimento dianzi accennato in ordine al contenuto ed alla finalità della responsabilità disciplinare.

La proliferazione del numero degli esposti strumentali al promovimento di un'azione risarcitoria in sede civile, ovvero diretti ad ottenere un non consentito

(quindi, inammissibile) riesame dei provvedimenti adottati nei giudizi civili e penali – provocato da una distorta concezione della responsabilità disciplinare – fanno sì che assai spesso gli stessi si risolvono nella sollecitazione alla rivalutazione della vicenda processuale, senza affatto delineare condotte riconducibili ad una delle fattispecie di illecito tipizzate. Inoltre, siccome gli esposti spesso sono redatti dalle parti personalmente e queste sono altresì carenti della qualificazione richiesta dai codici di rito per lo svolgimento di attività difensiva nel processo, gli stessi risultano redatti con modalità prive dei caratteri di specificità, sintesi e chiarezza e neppure tengono conto della diversità delle censure proponibili nell'ordinaria sede processuale e delle doglianze formulabili in sede disciplinare, con conseguenze negative di intuitiva rilevanza.

Si impone dunque ineludibile l'esigenza di richiamare l'attenzione sulla differenza tra responsabilità disciplinare e civile e sulla diversità della patologia disciplinare rispetto alle carenze di professionalità ed alle violazioni deontologiche, quando non riconducibili a nessuna delle fattispecie tipizzate dal d.lgs. n. 109 del 2006. Soprattutto, si impone un'adeguata opera di informazione al riguardo, per evitare equivoci e malintesi in ordine alla finalità della giurisdizione disciplinare ed alla valutazione della congruità dell'azione svolta in tale ambito. In particolare, è imprescindibile che, anche attraverso un'adeguata attività informativa, siano rese ben chiare tali differenze oltre la ristretta cerchia degli addetti ai lavori e ne acquisiscano altresì consapevolezza i *mass media*.

Dando applicazione ai principi enunciati dalle Sezioni unite civili e dalla Sezione disciplinare, anche nell'anno da poco trascorso l'Ufficio della Procura generale ha ribadito che, in relazione alla violazione dell'art. 2, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 109 del 2006 il carattere «circostanziato» della denuncia, stabilito dall'art. 15, comma 1, quando riferito alle violazioni contenute in provvedimenti giurisdizionali richiede che queste siano precisamente indicate. Tale indicazione non è soddisfatta da una generica critica dei provvedimenti adottati nel corso di un processo civile o penale, non essendo possibile un amplissimo ed indeterminato riesame dell'attività giurisdizionale, allo scopo di verificarne congruità e correttezza. E' conseguentemente imprescindibile che, con l'esposto, sia formulata una specifica deduzione degli asseriti errori, mediante la precisazione del punto e del modo in cui un dato provvedimento si porrebbe in

contrasto con norme che vanno altresì puntualmente indicate, esplicitando inoltre le ragioni dell'ipotizzata, palese difformità dell'esegesi contestata dagli orientamenti della giurisprudenza e della dottrina di cui occorre dare contezza (tra i tanti, decreto 16 aprile 2018, proc. n. 1108/17-SD2; decreto 27 aprile 2018, proc. n. 690/17-SD2; decreto 14 maggio 2018, proc. n. 690/17-SD2). Siffatto onere è ancora più stringente quando la censura concerne un provvedimento suscettibile di impugnazione (e, come spesso accade, già impugnato, senza che il rimedio sia stato ancora deciso) e l'esposto si risolve, per struttura e contenuto, in una sollecitazione della parte al controllo ed al riesame delle proprie tesi al di fuori della sede del giudizio ordinario, peraltro in violazione del principio del contraddittorio (tra i tanti, decreto 16 aprile 2018, proc. n. 1108/17-SD2; decreto 27 aprile 2018, proc. n. 690/17-SD2).

È stato inoltre ribadito, con riguardo agli illeciti integrati dall'errore giudiziario (latamente inteso), che il sindacato disciplinare non ha ad oggetto la correttezza in sé del provvedimento, bensì la condotta del magistrato che lo ha adottato e, quindi, l'impegno intellettuale e morale e la dedizione alla funzione (tra i molti, decreto 24 maggio 2018, proc. n. 1267/17-SD2). Nondimeno, la chiarezza del principio enunciato in ordine a detta questione dalle Sezioni unite civili da un canto non basta ad escluderne la complessità applicativa; dall'altro, neppure elimina i rischi, in passato autorevolmente evidenziati dal Presidente della Repubblica, nel Messaggio alle Camere del 26 luglio 1990, di «una grave e pericolosa interferenza» della giurisdizione disciplinare con la funzione giudiziaria. Rischi accresciuti dall'inesistenza di un rapporto di pregiudizialità tra giudizio disciplinare e giudizio ordinario e dai diversi tempi degli stessi, che possono determinare un pericoloso (ovviamente, illegittimo) condizionamento del secondo da parte del primo (ed anche eventuali contrasti tra le pronunce rese nelle differenti sedi), lesivo dei valori costituzionali che governano l'esercizio della giurisdizione, e ciò soprattutto qualora l'esposto ha ad oggetto condotte concernenti gli atti iniziali di un processo civile o penale. Accade infatti che non di rado, soprattutto di recente, non pochi esposti, spesso alimentati dal clamore mediatico di determinate vicende, sollecitano l'intervento del titolare dell'azione disciplinare sull'assunto di presunti "errori processuali", al fine di ottenere, in

buona sostanza, che sia orientato (se non addirittura paralizzato) l'esercizio dell'azione penale e/o siano riesaminati i preliminari atti di un giudizio civile.

Nella fase predisciplinare si è poi spesso posta la questione dell'interferenza tra i diritti generali di libertà e di espressione del proprio pensiero ed il possibile pregiudizio per l'apparenza di imparzialità del magistrato. La tensione fra il diritto di libertà di espressione del pensiero e la possibilità che sia pregiudicata l'apparenza di imparzialità è stata composta, in applicazione della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea, avendo riguardo alle ragioni ed ai modi della dichiarazione, al fine di accertare se siano lesi i valori di imparzialità che si impongono al magistrato e se siano o meno lesi diritti delle parti processuali (tra gli altri, decreto 2 marzo 2018, proc. n. 567/17-SD2), fermo il richiamo alla rilevanza delle dichiarazioni sotto il profilo della violazione deontologica, ovvero in relazione ai parametri di valutazione della professionalità che attengono tuttavia ad ambiti eccedenti la competenza dell'Ufficio della Procura Generale.

Allo stesso modo, anche con riguardo alla condotta da tenere con i colleghi nel processo ed alla modalità di redazione dei provvedimenti, si è ritenuto che l'utilizzo di espressioni polemiche e fortemente critiche non ha rilevanza disciplinare, sempre che non trasmodi in una denigrazione fine a se stessa o in una incontinenza verbale offensiva del difensore (decreto 20 febbraio 2018, proc. n. 928/17-SD2), essendo insufficiente un isolato scatto d'ira, in una situazione conflittuale, privo di valenza denigratoria e finalizzato (sia pure malamente, ma con condotta rilevante sotto il profilo della valutazione di professionalità) a ripristinare il corretto rapporto tra le parti ed il normale svolgimento del procedimento in corso (decreto 23 maggio 2018, proc. n. 361/18-SD2). Analogamente, è stata ricondotta nell'alveo del diritto di critica la valutazione non positiva in ordine alle capacità organizzative di un collega, che non trasmodino in gratuite contumelie o in manifestazioni di ingiuriosa disapprovazione delle capacità organizzative e professionali e che neppure violano il dovere di riserbo, in quanto non concernenti specifici processi trattati dal magistrato (decreto, 20 giugno 2018, proc. n. 343/18-SD2).

Infine, va ricordato che l'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 impone e consente di adottare un provvedimento di archiviazione anche quando

si accerta che il «fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-bis» di tale atto normativo.

Il potere di archiviazione esalta il ruolo e la specificità dei compiti del P.M. di legittimità, sintetizzabile ancora più che con riguardo al giudizio di merito con la sua definizione (pur per certi versi equivoca) quale «parte imparziale». Tale potere lo avvicina infatti, non poco, ad un organo giudicante, richiamando – sotto un certo profilo, con tutte le imprecisioni di una tale similitudine, evocata soltanto per l'impressività della stessa – la figura del giudice istruttore prevista dal codice di rito penale previgente. Tanto accade ancora più in considerare dell'ammissibilità dell'archiviazione anche qualora il fatto non costituisca condotta rilevante ai sensi del richiamato art. 3-bis.

È questa una norma di pregnante rilievo, che richiede prudente applicazione, poiché impone e consente l'archiviazione nei casi in cui si accerta la commissione del fatto e, tuttavia, questo è giudicato di «scarsa rilevanza», con conseguente insussistenza dell'illecito. Le Sezioni Unite civili, nell'anno 2017, rimeditando un precedente orientamento, con la sentenza n. 29914 del 2017 hanno ritenuto ammissibile l'impugnazione da parte del magistrato della sentenza della Sezione disciplinare che esclude l'addebito in applicazione del citato art. 3-bis.

L'applicabilità di tale norma nella fase predisciplinare esige dunque di ricordare che l'accertamento contenuto nel decreto di archiviazione non è, ovviamente, assistito dall'efficacia del giudicato e, *ex se*, è inidoneo a produrre effetti in altri ambiti, dovendo la condotta segnalata con l'esposto costituire in questi oggetto di specifica, autonoma e distinta verifica e valutazione, nel rispetto del principio del contraddittorio. In considerazione dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, l'orientamento dell'Ufficio della Procura generale è costante nel ritenere che del richiamato art. 3-bis può essere fatta applicazione nella fase disciplinare soltanto nei casi in cui i presupposti della norma emergono con chiara, immediata ed incontrovertibile evidenza (in tal senso, per tutti, decreto 23 febbraio 2018, proc. n. 490/17-SD1; decreto 8 marzo 2018, proc. 567/17-SD2; decreto 12 aprile 2018, proc. n. 345/18-SD2; decreto 24 maggio 2018, proc. 136/18-SD1; decreto 17 settembre 2018, proc. n. 477/18-SD2).

#### ***4.- La fase disciplinare: i profili processuali.***

Le questioni di carattere processuale e gli orientamenti espressi sulle stesse dall'Ufficio della Procura generale nella fase c.d. disciplinare sono conoscibili attraverso la lettura dei provvedimenti giurisdizionali che decidono le azioni disciplinari, assistiti dal carattere della pubblicità. In questa sede è dunque opportuno limitarsi ad accennare a due delle questioni dibattute nel corso dell'anno 2018, che rivestono più immediata rilevanza.

Il d.lgs. n. 109 del 2006 prevede, come è noto, la titolarità dell'azione disciplinare in capo al Ministro della giustizia ed al Procuratore generale della Corte di cassazione, attribuendo al primo un potere di iniziativa e di impulso, variamente conformato. Le disposizioni di tale atto normativo stabiliscono, infatti, che il Ministro della giustizia: può promuovere l'azione disciplinare, ovvero, nel caso in cui questa sia stata esercitata dal Procuratore generale della Corte di cassazione, chiedere che sia estesa ad altri fatti (art. 14, commi 2 e 3); nel caso in cui il Procuratore generale ha definito il procedimento con provvedimento di archiviazione, può richiedere al Presidente della Sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione (art. 16, comma 5-*bis*); qualora il Procuratore generale della Corte di cassazione abbia chiuso la fase delle indagini chiedendo la pronuncia di declaratoria di non luogo a procedere, può chiedere, nei casi dell'art. 17, comma 7, la fissazione dell'udienza di discussione orale.

Il d.lgs. n. 109 del 2006 ha mantenuto ferma la doppia titolarità dell'azione disciplinare e l'autonomia delle due iniziative (oltre che la facoltatività di quella del Ministro della giustizia). Nulla è mutato quanto alla "esclusiva" attribuzione al Procuratore generale, dopo il promovimento dell'azione disciplinare da parte di uno dei due titolari, del potere di svolgere le indagini e la relativa attività istruttoria e di partecipare all'udienza di discussione come pubblico ministero.

Il d.lgs. n. 109 del 2006 disciplina molteplici ipotesi di raccordo tra le due iniziative disciplinari e, tuttavia, stabilisce che, una volta fissata l'udienza di discussione, in questa può svolgere attività processuale esclusivamente il Procuratore generale. Per questa ragione, ferma la sicura ammissibilità (e l'opportunità) che le richieste formulate dal Ministro della giustizia ai sensi degli artt. 16, comma 5-*bis*, ovvero dell'art. 17, comma 7, del d.lgs. n. 109 del 2006, siano arricchite da motivazioni esplicative degli argomenti a sostegno della

richiesta, una volta che le stesse siano state avanzate, fissata l'udienza di discussione orale, deve ritenersi (per le considerazioni svolte nelle Linee-guida alle quali si rinvia) che l'unica parte processuale (con riguardo ai titolari dell'iniziativa) è costituita dal Procuratore generale della Corte di cassazione cui spetta e compete interloquire con la Sezione disciplinare all'interno del processo, salva la facoltà del Ministro della giustizia di proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza della Sezione disciplinare, ai sensi dell'art. 24, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006.

Nondimeno, il Procuratore generale ha ritenuto opportuno e doveroso far presente ai competenti organi del Ministero della giustizia che – nell'osservanza del canone di leale collaborazione (che ha sempre ispirato e che sempre deve ispirare i rapporti tra i titolari del potere di esercizio dell'azione disciplinare) ed in vista del conseguimento della finalità della ricerca della verità (obiettivo che impronta ed accomuna l'azione di entrambe le istituzioni nella materia disciplinare) – la Procura generale ha cura di prestare sempre massima attenzione alle prospettazioni, alle considerazioni ed alle istanze istruttorie che il Ministro della giustizia riterrà di sottoporre direttamente all'Ufficio.

Una seconda questione, riproposta non di rado nell'anno 2018 e che riveste particolare importanza, è quella dei rapporti tra il procedimento disciplinare e il processo penale e dei presupposti di sospensione del primo.

Nel sistema disciplinare previgente l'art. 28, secondo comma, del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 richiamava espressamente l'art. 3 c.p.p. abrogato, il quale, nel nome di una allora indiscussa primazia del processo penale, prevedeva la sospensione necessaria del procedimento disciplinare (come qualsiasi altro processo), ogniqualvolta la "*cognizione del reato influisce sulla decisione della controversia*". La giurisprudenza disciplinare aveva interpretato il combinato disposto delle richiamate norme nel senso che l'esistenza della pregiudizialità penale andava affermata non solo nel caso di identità dei fatti oggetto dei rispettivi giudizi, ma ogni qualvolta essi si inserissero nel contesto di una medesima vicenda storica. L'abrogato art. 59, ultimo comma, del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, secondo cui i termini previsti per il procedimento disciplinare a carico dei magistrati sono sospesi "*se per il medesimo fatto viene iniziata l'azione penale*", configurava infatti un'ipotesi di sospensione necessaria del procedimento



disciplinare per pregiudizialità penale operante non solo in caso di identità tra i fatti oggetto dei due procedimenti, ma anche in presenza della loro comune riferibilità ad una medesima vicenda storica (Cass., sez. un., 28 marzo 2014, n. 7310).

Nell'attuale sistema disciplinare la prospettiva è mutata a seguito dell'abrogazione del codice di rito penale del 1930 e della nuova regola stabilita da quello vigente, che ha escluso la primazia del processo penale. In quest'ottica, il procedimento disciplinare, al quale si applicano le norme del vigente c.p.p. "*in quanto compatibili*" (artt. 16, comma 2, e 18, comma 4, d.lgs. n. 109 del 2006), si muove nel senso della autonomia dal processo penale, che si evince dal combinato disposto degli artt. 15, comma 8 lettera a), e 20, commi 2 e 3, di tale atto normativo.

Può dunque darsi per certo che l'ordinamento esclude, in via generale, la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra procedimento disciplinare e procedimento penale; il primo si pone su di un piano autonomo ed indipendente rispetto al secondo. La ragione di tale autonomia sta nel fatto che il nuovo codice di rito penale ha superato il principio della primazia del processo penale; i procedimenti hanno un diverso fondamento teorico; l'organo disciplinare deve poter valutare i fatti autonomamente; la sospensione è eccezionale, alla luce del canone costituzionale della ragionevole durata.

Nondimeno, pur non essendo qui possibile approfondire un tema così complesso, si impone almeno di richiamare l'attenzione sulla circostanza che, ferma l'inesistenza di ogni condizionamento tra il procedimento disciplinare e quello penale quanto alla qualificazione e valutazione di fatti e condotte, specie quando questa sia stata fatta *ab initio* dai titolari dell'azione disciplinare, attraverso la contestazione di autonomi illeciti, funzionali o extrafunzionali, non è contestabile l'esigenza di una soluzione capace di bilanciare ragionevolmente i valori in gioco.

È controvertibile, al fine di enfatizzare oltre misura l'autonomia, la valorizzabilità della circostanza che l'art. 15 del d.lgs. n. 109 del 2006 non fa riferimento ad alcuna sospensione del procedimento, ma solo, all'ottavo comma, ad una sospensione dei termini del procedimento e che vi è una sola, specifica previsione di sospensione del procedimento e non solo dei termini (lett. *d-ter*),

con riferimento alla ipotesi di sospensione (facoltativa) di cui al successivo art. 16, comma 4, legata però alla fase pre-disciplinare. In contrario, può opporsi infatti che l'art. 15 comma 8, prevedendo che «il corso dei termini [...] è sospeso» fa evidente riferimento a tutti i termini previsti da detta disposizione, quindi anche a quelli relativi alla durata del procedimento disciplinare già promosso. Tanto implica ed impone una sospensione *de iure*, automatica, del procedimento disciplinare eventualmente iniziata che, quindi, in virtù dell'art. 15, comma 8, lettera a), «è sospeso [...] «se per il medesimo fatto è stata esercitata l'azione penale [...]» , cioè che appunto implica una sospensione del procedimento disciplinare.

Inoltre, è significativa l'utilizzazione nel richiamato art. 15, comma 8, lettera a), di una formulazione (il corso dei termini è sospeso se «per il medesimo fatto è stata esercitata l'azione penale») coincidente con quella recata dall'abrogato art. 59 del d.P.R. n. 916 del 1958 (secondo cui i termini previsti per il procedimento disciplinare a carico dei magistrati sono sospesi «se per il medesimo fatto viene iniziata l'azione penale»). Proprio tale formulazione potrebbe rendere richiamabile l'interpretazione offerta dalle S.U., sia pure con riguardo alla previgente disposizione (sentenza n. 7310 del 2014), secondo cui la pregiudizialità sussiste «non solo in caso di identità tra i fatti oggetto dei due procedimenti, ma anche in presenza della loro comune riferibilità ad una medesima vicenda storica», permettendo un'esegesi, per così dire, intermedia.

La previsione della sospensione obbligatoria (sia pure alla limitata ipotesi accennata) è comunque significativa alla luce di quanto diversamente previsto per i dipendenti pubblici dall'art. 55-ter d.lgs. n. 165 del 2001, con il quale il legislatore l'ha invece chiaramente esclusa, in virtù di una regola da applicare peraltro avendo riguardo al dettato dell'art. 653 c.p.p. (che riconosce efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare al giudicato penale quanto «all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale, ovvero che l'imputato non lo ha commesso»).

La reiterazione della formula del d.P.R. del 1958 nel d.lgs. n. 109 del 2006 non appare allora priva di significato; non è liquidabile come frutto di un improprio e malinteso richiamo del “mito” della pregiudizialità penale; non è in contrasto con l'esigenza della tempestività dell'azione disciplinare. Infatti, essa

sembra imposta dalla circostanza che il procedimento disciplinare interferisce con i valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, meglio garantiti dalla regola della pregiudizialità, mentre la netta separazione dei procedimenti, stante l'inesistenza di una disciplina della continuazione in ambito disciplinare, è altresì suscettibile di condurre ad un regime irragionevolmente lesivo del magistrato.

La disciplina della pregiudizialità e della sospensione potrebbe allora essere ragionevolmente interpretata, ritenendo ammissibile la sospensione nel caso di riferibilità dei fatti ad una stessa vicenda storica, se e quando cioè vi sia interferenza dei fatti da accertare, restando esclusa in tutti i casi nei quali gli stessi siano diversi e, comunque, siano suscettibili di differente valutazione nelle due sedi, ferma la necessità che non sussista dubbio alcuno in ordine all'accertamento della loro materialità e che detto profilo non costituisca oggetto del giudizio penale. Tale conclusione non risulta contrastata dalla concezione dell'autonomia di recente affermata dalle S.U (sentenza n. 24673 del 2018), tenuto conto che la lettura della pronuncia conforta che questa è stata ritenuta nel caso che si tratti di fatti diversi, diversa sia la condotta contestata e diverso sia il disvalore nelle due ipotesi.

#### ***4.1.- Le tematiche di carattere sostanziale.***

Degli orientamenti della Procura generale sulle questioni di carattere sostanziale può aversi conoscenza attraverso la lettura delle sentenze della Sezione disciplinare e delle Sezioni Unite civili. E' dunque opportuno limitarsi a richiamare l'attenzione anzitutto su uno degli illeciti disciplinari in passato più dibattuti – per il numero di azioni iniziate ed in quanto si colloca sulla linea di confine tra fisiologia e patologia delle condotte del magistrato – e cioè quello previsto dall'art. 2, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 109 del 2006, che sanziona il ritardo nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

L'orientamento delle Sezioni Unite si è stabilizzato nell'escludere automatismi rigidi nella valutazione, anche comparativa, della gravità dei ritardi e delle giustificazioni degli stessi, negando altresì che il deposito del provvedimento oltre il termine dell'anno renda sempre e comunque ingiustificabile il ritardo. Il principio è che i ritardi sono giustificabili in presenza di ragioni degli stessi proporzionate alla ampiezza dei medesimi, che devono

riguardare l'intero arco temporale durante il quale l'inerzia si è protratta e quanto più questi sono gravi, tanto più serie, specifiche, rigorose e pregnanti devono essere le cause di giustificazione. Occorre quindi dimostrare che in quel dato arco temporale non sarebbero stati possibili diversi comportamenti di organizzazione e impostazione del lavoro idonei a scongiurarli o, comunque, a ridurre la patologica dilatazione (da ultimo, nel corso dell'anno 2018, S.U. n. 28649).

Le cause giustificative, esemplificativamente, sono: il sovraccarico di lavoro sulla sezione della quale il magistrato faceva parte; il rilevante impegno dedicato allo svolgimento delle funzioni; la produttività complessiva alla luce di quella complessiva dell'ufficio e di quella degli altri magistrati assegnati allo stesso; la rilevanza percentuale dei provvedimenti depositati in ritardo rispetto a quelli depositati nei termini; la molteplicità e complessità dei compiti affidati al magistrato; l'esistenza di fattori aleatori od imprevedibili (quali l'aumento imprevedibile del carico di lavoro, la necessità di assumere ruoli di procedimenti organizzati precedentemente da altri magistrati, il venir meno dell'ausilio della magistratura onoraria, od altre analoghe evenienze); le situazioni di salute del magistrato e dei suoi stretti familiari, ferma la necessità di ricorrere agli istituti che in tale caso consentono ed impongono l'astensione dal lavoro; la regolarizzazione dei tempi di deposito dopo il superamento di un momento critico.

L'impossibilità della tassativa identificazione di tutte le possibili cause giustificative del ritardo comporta un'evidente elasticità applicativa del principio dianzi richiamato, ferma l'esigenza di ancorare la ricognizione e la valutazione a precisi limiti e riferimenti oggettivi. L'orientamento così stabilizzatosi merita piena condivisione, in quanto ha scongiurato che sul magistrato ricada la responsabilità di carichi di lavoro oggettivamente esorbitanti, a causa della smisurata proliferazione dei giudizi, che non può essere fronteggiata con un aumento della produttività, già ai limiti di quanto è ragionevolmente esigibile.

Un settore su cui negli ultimi anni si è polarizzata l'attenzione della Procura generale è quello dei rapporti tra magistrati ed ausiliari della giustizia, specie in ambienti particolarmente esposti per l'entità degli interessi in gioco, quali le procedure fallimentari e le misure di prevenzione patrimoniale.

Diverse sono state le azioni disciplinari intraprese a carico di giudici fallimentari, giudici delle esecuzioni civili, giudici delle misure di prevenzione.

Nel corso del 2018 sono stati definiti dalla Sezione disciplinare diversi processi relativi alla vicenda della gestione della Sezione misure di prevenzione di Palermo.

Si è trattato di processi molto complessi, che hanno richiesto istruttorie particolarmente impegnative, sfociati in condanne per illeciti quali l'uso della qualità di magistrato al fine di perseguire vantaggi ingiusti, violazioni del dovere di astensione, gravi violazioni di legge, inosservanze di disposizioni tabellari ed altro ancora. Al di là delle delicate questioni di diritto affrontate, alcune per la prima volta in sede disciplinare, la vicenda ha evidenziato la necessità di controlli amministrativi e di professionalità più penetranti, proprio al fine di evitare o, quanto meno limitare, il rischio di derive patologiche di rilievo disciplinare in un settore di rilevantissimo interesse economico, capace di incidere sul piano nazionale in termini di difesa della legalità dal fenomeno mafioso.

Sul versante del pubblico ministero, nel corso dell'anno, la giurisprudenza disciplinare ha ulteriormente puntualizzato i contorni della possibile responsabilità del magistrato per grave ed inescusabile violazione dell'art. 335 c.p.p. Le Sezioni Unite hanno riaffermato in ben tre occasioni la responsabilità disciplinare del magistrato per omessa (o tardiva) iscrizione dell'indagato nel relativo registro delle notizie di reato (S.U. 18 aprile 2018, n. 9557; 30 maggio 2018, n. 13700; 13 settembre 2018, n. 22402), che non contraddice la regola secondo cui l'attività di interpretazione delle norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove non può dare luogo a responsabilità disciplinare, dato che detta insindacabilità viene meno nei casi in cui il comportamento deontologicamente deviante si ponga al di fuori del "*giuridicamente discutibile*".

Di estremo interesse è, infine, una recente sentenza della Sezione disciplinare (22 novembre 2018, n. 196), con la quale è stato affermato che il principio secondo cui nel caso di cessata appartenenza del magistrato all'Ordine giudiziario il processo disciplinare si estingue, non è applicabile, qualora dall'estinzione del processo disciplinare possa derivare alla P.A. un pregiudizio economico consistente nell'obbligo di corrispondere al magistrato le differenze

retributive dovute a seguito della caducazione con effetti retroattivi della sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio, quale necessaria conseguenza dell'estinzione del processo all'interno del quale era stata disposta la misura cautelare.

*Luigi Salvato – Avvocato generale*



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**  
**Corte di Cassazione**

**Incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello  
promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione**

**Presentazione del Bilancio sociale**

**Roma, 14/15 marzo 2019**

**"Le requisitorie scritte nel giudizio penale"**

**Renato Finocchi Gherzi**

**Avvocato generale**



**PROCURA GENERALE  
DELLA  
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**BILANCIO DI RESPONSABILITÀ SOCIALE 2019**

*Illustrazione dell'attività della Procura generale della Corte di cassazione*

**LE REQUISITORIE SCRITTE NEL PROCESSO PENALE**

*a cura dell'Avvocato generale Renato Finocchi Gherzi*

***Premessa: i principi della riorganizzazione***

La riorganizzazione dei servizi operanti presso la Procura generale della Corte di cassazione, avviata dalla attuale dirigenza e contenuta in diversi ordini di servizio (per i fini che qui interessano, negli ordini di servizio del Procuratore generale n. 14/2018 e dell'Avvocato generale responsabile del settore delle requisitorie ex art. 611 c.p.p. del 31.10.2018), è stata fondata su una analisi complessiva delle funzioni dell'Ufficio e del loro mutamento avvenuto in anni recenti.

Questo mutamento è stato, innanzitutto, determinato dalla previsione di nuove funzioni, come quella disciplinare, ovvero quella di coordinamento nei confronti delle Procure generali, prevista dall'art. 6 del d.lgs n. 106/2006, ma anche quella relativa alle relazioni internazionali.

In secondo luogo, al costante aumento dei ricorsi in cassazione nella materia penale, almeno fino al 2017, quando ne sono stati iscritti 56.632 (nel 2018, anche grazie alle riforme processuali previste dalla legge n. 103/2017, sono diminuiti a 51.956), ha fatto riscontro un aumento delle definizioni: nel 2018, secondo dati recenti riportati dal Primo Presidente della Corte in occasione dell'inaugurazione



dell'anno giudiziario 2019, l'indice di ricambio si è attestato sopra il 100%, indicando che per ogni 100 ricorsi iscritti ne sono stati definiti 111.

Questa alta produttività è confermata dal numero totale dei processi definiti nel 2018, pari a 57.117.

Un terzo fattore di mutamento è stato rappresentato dal forte ricambio delle risorse umane intervenuto nell'ultimo quadriennio nell'ambito della Corte di cassazione. In particolare, in riferimento alla Procura generale, comparando i dati al 31.12.2014 con quelli al 31.12.2018, si evince che questo Ufficio nel quadriennio ha mutato completamente, e più volte, l'intera dirigenza, e che dei 49 sostituti procuratori in servizio nel 2014 ne restano, alla fine del 2018, solo 20: la valenza del ricambio intervenuto assume maggior rilievo se si tiene conto dell'aumento del numero dei sostituti effettivamente in servizio, passato dai 49 di fine 2014 ai 61 di fine 2018.

Pertanto, le nuove funzioni, l'incremento della produttività ed il connesso aumento del numero dei ricorsi da esaminare, il mutamento della composizione del personale, hanno indotto processi di autoriforma anche nell'ambito della Procura generale, al fine di riqualificare l'intervento dei propri rappresentanti presso la Corte nel senso di una maggiore selettività e di una migliore qualità degli atti dell'Ufficio, requisitorie, pareri, decisioni.

Gli strumenti messi in campo riguardano:

l'efficientamento dell'utilizzo delle risorse umane costituite da magistrati di elevata professionalità presenti nell'Ufficio, attraverso la dislocazione dell'esercizio delle loro funzioni, concentrando l'attenzione sull'esame delle questioni realmente rilevanti per la funzione nomofilattica richiamata;

la specializzazione dei magistrati della P.G., anche attraverso la costituzione di gruppi di lavoro;

l'aumento della circolazione delle informazioni all'interno dell'Ufficio e il miglioramento delle comunicazioni tra i suoi componenti;

il miglioramento qualitativo delle funzioni svolte dalla P.G., anche evitando possibili disomogeneità "inconsapevoli", determinate dal numero abnorme di ricorsi da trattare, in riferimento a diverse richieste in udienza su questioni giuridiche analoghe o identiche, formulate da diversi magistrati che non hanno avuto precedenti e specifiche occasioni di confronto tra loro;

una maggiore rilevanza esterna delle requisitorie, e quindi delle argomentazioni svolte dai rappresentanti della P.G. sulle singole rilevanti questioni all'esame della Corte, attraverso la pubblicazione delle conclusioni scritte depositate in udienza dal rappresentante della P.G..

Questi principi hanno trovato attuazione anche nell'ambito del Servizio penale, ed in particolare nel settore delle requisitorie ex art. 611 c.p.p., relative a ricorsi fissati in camera di consiglio non partecipata, con l'approvazione delle modifiche ai criteri organizzativi contenuta nell' ods del Procuratore generale n. 14/2018, e con l'ods 31.10.2018 dell'Avvocato generale responsabile del settore.

Come è noto i ricorsi ex art. 611 c.p.p. riguardano provvedimenti emessi non in dibattimento dai giudici di merito: in questi casi la Corte giudica in camera di consiglio, senza l'intervento dei difensori sui motivi di ricorso, sulle richieste del procuratore generale e sulle memorie delle altre parti.

Al fine di illustrare le modalità operative della Procura generale ed i risultati conseguiti in questo settore, rilevano tre elementi di cui dar conto in questa sede, relativi ai dati quantitativi dell'attività svolta, alle nuove modalità organizzative e gestionali introdotte con i richiamati ordini di servizio, ed alle osservazioni che si ricavano, pur senza pretesa di completezza, sulla crescente rilevanza delle questioni oggetto dei ricorsi in parola e quindi dell'intervento della Procura generale.

### ***I dati quantitativi relativi alle requisitorie scritte ex art. 611 c.p.p.***

I dati statistici relativi agli anni recenti segnalano un tendenziale aumento dei ricorsi sopravvenuti. Essi sono passati dai 6.023 nel 2010 a circa 7000 negli ultimi due anni.

Nello stesso periodo è anche aumentata la produttività, in riferimento alle requisitorie scritte redatte nell'ambito di procedimenti ex art. 611 c.p.p., con un picco massimo raggiunto nel 2015, per ragioni derivanti da un mutamento della giurisprudenza.

In tale contesto di aumento dei ricorsi e delle requisitorie depositate, si è infatti inserita la decisione delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione n. 51207 del 2015 che, in sintesi, ha consentito la trattazione in camera di consiglio, con il

rito camerale non partecipato ex art. 611 c.p.p., dei ricorsi per cassazione riguardanti le misure cautelari reali.

Per far fronte al previsto aumento dei ricorsi in questa materia, con ods n. 8 del 2016

si disponeva che le requisitorie scritte potessero “essere redatte in forma semplificata e limitarsi alla chiara enunciazione delle conclusioni, eventualmente anche con un richiamo a precedenti, qualora i procedimenti trattati non investano temi riguardanti diritti fondamentali e non comportino l’esame di questioni nuove e/o di particolare importanza”.

Questa disposizione si fondava sulla interpretazione letterale della disposizione dell’art. 611 c.p.p., che si limita a qualificare come “richieste” gli atti la cui adozione spetta alla Procura generale, senza ulteriori specificazioni in relazione al loro contenuto, ed in particolare alla motivazione.

Inoltre, per la prima volta si prevede una forma della requisitoria redatta in forma semplificata dalla Procura generale, introducendosi una forma di atto processuale coerente con la necessità generalmente avvertita di una adeguata selettività delle modalità dell’ intervento di questo Ufficio, al fine di mantenere una sua migliore qualificazione nei ricorsi che pongono le questioni di diritto di maggior impatto per l’uniformità applicativa del diritto, in presenza di numeri così elevati del contenzioso.

E’ anche opportuno riportare, a merito della alta professionalità e della cura nel lavoro dimostrata dai magistrati della Procura generale impegnati nel settore, che il ricorso a tale strumento di semplificazione è stato assolutamente residuale, e che una adeguata motivazione, intesa nel senso tradizionale, è stata sempre inserita nelle richieste depositate, anche in quel periodo di particolare aggravio del carico di lavoro.

Peraltro, la legge n. 103 del 2017 ha reintrodotta la previsione della procedura ex art.127 c.p.p. per i ricorsi in cassazione concernenti le misure cautelari reali, facendo rientrare l’emergenza che si è descritta.

Infine i dati più recenti confermano la rilevanza del carico di lavoro indotto dai ricorsi trattati ex art. 611 c.p.p..

Negli ultimi due anni il dato complessivo si è attestato su circa 7.000 ricorsi pervenuti ed assegnati, ed altrettante requisitorie scritte depositate.

In particolare, dalle tabelle relative all'anno 2018 si ricava che i ricorsi ex art. 611 c.p.p. esaminati dalla Procura generale costituiscono il 21,5% di tutti i ricorsi trattati (in udienza pubblica o ex art. 127 c.p.p.).

Altro dato rilevante, che conferma la produttività dell'Ufficio nel suo complesso deriva dalla comparazione nella serie storica, almeno dal 2010, tra i ricorsi sopravvenuti ed assegnati, e le requisitorie depositate: questo rapporto segnala la sostanziale assenza di arretrato.

La necessità di far fronte al crescente carico di lavoro, e l'attenzione a preservare la qualità dell'intervento della Procura generale, sono alla base delle scelte organizzative dell'attuale dirigenza.

In particolare, l'emergenza rappresentata dal descritto, improvviso, aumento dei ricorsi ex art. 611 c.p.p. indotto dalla richiamata giurisprudenza delle Sezioni unite, che ha toccato il suo massimo nel 2016 (con 8175 ricorsi assegnati e 8133 requisitorie assegnate), aveva condotto all'emanazione dell'ods n. 8/2016, che come si è visto prevedeva l'istituzione di undici gruppi di lavoro.

Una volta superata l'emergenza con la norma inserita nella riforma Orlando, si è posta l'esigenza di migliorare l'organizzazione dell'Ufficio al fine di rendere più selettivo l'intervento della Procura, dedicando maggiore attenzione alle questioni che sotto diversi profili, appaiono di particolare rilievo, e favorendo la specializzazione anche allo scopo di garantire, oltre alla qualità, una elevata produttività.

I dati riepilogativi del 2018 testimoniano infatti del rilievo quantitativo delle sopravvenienze e delle requisitorie scritte ex art. 611. c.p.p., che eguagliano sostanzialmente il numero dei ricorsi trattati in camera di consiglio ex art. 127 c.p.p., e rappresentano più di un terzo dei ricorsi trattati in udienza pubblica (6.995 di 18.554 ricorsi in udienza).

### ***Gli ordini di servizio di riorganizzazione del settore: l'istituzione dell'archivio informatico***

Le indicate scelte di riorganizzazione dell'Ufficio si sono quindi attuate mediante l'adozione di due ordini di servizio, rispettivamente da parte del Procuratore

generale e dell'Avvocato Generale responsabile del settore, all'esito di una consultazione che ha coinvolto non solo la dirigenza ma tutti i magistrati dell'Ufficio.

In particolare, l'ordine di servizio del Procuratore generale n. 14/2018 ha evidenziato l'esigenza di favorire la più ampia circolazione delle informazioni all'interno dei gruppi di lavoro e l'opportunità di prefigurare metodi di lavoro dei gruppi che consentano momenti di discussione e confronto sui temi e sulle questioni più rilevanti o con carattere di novità. In questo senso la selettività, la specializzazione e la più ampia circolazione delle informazioni in merito alle posizioni assunte dall'Ufficio sono state perseguite, in primo luogo, con la revisione dei paragrafi 7.3 e 7.4 dei Criteri organizzativi della Procura generale, e del relativo prospetto allegato A.

Queste modifiche hanno recepito la proposta formulata dall'Avvocato generale responsabile del settore, finalizzata ad individuare aree più comprensive nelle materie trattate dai gruppi di lavoro con il rito camerale non partecipato, nonché di prevenire i casi di sovrapposizioni di competenze, e di salvaguardare e valorizzare al contempo una adeguata specializzazione di ciascun sostituto procuratore generale.

Si è così pervenuti alla riorganizzazione del settore in esame riducendo da undici a sette il numero dei gruppi di lavoro, e disponendo che i ricorsi in alcune materie di minor complessità o di maggiore serialità (relativi a patteggiamento, revisioni e rikusazioni) siano trattati da tutti i magistrati addetti al servizio penale.

In secondo luogo, con l'ods del 31.10.2018 dell'Avvocato generale preposto al settore è stato istituito l'archivio informatico delle requisitorie ex art. 611 c.p.p. redatte dai sostituti procuratori generali.

In questa prima fase di attuazione, l'archivio viene realizzato in via sperimentale, e sarà sottoposto a verifica di funzionalità trascorso un anno dalla sua attivazione. Esso è collocato nell'ambito del sito *web* della Procura generale della Corte di cassazione a cura del referente informatico dell'Ufficio, che a tal fine si avvale del supporto tecnico degli addetti all'Ufficio documentazione.

L'accesso è consentito esclusivamente ai sostituti procuratori generali, agli Avvocati generali, al Procuratore generale aggiunto e al Procuratore generale ai quali, a richiesta, è rilasciata apposita *password* ad uso personale.

I sostituti procuratori generali sono tenuti, nell'ambito della loro discrezionalità, ad individuare tra le requisitorie loro assegnate, quelle che, a causa della peculiarità della materia, della novità delle questioni sollevate, dell'eventuale contrasto esistente nell'ambito della Corte, della rilevanza giuridica, sociale o mediatica del caso prospettato, siano meritevoli di essere inserite nell'ambito dell'archivio.

In tali casi il sostituto procuratore generale trasmette per via informatica all'Ufficio documentazione il testo della requisitoria e il predetto Ufficio provvede al suo inserimento nell'archivio, curando la sua classificazione.

Al fine di consentire la classificazione nell'archivio, unitamente alla trasmissione della requisitoria, il sostituto procuratore generale indica il gruppo di lavoro nel cui ambito ricade la materia oggetto della requisitoria e le parole – chiave da utilizzare, seguendo a tal fine il modello dei “titoletti” in uso presso il CED Cassazione.

Le parole – chiave utilizzate devono essere scelte esclusivamente tra quelle individuate nei paragrafi seguenti in relazione ad ogni gruppo di lavoro.

Nell'attuale fase di sperimentazione è in via di completamento la formazione di una prima base quantitativa di requisitorie. Entro il primo semestre dell'anno in corso, si potrà così avviare il funzionamento di una banca dati delle requisitorie.

Il modello prescelto, per ragioni derivanti sia da esigenze funzionali, sia dalle risorse presenti, specie nell'ambito del personale amministrativo, non prevede, allo stato, l'inclusione e la classificazione nell'archivio di tutte le requisitorie redatte.

Si è ritenuto che fosse infatti prioritario accrescere la circolazione delle informazioni e stimolare la discussione nell'ambito dell'Ufficio in riferimento alle questioni che “a causa della peculiarità della materia, della novità delle questioni sollevate, dell'eventuale contrasto esistente nell'ambito della Corte, della rilevanza giuridica, sociale o mediatica del caso prospettato” rendono più urgente soddisfare l'esigenza di coerenza nelle conclusioni e approfondimento della materia da parte dei componenti dell'ufficio.

Nell'attuale contesto, caratterizzato da un numero di ricorsi che permane così elevato (per dati specifici si rinvia alla relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019)

continua a sussistere, sia per la Corte di cassazione che per la Procura generale, il rischio di “contrastati inconsapevoli”, in grado condizionare negativamente la funzione di “tendenziale uniformità dell’applicazione del diritto”, apparendo oggi molto problematico garantire una vera funzione di nomofilachia.

Se non è questa la sede per introdurre una questione di tale portata generale, è comunque importante sottolineare come l’insieme delle iniziative di riorganizzazione dell’Ufficio ora descritte appaiono in grado di migliorare l’esercizio della funzione anzidetta, propria dei giudici di legittimità.

Il tema della affidabilità, intesa anche come prevedibilità, del sistema giudiziario, ha assunto grande rilievo, e questa problematica si pone in modo particolare per i giudici di legittimità.

Questo versante del problema giustizia è risultato in passato meno studiato e dibattuto di quello relativo alle riforme processuali, ma diversi recenti casi giudiziari ed i risultati applicativi in alcuni settori della legislazione evidenziano come, pur nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali di indipendenza della magistratura e di soggezione dei giudici solo alla legge, sia urgente l’adozione di correttivi che rendano maggiormente prevedibili le decisioni dei giudici. In questo senso, il recupero del valore della certezza del diritto assume una portata “costituzionale”, non solo quale requisito necessario per garantire il principio di uguaglianza, ma anche quale elemento che consenta, ad esempio sistema delle imprese, una migliore programmazione di attività che per loro natura coinvolgono ingenti risorse finanziarie ed umane.

In questa prospettiva, anche in questa prima fase attuativa l’attivazione dell’archivio ha favorito lo scambio informativo e la discussione interna nell’ambito dell’Ufficio, sia mediante gli strumenti informatici sia attraverso la convocazione di riunioni, relativamente frequenti rispetto al passato, finalizzate all’esame di specifiche questioni indotte dalla giurisprudenza e da mutamenti delle norme che pongono quesiti interpretativi di non facile ed univoca soluzione. Queste attività, considerate nel loro insieme, stanno producendo una “nuova attitudine funzionale” della Procura generale, orientata ad analizzare e risolvere “come Ufficio” le questioni di diritto all’esame, ferma restando l’indipendenza dei singoli sostituti procuratori.

### *Alcune questioni recenti*

Non è ovviamente possibile, in questa sede, dar conto con completezza di tutte le questioni affrontate dall'Ufficio nell'ambito delle requisitorie depositate ex art. 611 c.p.p..

Sotto il profilo quantitativo, a testimoniare l'impegno profuso dai magistrati addetti al Servizio penale, basti qui riportare che in media, nell'anno 2018, ciascuno di loro ha redatto 180 requisitorie, e che questa gravosa attività si affianca a quella della partecipazione alle udienze pubbliche ed alle camere di consiglio ex art. 127 c.p.p..

In ordine alla complessità delle questioni trattate, fermo restando che esse possono potenzialmente rinvenirsi in tutte le materie oggetto di ricorso, l'esperienza ha evidenziato che essa ricorre con maggior frequenza in alcune aree.

Già con l'ordine di servizio n. 8/2016, furono individuati alcuni gruppi di lavoro, ritenuti di maggior impatto quanto alle questioni trattate, prevedendo che ogni magistrato del Servizio penale dovesse far parte di almeno uno di questi gruppi. Essi erano i gruppi dedicati a: misure di prevenzione e di sicurezza; esecuzione; ordinamento penitenziario; misure cautelari reali, sequestri e confische.

All'esito della riorganizzazione prevista dagli ordini di servizio emessi nel 2018, permane analogo obbligo di partecipazione, a carico di ciascun magistrato, ad almeno due dei seguenti gruppi di lavoro: misure di prevenzione personali e reali, confische ex art. 12 *sexies*, d.l. n. 306/1992 conv. in l. n. 356/1992; esecuzione, sequestri e confische (altre rispetto al gruppo precedente); ordinamento penitenziario e misure di sicurezza personali.

Vi è stata una conferma, convalidata dalla prassi, nell'individuazione delle aree nelle quali ricorrono con maggior frequenza le questioni più complesse.

In primo luogo, quella relativa alle misure di prevenzione personali e, soprattutto, reali, nel cui ambito, come di evince dalla stessa giurisprudenza, emergono questioni controverse originate dalla esigenza di necessario adeguamento delle norme stabilite dal codice antimafia alla decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, del **23 febbraio 2017, de Tommaso c. Italia, ove si era stigmatizzata la nostra normativa** in materia di misure di prevenzione non ritenendola conforme ai canoni di **legalità (precisione)**,



**determinatezza e prevedibilità**, che la Convenzione e i suoi Protocolli impongono. In particolare, la Corte europea aveva riscontrato la violazione dell'**art. 2 Prot. n. 4 CEDU** – relativa al **diritto di circolazione**, compreso dalla **misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale** – sotto un duplice profilo, che – nella sostanza – rispecchia i due rispettivi oggetti esaminati nel merito dalle sentenze nn. 24 e 25 della Corte costituzionale.

Innanzitutto la Corte di Strasburgo aveva stigmatizzato di vaghezza le norme (art. 1, nn. 1 e 2, l. 1423/1956, oggi confluito nell'art. 1, lett. a) e b), d.lgs. 159/2011) che individuano tra i **destinatari della misura di prevenzione** anche i soggetti cosiddetti "pericolosi generici", cioè: a) «*coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi*» e b) «*coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*».

Poiché, peraltro, queste norme fungono da **presupposto applicativo non solo della misura personale della sorveglianza speciale, ma anche delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca**, queste ultime (pur non colpite direttamente dalla pronuncia della Corte EDU) sono state investite da analoghe questioni di costituzionalità, decise nella **sentenza n. 24 del 2019**, prendendosi come riferimento l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU che tutela il diritto di proprietà.

In secondo luogo, la Corte EDU aveva riscontrato l'eccessiva imprecisione delle **prescrizioni applicabili al destinatario della misura personale della sorveglianza speciale**, tra le quali figurano (art. 8, comma 4 d.lgs. 159/2011) quelle di «*vivere onestamente*» e di «*rispettare le leggi*», nonché – nella versione vigente nella l. 1423/1956, ma non replicata nel codice antimafia del 2011 – quella di «*non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta*». Poiché la violazione di tali prescrizioni integra il reato previsto e punito dall'art. 75 d.lgs. 159/2011, anche quest'ultima disposizione è stata investita da dubbi di costituzionalità, risolti nella **sentenza n. 25 del 2019**.

Come già detto l'opera interpretativa della Corte di legittimità aveva già affrontato (di nuovo *Sez. U, Sentenza n. 40076 del 27/04/2017 Rv. 270496*)<sup>1</sup> il tema della prevedibilità della condotta, della persistenza della pericolosità sociale<sup>2</sup> (*Sez. U - , Sentenza n. 51407 del 21/06/2018 Rv. 273952*) e di tutte le ipotesi operative inerenti l'attuazione della stessa. Inevitabilmente dette decisioni hanno inciso in maniera determinate non soltanto sulla applicazione della misura personale<sup>3</sup> (S.U. 31 gennaio 2019, non ancora depositata e I sez. n. 58468/2018 inerente la conduzione di ciclomotori), ma anche sulla determinazione del sequestro e della confisca in materia di misure di prevenzione.

In tale contesto, l'interlocuzione nell'ambito della Procura generale ha riguardato tutti i temi all'esame della Corte, in alcuni casi anche mediante la convocazione di apposite riunioni alle quali hanno partecipato i sostituti procuratori unitamente alla dirigenza dell'Ufficio. In particolare, le problematiche più recenti hanno riguardato i canoni interpretativi sulla base dei quali dedurre la sussistenza della pericolosità sociale del proposto alla misura di prevenzione, le interferenze tra procedimento di prevenzione e processo penale, ed in particolare la valenza da attribuire a sentenze di tipo assolutorio. Sotto diversi profili, sono emerse le problematiche relative alla peculiarità della misure patrimoniali ed alla loro natura giuridica (sanzionatoria, preventiva o di altro tipo) al fini di conciliare la natura delle misure ablativo con i diritti

---

<sup>1</sup> 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 il reato previsto dall'art. 75, comma secondo, D.Lgs. n. 159 del 2011, il cui contenuto precettivo è integrato esclusivamente dalle prescrizioni c.d. specifiche; la predetta inosservanza può, tuttavia, rilevare ai fini dell'eventuale aggravamento della misura di prevenzione.

<sup>2</sup> Non è configurabile il reato di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale, previsto dall'art. 75 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, nei confronti del destinatario di una tale misura, la cui esecuzione sia stata sospesa per effetto di una detenzione di lunga durata, in assenza della rivalutazione dell'attualità e della persistenza della pericolosità sociale, da parte del giudice della prevenzione, al momento della nuova sottoposizione alla misura. (In motivazione, la Corte ha rilevato che l'art. 14, comma 2-ter del d.lgs. n. 159 del 2011, introdotto dalla Corte di cassazione n. l'art. 4, comma 1, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante modifiche al Codice antimafia, ha stabilito che la verifica della pericolosità debba avvenire ad opera del tribunale, anche d'ufficio, dopo la cessazione della detenzione per espiazione di pena che si sia protratta per almeno due anni).

<sup>3</sup> La Corte ha optato per una decisione affermativa al quesito «Se l'art. 80 del d.lgs. n. 159 del 2011, relativo all'obbligo, per i soggetti già sottoposti a misura di prevenzione personale ex lege n. 1423 del 1956, di comunicare le variazioni del proprio patrimonio, la cui omissione è penalmente sanzionata dall'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011, si applichi anche quando il provvedimento che ha disposto la misura sia divenuto definitivo in data anteriore all'introduzione di tale obbligo»; nondimeno la prima sezione, tra le altre sentenze interpretative ha ritenuto di dover limitare la portata dell'art. 73 del d.lgs 159/2011, inerente il divieto di condurre mezzi.

patrimoniali, specie in presenza di terzi interessati quali titolari dei beni confiscati ovvero, assai più spesso, titolare di diritti reali di garanzia sorti antecedentemente al sequestro di prevenzione. Tale questione è stata oggetto della recente sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 29847/2018, secondo la quale:

In tema di misure di prevenzione patrimoniali, la cessione di un credito ipotecario, precedentemente insorto, successiva alla trascrizione di un provvedimento di sequestro o di confisca del bene sottoposto a garanzia, non preclude di per sé l'ammissibilità della ragione creditoria, nè determina automaticamente uno stato di mala fede in capo al terzo cessionario del credito, potendo quest'ultimo dimostrare la propria buona fede. (In motivazione, la Corte ha precisato che l'acquisto del credito "in blocco", ai sensi dell'art. 58, d.lgs. n. 385 del 1993, non è circostanza decisiva ai fini della prova della buona fede, costituendo una semplice modalità di cessione del credito che non esime il cessionario dagli oneri di verifica relativi alla originaria sussistenza dei requisiti di ammissibilità).

In questa occasione il rappresentante della Procura generale, all'esito di una consultazione interna svoltasi con le anzidette modalità, ha concluso in senso difforme ribadendo l'orientamento in base al quale sussiste, nel caso in esame, la mala fede del terzo in caso di preesistenza, rispetto alla cessione, dell'iscrizione del provvedimento di sequestro o di confisca.

La persistente attualità della materia relativa alle misure di prevenzione è d'altro canto confermata dalle recentissime pronunce della Corte costituzionale, alle quali può qui solo farsi cenno in estrema sintesi, che contribuiscono a delineare uno statuto delle misure di prevenzione, e che impongono all'Ufficio una ulteriore riflessione in merito al loro impatto.

**La sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019** si occupa dei soggetti c.d. **pericolosi generici**, indicati all'art. 1 lett. a) e b) d.lgs. 159/2011, nel quale è confluito l'art. 1, n. 1 e 2 l. 1423/1956 (che rendono applicabili le misure di prevenzione, sia personali che patrimoniali, a soggetti: a) «*abituamente dediti a traffici delittuosi*», e b) «*che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*»).

La Corte si è soffermata ampiamente sul presupposto, per l'applicazione della misura, rappresentato dalla **pericolosità** – del proposto – per la sicurezza pubblica, richiesto dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159/2011: un conto è il

«riscontro probatorio delle sue *passate* attività criminose», e altro è la «ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità», questa seconda consistendo nell'accertamento della «rilevante probabilità di commissione, nel *futuro*, di ulteriori attività criminose». Tale requisito costituisce il punto di incontro tra due tipi di misure previste dal nostro ordinamento che si soffermano sul concetto di pericolosità, ove la prima (misure di prevenzione) richiede un procedimento *ad hoc* e la seconda, invece, viene valutata più concretamente nell'ambito di un processo penale (misure di sicurezza), escludendone il carattere propriamente sanzionatorio. La limitazione dello spazio individuale ha sì una «indubbia dimensione afflittiva», ma si ritiene quest'ultima sia una necessaria conseguenza («collaterale») di prevenzione speciale.

Quanto alle **misure di prevenzione patrimoniali** la Corte ha svolto alcune rilevanti considerazioni circa **la ratio della confisca di prevenzione individuando il suo «presupposto giustificativo» nella «ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita»<sup>4</sup>.**

La Corte fa riflettere sul dato oggettivo che la confisca di prevenzione condivide la **medesima finalità della confisca allargata di cui all'art. 240-bis c.p.** (originariamente prevista dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992), ove la sproporzione è il carattere determinante. Proprio in merito a tale esigenza il giudice della legittimità ha già da tempo delimitato lo spazio operativo attraverso un'interpretazione delle norme costituzionalmente e convenzionalmente orientata. In tal senso, la giurisprudenza della Corte di cassazione richiede tra i vari requisiti una relazione temporale con l'acquisto del bene con fondi illeciti affinché possa ritenersi sussistente la pericolosità. Da tali principi giurisprudenziali la Corte costituzionale ha dedotto che «il

---

<sup>4</sup> In merito: La pericolosità sociale, oltre ad essere presupposto ineludibile della confisca di prevenzione, è anche "misura temporale" del suo ambito applicativo; ne consegue che, con riferimento alla c.d. pericolosità generica, sono suscettibili di ablazione soltanto i beni acquistati nell'arco di tempo in cui si è manifestata la pericolosità sociale, mentre, con riferimento alla c.d. pericolosità qualificata, il giudice dovrà accertare se questa investa, come ordinariamente accade, l'intero percorso esistenziale del proposto, o se sia individuabile un momento iniziale ed un termine finale della pericolosità sociale, al fine di stabilire se siano suscettibili di ablazione tutti i beni riconducibili al proposto ovvero soltanto quelli ricadenti nel periodo temporale individuato. (Sez. U, n. 4880 del 26/06/2014 - dep. 02/02/2015, Spinelli ed altro, Rv. 26260501)

sequestro e la confisca del bene medesimo **non hanno lo scopo di punire il soggetto** per la propria condotta; bensì, più semplicemente, quello di **far venire meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico, o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere**», venendo così ad avere l'istituto «**carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene ... Pur non avendo natura penale**» – prosegue la Corte – «sequestro e confisca di prevenzione incidono pesantemente sui **diritti di proprietà e di iniziativa economica**, tutelati a livello costituzionale (**artt. 41 e 42 Cost.**) e convenzionale (**art. 1 Prot. addiz. CEDU**)», nel rispetto delle garanzie costituzionali e convenzionali.

La necessità di trovare la certezza del diritto da parte del proposto e il tentativo del diritto vivente di integrare la norma con principi ben esplicitati non ha potuto esonerare la Corte dal suo ruolo di giudice che deve verificare l'esistenza di indicazioni specifiche e sottrarre l'interprete **da «ogni equivoca sovrapposizione tra il concetto di tassatività sostanziale, relativa al *thema probandum*, e quello di cosiddetta tassatività processuale, concernente il *quomodo* della prova**».

Il giudice delle leggi ha con la sentenza n. 24/2019 ritenuto che un sufficiente grado di precisione sia stato raggiunto nella definizione della **fattispecie di cui alla lettera b) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** (in cui è confluito l'art. 1, n. 2 della l. n. 1423/1956), consistente nel **vivere «abituamente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» essendo indicati con un sufficiente grado di precisione i «tipi di comportamento («types of behaviour») assunti a presupposto della misura**».

Invece, ai fini dell'applicazione delle misure *patrimoniali* del sequestro e della confisca, è necessario che i tre requisiti sopra indicati «siano accertati **in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare**» (ma sul punto già le Sezioni Unite avevano segnato il passo) e con l'ulteriore

presupposto che «**l'ablazione patrimoniale si giustificherà se, e nei soli limiti in cui, le condotte criminose compiute in passato dal soggetto risultino essere state effettivamente fonte di profitti illeciti, in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che s'intendono confiscare, e la cui origine lecita egli non sia in grado di giustificare**».

**Il problema si pone invece diversamente, ad avviso della Corte, in relazione alla fattispecie di cui alla lettera a) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** (in cui è confluito l'art. 1, n. 1, della legge 1423/1956), consistente nell'essere i soggetti proposti «*abitualmente dediti a traffici delittuosi*» ritenendosi che al diritto vivente non è stato possibile «riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile *ex ante* per l'interessato, il disposto normativo in esame». La Corte basa la sua riflessione leggendo i «**due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono in modo differente il concetto di "traffici delittuosi"**»<sup>5</sup>. Pertanto, **la lettera a) dell'art. 1 d.lgs. 159/2011** (e l'analoga previgente disposizione di cui all'art. 1, n. 1, l. 1423/1956) è stata considerata «affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso» e quindi **costituzionalmente illegittima**.

**La sentenza n. 25 del 2019** origina da un'ordinanza di rimessione del 26 ottobre 2017, con cui la **seconda sezione della Corte di cassazione** ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'**art. 75, comma 2 d.lgs. 159/2011, nella parte in cui sanziona(va) penalmente la condotta di chi violi**

---

<sup>5</sup> Da una parte la sentenza della Corte di cassazione (Sez. 2, Sentenza n. [11846](#) del 19/01/2018 Rv. 272495 – 01) ha fatto riferimento a «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti [...]», ricomprendendovi anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l'approfittamento o l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili». Dall'altra parte la pronuncia (Sez. 6, Sentenza n. [53003](#) del 21/09/2017 Rv. 272268) ci si riferisce, invece, al «commercio illecito di beni tanto materiali [...] quanto immateriali [...] o addirittura concernente esseri viventi (umani [...] ed animali [...]), nonché a condotte *lato sensu* negoziali ed intrinsecamente illecite [...], ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento», osservando ulteriormente che «nel senso comune della lingua italiana [...] trafficare significa in primo luogo commerciare, poi anche darsi da fare, affaccendarsi, occuparsi in una serie di operazioni, di lavori, in modo affannoso, disordinato, talvolta inutile, e infine, in ambito marinaresco, maneggiare, ma non può fondatamente estendersi al significato di delinquere con finalità di arricchimento».

**le prescrizioni di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» imposte con la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.**

Oggetto delle censure della sezione rimettente è, in particolare, la previsione di cui al secondo comma della disposizione (sebbene la Corte abbia deciso di estendere il proprio sindacato, in via consequenziale, anche al primo comma del medesimo articolo). La norma denunciata sanziona penalmente (a titolo di contravvenzione nel primo comma, e a titolo di delitto nel secondo comma) il soggetto che, dopo essere stato raggiunto dalla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, violi gli obblighi prescritti dal giudice con quella misura ai sensi dell'art. 8 d.lgs. 159/2011. Tra le prescrizioni che quest'ultima norma impone obbligatoriamente al giudice di applicare al destinatario della misura della sorveglianza speciale figurano anche quelle di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» (art. 8, comma 4 d.lgs. 159/2011). Si tratta di prescrizioni suscettibili di essere violate mediante condotte a vario titolo antiggiuridiche, a prescindere dalla loro rilevanza penale. Qualora tale violazione sia integrata mediante una condotta di per sè penalmente rilevante, il soggetto, già destinatario della misura di prevenzione, per il reato successivamente commesso può essere punito in modo duplice sia a titolo di reato autonomo (ad esempio, nel caso di specie, una rapina), sia a titolo di violazione dell'art. 75 d.lgs. 159/2011: due reati, normalmente in concorso formale e, dunque, sottoposti al regime di dosimetria sanzionatoria consistente nel cumulo giuridico delle pene *ex art. 81, comma 1 c.p.*. Sul punto, le Sezioni unite (sent. Paternò), attraverso lo strumento dell'interpretazione conforme, hanno dichiarato inapplicabile il delitto di cui all'art. 75, comma 2, d.lgs. 159/2011 all'ipotesi della violazione delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi», in quanto eccessivamente indeterminate, come rilevato proprio dalla Corte europea nella sentenza *de Tommaso*.

La richiamata pronuncia delle Sezioni unite *però, sembra non aver chiuso il quadro vista la questione di costituzionalità, sollevata dalla seconda sezione della Cassazione e risolta con questa sentenza.*

La sezione rimettente, pur avendo ben presente il recente arresto delle **Sezioni unite**, rileva tuttavia che – non trattandosi di una sopravvenuta *abolitio*

*criminis*, bensì di un **mero mutamento giurisprudenziale più favorevole** – non è possibile tenerne conto perché il ricorso non può essere dalla Corte esaminato nel merito, dal momento che la sua inammissibilità per manifesta infondatezza non permette che si formi un valido rapporto di impugnazione. Ponendosi in linea di continuità con la **sentenza n. 230 del 2012**, la Corte costituzionale ha ribadito che «l'*abolitio criminis* – per *ius superveniens* o a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale – è cosa diversa dallo sviluppo della giurisprudenza, essenzialmente di legittimità, che approdi all'esito (simile) di ritenere che una determinata condotta non costituisca reato». Poiché l'art. 101, secondo comma, Cost. stabilisce che il giudice è soggetto esclusivamente alla legge, si afferma che «la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo», che non è assimilabile alla successione della legge penale nel tempo, dandosi comunque conto che la questione era già stata correttamente affrontata dalle Corti <sup>6</sup> concludendo per la dichiarazione di **parziale illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, d.lgs. 159/2011**, nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi», per violazione del canone di prevedibilità contenuto in generale nell'**art. 7 CEDU** e in particolare nell'**art. 2 Prot. n. 4 CEDU**, rilevanti come parametri interposti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La Corte ha di ufficio ampliato il quadro decisorio osservando che «gli stessi dubbi di costituzionalità possono porsi con riferimento al reato contravvenzionale di cui al comma 1 della medesima disposizione», che parimenti la giurisprudenza di legittimità ritiene in via interpretativa non più configurabile dopo la pronuncia delle Sezioni unite (cfr. Cass. pen., sez. VII, 13 marzo 2018, n. 11171)».

Si può concludere, quindi, che le misure di prevenzione, personali e patrimoniali, continueranno a poter essere applicate sulla base della fattispecie

---

<sup>6</sup> Si ribadisce: della sentenza n. 282 del 2010 della Corte costituzionale (*supra*, 11.1), della sentenza *de Tommaso* della Corte EDU (*supra*, 11.2) e della sentenza *Paternò* delle Sezioni unite della Cassazione



di cui all'art. 1 lettera b) e lettera c), oltre che sulla base delle fattispecie di pericolosità qualificata; con l'ulteriore verosimile conseguenza che le uniche misure già disposte che possono ritenersi di per sé integralmente travolte dall'odierna pronuncia di incostituzionalità sono quelle applicate sul presupposto della sola lettera a) della norma, e non già quelle – ben più frequenti – applicate sulla base di entrambe le lettere a) e b) della norma.

La **sentenza n. 25 del 2019** si occupa ancora di del principio di legalità, *sub specie* di determinatezza e prevedibilità, assunto – in questo caso – nella sua “dimensione penalistica”.

Nel contesto qui sommariamente descritto, la Procura generale sarà chiamata ad un rinnovato impegno al fine di proseguire nell'opera di armonizzazione delle norme con i principi costituzionali e con quelli previsti da norme sovranazionali, partecipando al dialogo tra le Corti alla ricerca dei giusti punti di equilibrio nei tanti nodi problematici ancora presenti (es. nella confisca dei patrimoni creati tramite il sistematico ricorso all'evasione fiscale, da parte del c.d. evasore fiscale socialmente pericoloso), alla delicata questione della ripartizione dell'onere della prova quando siano interessati terzi estranei; all'allargamento della platea dei soggetti terzi legittimati ad attivare il procedimento per la tutela delle proprie ragioni.

Anche nel diverso settore dell'ordinamento penitenziario, al quale è dedicato un altro gruppo di lavoro operante presso la Procura generale, possono segnalarsi almeno due questioni di rilievo che hanno impegnato l'Ufficio.

La prima, sulla quale ha attirato l'attenzione anche la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, ha riguardato le impugnazioni proposte dal Ministero della giustizia avverso provvedimenti dei giudici di sorveglianza che, disapplicando la normativa secondaria di settore, hanno previsto che l'amministrazione penitenziaria consentisse a detenuti ristretti ai sensi dell'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario di svolgere colloqui con garanti delle persone detenute, anche se nominati da enti locali, in stanze senza vetro divisorio, senza

controllo auditivo e senza che detti colloqui venissero computati nel numero massimo consentito dall'art. 41 bis, comma 2-quater, lett. b), ord. pen..

Come è facile evincere, la possibile estensione ai garanti locali della facoltà di colloqui riservati, prevista nel caso del Garante nazionale delle persone detenute, pone una questione particolarmente delicata, sia per alcune lacune normative nella materia, sia per le conseguenze funzionali nella gestione del circuito carcerario speciale previsto dall'art. 41 bis.

La posizione dell' Ufficio, anche in questo caso dopo una adeguata consultazione, è stata univoca, e caratterizzata da tre argomentazioni di fondo. In estrema sintesi, la prima sottolinea la specialità del Garante nazionale, e l'impossibilità di assimilare tale figura ai garanti locali.

Questa conclusione si fonda su dati normativi oggettivi, quali le molteplici fonti sovranazionali dalle quali promana l'obbligo per lo Stato italiano di dotarsi di questo organo di garanzia nazionale, le peculiarità funzionali previste dalla legge istitutiva (d.l. n. 146/2013, conv. l. n. 10/2014), le modalità e le garanzie insite nel procedimento di nomina del Garante, che coinvolge Governo e Parlamento, tutti elementi non omogenei e che non si ritrovano nelle variegate norme regionali e sub-regionali relative ai garanti locali.

In secondo luogo, dall'esame della disciplina ordinaria relativa ai colloqui si desume che se l'art. 18 ord. pen. comprende anche i garanti locali, ciò non riguarda il tema specifico dei colloqui "riservati", e cioè quelli che si svolgono senza alcuna forma di controllo. Questa forma è infatti consentita solo al garante nazionale in base alla legge istitutiva.

Infine i colloqui, anche dei garanti locali, non possono ritenersi sostitutivi di quelli garantiti mensilmente ai familiari, data la diversa funzione assolta.

Queste conclusioni risultano nella sostanza conformi all'indirizzo interpretativo, ispirato a criteri di ragionevolezza, che sembra ormai essersi consolidato con alcune pronunce recenti della Corte di cassazione (da ultimo Cass. n. 474/2019).

Infine, ancora in ambito penitenziario, il rappresentante della Procura generale ha proposto, nell'udienza davanti alla I Sezione penale della Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 bis, comma 1, ord. pen., nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle

condizioni previste dall'art. 416 bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio, per violazione dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

La proposta di sollevare la questione di costituzionalità si è basata su un'ampia rassegna dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di presunzioni assolute che, per talune categorie di reati, impongono la misura cautelare carceraria e che impediscono l'accesso ai benefici penitenziari, e sulla conseguente esigenza di rilettura dei principi in passato affermati dalla Corte, in particolare con la sentenza n. 135 del 2003. In tal senso, si richiama la profonda diversificazione dei reati per i quali la norma prevede in modo indiscriminato il divieto assoluto dei benefici.

In secondo luogo, un ulteriore profilo di manifesta irragionevolezza si individua nel dato per cui l'art. 4 bis, comma 1, ord. pen., ricomprende nella preclusione non solo le misure alternative alla detenzione (e la liberazione condizionale), ma anche l'assegnazione al lavoro all'esterno ed i permessi premio che, come già sottolineato, costituiscono parte integrante del trattamento penitenziario (art. 30 ter, comma terzo, ord. pen.). La sostanziale differenziazione dei presupposti richiesti dalla legge per ottenere un provvedimento di liberazione condizionale rispetto alla concessione di un permesso premio, da un lato, il sicuro ravvedimento, dall'altro, l'assenza di pericolosità sociale, mette in luce i limiti della precedente elaborazione della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 135 del 2003), secondo la quale la scelta collaborativa, richiesta dall'art. 4 bis comma 1, ord. pen., rappresenta un criterio legale di valutazione di un comportamento che deve necessariamente concorrere ai fini di accertare il sicuro ravvedimento del condannato. In questa prospettiva, si contesta che la scelta collaborativa durante l'esecuzione della pena possa costituire l'unico ed assoluto dato che dimostri la cessazione dei legami di un detenuto con il gruppo criminale di riferimento.

La questione è stata, poi, sollevata dalla Prima sezione penale, con l'ordinanza del 20 novembre 2018, depositata il successivo 20 dicembre (ordinanza n.

57913 del 2018, Pres. Santalucia; Est. Centonze), che ha accolto integralmente la tesi prospettata dal rappresentante della Procura generale.

Da ultimo, sembra opportuno richiamare che la migliore circolazione delle informazioni nell'ambito dell'Ufficio e la promozione di una maggiore consultazione al suo interno sulle rilevanti questioni all'esame, non si pone in contraddizione con l'autonomia e indipendenza interna garantita ad ogni sostituto procuratore.

Questo nuovo metodo di lavoro non ha impedito che altro rappresentante della Procura non prospettasse lo stesso dubbio di costituzionalità in analoga vicenda all'esame in altra udienza, concludendo nel merito e correttamente richiamando l'attenzione della Corte sulla circostanza per cui la Prima sezione penale ha emesso la citata ordinanza con la quale ha ritenuto di sollevare questione di costituzionalità.



**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA  
Corte di Cassazione**

**Incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello  
promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione**

**Presentazione del Bilancio sociale**

**Roma, 14/15 marzo 2019**

**"Il P.G. e i giudizi disciplinari nei confronti degli Avvocati e nei confronti  
degli appartenenti alla Polizia Giudiziaria"**

**Francesco Salzano**

**Avvocato generale**



## **PROCURA GENERALE**

### **della Corte di cassazione**

---

## **IL P.G. E I GIUDIZI DISCIPLINARI NEI CONFRONTI DEGLI AVVOCATI E NEI CONFRONTI DEGLI APPARTENENTI ALLA POLIZIA GIUDIZIARIA**

### **1.- Il procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati.**

Il procedimento disciplinare nei confronti degli esercenti la professione forense, avviene con la partecipazione del Procuratore Generale della Corte di cassazione, nell'ambito del più generale dovere di controllo e vigilanza sul rispetto dei principi deontologici da parte dei professionisti per le quali è prevista l'iscrizione in albi.

L'illecito deontologico forense ha una sua storia e una codificazione peculiari: dal modello non tipizzato e ispirato a clausole generali vigente sotto la legge del 1874 e sotto la legge del 1933, che faceva riferimento solo alla dignità, al decoro e alla condotta specchiatissima e illibata, si è passati ad un modello misto, con la redazione del codice deontologico del 1997 fino alla versione attuale del febbraio 2014.

Va premesso che la legge di riforma della professione forense (legge 31.12.2012, n. 247) obbliga gli avvocati a esercitare la professione «uniformandosi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal C.N.F.» (art. 3, comma 3): ne individua i contenuti e prevede che le norme in esso previste, dirette alla tutela di un interesse pubblico al corretto esercizio della professione, siano «caratterizzate dall'osservanza del principio della tipizzazione della condotta» con l'indicazione anche della sanzione applicabile.

La legge di riforma istituisce i Consigli distrettuali di disciplina quali organi territoriali deputati ad esercitare la funzione disciplinare sugli avvocati e sui praticanti iscritti agli albi, ai registri e agli elenchi speciali e disciplina il procedimento che condurrà all'irrogazione della sanzione.

Il nuovo codice deontologico, al pari di quello riguardante i magistrati, è informato al principio di tipizzazione dell'illecito disciplinare, sanzionando le scorrettezze e le violazioni riguardanti i rapporti con il cliente, i rapporti tra colleghi, terzi, controparti e le Istituzioni forensi; il mancato rispetto dei doveri dell'avvocato nel processo; la violazione dei principi di indipendenza e autonomia, nonché di leale concorrenza; l'obbligo di diligenza e di competenza, di aggiornamento e formazione continua; l'onere di adempimento di ogni obbligazione fiscale, previdenziale e contributiva. Il nuovo codice deontologico forense, governato dall'insieme delle norme primarie (artt. 3, comma 3, 17 comma 1 e 51 comma 1 della legge n. 247 del 2012) e secondarie (artt. 4 comma 2, 20 e 21 del c.d.) è informato però al principio della tipizzazione della "condotta disciplinarmente rilevante per quanto possibile" poiché la variegata e potenzialmente illimitata casistica di comportamenti (anche della vita privata) costituenti illecito disciplinare non ne consente una individuazione dettagliata, tassativa e non meramente esemplificativa. Di conseguenza la mancata dettagliata descrizione di un comportamento non ne genera l'immunità, giacché è comunque possibile contestare l'illecito anche sulla base della norma di chiusura secondo cui "la professione forense deve essere esercitata con indipendenza, lealtà, probità, dignità, decoro diligenza e competenza tenendo conto del rilievo sociale e della difesa e rispettando i principi di corretta e leale concorrenza (Cass. Sez. U.2018 n.17354). Le norme del codice deontologico forense approvato il 31/01/2014, si applicano poi anche ai procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore se più favorevoli all'incolpato, avendo l'art. 65, comma quinto, della legge n. 247 del 2012, recepito il criterio del "favor rei" in luogo di quello del "tempus regit actum" (Cass. Sez. Un., 2018 n. 20344)

Per quanto riguarda le sanzioni, permane in capo all'organo disciplinare la potestà di commisurare la stessa alla gravità del fatto, al grado della colpa, al comportamento dell'incolpato, alle circostanze soggettive ed oggettive nel cui contesto è stata commessa la violazione (art. 21 codice deontologico). Infatti l'art. 22 dopo avere descritto le quattro sanzioni previste dal codice conferisce all'organo disciplinare il potere di aumentare, nei casi gravi, la sanzione edittale nel suo massimo rispetto a quella prevista per la singola infrazione, nonché di diminuirla

nei casi meno gravi. Il quarto comma dell'art. 22 prevede poi che nei casi più lievi possa applicarsi il richiamo verbale che non costituisce sanzione disciplinare.

Appare utile porre in evidenza che il sistema presenta una maggiore flessibilità rispetto a quello che riguarda i magistrati atteso che per questi ultimi è prevista la rimozione/destituzione obbligatoria in caso di violazione dell'art. 3, lett. e), del d.lgs n. 109 del 2006 il quale prevede che costituisce illecito disciplinare, al di fuori dell'esercizio delle funzioni, l'ottenere direttamente o indirettamente prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere parti o indagati in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel medesimo distretto di corte di appello nel quale questi eserciti le funzioni, ovvero dai difensori di costoro o da parti offese, testi o soggetti comunque coinvolti in detto procedimento. La Corte costituzionale, con sentenza n. 197 del 2018, ha dichiarato non fondate le questioni di illegittimità costituzionale sollevate sul punto dalla Sezione disciplinare del C.S.M., con riferimento all'art. 3 della Costituzione. Ha rilevato la Corte che la gravità della sanzione si giustifica perchè essa è diretta ai magistrati ai quali è affidata la tutela dei diritti di ogni consociato e che, per tale ragione, sono tenuti non solo a conformare la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità e di correttezza, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni, come prescritto dall'art. 1 del d.lgs. n.109 del 2006, ma anche apparire indipendente ed imparziale agli occhi della collettività evitando qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni.

Le norme che disciplinano la nomina dei componenti del Consiglio Nazionale Forense ed il procedimento disciplinare che davanti al medesimo si svolge assicurano, per il metodo elettivo dell'Organo giudicante e per la prescrizione dell'osservanza delle comuni regole processuali, unitamente all'intervento del Procuratore Generale, il corretto esercizio della funzione giurisdizionale, con riguardo all'indipendenza del giudice, all'imparzialità dei giudizi e alla garanzia del diritto di difesa.

La C.E.D.U. ha da tempo riconosciuto il requisito dell'indipendenza degli organi della giurisdizione professionale, ponendo in evidenza che i membri dei collegi professionali partecipano al giudizio non già come rappresentanti dell'Ordine professionale, quindi, in una posizione incompatibile con l'esercizio



della funzione giurisdizionale, ma a titolo personale, quindi in posizione di terzietà, come tutte le magistrature, e che non giudicano in cause proprie degli stessi membri, ma in controversie relative a soggetti estranei all'organo giurisdizionale.

In tal senso, Le Sezioni Unite civili hanno recentemente affermato che “in tema di giudizi disciplinari innanzi al Consiglio nazionale forense, i quali hanno natura giurisdizionale, in quanto si svolgono dinanzi ad un giudice speciale istituito dall'art. 21 del d.lgs. lt. n. 382 del 1944 (tuttora operante, giusta la previsione della VI disposizione transitoria della Costituzione), la spettanza al Consiglio - in attesa della costituzione, al suo interno, di un'apposita sezione disciplinare ex art. 61, comma 1, della legge n. 247 del 2012 - di funzioni amministrative accanto a quelle propriamente giurisdizionali, non ne menoma l'indipendenza quale organo giudicante, atteso che non è la mera coesistenza delle due funzioni ad incidere sull'autonomia ed imparzialità di quest'ultimo né, tantomeno, sulla natura giurisdizionale dei suoi poteri, quanto, piuttosto, il fatto che quelle amministrative siano affidate all'organo giurisdizionale in una posizione gerarchicamente subordinata, essendo in tale ipotesi (non riscontrabile nella specie) immanente il rischio che il potere dell'organo superiore indirettamente si estenda anche alle funzioni giurisdizionali (Sez. Un., Sentenza n. 2084 del 24/01/2019, Rv. 652246 - 01). Alla luce di questi principi, la mancata costituzione di un'apposita sezione disciplinare all'interno del C.N.F. non incide sulla natura giurisdizionale dei suoi poteri, né sull'imparzialità ed autonomia dell'organo giudicante, che sono comunque assicurate dalla sua composizione collegiale, dalla natura elettiva dei suoi componenti, dalla partecipazione al giudizio del Procuratore generale della Corte di cassazione (Cass. Sez. Un. 2011 n. 17064; Cass. Sez. Un. 2019 n.2084). Non è ipotizzabile quindi alcun rischio circa l'indipendenza dell'organo atteso che le funzioni giurisdizionali sono esercitate dai consigli senza che sussista alcun rapporto di subordinazione verso alcun altro soggetto e quindi in piena autonomia: con l'evidente conseguenza che la loro coesistenza con quelle amministrative non incide sull'indipendenza dell'organo né priva lo stesso delle funzioni giurisdizionali (Cass. Sez. U. n.2019 n.2384). La Corte Costituzionale ha sottolineato che anche gli organi della giurisdizione ordinaria, al pari del Consiglio di stato e della Corte dei conti, accanto alle funzioni tipiche, ne hanno altre di natura amministrativa

(organizzazione degli uffici, vigilanza e controllo del personale), senza che queste diminuiscano o scalfiscano la loro indipendenza (Corte Cost. n. 284 del 1986).

Con riferimento alle garanzie processuali va posto in rilievo che “le decisioni del Consiglio Nazionale Forense in materia disciplinare sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite della Suprema Corte, ai sensi dell'art. 56, comma 3, del r.d.l. n. 1578 del 1933, soltanto per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, nonché, ai sensi dell'art. 111 Cost., per vizio di motivazione, con la conseguenza che, salva l'ipotesi di sviamento di potere, in cui il potere disciplinare sia usato per un fine diverso rispetto a quello per il quale è stato conferito, l'accertamento del fatto e l'apprezzamento della sua gravità ai fini della concreta individuazione della condotta costituente illecito disciplinare e della valutazione dell'adeguatezza della sanzione irrogata non può essere oggetto del controllo di legittimità, se non nei limiti di una valutazione di ragionevolezza” (Sez. U, Sentenza n. 20344 del 31/07/2018, Rv. 650268 - 01). Non è quindi consentito alle Sezioni Unite sindacare, sul piano del merito, le valutazioni del giudice disciplinare, dovendo la corte limitarsi ad esprimere un giudizio sulla congruità, sulla adeguatezza e sulla assenza di vizi logici della motivazione che sorregge la decisione finale (Cass. Sez. Un., 2018 n. 20344).

La natura giurisdizionale della decisione del C.N.F. implica, quindi, la piena garanzia del contraddittorio fin dall'instaurazione del giudizio, le parti interessate possono prendere visione degli atti, produrre deduzioni ed esibire documenti, che vengono inseriti nel fascicolo processuale.

Il professionista interessato può farsi assistere da un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori e la segreteria del C.N.F. non appena ricevuti gli atti del ricorso, li comunica al Procuratore Generale presso la Corte di cassazione.

Il difensore e il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione hanno facoltà di prendere visione degli atti, di proporre deduzioni e di esibire documenti.

Successivamente, il presidente del C.N.F. nomina il consigliere relatore e fissa la data dell'udienza per la discussione di cui è data immediata comunicazione al ricorrente ed alle altre parti con indicazione del giorno e dell'ora in cui la seduta avrà luogo.

La discussione del ricorso avviene in udienza pubblica, con intervento del Procuratore Generale.

Anche le caratteristiche della decisione del ricorso confermano la natura propriamente giurisdizionale dell'attività resa: il provvedimento decisorio assume le forme di una sentenza pronunciata in nome del Popolo italiano e presenta come elementi necessari, l'indicazione dell'oggetto del ricorso, le deduzioni del ricorrente, le conclusioni del Pubblico Ministero, i motivi sui quali si fondano, il dispositivo e la sottoscrizione del presidente e del segretario.

La decisione depositata è comunicata al Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, al fine di porlo in condizione di proporre impugnazione dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, a presidio dell'uniforme interpretazione ed applicazione del diritto oggettivo nell'ordinamento.

L'attività espletata dall'Ufficio richiede un elevato grado di specializzazione, tanto che sono stati assegnati al servizio, nell'ultimo quadriennio, fino a sette magistrati per il consistente numero di udienza (n. 27 nel 2015, n. 36 nel 2016, n. 33 nel 2017 e n. 34 nel 2018) e di procedimenti trattati (n. 407 nel 2015, n. 512 nel 2016, n. 308 nel 2017 e n. 687 nel 2018).

## **2.- Il procedimento disciplinare nei confronti degli appartenenti alla polizia giudiziaria.**

Tra le competenze della Procura Generale della Corte di cassazione rientra la trattazione dei procedimenti disciplinari nei confronti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria a norma degli artt. 16 e ss. delle disposizioni attuazione del codice di procedura penale.

Il procedimento disciplinare a carico degli operatori di polizia giudiziaria è diretta conseguenza delle previsioni processuali che, in attuazione del precetto costituzionale, attribuisce all'Autorità giudiziaria il potere di disporre direttamente della polizia giudiziaria, le cui funzioni sono svolte alle dipendenze e sotto la direzione della magistratura.

Se lo "status giuridico" del personale che esercitano tali funzioni è disciplinato dagli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza, vi è sempre un diretto legame funzionale con l'Autorità giudiziaria, che è destinato a riflettersi sulle condizioni sia di stato che di impiego del relativo personale.

La duplice dipendenza (dall'amministrazione di appartenenza e, per l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, dall'Autorità giudiziaria) determina la soggezione alle sanzioni disciplinari stabilite sia dall'ordinamento del Corpo di appartenenza ed applicate dagli organi amministrativi competenti, sia specificamente previste per le trasgressioni relative alle funzioni di polizia giudiziaria, comminate da organi appositi in cui è prevalente la presenza di magistrati.

Con la recentissima decisione n. 229 del 2018 in materia di limiti al "coordinamento informativo" tra Forze di polizia, la Consulta ha rimarcato la rilevanza del rapporto di diretta dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'Autorità giudiziaria di cui all'art. 109 della Costituzione.

Non a caso l'art. 16 disp. att. cod. proc. pen. sanziona alcune dimenticanze, negligenze, ritardi o omissioni nell'adempimento dei propri doveri funzionali nei confronti dell'Autorità giudiziaria, come l'ingiustificata omissione di riferire nel termine previsto la notizia del reato o l'omissione e il ritardo, anche parziale, nell'esecuzione di un ordine proveniente dall'Autorità giudiziaria, ovvero la violazione di ogni altra disposizione di legge relativa all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria.

Le sanzioni applicabili sono la censura e, nei casi più gravi, la sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente sei mesi.

La titolarità dell'azione disciplinare spetta al Procuratore generale presso la Corte di appello del distretto in cui l'ufficiale o agente di p.g. presta servizio, mentre la potestà sanzionatoria è demandata a organi collegiali (di prima istanza o di appello) misti, composti da magistrati e da un ufficiale di p.g. scelto in relazione all'amministrazione cui l'incolpato appartiene.

In sede di impugnazione la decisione compete ad una Commissione con sede presso il Ministero della giustizia, composta da un magistrato della Corte di cassazione, un magistrato con funzioni di appello ed un ufficiale di polizia giudiziaria.

Innanzi quest'ultima Commissione, "l'accusa è esercitata da un magistrato della Procura generale presso la Corte di cassazione" e, avverso la decisione della Commissione Centrale, non è prevista la possibilità di proporre ricorso alla Corte di cassazione, atteso che con sentenza n. 394 del 4 dicembre 1998 la Corte

Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della previsione (art. 18 comma 5, disp. att. c.p.p.) del ricorso per cassazione avverso le decisioni della Commissione Centrale.

Tra le questioni che, con maggiore ricorrenza sono state affrontate dalla Commissione Centrale, innanzi alla quale rappresenta l'accusa il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, rientrano:

- **il ritardo nella comunicazione della notizia di reato e lo svolgimento di attività di indagine** - a seguito della riforma dell'art. 348, comma terzo, cod. proc. pen., la polizia giudiziaria resta libera di procedere autonomamente ad atti di indagine, anche non necessari e urgenti, sia prima che dopo la comunicazione al P.M. della notizia di reato, con la sola condizione che tali atti siano compatibili con le direttive e le deleghe eventualmente impartite dal P.M. medesimo
  
- **profili di competenza territoriale (comm. discipl. 2<sup>a</sup> grado, decisione 14/06/2016)** - l'art. 17 disp. att. c.p.p. fa espresso riferimento alla competenza territoriale del Procuratore generale presso la Corte d'appello nel cui Distretto l'ufficiale o l'agente "*presta servizio*", non essendo applicabile in via analogica l'art. 8 cod. proc. pen. Il riferimento al luogo in cui l'incolpato "*presta servizio*" deve essere inteso come riferito non al luogo che costituisce la sua sede di lavoro, ossia la sede del rapporto di ufficio, bensì come luogo in cui vi è stato l'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria, in relazione al quale è stata tenuta la condotta violativa delle regole proprie di quella funzione. Tale criterio è l'unico idoneo ad assicurare la parità di trattamento sanzionatorio degli incolpati di una medesima vicenda, parità che invece rischierebbe di essere elusa (se non violata) nel caso in cui la competenza territoriale venisse disarticolata in una pluralità di Corti d'Appello, a seconda della sede del rapporto organico dei vari ufficiali o agenti di p.g. coinvolti in un medesimo fatto.
  
- **procedimento disciplinare presso l'amministrazione di appartenenza e ne bis in idem - (comm. discipl. 2<sup>a</sup> grado, decisione 15/03/2016)** - L'esito dell'archiviazione del procedimento disciplinare celebrato e concluso presso l'Amministrazione di appartenenza non determina l'impossibilità della celebrazione di un secondo procedimento per i medesimi fatti. Infatti il primo

procedimento disciplinare attiene alla violazione delle funzioni proprie del rapporto di impiego presso l'Amministrazione di appartenenza, mentre quello in esame attiene alla violazione dei doveri inerenti alle funzioni di polizia giudiziaria di cui agli artt. 55 c.p.p. e 16 d.lgs. n. 271/1989, ossia al rapporto istituzionale fra gli incolpati, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, e l'Autorità Giudiziaria, rispetto alla quale quelle funzioni sono configurate come strumentali ed ausiliarie. Il principio del "ne bis in idem" può trovare applicazione soltanto nel caso in cui il bene-interesse protetto dalla norma violata sia il medesimo, ovvero le funzioni di servizio non adempiute (o non esattamente adempiute) siano le medesime.

- **procedimento penale, procedimento disciplinare presso la Commissione e ne bis in idem (Comm. discipl. 2^ grado, decisione 14/06/2016)** - In "materia penale" il bis in idem è vietato dall'art. 4 del protocollo 7 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, rubricato "diritto a non essere giudicato o punito due volte". Ai fini del "ne bis in idem" nel significato introdotto dall'art. 4 protocollo 7 CEDU è necessario far riferimento ai cc.dd. criteri *Engel* elaborati dalla Corte E.D.U. nella decisione 8 giugno 1976, *Engel c. Paesi Bassi* e progressivamente affinati fino alla decisione *Grande Stevens c. Italia* del 4 marzo 2014.
  
- **effetti del giudicato penale di condanna sul procedimento disciplinare - (Comm. discipl. 2^ grado, decisione 21/12/2016; Comm. discipl. 2^ grado, decisione 16/05/2017)** - Ai sensi dell'art. 653, comma 1-bis, c.p.p. "La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso". Questa efficacia si esplica non solo sul piano del fatto in termini oggettivi, ma anche su quello dell'elemento psicologico (v. Cass. sez. un. 17/11/2005, n. 23238; Cass. n. 17113/2009). Tuttavia, l'autonoma valutazione dell'organo di disciplina potrà investire il fatto (come risultante oggettivamente e soggettivamente dal giudicato penale di condanna) al fine di verificarne la persistente rilevanza sia sotto il profilo disciplinare (ossia delle regole che

presiedono all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria), sia sotto il profilo della proporzione della sanzione da adottare.

- **effetti della prescrizione del reato sul procedimento disciplinare - (Comm. discipl. 2<sup>^</sup> grado, decisione 14/06/2016)** - L'insussistenza del giudicato penale di condanna e la conseguente necessità di una nuova, autonoma valutazione dei fatti, non impedisce alla Commissione di richiamare la ricostruzione dei fatti ad opera dei giudici penali che hanno preceduto la declaratoria di estinzione del reato per prescrizione.
- **termine di prescrizione del potere punitivo della Commissione disciplinare - (Comm. discipl. 2<sup>^</sup> grado, decisione 15/03/2016)** - In mancanza di termini previsti dalla legge, vigerebbe il principio di imprescrittibilità dell'esercizio del potere disciplinare. Tuttavia occorre evitare di esporre l'incolpato al rischio di un procedimento disciplinare "sine die". Pertanto, occorre tenere conto della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui, con specifico riguardo ai procedimenti amministrativi che possano astrattamente culminare in sanzioni lesive di un diritto "civile" dell'incolpato, come la sospensione o la cessazione dell'attività professionale, deve trovare applicazione l'art. 6, par. 1, cit. (sentenza 28/06/1978, König c. Repubblica Federale Tedesca). Ai fini dell'individuazione del termine di inizio del procedimento disciplinare può applicarsi – anche in via analogica – il termine di dieci anni dal fatto, previsto, per il promovimento dell'azione disciplinare, dall'art. 15, co. 1 bis, d.lgs. n. 109/2006 per gli illeciti disciplinari dei magistrati, ricorrendo "l'eadem ratio": se tale termine vale per il magistrato, che è titolare della funzione giudiziaria, a maggior ragione deve valere per l'ufficiale e l'agente di p.g., che è collaboratore investigativo o braccio operativo del magistrato in relazione alla stessa funzione giudiziaria svolta, sia pure in termini di "polizia", e alla quale si riferisce prettamente l'illecito disciplinare. Tale termine deve ritenersi sospeso – come si ricava dal d.lgs. n. 109 cit. – a causa della pendenza del processo penale e delle altre fattispecie sospensive previste dall'art. 15, ult.co., d.lgs. n. 109 cit., all'esito delle quali riprenderà a decorrere. Se la causa di sospensione è rappresentata dalla pendenza del processo

penale, il termine di prescrizione del potere punitivo riprende a decorrere a seguito della formazione del giudicato penale.

- **onere di specificità della contestazione disciplinare - (Comm. discipl. 2<sup>^</sup>grado, decisione 14/06/2016)** - Quando occorre procedere alla contestazione disciplinare di un determinato fatto storico, è ben possibile (e sufficiente) rifarsi al capo di imputazione penale che quel fatto storico abbia identificato. Sul piano dell'addebito in punto di diritto sarà poi sufficiente richiamare gli artt. 55 e 347 cod. proc. pen.
  
- **potere di integrazione dell'incolpazione dinanzi alla Commissione - (Comm. discipl. 2<sup>^</sup>grado, decisione 04/07/2018)** - Il principio generale è quello della necessaria corrispondenza tra la contestazione disciplinare e il relativo provvedimento adottato dalla Commissione di disciplina (di primo e di secondo grado). Tuttavia l'informalità del rito camerale (art. 127 c.p.c.) consente certamente di introdurre nuovi elementi di prova, ma se le circostanze di fatto introdotte attengono ad ulteriori vicende, connesse a quelle per cui già si procede, sarà necessario integrare i capi di incolpazione disciplinare con altri, in relazione ai quali se l'incolpato è comparso, la Commissione disciplinare dovrà consentire un adeguato termine a difesa, altrimenti dovrà essere disposta la notifica del nuovo capo di incolpazione a cura del P.G. precedente e consentire, così, all'incolpato di rendere giustificazioni. Se, invece, i fatti rappresentati dai nuovi elementi probatori sono del tutto estranei ai capi di incolpazione per i quali già vi è procedimento, allora dovranno costituire oggetto di un'autonoma, ed ulteriore, incolpazione disciplinare, con conseguente autonomo ed ulteriore procedimento.

**L'AVVOCATO GENERALE**

Francesco Salzano





**PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA**

**Corte di Cassazione**

**Incontro con i Procuratori generali presso le Corti di appello  
promosso dal Procuratore generale della Corte di Cassazione**

**Presentazione del Bilancio sociale**

**Roma, 14/15 marzo 2019**

**"Il pubblico ministero ed i principali temi del processo penale"**

**Pietro Gaeta**

**Avvocato generale**

## ***“Bilancio sociale della Procura Generale della Corte di cassazione”***

**Piero Gaeta**

### **Il pubblico ministero ed i principali temi del processo penale**

#### **1. Premessa.**

La mia, più che una breve relazione, sarà un’*autentica percursio*: un *‘attraversare correndo’*, ed assai velocemente, un argomento – quale quello degli attuali snodi problematici del pubblico ministero nel processo penale – che è tanto centrale nel *‘bilancio sociale’* di questo Ufficio, quanto sconfinato.

Ma, proprio perché tale, pretendere di scandagliarlo in poche pagine o in una diecina di minuti appare, più che problematico, poco realistico. Pertanto, in questi pochi minuti, mi limiterò in realtà ad enunciare e passare in rassegna alcuni dei grumi problematici della funzione inquirente e requirente nel processo penale, soprattutto in visione prospettica. Detto altrimenti, le criticità che oggi vediamo – da questo magnifico punto di osservazione che è il vertice della funzione requirente – e la loro possibile evoluzione nell’immediato futuro. L’attualità guardata nel prisma della prospettiva.

#### **2. La frammentazione del processo...**

In questo racconto ridotto all’essenziale, occorre muovere da una constatazione di partenza, relativa all’odierno assetto del processo *‘criminale’* italiano. Tra le molte possibili, la connotazione che reputo più sintomatica è che parlare di *‘processo penale’* sia in qualche modo improprio: esistono, oggi, *‘i processi penali’*. Come nota uno studioso acuto (Spangher), *“certamente esiste uno schema di processo penale, ma dentro l’archetipo si articolano variamente i poteri, i ruoli, i percorsi.”* Il sistema si sta destrutturando in alcuni sottosistemi, ciascuno dei quali con proprie peculiari caratteristiche, connotati da una sempre maggiore autonomia, da *“percorsi differenziati e da significative deroghe alle regole ed ai principi del modello standard”*. Esiste un *‘processo’* delle indagini preliminari; un processo penale dei

riti speciali; uno – sempre più raro – del dibattimento; e poi, ancora, uno dell'appello ed uno della legittimità. Si dirà: ma le partizioni procedurali ci sono sempre state e la sequenza processuale anche: dunque, *nihil novi sub sole*. In realtà, a differenza di trent'anni fa, è accaduto che ciascuno di questi segmenti processuali abbia enfatizzato la propria autonomia mediante regole sue proprie, cessando di essere il punto di una sequenza processuale e di un meccanismo organico ed integrato e proponendosi piuttosto come autonomo *enclave* nel processo, quasi dominato da regole proprie, idonee a definire la vicenda processuale. Si pensi, tanto per aiutare la memoria, a cos'era il rito abbreviato all'indomani del codice Vassalli ed al *main process* divenuto oggi; o all'udienza preliminare, divenuta oggi “un cripto primo grado di merito”; si pensi agli inediti dei riti direttissimi obbligatori speciali, costituenti la linea di ‘alta velocità’ del trasporto giurisdizionale; o al ‘processo di criminalità organizzata’, fin troppo ‘doppio binario’ e piuttosto, ormai, linea autonoma; al ‘processo delle cautele patrimoniali’ innestato nel processo penale; al ‘mondo a sé’ in cui è trasformato il processo di prevenzione; al nuovo volto del giudizio di appello dopo la re-introduzione del concordato; al gigantesco ‘monocratico cartolare’ nel quale i numeri hanno trasformato l'originario modello del giudizio penale di cassazione. Fenomeni, questi, dei quali gli assuntori abituali della procedura penale hanno, da tempo, piena contezza e di cui hanno – abbiamo – a lungo chiacchierato e riflettuto: sul *se* e *come* riportare di nuovo ad unità questa frammentazione (e qui rispuntano, ciclicamente, le proposte di nuove palingenesi del rito penale ed i perenni e mai intravisti progetti di una sua integrale rifondazione) o sul rassegnarsi ai sottosistemi o microsistemi processuali, lavorando piuttosto al loro interno per smussarne gli angoli più vivi ed eccentrici e svilupparne l'impatto sullo schema generale secondo ragionevolezza.

### **3. ... ed il necessario polimorfismo del pubblico ministero**

Forse, in tale riflessione, è tuttavia mancato, ad oggi, un segmento non certo secondario: quello del diverso ruolo del pubblico ministero, chiamato a governare questa immane complessità processuale.

Cerco di chiarire. Siamo culturalmente abituati all'idea di un organo inquirente processualmente monolitico ed uniforme: adattato, solo per contingenza, ad un'unica mutazione, ad un unico passaggio funzionale, inquirente o requirente.

I sottosistemi processuali creati e la molteplicità dei ‘processi penali’ obbligano ad un ripensamento procedurale e culturale di questa alternativa solo binaria. Alla frammentazione del processo ed alla ‘autonomia’ dei suoi segmenti seguono necessariamente funzioni multiformi, complesse, pluridirezionali, di necessaria molteplicità: di adattamento pieno a *ciascuno* dei processi che vivono all’interno dello schema generale del processo.

Questa, a mio avviso, è la vera rivoluzione che caratterizza oggi la figura del p.m. nel processo penale (*recte*: nella variegatura dei processi penali), che rende vecchia e rugosa persino l’idea fondata sulla semplice nozione di ‘specializzazione per materia’. Non si tratta più soltanto del sapere specialistico in materie determinate: il p.m. *peritus* – non so – nei reati contro la P.A. o fallimentari o contro la libertà sessuale, pure indispensabili. Si tratta, più oltre, di gestire le vaste possibilità di azione e di manovra che si aprono, per il p.m., nel raccordo tra indagine e processo e, poi, nei vari ‘processi’ e, infine, nella progressione delle varie fasi processuali.

Ad esempio, come già perfettamente intuito da qualcuno, la proliferazione dei vari riti direttissimi speciali più o meno obbligatori (direttissimo; immediato; immediato cautelare, ecc.) ha posto a disposizione del p.m. una gamma vasta ed inedita di “rapida ed accelerata transizione a giudizio”, con la possibilità di utilizzare ‘a cascata’ i vari riti nella loro articolazione, in relazione ai più ampi termini via via consentiti. Schematicamente, e senza le necessarie specificazioni delle condizioni e della decorrenza, il p.m. dispone di un *timing* eccezionalmente variegato: “48 ore, 30 giorni, 90 giorni, 180 giorni”, in un ventaglio di possibilità di esercizio dell’azione, dei suoi tempi, del suo *best first*, della sua efficacia mai così ampia nella storia del rito penale. Analogo discorso può farsi in relazione ai maggiori margini di manovra per l’inazione (ad esempio, per la particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis c.p.*, che il G.I.P. non può riconoscere in assenza di una richiesta specifica in tal senso del p.m.) o per l’appello, con il concordato anche con rinuncia ai motivi (art. 599 bis, c.p.p., specie nel suo comma 4). Ma, più in generale, si pensi agli orizzonti aperti nelle strategie general-preventive e special-preventive con sequestri e confische *nel* processo (appunto, processi *dentro* il processo) o nelle misure di prevenzione patrimoniali (appunto, processi *accanto* al processo).

Tutto questo per dire (purtroppo in maniera troppo sintetica e poco argomentata, visto il tempo) che oggi è richiesto al pubblico ministero un inedito polimorfismo;

di incarnare, cioè, non una, ma tante diverse figure di inquirente e requirente assieme: conservando sì un'identità di ruolo, ma adattandola, con professionalità assoluta, ai molteplici e disparati contesti processuali accentuati nella loro autonomia (esasperati?) dal legislatore.

A mio avviso, è innanzitutto questa la sfida prospettica per l'organo dell'accusa nell'immediato futuro: ed è su questo che, in un'ideale 'classifica delle criticità' del pubblico ministero italiano, occorre principalmente lavorare. E' un problema di crescita culturale, innanzitutto; di diversa consapevolezza del ruolo professionale; di abbandono dell'idea, romantica ed ingenua, che il processo sia struttura monocroma ed uniforme e che possa essere affrontato senza professionalità flessibile, adeguata ai diversi contesti ed alle diverse funzioni; che, al contempo, lo sguardo dell'inquirente possa posarsi sull'albero e non sulla foresta, sul segmento in trattazione (indagini, primo grado o anche appello) senza strategia di lungo periodo o progettualità processuale: da un inquirente, cioè, assolutamente insensibile ed incurante di ciò che avverrà *dopo* (*dopo* la misura cautelare; *dopo* un esercizio – quale che sia – dell'azione penale; *dopo* la sentenza di primo grado e, persino, di quella di appello). Il problema del pubblico ministero è quello di avere fervida attenzione 'a ciò che fa *mentre* lo fa', secondo il mantra dei monaci tibetiani; ma anche straordinaria fantasia per immaginare, fin da subito, che quel che fa non potrà che trasformarsi in una sentenza, *dovrà* partorire un giudicato. Quello è lo scopo: pena l'inutilità del suo lavoro. Ed il compito più difficile per un Ufficio di vertice come il nostro è proprio quello di riuscire a diffondere questa consapevolezza: il lavoro del p.m. non finisce con l'indagine e meno che mai con la cautela e neppure con la pronuncia di primo e secondo grado. Finisce solo quando, quasi sempre in piena notte ed in un'aula dov'è presente l'ultimo p.m. della catena, una sezione della cassazione legge un dispositivo 'nel nome del popolo italiano'. Questa è a sfida culturale del nostro Ufficio.

#### **4. Professionalità o separazione?**

Ma – si potrebbe obiettare – pare irrealistico, troppo esigente e quasi un fuor d'opera pensare ad un pubblico ministero capace di 'intravedere' (immaginare, progettare) il prodotto finale fin dall'abbrivio dell'indagine e preoccupato dello *ius dicere* futuro; e sembra quasi utopia immaginare un p.m. che occupi consapevolmente e

con professionalità adeguata e flessibile i vari e disparati microsistemi processuali, fornendo contributi meditati, adeguati e proiettivi sulla *res iudicanda*. Piuttosto – si obietta ancora – preoccupiamoci dei pubblici ministeri marcatamente orientati ideologicamente, debordanti mediaticamente, che spesso rendono succubi - con la loro disinvoltura procedurale filtrata attraverso un sapiente reticolo comunicativo - succubi il giudice, quando non i loro stessi vertici della procura.

Sono obiezione di scarsa consistenza. Oggi, il problema del pubblico ministero non è quello della ideologia politica e neppure quello della resilienza o della tentazione autoritaria del singolo p.m.

Fossi un avvocato o un imputato – lo dico senza polemica e con sincerità massima – non avrei paura delle coloriture di un p.m. (se rosso, verde o azzurro, e via dicendo) né dei pruriti repressivi di un singolo: limiti, questi, che il sistema processuale è in grado di contrastare con grande efficacia e ben prima che si traducano in danni gravi; avrei piuttosto timore di (e cura di evitare) mali prospettici: la possibile sciatteria del p.m.; la deriva verso una visione routinaria del lavoro di inquirente; la caduta eventuale sul rigore deontologico; la precaria attrezzatura tecnica; la non coltivata professionalità giuridica; la perdita di una vera sensibilità giurisdizionale. Il che riporta la figura del pubblico ministero – e la magistratura nel suo insieme - a problematiche più generali: l'attuale idoneità del percorso professionale dei magistrati; il loro metodo di selezione; la sufficienza della loro formazione iniziale; l'effettività della loro selezione permanente; l'effettiva trasmissione del sapere da parti dei colleghi più anziani; l'effettività dei controlli, in carriera, del grado di professionalità raggiunto; il rapporto culturale con protagonisti del processo, in primo luogo con l'avvocatura e la costante verifica di esso.

Viceversa, sono convinto che più lo si isola nel ruolo indistinto ed irrelato dell'*inquisitio* e del vuoto *requirere*, più il p.m. apparirà inadeguato agli (enormi) poteri che un legislatore – aduso ad appaltare le politiche di sicurezza alla magistratura, in ragione della fragilità della politica – pure gli conferisce (gli ha già conferito), soprattutto 'spezzettando' il processo in monadi processuali quasi autosufficienti.

Se si ha uno sguardo lungo verso il futuro, questo è il *vero* problema: non certo quello della separazione 'ordinamentale' delle carriere.

Non mi iscrivo al dibattito su tale scivoloso problema, meritevole di ben altro approfondimento. Mi limito a rilevare che, nella prospettiva sopra tracciata, quello della separazione delle carriere diventa problema (istituzionalmente, politicamente) tanto complesso, quanto secondario e non più fondamentale. All'affermazione di uno stimatissimo avvocato quale Francesco Petrelli, secondo cui "la riforma ordinamentale della separazione delle carriere non è volta al ridimensionamento del ruolo del pubblico ministero (...), bensì al potenziamento della figura e della funzione del giudice", mi sentirei di rispondere – anche in tal caso, senza alcuna venatura polemica – che, viceversa, tutte le energie comuni dovrebbero essere rivolte allo scopo opposto: vale a dire, proprio al potenziamento professionale e deontologico del pubblico ministero.

Detto altrimenti: i poteri processuali il p.m. li possiede già ed in abbondanza, perché conferitigli da un legislatore che trova assai comoda l'eterogenesi dei fini della funzione giudiziaria in funzione della sicurezza pubblica. Si tratta allora di deciderne, piuttosto, il *quomodo*: se assistiti da competenza, esperienza, padronanza tecnica, bravura, destrezza, sensibilità per le garanzie di libertà, rigore deontologico, cultura 'del limite'; o se, piuttosto, tutto questo interessa poco o è da ritenersi poco rilevante una volta che il pubblico ministero abbia un proprio autonomo concorso di accesso, una propria autonoma carriera, un proprio autonomo organo di autogoverno: quindi, può essere indifferentemente '*come gli pare*, tanto c'è il giudice'. Posto insomma che gli stessi promotori dell'odierna separazione affermano – ed io credo alla loro buona fede - che lo scopo riformatore non è quello di riportare il p.m. nell'alveo di dipendenza all'esecutivo (perché questa variabile muterebbe radicalmente i termini del discorso), ma *solo* quello di avere un giudice forte 'indipendente ed autonomo, non soltanto da ogni potere *esterno*, ma al tempo stesso libero da ogni condizionamento *interno*, mi chiedo se davvero il mezzo sia congruo allo scopo. O se, piuttosto, quest'abbandono del p.m. 'separato' al proprio destino (ed all'insipiente esercizio di funzioni e poteri assai rilevanti) finisca per infettare, alla fine, anche questa immaginata (sognata?) figura di un giudice totopotente. Personalmente, sono portato a pensare che la forza di un giudice, in un modello processuale tendenzialmente accusatorio, dipenda dalla sapienzialità delle parti (avvocato e pubblico ministero) che il giudice si trova davanti: quanto più 'forti' (tecnicamente, culturalmente, deontologicamente) sono le parti, tanto più

forte è obbligato ad essere il giudice. L'aspirazione all'eccellenza di qualità del prodotto giudiziario è sinfonica. O non è.

## **5. I grumi e le criticità della fase delle indagini: i rapporti con la polizia giudiziaria e la 'comunicazione'.**

Dunque, la voce 'di bilancio' più a rischio – di quelle che normalmente sono attenzionate dalle agenzie di *rating* per seguirne gli andamenti futuri – è in realtà quella della progressiva adeguatezza professionale del p.m. a governare l'odierna e futura complessità processuale. Questo è il basso continuo ed il problema su cui ci dovremo misurare nel futuro prossimo venturo: complessità crescente del processo penale - dalle modalità probatorie (penso alla prova scientifica o a quella intercettativa) alle 'emergenze sociali' gestite attraverso il processo penale (penso ai flussi migratori clandestini) – e proporzionale crescita professionale dell'organo inquirente, nello sfondo delle garanzie individuali.

A questo tema centrale del processo penale, si aggiunge quello delle criticità attuali, non nuove ma ancora irrisolte. E', quest'ultimo, un discorso sofferto ed altrettanto complicato e che tuttavia, in una sede come questa, non può naturalmente essere eluso: quando si traccia un bilancio, è doveroso non nascondere le poste a rischio ed è impossibile ignorare i *key audit matters*, gli aspetti di particolare importanza per la revisione nel periodo, che vanno obbligatoriamente inseriti nei *report* delle società quotate dalla *governance* aziendale.

Senza potermi diffondere, né argomentare, provo allora – quale seconda ed ultima parte del mio intervento – ad enunciare queste criticità, passandole solo in rassegna, considerata l'esiguità del tempo.

C'è innanzitutto – come già acutamente notato da qualcuno (Pesci) – un primo problema che riguarda la possibile “degenerazione” della sinergia tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nell'abbrivio dell'indagine.

Il sistema processuale muove qui dalla traccia di un circolo virtuoso: la conoscenza della p.g. – conoscenza più approfondita ed estesa rispetto a quella del p.m., con esperienze e competenze superiori con riferimento agli aspetti tecnici – è convogliata verso l'organo dell'accusa, che la sublima tuttavia con il proprio sapere, “sostanzialmente quello legato al rispetto rigoroso delle regole e alla proiezione processuale delle investigazioni”. Questo circolo virtuoso rischia tuttavia di



incepparsi e di risolversi nel suo contrario in ragione di talune prassi non ortodosse, che continuiamo a riscontrare e che sono foriere di patologie. Mi riferisco all'exasperata personalizzazione del rapporto tra un singolo pubblico ministero ed uno specifico reparto di polizia giudiziaria (quando non addirittura un singolo ufficiale di p.g.), sì che quest'ultimo diviene impropriamente il "prolungamento" di un solo pubblico ministero.

Siamo oltre il rapporto fiduciario, perché esso diviene piuttosto rapporto esclusivo e personale, inducendo una catena di distorsioni fin troppo note: deposito delle comunicazioni di notizie di reato *ad horas*, con piena coincidenza del turno del p.m. 'prescelto' previo accordo tra questi e la p.g.; oppure, 'seguiti' di c.n.r. fittizi, ed in realtà nuove e diversi indagini, ma falsamente collegate alle precedenti sempre per radicare la competenza inquirente *ad personam*. Quanto ciò possa risultare deleterio è intuitivo e non merita troppe parole: a parte la violazione delle regole procedurali e di quelle di assegnazione automatica interna all'ufficio di procura, ad essere mortificata è la trasparenza dei rapporti tra i vari magistrati inquirenti e della stessa indagine, oltre che la fiducia degli altri reparti di polizia.

Peraltro, a tale circolo vizioso quasi sempre se ne accompagna, in parallelo, un altro: quello di tipo mediatico, coincidente con l'aspirazione dei protagonisti di questo duopolio investigativo (reparto di polizia giudiziaria e singolo pubblico ministero) a sfruttare mediaticamente e per finalità personali tale accentramento, magari tramite la *joint venture* con uno o più giornalisti compiacenti. In breve, la personalizzazione 'spinta' di un rapporto di direzione investigativa può presto divenire una slavina inarrestabile quanto disastrosa negli effetti, se non fermata nelle sue prime epifanie. Anche perché il meccanismo normativo della divulgazione delle notizie giudiziarie – ne posso fare qui solo un cenno fuggevole – si presta facilmente, per il suo anacronismo ed ambiguità di fondo, ad un uso strumentale e, talvolta, spregiudicato: un vero e proprio 'giro della morte' come lo chiama Luigi Ferrarella, che ne invoca, condivisibilmente, una riforma radicale nel senso di una sua 'liberalizzazione' integrale. Nel frattempo (che, s'immagina, sarà un lungo tempo...), tuttavia, a queste patologie della prassi, che trasformano direzioni virtuose in pericolosi circoli viziosi, occorre prestare massima attenzione, innestando, negli uffici di procura, massivi e continui dosaggi di trasparenza da parte dei vertici degli uffici: linee-guida più rigorose; potenziamento dei gruppi di

lavoro; rotazione dei magistrati inquirenti; verifica statistica delle deleghe investigative per reparto di p.g. In capo non mancano ai procuratori della Repubblica gli strumenti di normazione secondaria e vanno applicati con massima attenzione.

## **6. I tempi dell'indagine e le sue criticità. Un cenno sulla prescrizione.**

Ma, probabilmente, la criticità statisticamente più endemica e non meno destrutturante per l'immagine (e la fiducia pubblica) del p.m. riguarda la gestione dei tempi dell'indagine.

Il problema è antico e complesso e nasce dalla precisa scelta codicistica di non agganciare ad alcuna sanzione processuale specifica la non tempestiva iscrizione della notizia di reato, in uno con l'opzione ermeneutica fornita poi dalle Sezioni unite, che hanno escluso sul punto ogni sindacato sul punto da parte del giudice per le indagini preliminari (Sez. U, n. 40538 del 24/09/2009 - dep. 20/10/2009, Lattanzi, Rv. 24437601). E' noto insomma che, affermato il principio (vale a dire: non appena riscontrata la corrispondenza di un fatto di cui abbia avuto notizia ad una fattispecie di reato, il p.m. è tenuto a provvedere alla iscrizione della *notitia criminis* senza che possa configurarsi un suo potere discrezionale al riguardo ed una volta riscontrati, contestualmente o successivamente, elementi obiettivi di identificazione del soggetto cui il reato è attribuito, il pubblico ministero è tenuto a iscriverne il nome con altrettanta tempestività), non si è trovato lo strumento processuale del suo presidio, considerato che anche la relativa questione di legittimità costituzionale delle relative disposizioni codicistiche (artt. 335 e 407, commi 2 e 3 c.p.p., in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost.) è stata, più volte, dichiarata manifestamente infondata (Sez. 6, Sentenza n. 2261 del 04/12/2009 Cc. (dep. 19/01/2010 ) Rv. 245850 – 01, Martino).

Si è rimasti, dunque, ai paletti estremi e lontani: a poter intervenire, cioè, solo sul versante metaprocessuale e solo se la tardività dell'iscrizione integra "*eventuali profili di responsabilità disciplinare o penale del magistrato del P.M. che abbia ritardato l'iscrizione*", secondo la riserva formulata appunto dalle SS.UU. Lattanzi. Con la conseguenza a tutti nota – e sarebbe inutile farne mistero – che rarissimi sono stati i casi in cui la giurisprudenza disciplinare ha sanzionato la violazione dell'obbligo deontologico, per la difficoltà del relativo accertamento.

La grande domanda, la *magna quaestio* è dunque come intervenire per eliminare che la legittima scelta strategica del percorso processuale del p.m. sia inquinata, alla fonte, dall'omesso rispetto della scansione temporale, secondo modalità note. Ricorrendo, ad esempio, ad un uso disinvolto ed illegittimo dell'iscrizione a mod. 45 quando già è delineabile l'ipotesi di reato; mantenendo un'iscrizione a mod. 44 allorché il soggetto cui è attribuibile il reato è raggiunto da elementi oggettivi di identificazione (e magari manca solo una data di nascita o un indirizzo) o ritardando l'aggiornamento di fatti di reato progressivamente comunicati all'inquirente dalla p.g. So bene - poiché qui siamo tenuti a ragionare senza ipocrisia - che spesso queste manovre sull'iscrizione costituiscono il disperato sotterfugio per il p.m., sommerso dai fascicoli, per lucrare un po' più di tempo nell'indagine e che non sempre al ritardo dell'iscrizione corrisponde quello che la Corte di Strasburgo chiamerebbe un 'pregiudizio effettivo' per la posizione dell'indagato. Ma la manipolazione sui tempi dell'iscrizione non può ammettere indulgenze: può, talvolta, essere compresa, ma senza poter essere giustificata. Perché - e qui mi riallaccio a quanto dicevo sopra - la lealtà verso l'indagato ed il rispetto pieno ed effettivo verso i suoi diritti processuali deve costituire una perenne elica del DNA dell'inquirente: è bene primario e vale ben più di ogni transeunte risultato di breve periodo. Essa preserva l'integrità etica del pubblico ministero, struttura la sua credibilità verso le parti ed il giudice, lo libera dalla gabbia della parzialità fine a sé stessa.

Questo tema della manipolazione dei tempi di iscrizione evoca altra tematica centrale del processo penale, quella della prescrizione e delle sue riforme (il plurale è d'obbligo).

Ciò in quanto, secondo statistiche affidabili, circa il 60% delle prescrizioni matura nella fase delle indagini preliminari (o negli immediati epiloghi processuali di esse), sia per la 'scoperta' tardiva della *notitia criminis*, sia per il tradizionale ingolfamento ed, appunto, la problematicità dell'iscrizione del procedimento, che costituiscono annosi problemi della fase di indagine. Se così è, la prescrizione è sintomo della inefficacia dell'intero processo penale in Italia (ivi compresa la fase procedimentale) e, dunque, la necessità di revisione è globale: dall'inizio, da quando la notizia di reato giunge a conoscenza del PM e fino alla fase dell'accesso in cassazione.

Se, insomma, può condividersi certamente l'idea di fondo di una sospensione (anche amplissima) della sua decorrenza dopo un primo accertamento giudiziale significativo, quale la sentenza di primo grado, affinché tale abbrivio decolli verso una razionalità di sistema occorrerà che siano rimodellati un po' tutti i "tempi ragionevoli" del processo, da quelli dell'impugnazione per risalire a quelli dell'azione. Vale a dire, che gli interventi di riforma legislativa non abbiano più le caratteristiche di questi ultimi anni - rapsodici, emotivi, privi di una ratio a tutto tondo, privi di spirito di sistema, centrati sull'aumento delle pene come risposta epidemica e reattiva a situazioni di emergenza, con l'effetto indiretto di allungare i tempi della prescrizione – ma che abbiano, quale obiettivo, una scansione complessivamente ragionevole di tutti i segmenti del procedimento e del processo. In conseguenza, sta bene che il batterio della prescrizione non corroda la vicenda processuale dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, ma sostenendo sistematicamente tale principio con interventi tanto sul processo che sul procedimento. Penso, ad esempio, a correttivi importanti sul giudizio di appello sia quanto a limitazioni di esso per categorie di reati (non avendo l'appello copertura di ombrello costituzionale ben potrebbe essere limitato, senza pericoli di incostituzionalità), sia con meccanismi di raffreddamento di un suo uso improprio ed inflazionato (abolizione del divieto di reformatio in peius); a filtri ulteriori della ricorribilità in cassazione (anche se qui vi è il delicato confine del precetto costituzionale); ed, a ritroso, alla velocizzazione del dibattimento di primo grado (ad esempio, ripensando il regime della necessaria rinnovazione del dibattimento in caso di mutamento del collegio giudicante); a maglie più strette sui tempi delle indagini preliminari, ripensando al problema dei 'tempi' dell'iscrizione (e delle sanzioni processuali connesse) ed attuando pienamente quel che può divenire il circolo virtuoso dell'avocazione del p.g., quanto ai tempi della determinazione del p.m. in ordine all'esercizio dell'azione.

Insomma, il sistema ha bisogno di un giusto ripensamento della prescrizione, ma, accanto ad esso, di tutto ciò che deve necessariamente preparare il terreno per accoglierlo: con soluzioni condivise, piuttosto che divisive; integrali, piuttosto che rapsodiche ed isolate; ragionevoli, piuttosto che stratificate in forza dell'emotività dei vari momenti storici. Pensando soprattutto (ed è questo il faro che deve guidare) che l'esecuzione della pena, al di là della sua certezza, non può che avvenire in

tempi compatibili per esaltarne la funzione di prevenzione generale e quella propria ed insopprimibile della rieducazione del reo.

## **7. L'avocazione collaborativa ed il nuovo ruolo del p.g. presso la corte d'appello.**

Su di un altro aspetto dei termini di indagine si è invece registrato un provvido intervento legislativo, potenzialmente eliminando o comunque fortemente ridimensionando l'inerzia *a valle* da parte dell'inquirente. Quella, per intendersi, *nella decisione* del p.m. in ordine alle indagini, vale a dire *nella determinazione* circa l'azione o inazione da esercitare in esito alle investigazioni: tamponata con l'avocazione c.d. 'obbligatoria' del procuratore generale presso la Corte d'appello, oggi della riformata (l'art. 1, c. 30, legge 23 giugno 2017, n. 103) dall'aggiunta del comma 3 *bis* all'art. 407 c.p.p. e dalla sostituzione del comma 1 dell'art. 412 c.p.p. Sono costretto, ovviamente, a dare per noti gli esiti riformatori, senza potere argomentare. Dico soltanto che essi – assai delicati per una serie di profili: di natura processuale, per la dinamica dell'esito delle indagini; ordinamentale, per i rapporti di 'gerarchia' tra uffici requirenti di grado diversi; organizzativa, per la capacità/idoneità di un ufficio inquirente non deputato alle indagini attive e chiamato nondimeno a svolgerne, in emergenza, l'ultimo segmento – hanno innestato un potere surrogatorio che ambisce a preservare l'efficienza 'procedimentale' e, dunque, la ragionevole durata del processo. La riforma ha obiettivi nobili, che spetterà agli uffici dei distretti realizzare in concreto: evitare i 'tempi morti' *dopo* l'indagine; allontanare una stasi i cui effetti si avvertiranno dopo, sotto la mannaia della prescrizione, e garantire certezza della cadenza temporale tra la loro conclusione (o la scadenza dei loro termini) e l'esito che esse determinano. Evitare soprattutto, in punto di garanzia individuale, che lo *status* di indagato di un soggetto perduri al di là di ogni necessità investigativa.

Come il termine dell'indagine è certo, egualmente certo e prevedibile dovrà essere il segmento temporale che segue tale scadenza; ai tempi certi dell'indagine, si vuole che seguano, in parallelo, i tempi certi delle determinazioni del p.m. conseguenti all'indagine.

Alcuni aspetti meritano tuttavia una sottolineatura adeguata.

Dalla constatazione che la ‘nuova’ avocazione non sia automatica ed esiga piuttosto l’esercizio di un potere valutativo in capo all’organo che la dispone, discende infatti che essa debba essere frutto del buon uso del principio di ragionevolezza, che deve ispirare l’esercizio di ogni potere istituzionale di tipo valutativo. Di qui, una serie di effetti a cascata.

La ragionevolezza, infatti, impone di considerare le concrete condizioni di fattibilità di uffici chiamati, in via eccezionale, a completare indagini entro trenta giorni, organizzati a fini assai diversi e precari quanto a risorse per gli scopi ulteriori di investigazione. Cosicché, implica una attenta selezione dei procedimenti da avocare: innanzitutto quelli per i quali è segnalata, da parte del p.m., l’esigenza dello svolgimento di ulteriori atti di indagini, che, scaduto il termine massimo delle indagini stesse, sarebbero inutilizzabili se non ‘recuperati’ dall’investigazione del p.g.; poi, quelli per reati ricompresi tra quelli c.d. a trattazione prioritaria; infine, quelli per i quali vi sia stata espressa richiesta della p.o. o dello stesso indagato. Ma, più in generale, occorrerà un’attenta valutazione circa la ‘condizione concreta’ del procedimento scaduto: se completamente privo di indagini o con indagini effettuate – e distinguendo in tal caso quelli con indagini sufficienti a sostenere l’esercizio dell’azione ovvero da completare con atti investigativi indispensabili –; se privo dei soli capi di imputazione, ma con ragionevole previsione che, adempiuto tale incombenza, possa poi agevolmente procedersi all’esercizio dell’azione o che (alternativa opposta) il procedimento sia incompleto perché proiettato verso l’inazione con richiesta di archiviazione.

Il problema sarà quello di un calcolo realistico circa la convenienza alla surroga, un’analisi costi-benefici: il che disvela come il vero *specimen* della riforma debba rinvenirsi – come è stato acutamente affermato – in una supervisione critica ed efficace della durata delle indagini dopo la loro scadenza, attraverso una interlocuzione costante e collaborativa tra gli uffici di procura di diverso grado.

E’, a ben riflettere, un passaggio quasi epocale.

E’ mutata, infatti, la forma dell’interlocuzione tra uffici di procura di diverso grado e tale cambiamento ha certamente, nelle intenzioni del legislatore, una grande valenza ‘pedagogica’. Oggi è il p.m. ad informare, direttamente e personalmente, l’organo inquirente ‘gerarchicamente’ superiore della patologia temporale del procedimento: questa ‘esposizione’ soggettiva del singolo magistrato inquirente, se

non travisata nel senso di una improbabile vetero-gerarchia, acquista il valore di una interlocuzione collaborativa, finalizzata alla soluzione di un problema oggettivo di tempestività della conclusione dell'indagine. L'avocazione, intesa quale surrogazione all'inquirente 'naturale', sarà un 'obbligo condizionato' in capo al p.g. (un suo 'onere funzionale'; un 'potere-dovere'; una 'discrezionalità vincolata' all'*agere* procedurale: le formule possibili si sprecano) in funzione essenzialmente di ausilio: non sarà automatica, ma neppure interamente (e vacuamente) discrezionale, dovendo fondarsi su di un attento bilanciamento di prospettive. Proprio perché non improntata all'obbligo cieco dell'ablazione processuale, l'avocazione del p.g. dovrà, nella motivazione, illustrare le ragioni per le quali, in quel caso di specie, risulterà funzionale all'effettiva accelerazione della definizione delle indagini. Se obiettivamente esistenti e riconosciute, tali ragioni vincoleranno l'organo di secondo grado alla surrogazione: in caso contrario, anche in presenza degli astratti presupposti di possibilità di avocazione, il p.g. potrà astenersi dall'avocare.

In breve, una forma di supervisione che, strutturalmente fondata su di un assetto che si voluto di quasi gerarchia, vira tuttavia, funzionalmente, verso forme collaborative, così progressivamente spogliandosi delle scorie che, in passato, l'hanno caratterizzata: non più finalizzata all'affermazione di un rapporto gerarchico; non più anticamera per un 'rimprovero' di tipo disciplinare, ma strumento dell'unitarietà di intenti della magistratura inquirente. Per il bene dell'indagine, insomma.

Soprattutto, il ruolo del p.g. presso la corte d'appello acquisisce una valenza di raccordo stabile e collaborativo con quello di primo grado: un raccordo collaborativo – che è improprio immiserire nella nozione di 'controllo' – funzionale all'esigenza del processo. Tutto si tiene assieme nel processo: cosicché anche la catena delle varie funzioni requirenti non può che essere ininterrotta nei suoi anelli.

## **8. Il raccordo che ancora necessita.**

Forse, in questa prospettiva della concatenazione funzionale, occorre tuttavia rafforzare un anello, che oggi pare debole. Mi riferisco sempre al pubblico ministero presso la corte d'appello ed al suo difficile rapporto con l'impugnazione in cassazione.

Statisticamente, i ricorsi trattati in cassazione su ricorso del p.m. costituiscono un numero esiguo. E, nell'ambito di tale dato numerico, fa riflettere il dato di rimbalzo circa l'alta percentuale di ricorsi dichiarati inammissibili. Peraltro, a tale esiguità di numero vanno sottratti i ricorsi avanzati in sede di incidente cautelare, che costituiscono, come dire, una storia un po' in disparte, alquanto separata dal resto. Ne segue un interrogativo: perché il p.g. presso la corte di appello, seppur nella ristrettezza della legittimazione ad impugnare che il regime delle impugnazioni specie dopo la riforma Orlando gli concede, è restio ad interloquire con la legittimità?

Questa è una domanda dai molteplici spunti di riflessione. Uno tra i primi che si possono proporre è che il p.g. d'appello rimane un po' avulso dalla metodologia del giudizio in cassazione: è come se, conservando l'impronta culturale di requirente di merito, avesse difficoltà ad entrare nel perimetro tipico dei 'casi e modi' dell'art. 606 c.p.p. Lo si nota anche nei pochi ricorsi che comunque vengono proposti. Si tratta, quasi sempre, di un'impugnazione per motivi 'di merito', nei quali ha il netto predominio la componente fattuale ed il predominio statistico è dato, quasi sempre, dalla censura sulla valutazione probatoria o, in alternativa, dalla generica denuncia di travisamento probatorio. E' raro trovare un'argomentata censura di violazione di legge, processuale e sostanziale, ed ancor più rara è l'aggressione alla motivazione, sotto il profilo della sua apparenza o contraddittorietà. E' come se quest'organo requirente avesse una sorta di difficoltà di fondo a 'sintonizzarsi' sulle frequenze del giudizio di legittimità, con l'idea, implicita ed inespressa, che la vicenda processuale sia in qualche modo da ritenersi conclusa con l'impugnazione di merito, quindi con la sentenza di secondo grado. Insomma, si pensa poco al giudicato, nonostante la sua prossimità. Ora, proprio la crescita professionale e l'adeguamento di competenze alla complessità crescente del processo richiederebbe invece un atteggiamento diametralmente opposto: che, cioè, il p.g. dell'appello fosse il raccordo indispensabile tra le 'voci del mondo' del merito e la rarefazione dell'aria che necessariamente si respira in cassazione. Ed è, ancora una volta, un problema di formazione culturale del p.m., di consapevolezza del ruolo, di progettualità – qui più facile rispetto all'indagine ed al primo grado – del 'prodotto finito'. Bisogna agire da inquirenti prima e requirenti poi avendo il pensiero fisso al prodotto finito:



al giudicato. Questa è la futura scommessa culturale ed istituzionale del pubblico ministero.

### **9. Come una conclusione: il p.g. nel processo di cassazione.**

Chiudo la mia *percursorio* con alcuni brevissimi richiami sul rapporto tra processo penale e ruolo di accusa nel processo di legittimità.

Il tema è già stato affrontato da molti interventi che hanno preceduto il mio, specie in quello del Procuratore Aggiunto: dunque, non intendo sovrappormi.

Mi limito a porre in evidenza, pertanto, solo una prospettiva, legata alla situazione in cui attualmente è costretta ad operare la Corte di cassazione. Il numero di ricorsi in ingresso e la proporzionale 'risposta' decisoria della Corte pongono a rischio, inevitabilmente, alcuni tradizionali caposaldi del giudizio in cassazione. Innanzitutto, la piena ed assoluta collegialità decisoria, intesa quale *previa* conoscenza da parte di tutto il collegio di tutti gli atti fondamentali (sentenza impugnata, ricorso, eventuali memorie) del giudizio: è cioè normale che, in ruoli sovraccarichi ed in udienze esponenzialmente moltiplicate, tale conoscenza si radichi completamente solo in tre soggetti dell'udienza pubblica e/o camerale, vale a dire, presidente, relatore e p.g. di udienza. Quest'ultimo è dunque chiamato a rivestire un ruolo delicatissimo ed in parte diverso dal passato: egli non deve solo *persuadere* il Collegio della propria tesi giuridica argomentata, ma deve innanzitutto *informare* il resto del collegio dello stato dell'arte della vicenda giudiziaria. Deve essere, innanzitutto, un veicolo di informazione, veloce, essenziale, ma efficace: deve trasmettere informazioni processuali indispensabili; deve trasferire le coordinate essenziali della vicenda a coloro che la conoscono sommariamente; deve focalizzare immediatamente la *quaestio iuris* e chiarirne l'inerenza alla vicenda. Deve essere, insomma, retore, ma anche informatore essenziale; assennato e chiaro logico della tesi da sviluppare, ma, al contempo, deve sapere incuriosire, appassionare, suscitare attenzione sul punto focalizzato: gettare un'esca per la successiva discussione in camera di consiglio. Provare a far permanere l'eco della sua requisitoria nella discussione in camera di consiglio, anche rispetto all'inevitabilmente 'già pensato' di relatore e presidente. Deve, poi, aiutare il collegio a rilevare eventuali contrasti giurisprudenziali, interni ed inconsapevoli o esterni e manifesti, chiarendone origini e possibili soluzioni.

Soprattutto, deve fare tutto questo in un segmento temporale di brevità impressionante, assecondando il ritmo incalzante dell'udienza e dosando, dunque, i suoi interventi affinché quelli meno importanti possano compensare i tempi di quelli più lunghi ed articolati.

Un lavoro immane: fondato innanzitutto sulla perfetta conoscenza del materiale processuale.

Il p.g. di udienza in cassazione *deve* essere colui che meglio di tutti conosce il materiale del processo, perlomeno degli atti del giudizio di cassazione: sembrerà un'eresia a dirsi, ma la sua conoscenza de ricorso dovrà essere superiore persino a quella del difensore che lo ha redatto e la sua mappatura della sentenza impugnata persino superiore a quella del relatore che l'ha analizzata.

A queste condizioni, di sacrificio ed impegno estremo, diviene decisivo il contributo per l'ultimo segmento che separa dalla meta finale, il formarsi del giudicato. Per il quale ha lavorato, nel corso di anni, un'umanità anonima e silente, che sta dietro, nel tempo: dall'agente che ha redatto la prima relazione di servizio al segretario che ha verbalizzato il primo interrogatorio, dal perito di primo grado al collegio giudicante di appello.

A queste condizioni, l'orgoglio per questa meravigliosa funzione non ha eguali.