

GIOVANNI SALVI

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

# INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE  
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte  
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019*

Roma, 31 gennaio 2020



# SOMMARIO

## PARTE I

### LE LINEE DI INTERVENTO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2019

<b>Introduzione</b>	<i>pag. 1</i>
<b>1. Il settore civile</b>	<i>pag. 31</i>
<i>a) La Procura generale nel processo civile di legittimità e nel diritto civile moderno. Il consolidamento di un nuovo approccio alla funzione requirente</i>	
<i>b) L'indirizzo operativo dell'Ufficio: disciplina processuale e modalità di organizzazione, tra regole del rito ed efficacia della funzione</i>	
<i>c) I modi di intervento, tra le udienze pubbliche e le adunanze camerali. Metodi selettivi e forme processuali. La cooperazione istituzionale con la Corte di cassazione</i>	
<i>d) Gli esiti del metodo di lavoro in alcuni settori</i>	
<i>d.1) Il diritto delle persone e della famiglia</i>	
<i>d.2) La protezione internazionale</i>	
<i>d.3) Diritto del lavoro</i>	
<i>d.4.1) Il diritto dell'insolvenza e della crisi di impresa</i>	
<i>d.4.2) Il potere di azione e di intervento del pubblico ministero</i>	
<i>d.4.3) L'emersione tempestiva dell'insolvenza.</i>	
<i>Il ruolo propulsivo della Procura generale</i>	
<i>d.5) Il diritto tributario</i>	
<i>e) Il raccordo tra merito e legittimità. Le richieste di enunciazione del principio di diritto</i>	
<b>2. Il settore penale</b>	<i>pag. 59</i>
<i>a) Il ruolo della Procura generale</i>	

- b) L'organizzazione dell'Ufficio nella trattazione degli affari penali*
- c) Le principali novità normative e giurisprudenziali e i riverberi sul sistema*
- d) Il contributo della giurisprudenza alla definizione e stabilizzazione della cornice applicativa delle misure di prevenzione*
- e) La pericolosità sociale da infermità mentale*

### **3. I Rapporti con gli uffici del pubblico ministero**

*pag. 73*

- a) La Procura generale ponte tra legittimità e merito*
- b) L'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 quale strumento fondamentale per la trasparenza e responsabilità del sistema giustizia*
- c) L'attività compiuta*
- d) Gli orientamenti sulle buone prassi. La loro applicazione nei distretti*
  - d.1) L'aggiornamento degli orientamenti e buone prassi in tema di avocazione*
  - d.2) Gli orientamenti in tema di osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato*
  - d.3) Gli orientamenti sul ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa*
- e) Le attività di attuazione dell'art. 6 nella materia ambientale*
- f) Le ulteriori segnalazioni dei Procuratori generali in tema di attuazione dell'art. 6 e di criticità operative*
- g) Conclusioni: prospettive evolutive*

### **4. L'attività internazionale**

*pag. 89*

### **5. Il settore disciplinare**

*pag. 97*

- a) Considerazioni preliminari*

- b) *L'assetto organizzativo del Servizio disciplinare*
- c) *Il catalogo dei doveri dei magistrati e la finalità della responsabilità disciplinare*
- d) *L'attività*
  - d.1) *La fase predisciplinare*
  - d.2) *La fase disciplinare*

**6. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo** *pag. 115*

- a) *Le mafie interne: operatività ed evoluzione*
  - a.1) *Cosa nostra*
  - a.2) *'Ndrangheta*
  - a.3) *Camorra*
  - a.4) *Criminalità organizzata pugliese*
  - a.5) *Le nuove mafie: la criminalità nel Lazio*
  - a.6) *Le mafie straniere: in particolare, la mafia nigeriana*
- b) *Contrasto al fenomeno terroristico*

**7. L'analisi statistica dell'attività della Procura generale** *pag. 143*

- a) *Il settore civile*
- b) *Il settore penale*
- c) *Il settore disciplinare*

**PARTE II**

**ALLEGATI**

- a) *Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare* *pag. 151*
- b) *Statistiche relative agli esiti dei procedimenti penali* *pag. 181*



# PARTE I

## LE LINEE DI INTERVENTO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2019

### INTRODUZIONE

**1. Il Governo autonomo della magistratura** è stato investito, nell'estate del 2019, da una grave vicenda, dai risvolti anche giudiziari. Ciò che è emerso non può essere sottovalutato, al di là delle responsabilità dei singoli, che saranno accertate nelle sedi a ciò deputate.

La Procura generale ha immediatamente attivato i procedimenti disciplinari e, laddove ne ricorrono le condizioni, anche misure cautelari.

Questa azione è stata incisiva e procede con tempestività. Le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno recentemente rigettato l'impugnazione avverso la sospensione cautelare di un magistrato, conformemente alle conclusioni di questo Ufficio, sulla base di una approfondita memoria.

Sarebbe però davvero segno di incomprendimento delle implicazioni di quanto emerso nel procedimento penale e – lo si ripete – indipendentemente dall'accertamento di responsabilità individuali, se si limitasse la nostra riflessione alla sola repressione disciplinare.

Il Consiglio superiore ha iniziato a operare fattivamente, a partire dalla rigorosa applicazione di regole circa la successione nella trattazione delle procedure. Non vi è dubbio, tuttavia, che occorre andare oltre e guardare agli effetti che si determinano, non solo nell'organo ma nella rappresentanza stessa, per meccanismi che agiscono in sinergia: dalle conseguenze nella rappresentanza elettiva, voluta dal Costituente e implicante il riconoscimento dell'esistenza e del valore positivo delle differenze ideali, di un meccanismo elettorale che nel negare questa realtà ne ha rafforzato gli aspetti più negativi, se non addirittura deleteri; fino agli effetti sull'associazionismo e sull'approccio alla professione del magistrato, che discende dalla sempre maggiore (e positiva) importanza della valutazione di merito rispetto a meccanismi automatici basati sull'anzianità.

Ciò ha finito per influire sull'associazionismo, creando un'aspettativa di realizzazione di interessi personali, vissuti come necessitanti una tutela in sede consiliare.

Non vi è dunque una risposta unica e definitiva a questi problemi; occorre invece averne consapevolezza per evitare che si disperda lo straordinario patrimonio di professionalità, indipendenza e autonomia che la magistratura italiana ha accumulato negli anni, anche grazie al libero confronto delle idee nell'associazionismo.

Il Procuratore generale è parte del circuito del Governo autonomo, sotto molti aspetti; tra questi, il suo ruolo quale membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura e componente del Comitato di presidenza. Un ruolo che, pur rispettoso della sovranità del Collegio, deve essere garante dell'imparzialità dell'organo, della quale è manifestazione prima la trattazione uguale di situazione uguali e quella diseguale delle diverse, e della continuità nel tempo di questa uniformità. L'espressione del voto del Procuratore generale sarà quindi ispirata esclusivamente alla enfaticizzazione dell'imparzialità dell'agire del Consiglio e a intervenire su questioni di principio, che involgano aspetti generali, anche quando emergenti in singole pratiche.

**2.** Abbiamo dovuto assistere, anche in questi giorni, a fatti di particolare gravità che hanno portato persino all'adozione, nel processo penale, delle più rigorose misure cautelari nei confronti dei magistrati. Nella parte della relazione specificamente dedicata al servizio disciplinare si discute il difficile rapporto tra accertamento penale e disciplinare. Qui va però, sin dall'inizio dell'intervento, sottolineato che queste condotte devono trovare adeguata sanzione anche disciplinare. Il danno che il mercimonio della funzione determina all'amministrazione della giustizia è incalcolabile.

La Procura generale considera le sue attribuzioni in materia disciplinare, al pari di quelle civile e penale, fondamentali per contribuire allo svolgimento corretto della funzione giudiziaria.

Tra i connotati essenziali di tale funzione devono infatti essere annoverati, oltre alla prevedibilità e coerenza delle decisioni, alla contrazione dei tempi superflui, all'uniformità dei modi investigativi, tutte declinazioni del principio di uguaglianza, anche la correttezza dei comportamenti di coloro che la esercitano, essendo evidente che sul rapporto tra i cittadini e l'istituzione giu-



diziaria incidono le cadute di efficienza e di tempestività della funzione nonché, ancor più, i comportamenti patologicamente impropri dei magistrati.

La Procura generale è dunque sempre più impegnata nella trattazione delle segnalazioni disciplinari.

Esse riguardano, però, in gran numero, richieste di privati di riesaminare decisioni giudiziarie sgradite, quasi che la sanzione disciplinare potesse costituire un quarto grado di giudizio. A volte, ma sempre più spesso, attraverso la denuncia si vuole punire il magistrato sgradito e magari liberarsene. L'attento lavoro dell'Ufficio è dunque volto anche a impedire l'utilizzo improprio o scorretto della disciplina. Anche questa è una funzione importante a tutela dell'autonomia e della indipendenza della giurisdizione, che deve essere esercitata senza timori.

Il proliferare dei ricorsi è dovuto al convincimento, diffuso in alcuni settori dell'opinione pubblica ma non per questo meno erroneo, secondo cui la responsabilità disciplinare può fungere da strumento utilizzabile contro ogni errore processuale del magistrato, ogni sua caduta di professionalità, finanche ogni mal funzionamento del servizio giustizia, là dove, invece, essa è esclusivamente preordinata ad accertare se il magistrato abbia tenuto condotte che integrano gli elementi costitutivi di uno degli illeciti tipizzati e, solo in tali casi, a sanzionarle.

La sanzione disciplinare non esaurisce l'ambito dell'etica della giurisdizione; ad essa infatti concorrono, su piani diversi, la deontologia e la professionalità, che sfuggono all'area della disciplina ma che sono a questa complementari, sì da consentire di considerare il ricorso alla sanzione come *ultima ratio*.

**3.** Oggi, con questo intervento, rendiamo conto al Paese del nostro lavoro. La **comunicazione al pubblico** delle decisioni giudiziarie e della attività non coperte da segreto delle Procure della Repubblica è parte non secondaria del carattere aperto della giurisdizione, per la necessità che essa “renda conto” del suo operato.

Le Corti, anche quelle supreme e sovranazionali, rendono noto il contenuto della decisione, ancor prima che sia redatta la motivazione; questa prassi, se ben orientata in un quadro di riferimento chiaro, è positiva in quanto volta a rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nella giurisdizione.

Particolarmente difficile è però la comunicazione nella fase delle indagini preliminari, quando cioè il contraddittorio non è ancora pieno e un ruolo dominante è svolto necessariamente dal pubblico ministero.

Il Consiglio superiore della magistratura ha indicato con chiarezza modalità e limiti di questa comunicazione, sulla base anche delle prospettazioni del Consiglio consultivo dei Procuratori europei. I principi cui la comunicazione deve ispirarsi sono chiari: l'informazione non è resa nell'interesse del magistrato o della Procura; essa è un dovere di ufficio e il pubblico ministero deve dunque attenersi ai doveri di riservatezza e correttezza, come manifestazione e riflesso della imparzialità e della indipendenza.

È però ricorrente la polemica circa dichiarazioni rese da magistrati del pubblico ministero, che appaiono fuori misura, per enfasi o per scarso rispetto per la fase del procedimento, spesso coincidente con l'adozione di misure cautelari ancora non sottoposte al contraddittorio.

Al centro dell'azione del pubblico ministero deve esservi la protezione dei diritti individuali, in particolare degli accusati e delle vittime, tra cui la presunzione di innocenza, la dignità della persona e la riservatezza della vita privata.

La misura nelle dichiarazioni, resa necessaria dalla precarietà dell'accertamento non ancora sottoposto alla piena verifica del contraddittorio, è manifestazione della professionalità del Capo dell'Ufficio.

Toni enfatici, tali da generare nell'opinione pubblica, attraverso il meccanismo semplificativo della comunicazione, la convinzione della definitività dell'accertamento, sono professionalmente inadeguati e lesivi dei diritti degli indagati. La semplificazione della comunicazione, anche per il ricorso a strumenti c.d. "social" nei quali la comunicazione è immediata, rischia di generare il sospetto che non la fiducia della pubblica opinione sia ricercata, ma il suo consenso.

Questo sarebbe la fine dell'indipendenza del pubblico ministero.

**4.** La relazione del Primo Presidente mette in luce, nel giudizio di legittimità, la conferma dei **segnali di ripresa** nel settore civile e quelli, ancora più marcati, nel penale.

Va tuttavia rilevato con allarme il dato, sottolineato nella citata relazione, dell'esponentiale aumento dei ricorsi in materia di protezione internazionale,

dovuto alla recente previsione che avverso il provvedimento del Tribunale sia consentito il ricorso per cassazione come unico mezzo di impugnazione.

Anche la Procura generale deve attrezzarsi organizzativamente per contribuire al rinnovato sforzo della Corte, volto a trattare in tempi rapidi, anche se non quelli astrattamente previsti dal Legislatore e non praticabili, ricorsi che hanno una significativa incidenza su aspetti fondamentali dei diritti della persona. A nessuno può sfuggire, poi, che il tempo della decisione è particolarmente importante in questo campo, per limitare il periodo di incertezza sullo *status*, da cui dipendono conseguenze significative, e per evitare che si determinino situazioni consolidate e quindi difficilmente reversibili.

Il giudizio di cassazione è centrale per il funzionamento dell'intero sistema giudiziario. Il recupero della funzione nomofilattica della Corte, infatti, consente non solo una più rapida e uniforme definizione del contenzioso in sede di legittimità ma, attraverso la indicazione di un chiaro quadro di riferimento interpretativo, agevola anche il lavoro dei giudici di merito. Questi possono fare riferimento a interpretazioni stabili delle norme, soprattutto in materia processuale, semplificando la decisione e la motivazione.

Il giudice di merito può così concentrarsi sulle questioni di diritto e di fatto che richiedono esame approfondito, se del caso anche al fine di giungere ad orientamenti diversi da quelli consolidati, così intervenendo consapevolmente nel progressivo adeguamento della giurisprudenza ai mutati quadri normativi e contesti sociali.

Una certezza del diritto che si confronta con il più vasto concetto di prevedibilità della decisione, per il quale molto dobbiamo al dialogo tra le Corti, interne e sovranazionali.

La Procura generale della Cassazione ha assunto un ruolo centrale nell'impegno per rendere la giurisprudenza agile nel seguire, a volte anticipare, i grandi mutamenti nella coscienza civile e nelle dinamiche istituzionali e al tempo stesso ferma nel perseguire la sua prevedibilità.

Si vedrà meglio nel corso della relazione come queste attribuzioni si svolgano nei diversi settori di intervento della Procura generale.

Qui si deve richiamare innanzitutto l'impegno nell'esame preliminare dei ricorsi e nel contributo alla selezione delle modalità di loro trattazione e nella partecipazione alle adunanze camerale e alle udienze, civili e penali, mediante

requisitorie scritte, tutte le volte che la complessità del caso o la delicatezza delle questioni di diritto coinvolte lo renda necessario.

**5. La Procura generale** porta alla Corte un **contributo rilevante e apprezzato**, derivante anche dalla visione che essa – e principalmente essa – può avere delle dinamiche interpretative tra le diverse sezioni e tra il settore civile e quello penale.

La Procura generale può, inoltre, farsi promotrice delle esigenze di interpretazione chiarificatrice, prima ancora che si possa determinare in sede di legittimità il consolidamento di orientamenti contrapposti, rilevando sin dal merito l'esistenza di questioni di significativo rilievo o di potenziale serialità.

In questa direzione vanno il rinnovato uso dello strumento previsto dall'art. 363 c.p.c. e la rilevazione delle questioni più significative ai fini dell'uniformità dell'azione penale, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006.

L'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, a richiesta del Procuratore generale, è solo uno dei mezzi con i quali l'Ufficio afferma, nel giudizio civile, la sua funzione finalizzata al perseguimento della nomofilachia; funzione che è esercitata in una dimensione operativa ben più ampia rispetto a quella che potrebbe trarsi dalla scarna disciplina del codice di rito civile concernente i poteri di azione e di intervento del pubblico ministero.

La strutturazione “a rete” che contraddistingue gli uffici requirenti territoriali, tra loro e nel rapporto con la Procura generale di legittimità, permette a quest'ultima di porsi come terminale conoscitivo di questioni di rilievo che emergono in diversi ambiti e, per tale via, di farsi veicolo di istanze e diritti che reclamano risposta, uniforme e tempestiva. Parallelamente, la cognizione a tutto campo degli orientamenti della giurisprudenza, di merito e di legittimità, permette all'Ufficio di portare all'attenzione della Corte temi, o conflitti, che debbono trovare soluzione, o composizione.

Questa mutata configurazione dell'attività e del ruolo della Procura generale colloca dunque l'accento sull'obiettivo di un intervento attivo dell'Ufficio innanzitutto nel campo dei diritti fondamentali e della garanzia degli stessi. Si illustreranno più avanti, nella sezione relativa alla materia civile, alcuni tra i principali temi di interesse generale che sono stati valorizzati nel corso del 2019, relativi ad ambiti sensibili del vivere civile (i diritti delle persone e della famiglia, le tutele del lavoro e la crisi d'impresa, gli interessi

tributari). Qui si vuole sottolineare principalmente un metodo di lavoro, imperniato sulla conoscenza delle questioni e sulla utilizzazione di tutti gli strumenti processuali nella direzione dell'obiettivo indicato: attraverso l'impulso alla affermazione di principi, sia esso autonomo (art. 363 c.p.c.) o collocato nel singolo processo, ovvero con la segnalazione di contrasti, o ancora con la sollecitazione per l'adozione di forme processuali (trattazione congiunta, riunione, rimessione alla pubblica udienza o alle Sezioni Unite), la "cifra" comune dell'attività della Procura generale rimane quella della prospettiva ultima, di rendere a cittadini e utenti in genere un quadro di indirizzi certo, prevedibile, coerente con i principi fondativi costituzionali e sovranazionali.

**6. L'interlocuzione con le Procure generali d'appello** e, attraverso queste, con le Procure di primo grado, si è ormai affermata come strumento di fondamentale importanza per perseguire gli interessi individuati dal Legislatore, tra cui il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale.

Le implicazioni di questo approccio sono davvero molte. La Procura generale della cassazione ha saputo sin qui interpretare il proprio ruolo nell'alveo del disegno costituzionale, evitando tentazioni gerarchiche e quelle, ancora più suggestive, del coordinamento delle attività delle Procure della Repubblica, per il tramite di quelle generali.

Ruolo difficile ma ben chiaro nei suoi presupposti e nei suoi limiti. Questa interpretazione di un ruolo sovraordinato ma non gerarchico, correlato a poteri decisori (come la risoluzione dei contrasti) ma da questi diverso, ha sin qui consentito di evitare qualunque frizione.

In questa direzione ci si muoverà ancora, nella consapevolezza della particolare complessità dell'attività volta a perseguire l'uniformità tendenziale dei profili organizzativi rilevanti per l'esercizio dei poteri di azione, in un contesto istituzionale che disegna il potere giudiziario quale potere diffuso, anche quando espresso dall'ufficio del pubblico ministero.

**7. La certezza del diritto, delineata come prevedibilità della decisione,** non precedente vincolante, si pone per il pubblico ministero in termini ancora più ampi.

La prevedibilità investe infatti l'intero agire del pubblico ministero, sin dalla deliberazione dell'iscrizione della notizia di reato. Tema ben compreso

da alcune Procure, che hanno inserito nei progetti organizzativi direttive circa le iscrizioni, formando così un quadro chiaro e, appunto, prevedibile.

Ogni passaggio dell'azione del pubblico ministero ha riflessi importanti sulla vita delle persone e degli organismi sociali, a partire dalle imprese. Solo il perseguimento di un quadro di certezza su modalità e limiti dell'esercizio dei poteri del pubblico ministero può consentire uno sviluppo economico ordinato, in un contesto di legalità.

Centrale per questi fini è il capo di imputazione, inteso come luogo nel quale la puntuale descrizione della condotta si lega alla precisa individuazione del precetto violato.

La chiarezza della contestazione, corollario dei principi di tassatività e determinatezza, può contribuire ad attenuare il c.d. "rischio penale", come fattore che influisce significativamente sulle scelte dell'operatore economico e che ha effetti sulla competitività interna ed anche internazionale.

Per rischio penale può intendersi la variabile della possibilità di andare incontro alle procedure di accertamento della responsabilità, non necessariamente alla sua affermazione, in casi e con limiti la cui prevedibilità è basata su fattori non sempre individuabili con certezza.

**8.** È da salutare con viva approvazione la svolta impressa, prima dal Ministro Orlando e poi dal Ministro Bonafede, all'azione volta ad adempiere alla **responsabilità per l'organizzazione della giurisdizione**, che la Costituzione assegna al Guardasigilli.

Sono state investite significative risorse, parte delle quali destinate alla edilizia e sicurezza degli immobili, all'informatica e, finalmente dopo 25 anni, all'assunzione di personale amministrativo, con figure professionali nuove e adeguate ai nuovi compiti.

È un processo ancora non completato e che dovrà anzi essere incrementato, soprattutto per ciò che riguarda il personale amministrativo.

Questo ulteriore impegno consentirà di rendere ancora più produttivo l'inserimento negli uffici giudiziari dei magistrati, assunti sulla base della nuova pianta organica.

Molto ancora vi è da fare per giungere davvero ad una amministrazione in grado di rispondere alle sfide ormai ineludibili, sia nel campo dell'informatizzazione che in quello della pronta risposta a una domanda di

giustizia sempre più complessa, che sempre meno può essere soddisfatta sulla base della mera applicazione di un diritto formale. Si vedranno molti esempi di questa complessità e di come la giurisdizione abbia saputo far fronte alla necessità di interpretare ed applicare le norme in un contesto che richiede una professionalità elevata e dunque anche tempo per lo studio e la deliberazione.

**9.** Meno positivo è il segno nel **settore penale**. Permangono **gravi criticità**, concentrate in luoghi ben individuabili del flusso dei procedimenti di merito.

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

Misure eccezionali non possono divenire il mezzo ordinario di trattazione dei processi. Si rischia altrimenti di privare stabilmente di tutela beni giuridici che il Legislatore ha ritenuto meritevoli della protezione penale. Sono proprio quei reati meno gravi, che costituiscono però la base della convivenza civile e il cui abbandono determina nella collettività la convinzione di inesistenza della tutela, quando non anche la richiesta di tutele sostitutive, tra cui quella offerta dalla criminalità organizzata.

Tale situazione diviene ancora più grave nella fase dell'appello, lì dove si consolida la parte più significativa del debito giudiziario. Va messo in evidenza che anche in questo caso l'arretrato nella trattazione dei processi si concentra in alcune Corti d'appello, tra cui le grandi sedi di Napoli e Roma. L'analisi dei processi giacenti in attesa di fissazione ha fatto rilevare grandi numeri di reati già prescritti o che si sarebbero prescritti in tempi brevi. Di conseguenza, alcune sedi hanno adottato prassi organizzative volte a meglio pianificare l'udienza dibattimentale pubblica, trattando i relativi processi con rito camerale. Queste e altre misure hanno consentito un primo segnale positivo, nell'aumento significativo del numero dei processi definiti.

10. È dunque necessario un **approccio sistematico al processo di appello**, rimasto nel disegno del 1989 del tutto avulso dal progetto riformatore, per la resistenza di chi ha voluto sommare al processo orale in contraddittorio nella fase di primo grado, un processo di appello generalizzato e cartolare, incompatibile con un processo realmente *adversial*. Non è introducendo brandelli di oralità, sotto la giusta spinta della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale, che è possibile rendere l'appello coerente con il processo c.d. accusatorio.

Non sta a noi indicare le soluzioni, che certo non mancano, ma solo dare atto di ciò che emerge dalla conoscenza del dato reale.

In attesa degli effetti positivi delle auspicate riforme, molto importanti sono gli sforzi organizzativi delle Corti d'appello e delle Procure generali per far fronte alla drammatica situazione che si è descritta.

Tra questi merita di essere esaminata l'attuazione della riforma del 2017 che ha introdotto il **concordato sui motivi di appello**. I risultati della prima applicazione non sono omogenei sul territorio. Là dove sono state adottate misure organizzative, anche di collaborazione con il Foro, i risultati sono stati molto positivi.

L'esperienza suggerisce l'accordo tra i diversi attori (Corte, Procura generale e Foro) volto ad utilizzare lo strumento per le sue finalità principali: rendere possibile una buona organizzazione dell'udienza pubblica, liberandola al contempo dei processi definibili con accordo ed evitando che l'udienza si trasformi in uno squallido mercato. Efficacia e dignità delle funzioni giudiziarie trovano così pieno concorso.

Lo stesso tema della prescrizione assume carattere dirompente nel dibattito politico, perché legato indissolubilmente a quella scelta di fondo. Ad esempio, se è vero che – per le ragioni dette poco fa – è dinnanzi al giudice di primo grado e al giudice per le indagini preliminari che si consuma la prescrizione, è ormai noto che ciò dipende dal fallimento della scommessa sui riti alternativi, che continuano a mietere una percentuale irrisoria di definizioni. La scommessa è fallita perché l'aspettativa pressoché certa della prescrizione ha reso quella scelta non conveniente, nell'ovvio e legittimo calcolo costi-benefici dell'imputato. Finché la prescrizione sarà, non un evento eccezionale causato dall'inerzia della giurisdizione, ma un obiettivo da perseguire, nessun rito alternativo sarà appetibile.



**11.** La Procura generale ha già con chiarezza espresso in passato la propria valutazione. La **prescrizione** è un istituto di garanzia correlato all'inerzia dei pubblici poteri e alle loro inefficienze, a presidio del diritto all'oblio. Questo diritto non è assoluto e non è senza bilanciamenti. La prescrizione dei reati è correlata anche al contrapposto diritto alla conoscenza e alla statuizione riparatoria sulla verità, accertata con lo strumento e nei limiti del processo.

Vanno richiamate qui le decisioni della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno affrontato con chiarezza questi punti, prospettando persino il diretto intervento della normazione europea, questa volta non più "non prevedibile" e tale da innestare un nuovo dialogo tra Corti; d'altra parte, l'imminente ingresso dell'*European Public Prosecutor's Office* (da qui in avanti indicato con l'acronimo "EPPO") nella scena nazionale non sarà senza conseguenze neppure sotto questo aspetto.

È dunque necessario operare per respingere gli effetti negativi di una prescrizione che giunge mentre è intenso lo sforzo di accertamento della responsabilità, preservando al contempo il valore di garanzia dell'istituto.

Non entriamo nel merito delle scelte attuali del Legislatore, riportandoci all'interlocuzione già avviata, se non per indicare quello che a noi sembra comunque un punto critico di quel bilanciamento: la parificazione della sentenza di condanna a quella di assoluzione, ai fini degli effetti sul decorso della prescrizione. La condanna è una statuizione di responsabilità, benché provvisoria (almeno nel nostro ordinamento), mentre l'assoluzione indica, anche nel caso di impugnazione del pubblico ministero, la sussistenza del dubbio accertato, che impone la celere delibazione definitiva.

Resta poi ferma, a parere della Procura generale, la necessità di individuare comunque un punto finale, cui consegua la statuizione definitiva sulla prescrizione e ciò anche a tutela della persona offesa, che da quella statuizione potrà comunque ottenere il ristoro dei danni.

**12.** Lo scorso anno giudiziario è stato segnato dalla discussione circa la **distonia tra l'esercizio dell'azione penale e i suoi esiti dibattimentali**. Si affermò infatti da taluno che circa il 50% delle azioni terminava in assoluzione e che ciò dimostrava un cattivo esercizio del potere e la necessità di rivedere tanto i meccanismi di filtro, quanto i criteri previsti dalla legge perché si pas-

sasse alla fase del giudizio. Analoghe conseguenze sul piano del dibattito istituzionale, finalizzato a proposte di riforma, ha avuto l'affermazione che la maggior parte delle prescrizioni si verifica in realtà nel corso delle indagini preliminari.

L'una e l'altra si basano in realtà su di una non corretta conoscenza, derivante dalla imperfezione della raccolta e dell'analisi del dato, causata da una storica sottovalutazione dell'aspetto conoscitivo del sistema giudiziario, da resistenze variamente motivate all'accesso a una parte significativa dei dati, alla stessa struttura dei sistemi di registrazione e quindi di rilevazione.

L'affinamento del dato statistico, richiesto dalla Procura generale nel dicembre di quest'anno, porta a risultati diametralmente opposti a quelli sin qui valutati<sup>1</sup>.

Nelle elaborazioni, infatti, nell'unica voce "assoluzioni" erano inseriti in realtà esiti del giudizio del tutto difforni tra loro. Oltre all'ovvia, ma significativa, voce dell'estinzione del reato per prescrizione, si sommavano gli esiti derivanti dalla remissione di querela, dalla morte del reo, dall'oblazione, dalla messa alla prova positivamente adempiuta, dalla minima rilevanza del fatto. Particolarmente rilevante, come evidenziato dai Procuratori generali nella riunione dell'aprile 2019 *ex art. 6* decreto legislativo n. 106 del 2006, poteva essere l'incidenza di fattori temporalmente significativi, correlati agli effetti degli interventi di depenalizzazione attuati con i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 15 gennaio 2016, dell'introduzione dell'art. 131-*bis* c.p. con decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015 e delle ipotesi di messa alla prova. Tuttavia, il *trend* rimane stabile anche per gli anni successivi.

Questi esiti non possono essere considerati smentite dell'ipotesi accusatoria; essi non sono il risultato di un cattivo esercizio del potere di azione.

Come risulta dalla tabella allegata, le assoluzioni depurate degli esiti non di merito sono in realtà non il 50% ma il 21% circa.

Agli esiti del giudizio nel dibattimento vanno poi sommati, ai fini della valutazione del corretto esercizio del potere di azione<sup>2</sup>, quelli dei patteggiamenti e dei giudizi abbreviati nella fase dell'udienza preliminare, dove il rapporto tra condanne e assoluzioni è decisamente favorevole alle prime.

---

<sup>1</sup> I prospetti statistici sono in appendice, Parte II, all. b).

<sup>2</sup> Ma non a fini statistici, vista la disparità delle categorie di riferimento.

Questo dato è ben diverso da quello da cui ha preso le mosse il dibattito politico e nella giurisdizione.

Non solo non può trarsene la conclusione che il pubblico ministero eserciti male i suoi poteri (o il giudice i suoi, conclusione pure possibile, senza una adeguata conoscenza del dato), ma può invece affermarsi che funzioni il filtro del giudice. Sotto quale livello statistico si passerebbe dalla critica alle Procure a quella dell'appiattimento del giudice sul pubblico ministero? Il dato rielaborato indica invece che i filtri funzionano, che il giudice fa il suo buon lavoro, senza curarsi della comune appartenenza allo stesso Ordine del pubblico ministero.

Questa diversa consapevolezza consente di **affrontare in maniera efficace** i casi in cui la difformità esiste ed è **originata da cause da analizzare e risolvere**. Questi casi vi sono e devono essere affrontati con la necessaria chiarezza. Essi riguardano sia rapporti anomali tra le reali assoluzioni e l'azione esercitata, da individuarsi in singoli circondari, sia tipologie di reati, a volte per il persistere di contrasti interpretativi. Solo l'enucleazione di questi casi, che si staglino in un panorama sostanzialmente omogeneo, consente di apprezzarne la rilevanza: una generalizzata e ingiustificata visione negativa li rende invece invisibili.

Nel prossimo anno la Procura generale concentrerà il suo impegno, nel più ampio obiettivo strategico di operare per l'uniformità e la prevedibilità dell'azione del pubblico ministero, per individuare i casi, sia su base distrettuale che per aree tematiche, in cui vi è effettivamente una non giustificabile differenza di esiti rispetto alla base media nazionale.

**13.** Altro tema oggetto spesso di discussione è quello del grado percentuale di **riforma in appello delle decisioni del giudice di primo grado**. Anche in questo caso, l'esame appena approfondito del dato statistico ne rivela la necessità di interpretazione.

Il totale dei processi definiti dalle Corti è di 113.000, di cui 64.000 con sentenza di condanna; tuttavia, delle residue 49.000, 35.000 statuiscono l'estinzione del reato (prescrizione e altre cause). Le assoluzioni in senso proprio sono dunque 14.000<sup>3</sup>. Per quanto riguarda poi le riforme delle decisioni di primo grado, collegando gli esiti, quali emergenti dalle molto sintetiche annotazioni nei registri, con la distribuzione della fase esecutiva tra il pubbli-

---

<sup>3</sup> In appendice, Parte II, all. b).

co ministero di primo grado o di appello<sup>4</sup>, è ridimensionato il numero dei casi in cui il giudizio di appello ribalta in senso assolutorio o di radicale riforma la sentenza impugnata. Nella grande parte dei casi, invece, la riforma sembra riguardare la misura della pena e statuizioni accessorie.

Questa costituisce una buona base conoscitiva per una proficua discussione tra le diverse scelte ipotizzabili per un giudizio d'appello davvero coerente con il rito *adversarial*.

**14.** Il presupposto di ogni intervento è la **conoscenza accurata della situazione** nella quale si opera. Il decisore pubblico, Legislatore, Governo, Consiglio superiore della magistratura e insieme anche i dirigenti degli uffici giudiziari, quando operano attraverso gli strumenti organizzativi loro attribuiti, devono disporre di informazioni accurate e corrette.

Tra queste, ineliminabile, il **dato statistico**. Da alcuni anni vi è finalmente un significativo impegno del Ministero della Giustizia tramite la sua Direzione generale di statistica e analisi organizzativa (da qui in avanti indicata con l'acronimo "DG-Stat"). La cultura della conoscenza del dato si è diffusa solo recentemente negli uffici giudiziari. In passato guardata con sospetto, perché ritenuta parte di un approccio ai temi della giurisdizione aziendalista, produttivistico. La comprensione dell'utilità della conoscenza approfondita del proprio lavoro e del flusso procedimentale, del loro inserirsi nel contesto istituzionale e sociale del territorio, è ormai patrimonio acquisito, anche grazie allo sforzo del Consiglio superiore della magistratura in questa direzione, attraverso il ruolo attribuito alla commissione flussi ed ai programmi di gestione, solo di recente estesi anche al settore penale.

I sistemi di iscrizione delle notizie di reato e di registrazione degli eventi procedimentali sono stati infatti concepiti secondo logiche che non prevedede-

---

<sup>4</sup> In molti uffici, soprattutto di appello, risulta l'aumento a volte assai rilevante del numero delle procedure esecutive per condanne a pene detentive. La comprensione del dato statistico grezzo richiederebbe però l'approfondimento dell'origine di questo aumento. Ad esempio, il raddoppio delle procedure nella Procura generale di Roma non è indicativo né di un aumento delle condanne, né delle riforme in appello. In realtà esso è dovuto al rinnovato impegno della Corte d'appello di Roma verso l'effettività delle sue decisioni; analoga vicenda può dirsi per il distretto di Napoli. Sono così finalmente formati gli "estratti esecutivi" e annotate le sentenze, tra cui quelle a pena detentiva. Ciò determina un nuovo flusso verso gli organi dell'esecuzione e si causa un dato statistico da interpretare.

vano l'esame e la comunicazione del dato; essi inoltre scontano gravemente i ritardi nelle assunzioni del personale amministrativo e dunque anche di personale che, per età e preparazione, sia in grado di affrontare la quotidianità del lavoro digitale. Non vi è dubbio che abbiano pesato anche gelosie istituzionali sulla proprietà del dato, correlate alla particolare conformazione dei rapporti tra responsabili dell'amministrazione, devoluta al Ministero, e giurisdizione strutturata in potere diffuso. Gelosie non irragionevoli e volte a tutelare la reale indipendenza della magistratura requirente. Non hanno agevolato la soluzione del problema iniziative quali quella del Legislatore del 2016, ritenuta in violazione delle attribuzioni del pubblico ministero dalla Corte costituzionale<sup>5</sup>.

Tale complessiva situazione rende molto difficile il lavoro della DG-Stat e dei suoi ottimi statistici, soprattutto nel settore penale. È dunque urgente il completamento del riordino tra la DG-Stat e la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (da qui in avanti indicata con l'acronimo "DGSIA") volto ad adeguare i registri informatici e a far sì che essi diano effettivamente conto, in maniera certa, di tutte le informazioni per le quali non vi siano ragioni di riservatezza procedimentale.

**15. I dati sull'andamento della criminalità**, offerti dal Ministero dell'Interno, indicano una tendenza molto positiva, che conferma quella già in atto da anni. Questi dati rafforzano la discrasia tra la sicurezza effettiva, almeno per ciò che concerne i profili derivanti dalla criminalità, e quella percepita. Tuttavia, anche la insicurezza solo percepita non è da trascurare o da guardare con spocchia.

---

<sup>5</sup> Con sentenza del 7 novembre 2018, n. 229, la Corte costituzionale ha dichiarato "che non spettava al Governo della Repubblica adottare l'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», nella parte in cui prevede che «[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale», e conseguentemente annulla tale disposizione nella parte indicata".

Già Filangieri, nello scrivere pagine memorabili sul contenuto democratico dell'obbligo di motivazione come limite all'arbitrio, consistente nel render conto alla nascente opinione pubblica, distingue tra sicurezza reale e percepita<sup>6</sup>, affermando l'importanza anche della seconda, della "opinione di sicurezza": solo la dimostrazione della non arbitrarietà della decisione, si vorrebbe dire la necessità consequenziale della punizione alla violazione del diritto, può ristabilire, oltre alla sicurezza, anche la convinzione pubblica della sicurezza.

La discrasia è infatti frutto di molti padri. Innanzitutto, la convinzione che il mercato della paura sia un buon affare politico, con le conseguenze che si diranno. Ma vi sono anche aspetti reali, che non si devono sottovalutare, dalla sostanziale carenza di effettività della risposta alla domanda di giustizia quotidiana, per le ragioni già viste, alla inesistenza di politiche di integrazione dello straniero, la cui mancanza è particolarmente avvertita nelle aree degradate.

Su di un punto è però necessario concentrare qui la nostra attenzione.

Il dato degli omicidi è drasticamente calato<sup>7</sup>. Si tratta di una tendenza ormai stabile. Il picco fu raggiunto alla fine degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta, quando nel 1991 vi furono 1.916 omicidi, per un rateo di 3,38 per 100.000 abitanti; nel 2019 sono stati 297, con un rateo vicino allo 0,60, dato ormai stabile negli ultimi anni. L'Italia vede, dunque, un numero di omicidi in rapporto alla popolazione inferiore alla media europea e tra i più bassi al mondo.

Certamente ciò è dovuto al contrasto efficace al crimine organizzato e al crimine violento, di cui si parla in altra parte dell'intervento. In effetti, nel periodo del picco nel numero dei delitti di sangue, il 33% degli omicidi era riferibile al contesto mafioso, ridotto ora al 9%.

In questo contesto positivo, è ancora più drammatico il fatto che permangono pressoché stabili, pur se anch'essi in diminuzione, **gli omicidi in danno di donne**, consumati nel contesto di relazioni affettive o domestiche, i c.d. "femminicidi". Le donne uccise sono state 131 nel 2017, 135 nel 2018 e 103 nel 2019. Aumenta di conseguenza il dato percentuale, rispetto agli omicidi in danno di uomini, in maniera davvero impressionante.

---

<sup>6</sup> "Due cose compongono la libertà politica dei Cittadini in ogni specie di Governo. La sicurezza, e l'opinione di questa sicurezza. L'una è nel fatto, l'altra è nell'immaginazione. Or queste due parti componenti la libertà dei Cittadini sono così strettamente unite tra loro, che non si potrebbe separar l'una dall'altra, senza distruggere la libertà istessa.", G. Filangieri, *Riflessioni politiche su l'ultima Legge del Sovrano*, ed. Napoli 1774, p. 15.

<sup>7</sup> I dati che seguono sono tratti da elaborazioni del Ministero dell'Interno e dell'Istat.

Le violenze in danno di donne e di minori diminuiscono in numero, ma restano una emergenza nazionale.

Va dato atto che da tempo la magistratura, inquirente e giudicante, ha affrontato questi temi con la necessaria determinazione e con mezzi di indagine e interpretativi adeguati alla specificità dei casi. Si sono diffuse nel territorio da anni buone prassi, anche attraverso protocolli stipulati orizzontalmente tra i diversi attori. La polizia giudiziaria ha anch'essa avviato un percorso di attenzione e di preparazione professionale, che ha coinvolto spesso anche le strutture sanitarie. Ciò consente di avviare un circuito positivo, sin dal primo impatto della vittima e via via fino alla realizzazione di strutture e personale in grado di operare per l'accoglienza.

La giurisprudenza di merito e quella di cassazione è ormai attenta alla specificità di tali reati, nel quadro – che non si deve mai dimenticare – del processo penale, che è volto innanzitutto all'accertamento della responsabilità individuale, nel pieno rispetto delle garanzie di difesa. Si è così affermata da tempo la sufficienza delle sole dichiarazioni della persona offesa, purché rispondenti agli indispensabili requisiti di credibilità, indicati con molta chiarezza dalla giurisprudenza di legittimità, anche in campi diversi da quello che ci occupa.

Ciò consente ogni giorno di perseguire con efficacia i reati contro le donne e i minori.

È patrimonio condiviso di tutti gli attori, dai magistrati, alla polizia, agli operatori e al Foro, che anche il linguaggio rispettoso e consono alla gravità dei fatti è parte di questo percorso.

**16.** La presenza di **organizzazioni di stampo mafioso** al di fuori delle tradizionali aree di influenza trova ormai riscontri giurisprudenziali definitivi. Non è certo cosa di cui gioire e pur tuttavia l'emergere nella coscienza nazionale della gravità della sfida, anche attraverso l'accertamento giudiziario delle responsabilità e della qualificazione giuridica delle condotte, è al tempo stesso la chiara affermazione che quella sfida è accettata alla luce del sole e che può essere vinta.

Dalla relazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e dalle informazioni raccolte presso le Procure generali risulta che le organizzazioni di stampo mafioso operano ormai con modalità differenziate e si adeguano

alla realtà locale, con scelte opportuniste. Da qui le questioni che pone la susunzione di condotte tra loro assai diverse sotto la matrice giuridica dell'art. 416-*bis* c.p. o delle aggravanti del metodo e delle finalità mafiose; da qui anche il progressivo riconoscimento che la mafia silente e quella autoctona non sono per questo da non considerarsi come espressione di quella tipologia di organizzazione che opera attraverso il condizionamento del voto, l'omertà, la minaccia o la riserva della violenza.

Occorrerebbe tuttavia una chiara e definitiva parola delle Sezioni Unite, come espressamente chiesto da questo Ufficio, sulla questione delle c.d. mafie silenziose, cioè di quelle forme di manifestazione di organizzazioni mafiose, soprattutto storiche, che per contesti territoriali o di ambiente specifici non hanno necessità di ricorrere alla violenza e alla intimidazione, per operare il controllo del territorio o di aree della pubblica amministrazione e dell'economia.

Questo processo di assimilazione è certamente pericoloso. Le organizzazioni mutano volto e si adeguano alle nuove realtà. Continuano a disporre di enormi risorse economiche, derivanti in larga parte dal traffico internazionale di stupefacenti, con le quali è reso possibile l'inquinamento delle attività economiche e politiche, così alterandosi il regime di mercato e la formazione stessa della volontà popolare.

17. Sarebbe però un grave errore prospettico ritenere che ciò sia frutto di scelta delle organizzazioni, per meglio approfittare delle risorse del territorio. La "sommersione" della mafia è in realtà frutto anche e in primo luogo del **contrasto vincente** delle Forze dell'ordine e della magistratura, e più in generale della risposta ferma della società civile alla tragica realtà degli anni 80 del secolo scorso, culminata nelle stragi del 1992 e 1993.

La sentenza che il 30 gennaio 1992 confermò la legittimità del processo Abbate + 459 non nacque dal nulla e fu seguita da un impegno sempre più incisivo che ha finito per costringere le principali organizzazioni mafiose a "immergersi", a cessare di commettere le centinaia di omicidi che insanguinavano le nostre strade, ad accettare il fallimento della strategia terroristica.

Desidero a questo proposito qui ricordare Pietro Saviotti e Silverio Piro, entrambi scomparsi, che per primi contestarono sin dal luglio 1994 l'aggravante della finalità di terrorismo insieme a quella della finalità mafiosa nelle stragi del 1993; con l'ordinanza del settembre 1994, a firma del Giudice



di Roma, Alberto Macchia, nei confronti di Giovanni Brusca, Leoluca Bagarella, Filippo Graviano e Bernardo Provenzano per l'attentato di via Fauro furono poste le basi, anche giuridiche, delle successive indagini per la stagione stragista di Cosa nostra.

Da quel complessivo lavoro, che dura ancora oggi, senza soste, è derivata la condanna di migliaia di associati mafiosi; sono stati catturati quasi tutti i latitanti; può dirsi che hanno subito condanne e che sono ancora in carcere pressoché tutti i principali esponenti delle cosche storiche. I condannati per i fatti più gravi e che non hanno reciso i legami con le organizzazioni di appartenenza scontano ancora la pena in regime di art. 41-*bis* ordinamento penitenziario, non “carcere duro” ma strumento per evitare che essi continuino, come fu in passato, a dirigerle.

Semmai, si pone oggi il tema dell'effettività di quelle misure, a causa della grave situazione determinatasi per le carenze strutturali e di organico, che rendono difficile il controllo efficace del detenuto, come sottolineato recentemente dai procuratori distrettuali.

La mafia dunque non è invincibile.

**18.** Certo, la **strada è ancora lunga** e una possente organizzazione, la ‘Ndrangheta, è ancora ben operativa. Anch'essa ha subito colpi devastanti, che hanno portato a disvelare non solo l'esistenza di sue articolazioni in tutto il Paese e in gran parte dell'Europa, oltre che in alcuni grandi Paesi, come l'Australia e il Canada; le indagini hanno consentito di ricostruirne anche struttura e modalità operative, in passato ignote e anzi negate. E pur tuttavia le sue radici arcaiche e familiste, e soprattutto la capacità di interconnettersi in maniera strutturale con le sorgenti della decisione pubblica, unitamente al quasi monopolio del traffico internazionale della cocaina, ne fanno oggi l'obiettivo centrale della politica criminale del Paese e dell'impegno investigativo. Questo impegno è volto anche a contrastare gli aspetti di modernità nelle modalità di infiltrazione in tessuti economico-sociali diversi da quelli storici, consentendone la sussunzione giuridica e la punizione.

Il Procuratore nazionale antimafia sottolinea anche le profonde trasformazioni che subisce la criminalità organizzata campana, per la quale le tradizionali maschere interpretative appaiono inadeguate e che rischia di determinare una implosione dalle gravi potenzialità a danno della sicurezza dei cittadini.

Tale emergenza è comune alla mafia foggiana, per la quale si pone in modo nuovo l'antico tema del caporalato e dello sfruttamento del lavoro nero in agricoltura.

Ovunque appare dominante la conquista di interi settori delle attività economiche, a volte attraverso il controllo del voto e dunque delle amministrazioni. Anche in questo campo, però, vi è un impegno straordinario e che frutti straordinari ha dato, nello scioglimento di amministrazioni locali e nel contrasto della disponibilità dei beni produttivi, con l'applicazione dei nuovi strumenti che si affiancano al sequestro e alla confisca.

I successi che si sono ottenuti non vanno valutati solo in termini di arresti e di condanne. Al contrario, ciò che è davvero significativo è che quei risultati sono stati ottenuti con il crescente rispetto delle garanzie degli imputati, unito alla consapevolezza della necessità di tutela delle vittime.

Purtroppo queste positive acquisizioni di metodo sono state raggiunte solo progressivamente. Ancora brucia, per chi crede nel valore del processo come luogo dell'accertamento garantito della verità, nel reale contraddittorio e con la più accorta delle professionalità, l'esempio negativo di processi che – per numero di imputati e per il metodo di valutazione della prova dichiarativa – portarono a lunghe e ingiuste detenzioni. Da quell'esperienza abbiamo imparato l'importanza di garantire l'indipendenza delle fonti, la necessità di una accurata valutazione della progressività delle dichiarazioni, la necessità di far nostra fino al profondo dell'anima, quali pubblici ministeri, la regola secondo cui si deve investigare anche a favore dell'indagato, non come un beneficio *octroyée*, se non addirittura come una finzione.

Quella regola è in realtà principio epistemico fondamentale, legato al metodo della congettura e della confutazione come strumento che consente l'approssimazione alla verità fattuale, postulata come esistente e conoscibile.

Ricordava Loris D'Ambrosio, richiamando l'insegnamento di Giovanni Falcone, che “il vaglio critico delle dichiarazioni dei pentiti deve essere particolarmente rigoroso ... impegnando ogni momento della propria esperienza e professionalità”.

Spero che queste lezioni, così duramente pagate dai cittadini, siano davvero patrimonio comune della magistratura italiana e che la valutazione della prova dichiarativa progressiva sia esaminata con il necessario rigore.

**19. Le misure di prevenzione patrimoniali** costituiscono un'esperienza di grandissimo valore, nella quale il nostro Paese è ormai punto di riferimento internazionale. La giurisprudenza europea ne ha confermato il valore ineliminabile ai fini della sottrazione alla criminalità delle risorse illecite accumulate. La necessità di amministrare i beni così acquisiti ha comportato, dopo molte difficoltà, non ancora del tutto superate, l'avvio di nuovi strumenti, in costante dialogo con altri settori dell'ordinamento, dalla confisca penale alla crisi di impresa. L'allargamento dei casi di confisca, anche per equivalente, a seguito di condanna e l'allargamento della responsabilità dell'ente giuridico a nuove ipotesi di reato comportano a loro volta l'applicazione dei nuovi strumenti in aree più vaste e impongono al pubblico ministero e al giudice professionalità specifiche.

Vogliamo qui ricordare che nel 2019, al termine di un lungo percorso, è finalmente divenuta definitiva la confisca del patrimonio di soggetti legati alla criminalità organizzata romana e alle mafie storiche. Il bene più importante è un immobile di prestigio che si affaccia sulla centralissima Fontana di Trevi, per decenni immagine e simbolo di potere e impunità. Ora quel bene potrà essere destinato a fini sociali e ci auguriamo che, grazie all'impegno dell'Agenzia per i beni confiscati e della Regione Lazio, esso possa divenire sede della Scuola della Legalità, intitolata a Mario Amato nel 40° anniversario del suo assassinio.

**20. Anche nell'accertamento e nella punizione dei delitti di terrorismo e contro la personalità dello Stato** la magistratura italiana ha saputo mantenere fermo l'approccio che già negli anni del terrorismo più sanguinoso e diffuso aveva dato i suoi frutti: la capacità di tenere insieme il rispetto per i principi costituzionali a tutela dei diritti dei cittadini, anche dei diritti politici esercitati in forma associata, e l'efficacia dell'azione di contrasto. Rispetto dunque dei principi di stretta legalità, di determinatezza delle fattispecie e delle loro sussunzioni in imputazioni, della necessaria offensività delle condotte e della consapevole efficacia causale di queste.

Questi principi appaiono rispettati sia nell'applicazione delle nuove norme, che anticipano la tutela a condotte prodromiche all'aggressione al bene tutelato, come l'addestramento e l'auto addestramento, l'apologia e l'istigazione aggravate; sia nella sussunzione nei delitti associativi di condotte anche individuali e

apparentemente non derivanti da un *pactum sceleris*. Vi è difficoltà a comprendere le nuove modalità di aggregazione, diverse anche dai modelli di spontaneismo armato conosciuti in passato, oggi rese possibili dall'intreccio tra forme organizzative non territorialmente fondate e l'utilizzo del *web*. Si tratta di condotte molto aggressive e pericolose e che possono essere individuate sia nel terrorismo di matrice islamica, sia nel suprematismo bianco. Quest'ultimo movimento ha teorizzato sin dagli anni Novanta la *Leaderless Resistance*, cioè strutture organizzate ma che basano la propria forza proprio sull'assenza apparente di *leaders* e su aggregazioni spontanee e mobili, non richiedenti espressi meccanismi di convalida dell'adesione. Lo strumento del *web* consente una offerta al pubblico che si conclude per adesione e per *facta concludentia*.

È proprio dalla comprensione di questo meccanismo, e quindi nel pieno rispetto dei principi costituzionali che si sono innanzi richiamati, che deriva la possibilità di perseguire anche questa tipologia di condotte, oggi la più aggressiva e pericolosa nel campo del terrorismo internazionale, per capacità di aggregazione e per difficoltà di individuazione, anche per i tempi assai rapidi tra l'emersione della condotta e la realizzazione di reati-fine.

Questa sussunzione giuridica consente l'utilizzo degli strumenti investigativi più adatti a fronteggiare una minaccia nuova, che dunque non può essere affrontata solo con gli strumenti già sperimentati: monitoraggio dei *social*, comprensivi dei videogiochi interattivi, agenti informatici sotto copertura, accesso al *dark web*, possono consentire l'individuazione della minaccia in tempi atti a contrastarla.

La minaccia derivante dai delitti di terrorismo e di eversione interni non è meno grave, sia nel settore dell'anarco-insurrezionalismo che in quello della estrema destra. Quest'ultimo mutua modelli organizzativi originatisi nell'esperienza statunitense e nord-europea, in movimenti razzisti, xenofobi e suprematisti. Le Procure della Repubblica hanno operato con efficacia e con ottimi risultati di conferma della propria azione. Anche laddove vi è stato un primo esito negativo, sotto il profilo della motivazione in pochi ma importanti casi, perché pilota, la struttura delle investigazioni ha infine retto anche nel giudizio di legittimità.

Il plauso va in primo luogo ai reparti specializzati delle Forze dell'ordine, della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, che hanno lavorato con intelligenza, determinazione e coraggio.

Gli ottimi risultati ottenuti tranquillizzano circa l'efficienza del complesso delle misure volte a tutelare il nostro Paese da attacchi terroristici. Tuttavia, la situazione internazionale è fluida e la minaccia, per sua natura, sempre presente e imprevedibile. È dunque possibile che si debba affrontare un nuovo attacco. In questo caso, occorrerà ricordare che gli effetti indiretti del terrorismo sono assai gravi; essi compromettono il tessuto democratico, spingendo verso derive securitarie.

Nessun impegno, per quanto grande e professionalmente qualificato, può garantire in maniera assoluta la sicurezza. D'altra parte è indispensabile che il contrasto del terrorismo sia sempre rispettoso delle garanzie di libertà, che sono poi i valori fondamentali ai quali il terrorismo attenta. Come ha scritto un grande filosofo politico statunitense, Ronald Dworkin, e come ci ha insegnato la nostra storia recente, dinanzi a queste minacce alle radici della democrazia non si devono rincorrere le esigenze securitarie. È invece necessaria l'antica virtù del coraggio.

**21.** Grandi progressi sono stati fatti in direzione della **tutela delle vittime**. Questa tutela non può però legittimare aggressioni verbali, quando non anche fisiche, nei confronti dei giudici, allorché questi emettono decisioni che non si approvano.

Tutti, anche le vittime e i loro familiari, hanno il dovere di rispettare le decisioni del giudice e i magistrati che le emettono. La critica, anche severa, non deve mai trascendere nel dileggio, nella delegittimazione e nell'insulto.

Purtroppo la diffusione di questo pessimo costume, cui siamo costretti ad assistere ogni giorno dai nostri schermi televisivi, è frutto anche del mancato rispetto delle decisioni dei giudici da parte proprio di coloro che dovrebbero dare l'esempio, per il ruolo istituzionale rivestito.

**22.** La sentenza con la quale la **Corte costituzionale** ha dichiarato parzialmente illegittimo l'**art. 4-bis, comma 1, dell'Ordinamento penitenziario**<sup>8</sup>, è stata accolta da un acceso dibattito e dalla preoccupazione, espressa da più parti, che essa aprisse il varco a una generale rilettura delle norme in materia di esecuzione della pena dell'ergastolo per delitti consumati in contesto mafioso.

---

<sup>8</sup> Corte cost., sentenza del 23 ottobre 2019, n. 253.

La lettura delle motivazioni consente di ridimensionare queste preoccupazioni. La Corte ha avuto cura di descrivere con precisione i confini della presunzione, tuttora vigente ma superabile attraverso un rigoroso percorso di accertamento e di valutazione, di pericolosità correlata al rapporto con l'organizzazione mafiosa.

Essa ha distinto tra fattispecie diverse e che si erano invece accumulate per via di interventi successivi, così trasformando il divieto in una modalità afflittiva della condanna. Ha poi ribadito che la presunzione si basa sulla ricognizione della specificità delle organizzazioni criminali, e specialmente delle associazioni mafiose, il cui *modus operandi* si riflette anche sui delitti commessi nel loro contesto. Di conseguenza, “il rigoroso accertamento della rescissione dei vincoli non può essere basato solo sulla regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo e nemmeno in ragione di una sola dichiarata dissociazione, ma soprattutto in forza dell'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi”.

La valutazione, poi, “deve estendersi anche d'ufficio al contesto sociale esterno in cui il detenuto sarebbe autorizzato a rientrare, sia pure episodicamente e temporaneamente”; ciò sulla base di elementi specifici, per i quali devono acquisirsi i pareri del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e degli organi competenti per tale valutazione, circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. Questa valutazione è però “necessaria ma non sufficiente, in quando dovrà essere valutata non solo la presenza attuale di tali collegamenti, ma anche il pericolo del loro ripristino”.

“Di entrambi tali elementi – esclusione sia dell'attualità dei collegamenti con la c.o. che del pericolo di un loro ripristino – grava sullo stesso condannato che richiede il beneficio l'onere di fare specifica allegazione”.

La Corte ha dunque ancora una volta offerto all'interprete e all'operatore un quadro chiaro di riferimento, che unisce alla garanzia dei diritti e alla salvaguardia del principio di rieducazione, cui deve essere volta la pena, la salvaguardia di valori altrettanto rilevanti, tra cui quello dell'attribuzione al Legislatore delle scelte di politica criminale, sulla base della ricognizione del contesto di minaccia ai diritti individuali e collettivi che viene dalla criminalità organizzata. La Corte ha così riportato a sistematicità e coerenza costituzionale un istituto che in origine non era volto a punire più gravemente, e nella fase esecutiva, ma a prevenire ulteriori condotte illecite.

**23.** Il grado di **affollamento nelle carceri** ha raggiunto nuovamente livelli allarmanti. Ciò determina condizioni di vita difficili, il sorgere di un clima pericoloso, disagio anche per il personale penitenziario.

Vi sono molte ragioni che contribuiscono a determinare una simile situazione. Tra queste vi è la nuova attenzione verso l'effettività della pena e dunque verso la sua esecuzione; ciò ha portato ad un significativo incremento delle decisioni definitive, finalmente eseguite.

L'analisi della popolazione carceraria indica poi altri elementi positivi, che vanno evidenziati per superare antichi luoghi comuni, duri a morire. Il rapporto tra detenuti in attesa di giudizio e in espiazione pena si è ribaltato, rispetto al 2008. Esso è infatti passato dal 55% al 33%. A ciò si aggiunga che vengono considerati, nella rilevazione a fini statistici, quali detenuti in attesa di giudizio anche i ricorrenti in appello e cassazione<sup>9</sup>.

Se si considera, dunque, Il rapporto tra detenuti in custodia cautelare e giudicati in primo grado, il *trend* è ancora più positivo.

D'altra parte il nostro Paese, grazie alle misure alternative di esecuzione della pena, finalizzata al reinserimento sociale, si trova assai in basso nella scala del rapporto tra popolazione e detenuti<sup>10</sup>.

L'Italia è infatti al 149° posto, dietro Gran Bretagna, Francia, Spagna, Portogallo e ciò pur considerando il livello certamente assai diverso della criminalità del nostro Paese rispetto a quello dei Paesi europei appena citati. Basti considerare che sono ben 10 mila circa i ristretti nei circuiti di massima sicurezza, dunque per reati assai gravi, spesso di stampo associativo, non certo diffusi negli altri Paesi europei.

---

<sup>9</sup> Comparare, poi, come da taluno fatto, il dato dei condannati definitivi, pure in netto aumento, con quello di altri Paesi europei può essere fuorviante, ove si consideri che nella maggioranza di tali Paesi l'impugnazione è meramente eventuale. In tale confronto il dato veramente significativo è con la sentenza di primo grado.

<sup>10</sup> Dati tratti da *World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research*, Birkbek University, accesso in data 30 dicembre 2019. L'Italia (149° con 101) segue di molto Regno Unito (111° con 140 per Inghilterra e Galles e 103 con 152 per Scozia), Spagna (119° con un rateo di 127), Portogallo (123° con 126) ed è prossima a Lussemburgo (144° con 105) e Francia (144° con 105), con Austria e Grecia nelle posizioni immediatamente seguenti, mentre la Germania è al 167° posto con un rateo di 78 detenuti per centomila abitanti. A fini comparativi, si segnala che al primo posto vi sono gli Stati Uniti d'America, con un rateo di 655 detenuti per centomila abitanti corrispondenti a 2.121.600 detenuti.

Vi è il rischio che le misure alternative non siano considerate quali parte del processo di reinserimento sociale, ma come mero strumento di deflazione.

Ciò, tra l'altro, genera disparità inaccettabili, contribuendo al circolo vizioso della marginalità. Mentre i "colletti bianchi" sono praticamente assenti dalle statistiche penitenziarie, i soggetti che sono in partenza ai margini della società, perché privi di sostentamento, di famiglie in grado di accoglierli o di alloggi stabili, hanno maggiore difficoltà ad accedere alle misure alternative e a partecipare a percorsi di reinserimento. È un inaccettabile circolo vizioso, come ha di recente sottolineato ancora una volta il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Solo una valutazione non imposta dalla necessità contingente consentirà al decisore pubblico di operare scelte razionali, né sotto la spinta di una situazione umanamente insostenibile, né sotto quella di un'opinione pubblica che, pressata da una minaccia vera o solo percepita, chiede più galera.

Decisore pubblico, dunque, che non potrà non avere cura della moderazione nel linguaggio, soprattutto su questi temi sensibili e che attengono a fatti basilari della civiltà di un Paese, nella consapevolezza che la rincorsa alla sicurezza come mezzo di lotta politica è senza fine e rischia di raggiungere rapidamente e di sommergere anche chi ne fa uso.

**24.** Occorre, infatti, confrontarsi con **la diffusività dell'intervento penale** nel nostro Paese. Mentre sono ormai affermati con chiarezza, nella pratica della giurisdizione, i principi costituzionali in materia penale, non sembra pienamente affermato il tratto distintivo di un diritto penale liberale che è, innanzitutto, la sua eccezionalità e sussidiarietà; la sua natura di *ultima ratio*.

A questo approccio si legano le aspettative sociali che esso incrementa. Il diritto penale rischia di divenire l'unico paradigma dell'etica pubblica: le scelte etiche condivise risulterebbero riconoscibili solo attraverso l'antologia delle punizioni, mentre la misura della tolleranza sociale verso alcuni comportamenti sarebbe solo quella espressa dalla gravità della sanzione.

Affidare esclusivamente al diritto penale l'orientamento valoriale di un aggregato sociale, oltre a snaturare la funzione propria del diritto penale, reca con sé rischi preoccupanti. La legittimità della legge e delle regole sostanziali e processuali non sarebbe più ritenuta sufficiente e si esigerebbe qualcosa di più e di diverso. Se tale prospettiva davvero si affermasse, non sarebbe più sufficien-



te il modello astratto delle regole e neppure la loro certezza e l'eguaglianza di trattamento che esse assicurano: si creerebbe l'aspettativa – ben più complessa – di regole “giuste” (tali ritenute dal “popolo”), idonee a garantire, ben oltre la conformità al modello legale, quella al sentimento, alla passione, alle emozioni dei cittadini. Si esigerebbe dalla giurisdizione che le sentenze dei giudici non applichino solo norme, ma veicolino contenuti ritenuti “giusti” e tali perché ricavati non dalla Carta fondamentale ma dalle sedi, ad esempio, dei luoghi di discussione mediatica.

Occorre guardarsi dalla tentazione del “governo attraverso il crimine”, del “governo della paura”.

Non sarebbe, infatti, conforme al modello di pubblico ministero (e tantomeno di giudice) delineato dalla Carta costituzionale che la soggezione “solo alla legge” si trasformasse nella soggezione al sentimento della legge, tale da portare ad iniziative improprie o eccessive o a cautele sproporzionate, che trovassero motivazioni nel bisogno di intercettare il consenso popolare. Da qui, dal desiderio di assecondare la rappresentazione della rassicurazione sociale, all'idea di proporsi come inquirente senza macchia e senza paura, che esporta il conflitto sociale e combatte il nemico, il passo non è poi troppo lungo.

**25.** Un capitolo particolarmente importante è costituito dall'applicazione delle leggi che hanno abolito gli **ospedali psichiatrici giudiziari** e al contempo imposto l'approccio alla malattia mentale e alla sicurezza in termini non contenitivi e di segregazione ma di terapia e di risocializzazione.

La sentenza della Corte costituzionale 19 aprile 2019 n. 99, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter dell'Ordinamento penitenziario<sup>11</sup>, nella parte in cui non prevede che il Tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti previsti da quella norma, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, si inserisce nel solco dello sforzo interpretativo dei magistrati della sorveglianza, volto ad integrare le misure del ricovero in residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (da qui in avanti indicate con l'acronimo “REMS”) con forme gradate di tutela delle esigenze di sicurezza.

---

<sup>11</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

Sarebbe forse necessario un intervento normativo volto a chiarire e meglio disciplinare la possibilità di ricorrere a strutture di ricovero diverse da quella restrittiva delle REMS, attualmente possibile solo col ricorso alla libertà vigilata.

Va dato atto dell'impegno, diffuso sul territorio, delle istituzioni giudiziarie e ministeriali (anche penitenziarie) e di quelle regionali. Si tratta su di un impegno basato sulle buone prassi e diffuso anche dalle Procure generali, attraverso lo strumento dell'art. 6 decreto legislativo n. 106 del 2006.

Questo impegno ha comportato approcci differenti, la cui efficacia e validità va dunque verificata a livello centrale; esso è però di tale rilievo ed è di tale valore qualitativo da poter essere considerato esemplare. In primo luogo, quale manifestazione della possibilità di incontro di istituzioni ed esperienza di diverse intorno ad obiettivi comuni; poi per l'adesione incondizionata alla scelta del Legislatore per la cura della malattia psichica; scelta volta a superare, attraverso il percorso terapeutico, la pericolosità sociale dell'imputato e del condannato.

**26.** Credo che si debba essere orgogliosi dello sforzo nel quale il nostro Paese è impegnato da anni perché le **carceri non siano luoghi di vendetta e di segregazione**, ma siano parte del percorso – certamente anche retributivo ma essenzialmente finalizzato al reinserimento – previsto dalla Costituzione.

Questo percorso è segnato da molti soggetti, a partire dai magistrati della sorveglianza e da quelli del pubblico ministero. Un ruolo fondamentale svolge poi la polizia penitenziaria, la cui crescita professionale è innegabile e che sempre di più si avvicina al detenuto in termini non solo di vigilanza. In questo impegno, tuttavia, il personale penitenziario non può essere lasciato solo, in una situazione di grave disagio che ha purtroppo portato ad atti di autolesionismo, fino al suicidio, fenomeno che accomuna personale e ristretti.

Non devono essere mortificate, pur nel doveroso riconoscimento della preziosa opera svolta dalla polizia penitenziaria, la tradizione di apertura e la cultura del dialogo coltivate dalla dirigenza penitenziaria alla quale si devono trasformazioni che, nate in modo sperimentale, costituiscono in molte realtà un patrimonio acquisito di crescita trattamentale e di preziosa collaborazione con l'imprenditoria, le strutture amministrative e le istituzioni culturali sul territorio.

Il ruolo essenziale ora attribuito all'esecuzione penale esterna rende centrale l'azione di reinserimento per la quale devono essere reperite risorse umane e finanziarie crescenti, e, collocando tra la detenzione e la libertà non

un muro da scavalcare ma un percorso da intraprendere, lancia una sfida che priva di senso *slogan* meramente securitari ed eccessivamente semplificatori ai quali troppo spesso vediamo fare ricorso nel dibattito pubblico.

Un ruolo fondamentale è poi svolto dagli organi che contribuiscono alla apertura alla società di una istituzione, per definizione chiusa e che tende ad essere totalizzante.

Tra questi innanzitutto il Garante nazionale ed i Garanti regionali. A volte proprio dal Garante è venuta la segnalazione di fatti singoli o di questioni di interesse generale. Anche questo settore va però disciplinato avendo particolare cura ad assicurare presupposti di assoluta affidabilità e una fondazione normativa nazionale per i c.d. garanti locali.

La Corte costituzionale ha segnato negli anni la strada della concreta applicazione dei principi che la Carta impone nella esecuzione della pena; nell'anno passato a questo costante impegno ha accompagnato una straordinaria esperienza, dalle molte implicazioni: le visite della Corte nei principali istituti, senza formalità e con il solo intento di far conoscere alle persone ristrette il ruolo della Corte e far sentire ai giudici la sofferenza di quanti scontano la loro pena.

A conclusione della valutazione della situazione carceraria, delle molte luci e delle ombre che tuttora persistono, non può non farsi riferimento al patrimonio di conoscenze che avevano portato gli Stati generali dell'esecuzione. Certamente non tutta quella elaborazione può essere raccolta in una diversa sensibilità. È tuttavia necessario che il percorso avviato non si arresti e che anzi riprenda il dialogo tra i diversi soggetti, primo tra tutti il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che vogliamo qui ringraziare anche per la sensibilità dimostrata circa il ruolo che la polizia penitenziaria può svolgere per agevolare i compiti della giurisdizione nell'esecuzione della pena.

**27.** Le scelte sulle **politiche migratorie e di ingresso nel territorio dello Stato** competono al Legislatore e al Governo, purché nel quadro di compatibilità con le norme costituzionali e pattizie, prima tra tutte l'obbligo che il nostro Paese ha assunto per la protezione internazionale di coloro che ne hanno potenzialmente diritto.

In altra parte di questo intervento si esaminano alcuni aspetti dei c.d. decreti sicurezza. Ma se di sicurezza si parla, è bene che sia valutato l'effetto

criminogeno e di insicurezza che discende dalla mancanza di politiche razionali per l'ingresso legale nel Paese e per l'inserimento sociale pieno di coloro che vi si trovano.

L'esperienza che in questi anni si è fatta, ad esempio, con la diffusione del lavoro nero in agricoltura e con il crescere di forme di oppressione che vanno persino oltre il caporalato, dovrebbe essere messa a frutto. Gli agglomerati spontanei di lavoratori, privati di un contratto legale e di un trattamento dignitoso, sono una vergogna per il nostro Paese e una grave minaccia per la sicurezza. Questa situazione è ingestibile persino per i datori di lavoro, che vorrebbero poter ricorrere a un mercato del lavoro legale, in regime di concorrenza non falsata e senza il rischio delle gravi conseguenze penali derivanti anche per l'imprenditore dalla nuova disciplina dell'intermediazione *ex art. 603-bis c.p.* Essa incide sull'accesso al lavoro dei cittadini italiani, perché non si tratta di "lavori che gli italiani non vogliono fare", ma di lavori che vengono oggi svolti in condizioni disumane e prive di dignità.

Mentre da anni sono chiusi i canali di ingresso legali e ormai non viene nemmeno più redatto nei tempi prescritti il decreto flussi, la cessazione dell'accoglienza e delle politiche di inserimento (sanitario, di insegnamento dell'italiano, di formazione professionale, di alloggio) creeranno tra breve un'ulteriore massa di persone poste ai margini della società, rese cioè clandestine.

Ciò deve essere evitato per molte ragioni, ma per una sopra ogni altra: rendere il nostro Paese ancora più sicuro.

## 1. IL SETTORE CIVILE

*a) La Procura generale nel processo civile di legittimità e nel diritto civile moderno. Il consolidamento di un nuovo approccio alla funzione requirente*

Il diritto civile moderno, caratterizzato da un alto tasso di complessità, da una gerarchia delle fonti sempre più articolata e da una marcata specializzazione, necessita di inquadramento sistematico e critico al tempo stesso.

Il carattere complesso della legislazione, riflesso della articolazione della società in aree portatrici di interessi disarmonici, assegna alla Corte di cassazione un compito aggiuntivo: spesso, non è più sufficiente l'adozione di indirizzi "interni" allo specifico settore dell'ordinamento civile, ma occorre bilanciare la soluzione giuridica di un caso con regolazioni e fonti esterne, di livello differenziato (i principi dell'ordinamento eurounitario, quelli propri della materia specifica, le fonti regionali); in una operazione di sistemazione permanente che per alcuni versi avvicina il giudice della legittimità a quello della legittimità costituzionale, sotto il profilo del metodo decisorio, che impone di allargare lo sguardo e di ricercare nell'equilibrio dei principi e nel loro bilanciamento la regola di definizione del giudizio che perviene alla Corte.

La riconduzione a coerenza di ambiti disciplinari diversificati, a loro volta espressione di scelte di legislazione – dunque, di mediazione politica – che apprestano tutela a interessi spesso tra loro in conflitto, rappresenta così il banco di prova dell'operare della giurisdizione quale garante effettivo dei diritti, senza che uno di essi divenga "tiranno" a scapito di altri.

La Procura generale, con l'intento di operare un raccordo tra gli uffici di merito e la sede di legittimità, enuclea i problemi interpretativi ed applicativi del diritto civile, ne trae i principi generali e vigila sulla corretta applicazione e sulla uniformità di tali principi, nell'interesse della legge e della collettività.

Il senso e la portata di questo ruolo (di custodia e di garanzia della legalità) sono stati stimolati dalle riforme procedurali che hanno riguardato la Corte di cassazione (decreto-legge n. 168 del 2016, convertito dalla legge n. 197 del

2016); esse hanno in larga parte recepito orientamenti e prassi organizzative che già si andavano formando.

Fino alla riforma processuale del 2016, erano i numeri del contenzioso che perviene alla Corte di cassazione a dettare il passo all'attività dell'Ufficio. Pur sottratta all'intervento obbligatorio nei giudizi trattati dinanzi alla VI Sezione civile<sup>12</sup>, del resto fisiologicamente destinati a soluzioni spedite e per definizione privi di valenza nomofilattica, la Procura generale rimaneva pur sempre vincolata a un ruolo di cooperazione svolto *singulatim*, imperniato fondamentalmente sul contributo offerto nella singola udienza; ruolo reso tuttavia man mano in concreto globalmente meno efficace nel rapporto proporzionale con la curva delle pendenze e delle definizioni, nonché con lo squilibrio numerico tra gli organici del giudice e quelli del pubblico ministero di legittimità (da ultimo, dopo le recenti revisioni degli organici, il rapporto è all'incirca di 6:1) pur essendo quest'ultimo gravato da molti e diversi compiti.

La novella del 2016, con l'istituzione della "terza" (ma in realtà ordinaria) sede di giudizio – cioè la trattazione in camera di consiglio a partecipazione eventuale del pubblico ministero (art. 380-*bis*.1 c.p.c.), oltre l'adunanza presso la VI sezione da un lato e la pubblica udienza dall'altro –, pur rivolta principalmente ad offrire al giudice uno strumento di snellimento nella gestione dell'arretrato e delle controversie "litigatorie", ha prodotto effetti di rilievo, tra cui innanzitutto l'attribuzione di spazi di discrezionalità nella scelta dell'intervento, ciò che comporta una inedita asimmetria tra giudicante (che stabilisce *come* definire un giudizio) e requirente (che stabilisce, prima, *se e su cosa* intervenire, in un'ampia area di giudizi).

L'inquadramento delle norme nell'ambito del sistema di riferimento contribuisce ad enucleare non solo la soluzione più appropriata al caso concreto ma anche il "principio di diritto", quale bussola indispensabile per il giudice del merito e quale antidoto alla proliferazione dei giudizi, nell'ottica della efficace e pronta soluzione delle controversie.

L'astrazione del principio di diritto dalla intima coerenza interpretativa del sistema di norme (al vaglio dei principi di rango costituzionale e di diritto europeo) rappresenta la finalità immediata del giudizio di legittimità e ca-

---

<sup>12</sup> Per effetto del decreto legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 198 del 2013.

ratterizza l'operare concreto della Procura generale nella selezione e nell'argomentazione giuridica di matrice civilistica.

La lettura dell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario del 30 gennaio 1941, n. 12, non può sfuggire alla logica evoluta e moderna del diritto civile vivente con il compito (fondamentale) di non relegare le funzioni della Procura generale alla vigilanza sulla “*esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge*” come se fosse attività governata da criteri matematici, quasi algoritmici.

Al contrario – nel tempo in cui si studia l'intelligenza artificiale applicata al diritto e la CEPEJ, il 3-4 dicembre 2018, ha adottato la *Charte éthique européenne d'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires et leur environnement* – le funzioni di custodia della legalità sono preziose, servono a valorizzare il potenziale interpretativo delle norme; al contempo, esse sono funzioni indispensabili per armonizzare e per bilanciare l'apertura creativa con l'insopprimibile esigenza di conferire al diritto oggettivo unità e prevedibilità nell'intento di favorire decisioni che, su questioni analoghe, non siano una diversa dall'altra ma che sappiano cogliere anche il valore di una giurisprudenza ragionata e coerente.

Il ruolo, così inquadrato, con margini di significativa attività interpretativa e di costante raccordo di questa attività con la visione unitaria e sistematica del diritto, è complesso. L'esigenza di un elevato grado di prevedibilità delle decisioni, pur nella perdurante necessità di spinte evolutive del diritto, consente di riconoscere alla Procura generale una importante natura propulsiva nella selezione e nella trattazione dei temi civilistici e, al contempo, un ruolo fondamentale nella ricerca della coerenza interpretativa della norma quale indispensabile supporto per la decisione.

La citata legge di riforma del 2016, nel proporre la distinzione tra i giudizi trattati in camera di consiglio (adunanza camerale non partecipata ma con contraddittorio scritto) ed i giudizi destinati alla pubblica udienza, fa perno sulla “*particolare rilevanza della questione di diritto*” (art. 375, comma 2, c.p.c.) e – a fronte della cameralizzazione di una gran parte del processo di cassazione – introduce la prioritaria esigenza, da parte dell'Ufficio di Procura, di selezionare le questioni sulle quali concludere in forma scritta e quelle sulle quali formulare motivatamente la richiesta di pubblica udienza.

La selezione dei casi sui quali argomentare in forma scritta, agevolata da un modello organizzativo interno (spoglio preliminare dei fascicoli a cura di gruppi specializzati) e da un dialogo con la Corte, rappresenta una prassi virtuosa, per fare sì che il processo camerale non venga relegato al ruolo di una sterile camera di compensazione tra il giudizio di filtro e l'udienza pubblica.

L'Ufficio di Procura generale, in più occasioni, ha riflettuto sulle tecniche di selezione e sulla necessità di astrarre dalla grande mole dei procedimenti pendenti in cassazione materie e questioni rilevanti, con una sorta di *vis attractiva* rispetto ad alcuni settori del diritto civile; si deve rimarcare tuttavia la necessità di non selezionare materie e/o filoni privilegiati a scapito di altri poiché l'effetto, inevitabile e da scongiurare, sarebbe quello di dare vita a settori di minore rilevanza e di non cogliere così la ricchezza e la varietà del diritto civile nel giudizio di legittimità.

Si pensi al diritto del lavoro, al diritto delle persone, al diritto delle obbligazioni, al diritto commerciale, al diritto delle sanzioni amministrative; settori giuridici estremamente variegati ma uniti dalla necessità di regolare l'agire umano nel rispetto dei valori costituzionali e dei precetti sovranazionali. Una selezione chiusa di questioni rilevanti, se per un verso può giovare alla semplificazione procedurale e alla selezione dei casi meritevoli di udienza, per altro verso impoverisce il panorama del diritto civile, che trae nutrimento proprio dalla ricchezza e dalla varietà delle sue articolazioni e delle questioni giuridiche sottese che contribuiscono alla funzione evolutiva del diritto.

*b) L'indirizzo operativo dell'Ufficio: disciplina processuale e modalità di organizzazione, tra regole del rito ed efficacia della funzione*

Divengono, di conseguenza, chiare le ragioni delle innovazioni organizzative.

In primo luogo, la Procura generale ha individuato nella autonoma funzione di "spoglio" lo strumento indispensabile per la selezione delle materie e delle controversie che, indirizzate verso una trattazione camerale, richiedono di contro una attenzione specifica, vuoi per essere reindirizzate verso la pienezza dell'udienza pubblica vuoi perché comunque appaiono richiedere una conclusione scritta.



L'Ufficio ha adottato al riguardo delle linee-guida, necessariamente elastiche, che si ricollegano alla collocazione istituzionale della Procura generale e, in senso più ampio, alla cura di interessi di carattere pubblico, conformemente alla stessa ragione d'essere dell'organo requirente. Assumono rilievo preminente: le questioni processuali suscettibili di definire serie indeterminate di giudizi; quelle in cui si pongono profili di compatibilità costituzionale e di diritto sovranazionale; quelle che appaiono nuove e non immediatamente risolvibili attraverso indirizzi tracciati su materie affini (si pensi alle recenti questioni concernenti il punto di equilibrio tra diritti "classici" di proprietà intellettuale e responsabilità dei *provider* per servizi *video sharing*); quelle di impatto sociale, che interessano classi ampie di utenti e che per ciò solo rivestono un effetto "di massa"; e quelle che portano a emersione contrasti di giurisprudenza, sia in ambiti territoriali sia presso la stessa Corte regolatrice, contrasti che è necessario risolvere presso l'istanza nomofilattica delle Sezioni Unite.

Di alcuni di tali casi si dà conto più oltre. Sul piano procedimentale, questa tematica si traduce nella proposizione di richieste e conclusioni di trattazione nella sede della pubblica udienza ovvero, *omisso medio*, nella richiesta di definizione della questione giuridica presso le Sezioni Unite.

La Procura generale, per la stessa modalità funzionale della sua attività, non stretta da limiti interni di "competenza", si è collocata in un punto di osservazione favorevole, che permette di avere cognizione del formarsi di indirizzi e delle loro disarmonie.

La Procura generale guarda anche agli uffici di merito, nella convinzione che la giurisdizione di prossimità non sia affatto di minore importanza sul piano della garanzia della uniformità e certezza dell'applicazione del diritto, giacché è quella che deve offrire risposte rapide e nella misura del possibile già in partenza sufficientemente stabili, prevedibili. La giurisdizione, se prevede un vertice nella Corte di cassazione, è però orizzontale, esprimendosi in ogni singolo contesto territoriale; e la stessa, consueta, distinzione classificatoria tra *ius constitutionis* e *ius litigatoris*, non può costituire ragione di affievolimento dell'attenzione intorno a tematiche, magari di minore spessore giuridico, ma tali da propagarsi in dimensioni di interesse della generalità di consociati. L'area di intervento su questo versante, che punta ad affidare alla Procura generale un compito di "cerniera" tra sedi locali e

vertice di legittimità, si esprime anche con la valorizzazione dello strumento dell'art. 363 c.p.c., nelle sue possibili forme (v. *infra*).

La circolarità dell'interpretazione che in questo modo può svolgersi tra merito e legittimità, e che individua nell'Ufficio requirente un tramite essenziale, opera come garanzia del connotato democratico della giurisdizione, che non scende dall'alto e neppure si disperde in rivoli tra loro non comunicanti di merito, ma ricerca sempre la coerenza, garanzia della reale e non apparente osservanza del canone dell'uguaglianza.

In conclusione, il ruolo della Procura generale in ambito civile è destinato ad arricchirsi di nuovi modelli e a qualificarsi secondo nuovi canoni argomentativi, tanto più nel mutato contesto procedurale; modelli che rifuggano da orientamenti assertivi e per citazioni, che valorizzino il ruolo critico e di raccordo tra la legittimità ed il merito, che siano di supporto al nuovo giudizio di cassazione tutto imperniato su una distinta modulazione dei procedimenti e sulla importante funzione di assicurare una logica di “prevedibilità” nelle decisioni.

In questo contesto, l'intervento nella pubblica udienza concorre all'elaborazione dei principi di diritto; lo studio di selezione dei casi avviati all'adunanza camerale non partecipata non è di minore qualità tecnica o di minore intensità e consente di effettuare la selezione del procedimento nel quale rassegnare le conclusioni e di contribuire alla elaborazione della giurisprudenza, sempre nel segno della nomofilachia e della garanzia di unità della interpretazione giudiziale.

*c) I modi di intervento, tra le udienze pubbliche e le adunanze camerale. Metodi selettivi e forme processuali. La cooperazione istituzionale con la Corte di cassazione*

La distinzione procedimentale che il Legislatore del 2016 ha voluto affidare alla gestione della Corte svela alcuni aspetti critici, che aprono ulteriori temi e che esigono appropriata risposta, non solo di organizzazione interna.

In primo luogo, la riforma in discorso ha comportato, pur senza volerlo, una sorta di effetto di “trascinamento” dell'intero rito verso l'accentuazione della forma scritta del giudizio di cassazione.

Dove la questione assume consistenza di principio o comunque intercetta tematiche di rilievo, è nella “argomentazione”, prima ancora che nella statuizione terminativa, la forza del precedente, che, anche in termini di trasparenza e di apertura alla discussione evolutiva, si offre alla valutazione e alla critica del pubblico, di operatori e cittadini, nello stesso tempo in cui si pone come dato di indirizzo che non può essere trascurato (art. 360-*bis*, n. 1, e art. 374, commi 2 e 3, c.p.c.). Si è dunque fatta strada, nella pratica del processo, la redazione da parte dell’Ufficio di memorie scritte, depositate entro il termine previsto (art. 378 c.p.c.), secondo una modalità – recepita dalla Corte di cassazione – che a ben vedere risulta anche congruente con l’inversione dell’ordine della discussione stabilita dall’art. 379, comma 2, c.p.c., come novellato nel 2016.

Ferma, infatti, la connotazione di parte pubblica e per definizione imparziale dell’Ufficio del pubblico ministero civile, l’aver il legislatore anteposto le relative conclusioni a quelle delle difese di parte rafforza l’opzione pratica messa in atto, secondo cui il Procuratore generale si misura con i contenuti degli atti di impugnazione, principale o incidentale, che delimitano il *thema*, ed offre anzi alla cognizione del collegio e – in chiave di garanzia – delle parti processuali, una anticipazione del proprio punto di vista, senza proposizioni *cd.* a sorpresa ma semplicemente anticipando a un momento di poco anteriore rispetto alla celebrazione dell’udienza la riconduzione a sintesi “terza” delle ragioni giuridiche dei contendenti, a modo di raccordo tra queste ultime e il momento deliberativo al quale egli concorre.

Tutto ciò sterilizza la solo apparente assonanza con il modello penalistico del diritto “all’ultima parola” (giacché nella causa civile non v’è un soggetto che debba parlare per ultimo, ma solo un ricorrente – che precede gli altri soggetti, oltretutto – ed eventualmente un resistente), e viceversa accredita la linea di tendenza della formulazione di requisitorie scritte, nei casi che realmente lo richiedono.

Si tratta di una dimensione che, come già si è sottolineato anche nell’Intervento dello scorso anno, mira ad avvicinare la figura requirente di legittimità a quella dell’Avvocato generale presso le Corti sovranazionali e specificamente presso la Corte di giustizia dell’Unione (art. 252 TFUE), non solo per il *modus* operativo ma più al fondo per l’idea che vi è retrostante, vale a dire quella di un organo che, nella distinzione organica, è però rivolto alla coope-

razione funzionale con il giudice presso il quale è istituito ed al quale si rivolge, nella comune attribuzione volta alla più esatta applicazione della normativa.

Questa valorizzazione selettiva del carattere scritto del processo di cassazione richiede che la Procura generale abbia un tempo adeguato per la selezione e lo spoglio e poi per la redazione di requisitorie nei giudizi più rilevanti o complessi.

Il modello cooperativo e selettivo appare essere quello che meglio corrisponde ai compiti di un Ufficio, che non è un terzo soggetto del processo deputato ad avallare e rafforzare le ragioni dell'una o dell'altra parte. Come è già stato detto (specie da chi ha criticato sul punto la normativa circa la modifica dell'ordine degli interventi approvata nel 2016), il Procuratore generale parla alla Corte, si rivolge ad essa nell'atto stesso in cui dialoga con le parti presenti nel processo.

In questo dialogo, il tratto cooperativo reale, effettivo, non sta nella ricerca formale della concordia delle soluzioni ma nel rafforzamento delle basi argomentative degli indirizzi della giurisprudenza. Concentrare l'attenzione sulle questioni rilevanti vuole dire anche definire un limite dell'esposizione, una accentuazione del ragionamento intorno ai reali temi problematici (quelli che definiscono il c.d. "interesse cassazionale"), senza che vi sia necessità di una conclusione generalizzata estesa anche ai profili secondari o collaterali dei ricorsi, segnatamente per le parti in cui essi non offrono ragioni di approfondimento né di esame puntuale.

#### *d) Gli esiti del metodo di lavoro in alcuni settori*

Il metodo di lavoro che si è esposto ha portato a significativi esiti, sia nell'interlocuzione con la Corte, sia nell'individuazione di tematiche rilevanti, anche di carattere processuale e ordinamentale, emerse dal rapporto con gli uffici di merito. Se ne darà ora qualche esempio.

##### *d.1) Il diritto delle persone e della famiglia*

Il diritto delle persone e della famiglia ha rappresentato una delle aree tematiche nelle quali l'intervento propulsivo della Procura generale si è sviluppato con maggiore incisività.

Il tema dell'affidamento dei figli e le numerose questioni ancora aperte (figli maggiorenni non economicamente autosufficienti, contribuzione diretta, spese straordinarie, assegnazione della casa familiare) hanno impegnato la Procura generale nella elaborazione di contributi caratterizzati da una ponderata valutazione delle ricadute sugli assetti patrimoniali ed economici tra i coniugi e dalla contemporanea esigenza di assicurare ai figli la permanenza nell'ambiente domestico in cui sono cresciuti e dove si incentrano interessi ed abitudini della famiglia.

La complessità delle situazioni familiari e delle relative tematiche giuridiche ha comportato significativi sviluppi interpretativi. Si pensi al recente arresto delle Sezioni Unite che – in sintonia con le richieste dell'Ufficio – hanno ritenuto incompatibile con l'ordine pubblico il riconoscimento di una pronuncia straniera, la quale aveva riconosciuto lo *status* di genitore ad un adulto di sesso maschile senza che il richiedente avesse alcun legame genetico/biologico con il piccolo nato da maternità surrogata (sentenza n. 12193 del 2019).

Le Sezioni Unite, con una decisione caratterizzata da molti elementi di novità, hanno attribuito priorità al quadro dei valori costituzionali ed europei secondo il sistema di tutela dei diritti fondamentali (sistema multilivello), procedendo altresì ad una necessaria valorizzazione delle norme ordinarie attuative dei principi fondamentali della Costituzione.

Le norme della legge n. 40 del 2004 (definita “costituzionalmente necessaria”) sono state valorizzate per integrare e completare la nozione di ordine pubblico; si tratta di norme che vietano e sanzionano penalmente la gestazione per altri e sono poste «*a regola e presidio di beni fondamentali*» quali la dignità umana (tutelata in costituzione) della gestante.

La Corte ha precisato che solo all'interno della disciplina legislativa dell'adozione, e attraverso il ricorso a strumenti giuridici quali l'adozione in casi particolari (art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983), può realizzarsi un progetto genitoriale privo di legami biologici.

Non va poi dimenticato che in questo settore (il diritto delle persone e della famiglia) sono prevedibili sviluppi ulteriori della giurisprudenza, sia in relazione al binomio genitorialità biologica/genitorialità intenzionale, sia in relazione alla elaborazione e alla compatibilità costituzionale di un quadro variegato e disomogeneo degli *status* relativi alla filiazione.

Il ruolo della Procura generale, in questo contesto, sarà destinato ad accrescersi per la necessaria elaborazione di interventi, da porre quale utile base di supporto e quale garanzia di legalità nella soluzione di fattispecie non ricostruibili facendo uso del solo corredo normativo vigente.

In questa direzione, può essere menzionato il tema della fecondazione assistita *post mortem*.

La ricostruzione sistematica del quadro normativo di fondo, per la necessità di inquadrare la condizione giuridica del figlio nato a seguito di fecondazione omologa dopo la morte del padre, ha reso indispensabile valutare se l'attribuzione di paternità in favore del marito (deceduto) potesse avvenire sulla sola base dei criteri presuntivi stabiliti dalle norme tradizionali del codice civile (artt. 231-233 c.c.) o se potessero soccorrere anche le previsioni contenute nella legge n. 40 del 2004, con particolare riferimento alle disposizioni che valorizzano il consenso al concepimento realizzato mediante la procreazione assistita per via medica.

L'intervento scritto è stato incentrato sulla rigorosa interpretazione dell'art. 8 della citata legge n. 40, norma dedicata alle nascite da procreazione assistita con genitori viventi, la cui interpretazione si è rivelata complessa e articolata.

La decisione (Cass. civile, sez. I, sentenza 15 maggio 2019, n. 13000) ha applicato in via estensiva la disciplina contenuta nella legge n. 40 del 2004 (e il corrispondente *status* giuridico di "nato") anche se la nascita è avvenuta oltre i trecento giorni dallo scioglimento del matrimonio conseguente alla morte del padre.

Si è trattato della prima decisione di legittimità nella materia della fecondazione *post mortem* e la Procura generale ha avvertito l'esigenza di una ricostruzione sistematica delle norme vigenti, mettendo in evidenza anche i numerosi e possibili risvolti critici derivanti da una interpretazione estensiva e dilatata delle norme della legge n. 40 del 2004. Ancora una volta si sente la necessità che su questioni così delicate si abbia un tempestivo intervento delle Sezioni Unite.

#### *d.2) La protezione internazionale*

L'avvio delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione

internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea presso i Tribunali distrettuali e la contemporanea eliminazione del giudizio di appello, per effetto del decreto legge n. 13 del 2017 (c.d. decreto Minniti-Orlando), convertito dalla legge n. 46 del 2017, ha comportato un notevole incremento dei ricorsi ed una parallela introduzione – in sede di legittimità – di numerose e rilevanti tematiche riguardanti la protezione internazionale.

La successiva adozione del decreto legge n. 113 del 2018, convertito dalla legge n. 132 del 2018 (che ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina dell'immigrazione con l'eliminazione, nella normativa generale, di ogni riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari), ha a sua volta costituito occasione per l'esame di delicate questioni relative al regime di protezione umanitaria e al diritto intertemporale applicabile, in assenza di disposizioni transitorie.

Sul tema, meritano di essere segnalati alcuni recenti interventi scritti (requisitoria del 15 gennaio 2019 e requisitoria del 24 settembre 2019) che hanno esaminato in maniera approfondita le disposizioni introdotte dal decreto legge n. 113 del 2018 anche al fine di valutare, data la assoluta novità della questione giuridica, l'impatto (di natura intertemporale) con le situazioni giuridiche pendenti, nelle quali il diritto può dirsi già entrato a far parte delle situazioni soggettive (con valenza sostanziale e di rilevanza costituzionale) invocabili dallo straniero entrato nel territorio nazionale.

La problematica giuridica è stata inquadrata nell'ambito dei diritti fondamentali (di matrice umanitaria) che riguardano lo stato delle persone e che trovano evidenti ed importanti legami in principi di rilevanza costituzionale quali la garanzia di “diritti inviolabili dell'uomo” e la realizzazione del “pieno sviluppo della persona umana” esplicitati nei primi due articoli della Costituzione.

In questo contesto, la peculiare natura del diritto (alla protezione umanitaria) e la sua indiscutibile rilevanza è stata ritenuta tale da integrare una condizione giuridica di esistenza precedente persino il suo effettivo accertamento.

È questa la ragione per cui si è ritenuto non corretto parlare di un “riconoscimento” (del diritto e del correlato *status*) ma di “accertamento” del diritto e dello *status* di protezione, trattandosi di situazioni sostanziali che preesistono e che hanno una autonoma valenza giuridica, ancor prima che il soggetto decida concretamente di invocare l'applicabilità del diritto.

Di conseguenza, si è affermato come il diritto alla protezione umanitaria, che sia già entrato a far parte del corredo individuale dei diritti (per effetto della normativa vigente al momento in cui la persona di nazionalità straniera abbia formalizzato la domanda di protezione), non può essere dimidiato, o diversamente interpretato, o eliminato sulla base di una normativa sopravvenuta che non ha regolato il regime transitorio.

Tali considerazioni, variamente argomentate nelle citate requisitorie, hanno contribuito in modo determinante alla elaborazione del principio di diritto poi enunciato dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 29460 del 2019.

La decisione su menzionata, nell'escludere l'applicazione in via retroattiva della nuova disciplina, ha condiviso le originarie impostazioni suggerite dalla Procura generale relative alla non immediata applicazione del decreto legge n. 113 del 2018 nella parte in cui ha abrogato l'art. 5, comma 6, del T.U. in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998) – norma che consentiva anche alle Commissioni territoriali di riconoscere al richiedente asilo la protezione umanitaria, se rifiutata la protezione internazionale (rifugio politico o protezione sussidiaria).

Ne consegue che le domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge dovranno essere esaminate secondo la previgente normativa, con diritto al rilascio, se riconosciuta la tutela umanitaria, ad un permesso di soggiorno per “casi speciali”, di durata biennale e convertibile alla sua scadenza.

L'elaborazione dell'Ufficio ha riguardato anche i presupposti della protezione umanitaria con una valorizzazione dell'integrazione sociale, in attuazione dell'art. 2 della Costituzione e dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (da qui in avanti indicato con l'acronimo “CEDU”, affermando la necessità di una comparazione della situazione d'integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza con il rischio di violazione dei diritti fondamentali in caso di rientro nel Paese di origine. Si tratta di diritti fondamentali che non costituiscono un catalogo chiuso.

Altro filone da segnalare, nell'ambito del ruolo propulsivo svolto dalla Procura generale, è quello relativo alla valutazione delle situazioni di apolidia, in relazione ai diritti di permanenza nel territorio e ai provvedimenti di espulsione legati a casi di pericolosità sociale.



Nell'intervento spiegato a cura della Procura generale si è evidenziato che anche le Nazioni Unite hanno sempre raccomandato ai singoli Stati di attuare correttamente la Convenzione di New York del 1954 e di legiferare in modo tale da assicurare una protezione effettiva alle persone che si trovino in tale peculiare situazione; inoltre, si è sottolineato come la legislazione italiana, pur attenta ad evitare la creazione di nuovi apolidi, sia carente di una disciplina organica per la protezione delle persone prive di qualsiasi cittadinanza.

La mancanza di una normativa puntuale rende spesso complessa la soluzione di alcune questioni giuridiche in materia di apolidi o di richiedenti lo *status* di apolidi, dal momento che tali questioni devono essere risolte in via interpretativa, richiamandosi alle norme internazionali o alle disposizioni interne in materia di stranieri.

Si è concluso pertanto, al fine di demarcare la linea di applicabilità della Convenzione, che ogni individuo le cui condizioni soddisfino i requisiti enunciati nell'articolo 1 della stessa Convenzione del 1954 è da considerarsi apolide.

Il riconoscimento di apolidia che consegue alla sentenza di un giudice ha natura meramente dichiarativa e non costitutiva, con la conseguenza che lo *status* dovrà applicarsi retroattivamente dalla data in cui le condizioni si sono verificate.

In applicazione delle argomentazioni suddette, trattandosi di una questione nella quale appariva opportuno che la Corte di cassazione dettasse criteri interpretativi certi, volti a favorire l'uniforme applicazione e l'unità del diritto oggettivo, la Procura generale ha formulato il principio di diritto da applicare alle fattispecie di apolidia di fatto nei seguenti termini: *“ai fini della espulsione di un apolide non è possibile procedere se non nella ipotesi contemplata dall'art. 31 della Convenzione di New York, ovvero nei casi di documentata sussistenza dei motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico; tale normativa si estende, in via analogica, anche alle situazioni di apolidia di fatto e/o nelle more del procedimento per accertare lo stato di apolidia qualora la situazione del soggetto fosse già emergente dalle informazioni e dalla documentazione delle Autorità pubbliche competenti dello Stato italiano, di quello di origine o di quello verso il quale potesse ravvisarsi un collegamento significativo con il soggetto interessato”*.

Tale principio di diritto è scaturito inevitabilmente dalla considerazione dei valori costituzionali di protezione della persona nel raccordo con i principi della Convenzione citata, che prevede una istruttoria adeguata tale da consentire alla persona di difendersi e di farsi difendere prima che l'espulsione sia eseguita, nonché di accordargli un termine ragionevole per consentirgli di farsi ammettere in un altro Stato, fatta salva la facoltà di applicare misure di ordine interno.

Del resto, là dove non si dia seguito a tale principio di diritto potrebbe verificarsi una condizione formale di non eseguibilità dei provvedimenti di espulsione.

La prima sezione civile della Corte di cassazione, con la sentenza n. 16489 del 19 giugno 2019, ha recepito integralmente il principio di diritto esplicitato dalla Procura generale.

Il settore della protezione internazionale, per l'incremento esponenziale dei ricorsi e per l'avvicinarsi delle diverse regolamentazioni normative, è stato oggetto di riflessione e di approfondimento nel tentativo costante di armonizzare la giurisprudenza nazionale e di affermare l'intramontabile valore dei diritti umani nel quadro dei principi costituzionali e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va infine rilevato che l'analisi della provenienza dei ricorsi che pervengono in Cassazione suscita domande, la cui risposta richiede un approfondimento, sia statistico, sia di analisi della tipologia di ricorsi nel merito. Risultano infatti diversità non giustificabili nella provenienza dei ricorsi, tali da indicare approcci radicalmente diversi nel merito, che stentano ad essere riconosciuti. Appare difficilmente comprensibile che – a fronte di numeri sostanzialmente corrispondenti nei vari distretti nell'iscrizione dei ricorsi in primo grado – vi siano differenze che superano di molte volte il 100%. Ciò sembra indice di diversità di approccio al tema e dunque di non prevedibilità della decisione, quando questa venga vista a livello globale. Il tema sarà oggetto di approfondimento, anche sotto il profilo dei criteri di impugnazione del pubblico ministero.

### *d.3) Diritto del lavoro*

In questo ambito, di “naturale” rilievo generale, l'Ufficio si è espresso in relazione a questioni aperte, indotte dalla più recente legislazione; se ne enunciano le più significative.

Su conformi conclusioni della Procura generale, la Corte di cassazione, a partire dal 2016 (con la sentenza n. 6575) ha posto le corrette premesse per un sistematico approfondimento della portata applicativa del diritto antidiscriminatorio, in particolare in materia di licenziamenti, ambito rispetto al quale la tutela, dopo gli interventi riformatori della legge n. 92 del 2012 (c.d. legge Fornero) e poi del decreto legislativo n. 23 del 2015 (c.d. *Jobs act*) assume particolare pregnanza e significatività, rappresentando una delle ormai residuali ipotesi di tutela reintegratoria per il lavoratore che perde il posto di lavoro.

Sul tema, inoltre, sono da segnalare le problematiche, in precedenza non esplorate in modo sistematico, riguardanti il riparto degli oneri di prova e la valenza della prova statistica nel campo della discriminazione sindacale, oggetto di una requisitoria scritta per l'udienza del 23 maggio 2019, le cui conclusioni sono ora riscontrate dalla pronuncia della Corte (Sezione lavoro, sentenza n. 1 del 2020).

Ulteriore ambito di discussione aperta riguarda poi l'individuazione della portata delle tutele riservate alla condizione personale dei portatori di *handicap*, secondo il particolare regime introdotto in adempimento degli obblighi imposti dalla Direttiva 78/2000/CE del 27 novembre 2000, sulla parità di trattamento in materia di occupazione, là dove ricorrano casi di licenziamento intimato per sopravvenuta inidoneità fisica alle mansioni. La giurisprudenza della Corte sembra necessitare di ulteriori approfondimenti circa l'effettiva esigibilità dal datore di lavoro di quei "ragionevoli accomodamenti organizzativi" di cui all'art. 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 216 del 2003, in grado di consentire al lavoratore portatore di *handicap* di rendere ugualmente una utile prestazione, così scongiurando la perdita del posto di lavoro: questo Ufficio, verificate le incertezze interpretative delle decisioni precedenti, ha proposto con requisitoria scritta depositata *ex art.* 378 c.p.c. una lettura che sfugga alla riduttività di una interpretazione abrogatrice della norma, chiedendo alla Corte di individuare un ambito di ragionevolezza all'interno dello spazio di operatività dello *ius variandi* consentito al datore di lavoro dall'art. 2103 c.c., in particolare nella versione introdotta dalla riforma del *Jobs act* (questione discussa nella udienza del 19 novembre 2019).

Ancora, la giurisprudenza di legittimità risulta già essersi fatta carico del tema emergente delle tutele riservate ai lavoratori in regime di collaborazione

etero-organizzata, avendo portato alla pubblica udienza la controversia avente ad oggetto il riconoscimento della estensione anche ai c.d. *riders* delle tutele del lavoro subordinato, pur in presenza di nuove e spersonalizzate modalità organizzative della prestazione, determinate da una piattaforma informatica cui è demandata l'assegnazione dei compiti ai singoli ed il controllo dei tempi e modi di adempimento. Il campo applicativo è senz'altro destinato ad ampliarsi a seguito della riforma della normativa che originariamente aveva disciplinato queste speciali collaborazioni (legge n. 128 del 2019): numerosi i profili che richiedono la puntuale definizione dell'estensione delle tutele, in particolare per ciò che concerne quelle in materia di illegittimo licenziamento, stante la non esplicita previsione legislativa.

I primi approcci interpretativi al nuovo regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo, introdotto dal decreto legislativo n. 23 del 2015, mostrano una condivisibile intenzione rivolta a fornire al testo legislativo, fortemente orientato nel senso di una ulteriore, drastica riduzione dello spazio valutativo riservato al giudice del lavoro (riduzione che comunque nella pronuncia della Corte costituzionale n. 194 del 2018 ha già trovato aperta sconfessione), una interpretazione sistematica che tenga conto anche della elaborazione compiuta nel vigore della precedente normativa. È questo il caso del riconoscimento della tutela reintegratoria in caso di licenziamento per giusta causa intimato in assenza di ogni valenza disciplinare per fatti materiali comunque oggettivamente sussistenti (Cass., sent. n. 12174 del 2019): ovvero, per altri versi, in ordine alla preclusione della applicazione del nuovo sistema anche ai contratti a termine oggetto di conversione giudiziaria, con effetto *ex tunc*, successiva all'entrata in vigore della riforma, e ciò secondo una lettura costituzionalmente orientata del testo di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 23 del 2015.

#### *d.4.1) Il diritto dell'insolvenza e della crisi di impresa*

Si tratta di un settore di grande rilevanza che – negli ultimi anni – ha inciso profondamente nella realtà del Paese, passando attraverso la stagione della crisi economica che, dal 2008 in poi, ha caratterizzato il diritto concorsuale, facendogli assumere una enorme rilevanza sociale oltre che giuridica.

La materia fallimentare, per la gran parte a causa dei ripetuti interventi legislativi, non è stata oggetto di indirizzi giurisprudenziali “sedimentati” tanto che, nella prassi, alcune rilevanti questioni, oltre ad essere oggetto di vivace dibattito dottrinale, sono state affrontate dalla giurisprudenza di merito con soluzioni non sempre omogenee.

In questo settore, la copiosa elaborazione della Corte di cassazione ha contribuito, negli ultimi anni, a fornire una lettura di numerosi istituti in chiave sistematica, così favorendo l’obiettivo di rendere organica e, per quanto possibile, “certa” la soluzione di spinose problematiche che assumono un rilievo applicativo centrale.

La consapevolezza della grande difficoltà interpretativa del diritto della crisi di impresa – quale riformato dai ripetuti interventi del legislatore – ha impegnato la Procura generale nell’intento di garantire la “nomofilachia” e di assicurare una tendenziale ed estesa uniformità degli indirizzi interpretativi sparsi sul territorio nazionale.

In questo ambito, meritano di essere segnalati alcuni temi centrali, oggetto di numerose requisitorie scritte ed orali:

- ammissibilità da parte di qualsiasi controinteressato del reclamo *ex art. 36 l.fall.* avverso il progetto – predisposto dal curatore – di riparto, anche parziale, delle somme disponibili, e di quello *ex art. 26 l.fall.* contro il decreto del giudice delegato che abbia deciso il primo reclamo (questione di massima di particolare importanza);
- giurisdizione del giudice ordinario a decidere l’azione di responsabilità esercitata, *ex art. 146, comma 2, l.fall.*, dal curatore del fallimento di una società c.d. “in house” nei confronti degli amministratori, dei componenti degli organi di controllo e del direttore generale della stessa;
- nozione di impresa in difficoltà e indizi dello stato di insolvenza: sono stati ribaditi – anche in prospettiva della imminente applicazione della riforma di cui al *Codice* recato dal decreto legislativo n. 14 del 2019 – i criteri per individuare lo stato di insolvenza, la sua dimensione, non solo statica, e le regole probatorie sulla situazione di impotenza strutturale, e non transitoria, al soddisfacimento delle obbligazioni;
- individuazione dei soggetti “fallibili” (questioni correlate alla possibilità di aprire una procedura concorsuale a carico di società a partecipazione pubblica ovvero ai danni di imprenditori individuali preposti al controllo di

- gruppi di società e aventi posizione di direzione e coordinamento così incisiva da consentire di ascriverli nella categoria delle *holding* individuali);
- casi e questioni riguardanti il concordato preventivo: è stata dedicata una speciale attenzione
    - I. all'elaborazione giurisprudenziale sui criteri sistematici inerenti l'ammissibilità del concordato preventivo e la prededucibilità dei crediti – non solo professionali – in caso di successiva dichiarazione di fallimento;
    - II. alla revocabilità del voto espresso dal creditore e alla revocabilità del concordato preventivo in caso di pagamento non autorizzato dal giudice di un debito scaduto eseguito in data successiva al deposito della domanda;
    - III. ai profili processuali in tema di rapporto tra procedura di composizione negoziata della crisi e fallimento, individuando quale debba essere (in sede di reclamo *ex art. 18 l.fall.*) l'ordine logico-giuridico da seguire nell'esame delle censure;
  - casi e questioni in materia di sovraindebitamento: omologabilità del piano del consumatore per la soluzione che preveda una dilazione dei pagamenti di significativa durata, anche superiore al quinquennio; ammissibilità del ricorso per cassazione avverso il decreto con cui il Tribunale respinge il reclamo proposto contro la decisione di rigetto della domanda di apertura della liquidazione del patrimonio del sovraindebitato;
  - casi e questioni riguardanti l'azione revocatoria fallimentare: è stato riservato un ampio spazio agli orientamenti in tema di revocatoria fallimentare, tenendosi conto sia della decisione con cui le Sezioni Unite hanno individuato i limiti alla esperibilità delle azioni revocatoria ordinaria e fallimentare nei confronti del debitore già fallito, sia della necessità di rimarcare l'ambito di applicabilità della esenzione dall'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nei casi di pagamenti effettuati in ossequio “ai termini d'uso”;
  - questioni in tema di opposizione allo stato passivo: si tratta di uno dei settori in cui più diffusamente si articola il contenzioso fallimentare.

A tale proposito, è stata approfondita la questione che ha consentito di individuare i criteri per stabilire quando la documentazione, già prodotta dinanzi al giudice delegato dal creditore istante, possa essere utilizzata in sede di opposizione *ex art. 98 l.fall.* nei casi in cui la parte opponente non avesse provveduto al suo tempestivo deposito nel giudizio di opposizione.

Da ultimo, meritano di essere menzionati gli interventi, svolti a proposito della applicabilità dell'art. 72-*quater* l.fall. ai contratti di *leasing* risolti in data anteriore al fallimento dell'utilizzatore.

Nella soluzione di tale complessa questione è stata sollecitata la rimessione alle Sezioni Unite perché il superamento del tradizionale e consolidato orientamento giurisprudenziale (impennato sull'art. 1526 c.c. e sul chiaro dato testuale della legge fallimentare) che ha consentito di disciplinare per anni e sino a oggi la materia controversa, esige ora un approfondimento più ampio, anche in relazione a una nuova interpretazione storico-evolutiva proposta in alcune pronunce (Cass., sentenze nn. 8980, 12552 e 18543 del 2019) quale soluzione per rendere operante la sopravvenuta disciplina legislativa (non atta a regolare la fase temporale in cui sorgeva e si esauriva il rapporto contrattuale di *leasing* oggetto dei giudizi), con la valorizzazione della disciplina sopravvenuta sul "mercato e la concorrenza" (legge n. 124 del 2017).

Nello svolgimento della propria funzione, la Procura generale ha sollecitato la necessità di un indirizzo uniforme anche per evitare il ricorso a prassi sparse e soluzioni differenziate da parte dei giudici di merito che seguono, per un verso, l'orientamento consolidato ultraventennale e, per altro verso, le tre innovative sentenze della Corte di cassazione con decisioni molto diverse tra loro sul territorio nazionale.

In conclusione, nell'ambito del diritto della crisi di impresa, l'attività della Procura generale si è orientata verso la necessità di cogliere in ogni fattispecie la sua rispondenza al sistema di diritto, così da garantirne l'uniformità di applicazione sul territorio nazionale.

Il quadro delle procedure concorsuali è strettamente correlato con la crisi economica e, in tale settore, una uniformità interpretativa può costituire un benefico effetto nell'ottica del risanamento imprenditoriale ed anche di una giustizia di qualità.

#### *d.4.2) Il potere di azione e di intervento del pubblico ministero*

La normativa che attualmente regola la crisi di impresa ritaglia un ruolo impegnativo per l'ufficio del pubblico ministero ed impone un costante coordinamento con i Tribunali fallimentari e con i giudici delegati, al fine di armonizzarne i compiti e le funzioni reciproche.

Il pubblico ministero opera nel settore delle procedure concorsuali in un ambito di grande rilevanza sia per quanto concerne l'intervento nel processo civile, sia per quanto concerne l'esercizio dell'azione penale. Basti pensare che i procedimenti penali fallimentari costituiscono ancora un'ampia porzione del diritto penale commerciale vivente e che l'azione del pubblico ministero è destinata ad assumere un riflesso significativo tanto sul piano dell'esercizio della giurisdizione penale quanto sul concreto atteggiarsi della procedura concorsuale.

Di qui la messa a punto, in numerose requisitorie, dell'ampiezza e dei contenuti che assumono la legittimazione e i poteri di intervento dell'organo requirente, secondo le norme-base degli artt. 6 e 7 l.fall., secondo una posizione, recepita integralmente da varie decisioni della Corte di cassazione (da ultimo, ordinanza n. 646 del 2019), che è particolarmente importante perché conferisce al pubblico ministero una legittimazione non ristretta al solo procedimento penale ma agganciata a diversi ambiti. Si pensi ai c.d. reati-spia, dai quali desumere indicazioni sullo stato di decozione dell'impresa.

Del resto, l'art. 38, comma 1, del *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* si muove proprio in questa direzione, codificando un ampliamento della legittimazione del pubblico ministero nella richiesta di liquidazione giudiziale (“*il pubblico ministero presenta il ricorso per l'apertura della liquidazione giudiziale in ogni caso in cui ha notizia dell'esistenza dello stato di insolvenza*”).

Nel futuro dunque si dovranno fare i conti con un nuovo ruolo del pubblico ministero, sia in relazione alla richiesta di apertura della liquidazione giudiziale (v. *infra*), sia in relazione alla gestione della crisi pre-insolvenza.

Ancora, nell'ambito della legittimazione del pubblico ministero a chiedere il fallimento, la Procura generale ha sostenuto come la rinuncia alla domanda di concordato preventivo con riserva, formulata dal debitore nel corso della fase di ammissione al procedimento, non impedisca al pubblico ministero, prima che il Tribunale dichiari l'inammissibilità della detta domanda, di avanzare una richiesta di fallimento dell'imprenditore, in ragione della ritenuta sua insolvenza di cui sia venuto a conoscenza a seguito della comunicazione *ex art. 161*, comma 5, l.fall. (Cass., Sez. I, sent. n. 27200 del 2019).

La Procura generale, in sintesi, ha posto grande attenzione alla configurazione di un ruolo attivo del pubblico ministero, nel quale trovasse spazio



l'ampia legittimazione della parte pubblica anche a beneficio degli interessi collettivi sempre coinvolti nella gestione delle insolvenze e nelle crisi di impresa.

Tuttavia, il nuovo impianto legislativo, nel recepire l'esigenza sociale alla conservazione ed alla continuità dell'azienda, e la nuova previsione del secondo comma dell'art. 2086 del codice civile, rubricato "Gestione dell'impresa", determineranno un nuovo assetto culturale ed organizzativo degli uffici di Procura addetti alla materia della crisi d'impresa.

La Procura generale, sin da ora, è chiamata a riflettere e coordinare gli uffici sparsi sul territorio nazionale per contribuire alla realizzazione delle finalità della legge e per garantire il funzionamento efficace dei nuovi meccanismi di controllo anticipato.

#### *d.4.3) L'emersione tempestiva dell'insolvenza. Il ruolo propulsivo della Procura generale*

L'emersione tempestiva dell'insolvenza, con gli anni, è divenuta uno degli obiettivi strategici nel settore del diritto e dell'economia.

Nel passato, la logica prioritaria del diritto concorsuale era quella di eliminare l'impresa insolvente dal mercato, quasi a voler scongiurare il pericoloso contagio tra le imprese sane. Una concezione tanto ostile all'impresa e, ancor prima, al fallito da poter essere condensata in sole tre parole racchiuse nella celebre formula della seconda metà del trecento: "*decoctor ergo fraudator*".

La crisi di impresa, considerata come pericoloso elemento perturbatore, generava la risposta ferma dell'ordinamento con una disciplina sanzionatoria delle procedure concorsuali, sovente di carattere penale.

Con il tempo la logica è cambiata e l'intento è stato quello di preservare il valore della continuità aziendale con una ristrutturazione precoce e con la scelta di operare direttamente sul piano imprenditoriale-societario, favorendo un adeguato assetto organizzativo e prediligendo soluzioni negoziate della crisi.

L'interesse degli organismi sovra-nazionali a regolare le procedure concorsuali è sorto negli anni della crisi economica – causata dai mutui *subprime* – ed è stato alimentato dalla convinzione che dalla regolamentazione preventiva dell'insolvenza e dalla protezione dei creditori potessero derivare effetti positivi sulla stabilità del sistema finanziario ed economico.

Anche l'Unione europea, negli ultimi anni, ha dedicato grande attenzione alla disciplina dell'insolvenza, inizialmente indicando ai legislatori nazionali un nuovo approccio per i fallimenti delle imprese (Raccomandazione del 12 marzo 2014, n. 1349) per poi selezionare con la proposta di direttiva del 22 novembre 2016 importanti principi a beneficio delle legislazioni dei Paesi membri.

Il percorso che, negli anni, ha condotto alle numerose riforme della legge fallimentare è nato dalla filosofia di approccio tempestivo alla crisi d'impresa, con l'intento di scongiurare l'insolvenza, di avviare il risanamento e di generare un benefico effetto di irradiazione, che avrebbe reinserito la singola impresa nel sistema economico.

Da questo percorso sono nate le modifiche normative introdotte dal decreto legislativo del 12 gennaio 2019 n. 14, *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), le quali, oltre ad introdurre una riforma di sistema nella materia che ne forma oggetto, hanno il merito di avere allineato il diritto concorsuale nazionale alla normativa europea, curando una tecnica di elaborazione normativa conforme a modelli *standard* elaborati in sede internazionale; il sistema italiano della crisi d'impresa, per effetto di questi interventi, sembra avere, almeno in parte, superato l'isolamento che lo caratterizzava.

Il 26 giugno 2019, poi, a conclusione del percorso avviato qualche anno prima all'interno dell'Unione europea, è stata pubblicata la direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza), riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la Direttiva (UE) 2017/1132.

Nella direttiva è stata rimarcata l'esigenza di garantire *«alle imprese e agli imprenditori sani che sono in difficoltà finanziarie la possibilità di accedere a quadri nazionali efficaci in materia di ristrutturazione preventiva che consentano loro di continuare a operare, agli imprenditori onesti insolventi o sovra-indebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l'esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo, e a conseguire una maggiore efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, in particolare attraverso una riduzione della loro durata»*.

L'impresa non costituisce solo una esperienza individuale, ristretta nel mondo dell'imprenditore, ma travalica questo mondo per diramarsi nella società e per divenire un vero e proprio sistema sociale che genera responsabilità in capo a coloro che la dirigono e che non si fermano al ristretto ambito della gestione proprietaria.

La *corporate social responsibility* non è più solo un ideale ma ha trovato corpo e spessore nelle legislazioni degli Stati, europei e non, per ricordare che da una accurata gestione imprenditoriale derivano inevitabili effetti (positivi o negativi) sulla società e sull'economia.

L'innalzamento del livello di specializzazione tecnica ed il mutamento del quadro di riferimento culturale e sociale inevitabilmente configurerà un nuovo volto dei magistrati che si occuperanno della materia commerciale e della crisi d'impresa.

Il pubblico ministero, senza dubbio, sarà tra i protagonisti più attivi del cambiamento culturale introdotto dalla riforma del sistema civile-concorsuale.

Il ruolo e le funzioni del pubblico ministero subiranno un grande cambiamento rispetto al passato. Non più solo un ruolo formale ma un ruolo centrale ed effettivo, finalizzato ad una tempestiva emersione della crisi.

Il Codice, nel delineare un nuovo assetto normativo, ha inevitabilmente configurato un nuovo modello, o per meglio dire, un nuovo "statuto", al quale il pubblico ministero dovrà ispirarsi nell'esercizio della propria azione investigativa e di impulso al procedimento penale.

Il pubblico ministero sarà chiamato a confrontarsi e a districarsi tra la legge fallimentare e le nuove norme e, in questo contesto, la Procura generale, quale ufficio di vertice, dovrà assumere un ruolo attivo di propulsione e di coordinamento nel passaggio dalla legislazione vigente alla legislazione riformata.

In particolare, il centro delle nuove norme si sposterà dall'analisi investigativa, concentrata sulla declaratoria di fallimento (liquidazione giudiziale), alle fasi anteriori dell'impresa in crisi.

Né si può ignorare che il legislatore, già qualche anno addietro, operava in questa direzione nel confezionare il Codice antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011), dove si preoccupava – oltre che di sconfiggere la criminalità organizzata – anche del dato economico-sociale finalizzato a preservare il patrimonio nell'ottica di una continuità aziendale benefica, epurata dagli interessi criminali.

Significativo è lo strumento dell'amministrazione giudiziaria regolato dall'art. 34 del citato Codice antimafia e delle norme successivamente introdotte dalla legge n. 161 del 17 ottobre 2017.

Ecco che si giunge all'essenza della nuova normativa della crisi d'impresa, tutta incentrata sulla distinzione tra crisi "reversibile" ed insolvenza (quest'ultima intesa come una perdita definitiva del valore positivo costituito dalla continuità aziendale).

Lo stato di "crisi" viene finalmente definito dal legislatore italiano come "lo stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore, e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate".

L'approfondimento di queste nozioni aziendalistiche non potrà più restare oscuro ai magistrati perché dalla distinzione tra "crisi" ed "insolvenza" dipenderanno i futuri interventi di risanamento imprenditoriale. Il successo del risanamento, a sua volta, sarà legato a stretto filo ai mutati ambiti di azione e di intervento della magistratura specializzata e ad un mutato ruolo dell'ufficio del pubblico ministero.

L'ufficio del pubblico ministero, in questo quadro d'insieme, acquisirà nuove e particolari competenze nella rilevazione dell'insolvenza, e ancor prima nella situazione di pre-insolvenza, divenendo il potenziale controllore (della legalità) delle procedure concorsuali o negoziali.

Si tratta di un assetto nuovo, che esige uno sforzo intenso e che chiama l'ufficio del pubblico ministero a una conoscenza approfondita delle ragioni della crisi economica: un pubblico ministero attivo non solo sul fronte della repressione, ma attento a un ruolo propulsivo nella delicata fase interlocutoria e preventiva, cioè la fase dedicata a gestire le situazioni di pre-crisi e crisi imprenditoriale.

L'analisi investigativa in materia concorsuale è destinata così a subire profonde trasformazioni: anticipando il raggio di azione del pubblico ministero nella fase anteriore alla decozione saranno inevitabilmente ampliati i suoi potenziali ambiti di azione e/o di intervento.

Da qui potrà scaturire un nuovo modello del pubblico ministero: quello di controllare e monitorare, nell'ambito della legalità, la corretta gestione della crisi.

Da tali poteri scaturiranno significative responsabilità correlate al dovere di una conoscenza approfondita (anche aziendalistica) delle ragioni della crisi

al fine di prevenire una indiscriminata azione repressiva nella fase di insolvenza non conclamata e di consentire una possibilità tecnica di dialogo con le parti coinvolte nelle procedure concorsuali.

Il risultato sarà quello di re-immettere nel mercato le imprese che sapranno cogliere quella che, in gergo tecnico internazionale, è stata definita la “seconda opportunità”.

La Procura generale, a sua volta, dovrà sperimentare nuovi ambiti di coordinamento e di azione per favorire il dialogo tra gli uffici del pubblico ministero e gli organi delle procedure concorsuali, che entreranno nuovamente nel merito delle istanze di composizione o regolazione delle crisi aziendali, valutandone la fattibilità.

Si tratta dunque di facilitare e di raccordare l’azione degli Uffici di Procura sul territorio nazionale per far sì che queste attribuzioni si riflettano anche sul piano dell’organizzazione dell’ufficio e della preparazione professionale dei magistrati addetti a questo delicato compito. Essi dovranno comprendere e praticare la radicale differenza di ruolo, rispetto al più tradizionale compito di investigazione a fini di esercizio dell’azione penale.

Non a caso, negli anni, si è assistito – con sempre maggiore frequenza – all’elaborazione di modelli di cooperazione tra gli uffici giudicanti e requirenti proprio nell’intento di coordinare gli interventi nella materia delle procedure concorsuali.

In conclusione, l’attività giurisdizionale non potrà fare a meno di dotarsi delle capacità tecniche di selezione: la distinzione tra le imprese ancora competitive e le imprese senza possibilità di sopravvivenza, destinate ad una rapida liquidazione, contribuirà in larga parte a produrre i frutti di una economia basata su responsabilità sociale e su capacità di reinvestire nel mercato.

Da qui, con lo sguardo rivolto al futuro della società, la Procura generale intende partire per l’esercizio effettivo del ruolo di propulsione e di coordinamento dell’organizzazione dell’Ufficio, risorsa preziosa per l’attuazione delle norme e per la custodia della legalità nella materia commerciale e della crisi d’impresa.

#### *d.5) Il diritto tributario*

I dati forniti dall’ufficio statistico evidenziano come il flusso dei ricorsi in

materia tributaria (quasi la metà del contenzioso pendente presso la Corte di cassazione) resti “il grande problema” della Corte.

La selezione delle controversie, anche ai fini della individuazione del grado di rilevanza giuridica della fattispecie, si avvale delle funzioni esercitate dall’ufficio spoglio, di recente istituzione.

Tale ufficio tuttavia non è in grado di risolvere le molte anomalie connesse alla improba gestione della massa processuale indirizzata alla V Sezione civile della Corte di cassazione.

Nell’illustrazione delle attività svolte dalla Procura generale, in occasione della presentazione del Bilancio di responsabilità sociale (Roma, 15 marzo 2019), fu evidenziata – a proposito del processo tributario – la “difficoltà di organizzazione teorica”. Indubbiamente nell’anno in corso vi è stata, con il contributo dell’Ufficio, la risoluzione di controversie che si agitavano da tempo, come quella del mandato conferito ad avvocato del libero Foro, oppure la fusione societaria ed il pagamento dell’IVA nella quantificazione dell’imposta (*pro rata*) per i periodi antecedenti alla fusione societaria; infine, la questione, giunta per la prima volta all’esame della Corte di cassazione, riguardante i compensi indennitari percepiti da amministratori di sostegno che esercitano attività professionale e che non siano legati da vincoli familiari con l’amministrato.

Va tuttavia affermato che è necessario un approccio, basato sull’esame del contenzioso, sulla sua serialità e qualità, sulla sua origine, in maniera da poter affrontare l’anomalia costituita dalla preponderanza dei ricorsi tributari rispetto all’intera attività della Corte.

Questo lavoro potrà fornire materiale utile di valutazione anche al Legislatore, che ha agito sin qui con manovre di emergenza ma che si appresta a interventi di sistema.

*e) Il raccordo tra merito e legittimità. Le richieste di enunciazione del principio di diritto*

Si è detto (si veda il *report* in occasione del Bilancio sociale, Roma 28 febbraio 2019), “il senso più proprio del compito dell’Ufficio, nella materia civile, è quello di mettere a fuoco temi e questioni che non si limitino alla definizione del singolo caso ma che abbiano funzione di orientamento e di indi-

rizzo, valore di principio, capacità espansiva su una più ampia serie di situazioni e rapporti” e se, ancora in quella sede, si è enucleata questa specifica funzione rispetto alle altre, in quanto essa “suggella e scolpisce la funzione di partecipazione ai compiti di nomofilachia della Corte che il legislatore assegna al pubblico ministero presso la cassazione: si attribuisce al Procuratore generale il potere - dovere di esprimere una visione nell’interesse della legge, scissa rispetto alle posizioni e ancor più agli interessi concreti delle parti”, non può che ribadirsi quelle notazioni, alla luce anche dell’esperienza applicativa, che, come sottolineato, “propone un nuovo orizzonte culturale, denso di potenzialità pratiche”.

In questo ambito si focalizza infatti, nella misura più ampia, il raccordo tra la Procura generale e gli uffici (non solo requirenti) territoriali, in un percorso circolare di informazione e di rilevazione che, attraverso strumenti già in atto, permette alla Procura generale di offrire alla valutazione e all’elaborazione della Corte quei casi e quei temi che, pur di rilievo sociale-economico, altrimenti non pervenirebbero all’attenzione dell’ultima istanza, perché relegati in procedimenti che per esperienza, strutturazione, carattere non si collocano tra le vie di accesso alla legittimità. Gli esempi dei tempi più recenti sono molti: dalle procedure di volontaria giurisdizione al vasto territorio del processo esecutivo, dalle questioni in tema di tutele e in genere protezione dei soggetti deboli alle regole endosocietarie, dal diritto della famiglia alla disciplina di rapporti interprivati di massa ma sovente compresi nelle fasi pregiudizionali delle procedure di risoluzione alternativa. Non tutto il diritto perviene alla Corte e non tutto il diritto perviene *tempestivamente* alla Corte. L’iniziativa della Procura generale su questo terreno, non perimetrabile *a priori*, permette quindi di pervenire a precedenti e così a indirizzi di orientamento, là dove non vi sia agevole occasione di trattazione “ordinaria” attraverso i gradi del processo o anche là dove, pur possibile, tale punto di arrivo sia per definizione procrastinato mentre le esigenze di chiarificazione giuridica imporrebbero una indicazione immediata, tempestiva (si pensi a riforme di impatto sociale).

Particolarmente rilevante è la possibilità di individuare tempestivamente le controversie che, anche per non omogenei approcci interpretativi nel merito, rischiano di innescare contenziosi seriali. La rapida allerta consente così di avviare immediatamente a decisione la controversia, con particolare attenzio-

ne alla formulazione del principio di diritto, eventualmente ricorrendo anche all'art. 363 c.p.c. Tramite questo istituto, infatti, la Procura generale non è costretta a seguire il passo dei giudizi inscenati dalle parti, ma ne può anticipare la futura soluzione; recependo – dalle più svariate istanze della società civile, dell'Università, degli organismi professionali (cui la Procura generale ha indirizzato apposita nota), delle associazioni e dei singoli – gli spunti e le sollecitazioni che quelle istanze propongono.

Si è quindi, da un lato, istituita la modalità di accesso delle sollecitazioni di istituzioni pubbliche o private e di singoli attraverso una finestra dedicata nel sito *web* dell'Ufficio (sul quale poi vengono inserite le istanze proposte, le richieste formulate e le decisioni rese dalla Corte) e, dall'altro, si sono avviate interlocuzioni “istruttorie” con uffici pubblici e con strutture di diversa natura, per programmare una selezione stavolta libera dai limiti intrinseci del giudizio “da ricorso”.

In una sommaria rassegna delle iniziative già avviate e di quelle in corso di istruttoria, meritano una segnalazione, perché incidenti su una ampia area di casi pratici e sulla effettività della giurisdizione esecutiva: quella, in attesa di decisione, della immediata efficacia della estinzione dei gravami immobiliari al termine dell'esecuzione forzata; e quella, in elaborazione, relativa alla esatta determinazione della portata della riforma *ex lege* n. 11 del 2019 circa l'ordine di liberazione di immobili soggetti a espropriazione forzata.



## 2. IL SETTORE PENALE

### a) *Il ruolo della Procura generale*

La funzione svolta dall'Ufficio di Procura generale nel settore penale riflette la sua natura di ufficio requirente "nazionale", funzionalmente sovraordinato a quelli di merito e in stretto dialogo e collegamento con essi e di specifico organo requirente presso il giudice di legittimità. Rispetto ai requirenti di merito, la Procura generale è il vettore di nuove ermeneutiche da organizzare e rappresentare presso il giudice di legittimità, al fine di assicurare il dinamismo interpretativo necessario al sistema.

Al contempo, tuttavia, l'Ufficio è investito della responsabilità di una "nomofilachia delle prassi" in materia di uniforme esercizio dell'azione penale. La Procura generale della cassazione e le Procure generali possono operare efficacemente per realizzare la tendenziale uniformità di approccio all'azione, attraverso il riferimento anche al ruolo nomofilattico della Corte di cassazione. Il principio della prevedibilità dei provvedimenti adottati dalla giurisdizione – basilare per la certezza del diritto e per la piena attuazione dell'eguaglianza tra i cittadini – esige piena attuazione non soltanto rispetto alle sentenze dei giudici, ma anche rispetto alle determinazioni dei pubblici ministeri, nella fase procedimentale delle indagini. In tal senso, nevralgico appare il ruolo di raccordo della Procura generale con la magistratura inquirente di merito, demandatole specificamente dall'ordinamento giudiziario e dal codice di rito (si pensi alla risoluzione dei contrasti *ex artt. 54 ss. c.p.p.*) e rispetto alla quale questo Ufficio è chiamato non solo a recepire ed elaborarne istanze interpretative (oltre che organizzative), ma anche a promuovere iniziative che assicurino "l'uniforme esercizio dell'azione penale".

Nel decennio appena trascorso, il giudice di legittimità ha, per un verso, attuato, con l'attività delle sezioni semplici, il ruolo di "Corte di terza istanza", quindi di giudice dei diritti processuali e sostanziali di ultimo grado e di garante finale della legalità della decisione e del processo che la genera: in breve, la funzione sistemica connessa allo *ius litigatoris*; per altro verso, nel vertice allargato delle Sezioni Unite, ha maturato sempre più – in forza anche del dialogo con le Corti sovranazionali e con il Giudice delle leggi, di cui è stata

interlocutrice privilegiata – il ruolo di custode della nomofilachia dei diritti e dei principi, secondo il precetto dell'art. 65 ordinamento giudiziario: dunque, la cura dell'unità dell'ordinamento attraverso la sua uniformità ermeneutica e la stabilità del formante giurisprudenziale, secondo una tutela dello *ius constitutionis*.

Rispetto alle funzioni di “Corte di terza istanza”, i magistrati della Procura generale hanno modulato il loro intervento agevolando l'efficienza processuale del sistema, ma operando per evitare che il principio di speditezza sacrificasse i diritti individuali dell'imputato.

In tale contesto, è divenuto nevralgico il ruolo dei magistrati di questo Ufficio, tanto nelle requisitorie *ex art. 611 c.p.p.*, quanto nelle discussioni in pubblica udienza. Il Procuratore generale è il soggetto processuale chiamato, unitamente a presidente del collegio, a dover conoscere tutti gli atti del giudizio per tutti i ricorsi: ciò che, nell'imponenza dei numeri di ciascuna udienza, gli restituisce un ruolo estremamente gravoso, quanto essenziale.

Non meno incisivi sono stati i contributi della Procura generale alla seconda funzione sistemica svolta dalla Corte di cassazione connessa alla tutela dello *ius constitutionis*. La fondamentale novità normativa sul punto è rappresentata, com'è noto, dall'art. 618, comma 1-*bis* c.p.p., introdotto dalla riforma del 2017 e che prevede l'obbligo per la sezione semplice di rimettere la decisione del ricorso alle Sezioni Unite, se ritiene di non condividere il principio di diritto da queste enunciato: istituto parallelo a quello previsto dall'art. 374 c.p.c. dopo la riforma del 2006; ad essa si aggiunge l'introduzione del comma 1-*ter* nell'art. 618 c.p.p., concernente l'affermazione del principio di diritto anche nel caso di ricorso inammissibile.

Da tale meccanismo deriva la pregnanza del ruolo del requirente di legittimità, proprio in relazione all'obbligo, per la sezione semplice, di investire le Sezioni Unite sul presupposto di un'opinione dissenziente rispetto al diritto consolidato. Sicché, mentre in passato il requirente di legittimità si limitava a ricercare l'eventuale contrasto inconsapevole interno alla stessa sezione semplice o a segnalarne l'esistenza con la giurisprudenza di altra sezione, oggi tali “segnalazioni” pongono anche la soglia di un obbligo per il giudicante, che limita, per certi aspetti, la sua stessa libertà ermeneutica.

Non è mutamento di poco momento. Il requirente è, infatti, pienamente inserito, oggi molto più che in passato, in quello che si può definire il “circolo

ermeneutico virtuoso”: in sede di legittimità, spetta al Procuratore generale il primo apprezzamento dell’esistenza di un principio di diritto e dell’esistenza di un possibile contrasto ed è rimesso alla sua (prima) determinazione innescare il meccanismo obbligatorio per la sua soluzione o, viceversa, esporre le ragioni per cui tale meccanismo non risulti applicabile a quel caso di specie in quanto esistono margini di diverso apprezzamento ermeneutico. Dunque, la prospettiva storica incrementa la centralità del ruolo della Procura generale quanto alla funzione sistemica di nomofilachia della Corte di cassazione.

#### *b) L’organizzazione dell’Ufficio nella trattazione degli affari penali*

Nel corso del 2019, l’organizzazione del settore penale dell’Ufficio è stata interessata da rilevanti novità.

Il primo ambito di intervento riguarda la partecipazione del Procuratore generale alle udienze penali avanti alla Suprema Corte, ruolo svolto in una duplice prospettiva:

- quanto ai rapporti con la giurisdizione di merito, l’Ufficio deve essere consapevole delle ricadute su tale giudizio sotto il profilo sostanziale e processuale, delle soluzioni prospettate alla Corte, in modo da operare scelte interpretative non solo tecnicamente corrette, ma anche coerenti con l’attuazione del giusto processo e l’effettività della tutela dei beni giuridici;
- sul versante interno, il principio di autonomia del pubblico ministero in udienza quanto alla formulazione delle conclusioni (art. 74 Ordinamento giudiziario) non lo rende una sorta di “monade” avulsa dal resto dell’Ufficio, ma, al contrario, specie nei processi con profili di particolare interesse nomofilattico e/o mediatico, lo responsabilizza nella individuazione di una posizione frutto di una preventiva e meditata condivisione all’interno dell’Ufficio.

Così delineate le linee guida, le modifiche all’assetto organizzativo sono state impostate individuando le soluzioni pratiche funzionali allo scopo.

In tale prospettiva, va registrato positivamente l’incremento nel 2019 della prassi di organizzare, per i ricorsi assegnati alle Sezioni Unite, o comunque implicanti la soluzione di questioni di diritto di particolare rilevanza, riunioni e gruppi di lavoro idonee ad individuare le più appropriate conclusioni di udienza.

Attività questa che, a partire dal 2018, è stata svolta muovendo dalla segnalazione del valore ponderale attribuito ai ricorsi dalla stessa Corte di cassazione, con possibilità di una sua rivalutazione da parte dell'Ufficio. Tale metodologia è parsa coerente con la finalità di meglio individuare l'indice di difficoltà di studio dello specifico processo non funzionale tuttavia, come invece per la Corte, alla determinazione del carico complessivo dell'udienza penale.

Per far fronte alla pluralità di esigenze di raccordo e coordinamento con le Sezioni, si è proceduto a rinnovare e ampliare le funzioni dei "magistrati di collegamento", figura istituita dal Protocollo sottoscritto dall'Ufficio con la Cassazione in data 3 gennaio 2017, ma della quale erano sfumate le funzioni e i compiti, con la conseguente diversa modulazione del loro esercizio.

Con provvedimento del 4 settembre 2019, cui ha fatto seguito quello del 25 settembre 2019, la figura del magistrato di collegamento è stata rinnovata prevedendo per lo stesso "un fondamentale ruolo organizzativo del settore penale (molto più del semplice spoglio)", dovendo "svolgere i seguenti compiti: a) riclassificazione dei ricorsi attribuendo agli stessi i valori ponderali secondo le direttive dell'ufficio fissate dal Dirigente del servizio penale, di concerto col Procuratore generale; b) segnalazione al Dirigente del servizio penale dei ricorsi per i quali appare opportuno lo schema di requisitoria; c) individuazione delle questioni nuove e dei contrasti interni alla singola sezione o all'interno del nostro ufficio; d) sollecitazione di riunioni o di formazione di gruppi di studio su specifiche materie o su singole questioni". Il primo periodo di sperimentazione delle nuove funzioni ha dato riscontri ampiamente positivi.

Un secondo versante interessato, nel 2019, da modifiche di carattere organizzativo è stato quello relativo alla risoluzione dei contrasti, positivi e negativi, tra i pubblici ministeri, operanti in distretti diversi, nella fase delle indagini preliminari (artt. 54 e 54-ter c.p.p.) ed alla decisione sulle richieste di trasmissione degli atti ad un diverso pubblico ministero proposte dall'indagato e dalla persona offesa, nonché dai rispettivi difensori ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p. A tale settore è stata tradizionalmente abbinato quello relativo alla trattazione dei reclami avverso i provvedimenti di avocazione delle indagini preliminari disposti dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o dal Procuratore generale presso la Corte di appello (art. 70, commi 6 e 6-*bis*, Ordinamento giudiziario).

In tale ambito, l'efficienza dell'intervento del Procuratore generale si misura non soltanto con la necessaria tempestività della decisione, ma anche con la capacità di prevenire contrasti su questioni, di carattere sostanziale e procedimentale, già risolte dall'Ufficio.

Il programma di sviluppo del settore prevede, oltre al miglioramento della informatizzazione del servizio, la diffusione – tramite circuito informativo già organizzato nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 decreto legislativo n. 109 del 2006 – degli aggiornamenti stessi, così realizzando un'adeguata deflazione delle istanze di contrasto.

*c) Le principali novità normative e giurisprudenziali e i riverberi sul sistema*

Il settore penale nell'anno 2019 è stato interessato da una serie cospicua interventi legislativi<sup>13</sup> e da una corrispondente intensificazione degli interventi giurisprudenziali, anche delle Sezioni Unite<sup>14</sup> della Corte di cassazione.

---

<sup>13</sup> Tra i quali, principalmente: la legge 9 gennaio 2019 n. 3 (c.d. Spazzacorrotti), con rilevanti modifiche in punto di prescrizione, intercettazioni ed esecuzione (sotto quest'ultimo profilo, con particolare riferimento all'art. 4-*bis* ord. penit.); il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, codice della crisi d'impresa, con particolare riguardo all'amministrazione dei beni e alla tutela dei terzi con riferimento al sequestro preventivo; la legge 19 aprile 2019, n. 33, sull'inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con l'ergastolo; la legge 26 aprile 2019, n. 36, contenente modifiche in tema di legittima difesa; la legge 21 maggio 2019, n. 43 che ha modificato l'art. 416-*bis* in punto di voto di scambio politico-mafioso; il d.l. 14 giugno 2019, n. 53, conv. nella legge 8 agosto 2019, n. 77, c.d. decreto-sicurezza *bis*, con importanti interventi in materia di immigrazione e c.d. "politica dei porti chiusi" e con l'introduzione di norme c.d. "anti-riot" e la stabilizzazione delle norme sulla quasi-flagranza cd. video-fotografica; la legge 19 giugno 2019, n. 69 (c.d. Codice rosso), in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere; la legge 24 luglio 2019, n. 88 in materia di assistenza giudiziaria.

<sup>14</sup> Ad esempio, tra le più rilevanti si possono ricordare quelle: sulla rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale in caso di riforma della sentenza di assoluzione per rivalutazione della perizia (Cass. S.U., sent. n. 14426 del 28/1/2019 deposito 2/4/2019); sulla rideeterminazione della pena accessoria fallimentare illegale per effetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale (Cass. S.U., sent. n. 28910 del 28/2/2019 deposito 3 luglio 2019); sull'iscrizione del provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* c.p. (Cass. S.U. decisa all'udienza del 30/5/2019, *in attesa di deposito*); sull'impugnabilità in materia di misure di prevenzione e di sanzioni amministrative accessorie e sequestri in caso di patteggiamento (decisa all'udienza del 26/9/19, *in attesa di deposito*); sulle ricadute della sentenza Contrada in punto di irretroattività del "diritto giurisprudenziale sfavorevole" (Cass. S.U., decisa all'udienza del 24/10/19, *in attesa di deposi-*

Una tra le più importanti novità normative ha riguardato un settore di particolare delicatezza, anzi di vera e propria emergenza nazionale, quale quello dei c.d. “femminicidi”. La legge n. 69 del 2019 ha inteso, innanzitutto, incidere sull’organizzazione dell’azione giudiziaria e, sistematizzando buone prassi e orientamenti giurisprudenziali<sup>15</sup> già in essere, contrassegnati da un approccio orientato alla tutela della vittima, ha previsto termini brevi per la comunicazione delle notizie di reato al pubblico ministero e una loro trattazione prioritaria, così che attraverso una pronta valutazione dei fatti si possano tempestivamente adottare provvedimenti di protezione.

Occorre, però, ora operare anche attraverso la diffusione di nuove buone prassi, perché la rigidità di talune previsioni normative non finisca per rendere più difficile e meno efficace l’intervento repressivo. È, innanzitutto, già ben chiaro che i termini brevi per la comunicazione al pubblico ministero non interrompono l’obbligo per la polizia giudiziaria di continuare d’iniziativa le investigazioni. Dovrà però individuarsi un meccanismo che consenta, senza violare le previsioni di legge, di operare scelte di effettiva urgenza, per evitare che ogni denuncia sia trattata con la stessa metodologia (il che può essere controproducente), modulando il trattamento della singola *notitia criminis* in modo da assicurare una effettiva tutela della persona offesa nel caso concreto: ad esempio, attraverso l’individuazione di opportune deroghe all’obbligo di audizione, consentite dalla specifica clausola di salvezza nel caso di “imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini”, nonché attraverso l’inserimento dell’azione penale in un quadro più ampio di iniziative, che coinvolgano l’autorità di pubblica sicurezza (per l’eventuale adozione dei provvedimenti in materia di armi e munizioni), i servizi socio-

---

*to*); sul divieto di utilizzazione dei risultati delle intercettazioni telefoniche in procedimenti diversi da quelli in cui sono state disposte (Cass. S.U., udienza del 28 novembre 2019); sull’aggravante speciale dell’agevolazione mafiosa (Cass. S.U., decisa all’udienza del 19 dicembre 2019).

<sup>15</sup> Si pensi all’elaborazione giurisprudenziale in tema di valutazione delle dichiarazioni delle persone offese, consolidatasi almeno a partire dalla nota sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 41461 del 19/07/2012, deposito 24/10/2012, ripresa da ultimo da Cass., Sez. V, sent. n. 21135 del 26/03/2019, deposito 15/05/2019, secondo cui le regole dettate dall’art. 192, comma 3, c.p.p. non si applicano alle dichiarazioni della persona offesa, le quali possono essere legittimamente poste da sole a fondamento dell’affermazione di penale responsabilità dell’imputato, previa verifica, corredata da idonea motivazione, della credibilità soggettiva del dichiarante e dell’attendibilità intrinseca del suo racconto.

assistenziali del territorio, la stessa persona offesa e l'autorità giudiziaria civile (impegnata nei giudizi di separazione, in cause relative a figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale).

Un ulteriore importante intervento normativo sul piano operativo ha riguardato il tema dell'*immigrazione* e del traffico di esseri umani ed è rappresentato dall'incentivo all'implementazione dello strumento investigativo delle operazioni di polizia sotto copertura *ex art. 9* della legge n. 146 del 2006 (con autorizzazione di spesa pari a 3 milioni di euro distribuita nel triennio 2019-2021): operazioni che possono rivestire un'importanza essenziale per superare le difficoltà di individuazione degli autori del traffico in relazione al comprensibile timore in cui versano gli stranieri oggetto del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Sul tema della *legittima difesa* – anch'essa oggetto di un significativo intervento normativo – va segnalato che la peculiare necessità di una lettura costituzionalmente orientata è stata puntualmente affermata dalla giurisprudenza di legittimità che, nelle decisioni nn. 40414 e 49883 del 2019 (V e III Sezione), ha sottolineato l'importanza del principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Nell'anno 2019, si sono altresì registrati significativi interventi giurisprudenziali con riferimento a fenomeni criminali di grande allarme sociale, come quello delle *organizzazioni di stampo mafioso*, al di fuori delle tradizionali aree di influenza e connotate da un diverso atteggiarsi delle stesse, anche con un progressivo radicamento nel tessuto economico e imprenditoriale delle varie realtà locali (c.d. mafie silenziose). Come già detto sopra, si tratta di interventi giurisprudenziali ancora in fase di assestamento, sui quali è da attendersi un intervento chiarificatore delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. In questa sede va segnalato, sotto altro specifico aspetto, come in tali ambiti criminali si ponga con sempre maggiore evidenza il problema, comune in generale alla *criminalità economica*, relativo all'impostazione di un'azione giudiziaria efficiente, da perseguire anche e soprattutto attraverso l'*ablazione del profitto criminale* o l'apposizione di *vincoli e cautele reali* sui beni di matrice criminale.

Sotto quest'ultimo profilo si assiste, invero, alla sovrapposizione di molteplici strumenti di varia natura, rimessi sostanzialmente alla scelta dell'autorità giudiziaria: sequestro preventivo impeditivo; sequestro finalizzato alla misura

di sicurezza della confisca, diretta o per equivalente; sequestro c.d. allargato di beni sproporzionati al reddito lecito, ora previsto dall'art. 240-*bis* c.p.; sequestro e confisca come misure di prevenzione ai sensi del codice anti-mafia; sequestro e confisca-sanzione prevista dal decreto legislativo n. 231 del 2001 in materia di responsabilità degli enti, cui si accompagnano le misure conservative dell'occupazione e dell'attività imprenditoriale, come l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del codice anti-mafia e il commissariamento dell'impresa previsto dal citato decreto legislativo. Emblematica di questa delicata sovrapposizione di strumenti normativi è l'evoluzione legislativa che ha caratterizzato gli interventi sul c.d. *Caporalato* fino all'approdo di cui alla legge 29 ottobre 2016, n. 199, che ha ricevuto proprio nel 2019 significative applicazioni nella giurisprudenza di merito<sup>16</sup> (con riferimento all'adozione della misura dell'amministrazione giudiziaria) anche al di fuori dei settori tradizionali dell'agricoltura o dell'edilizia, a dimostrazione dell'ampiezza applicativa della nuova fattispecie di cui all'art. 603-*bis* c.p., suscettibile di estendersi a settori particolarmente delicati, come quelli della grande ristorazione, dei “*call center*”, della logistica, della manifattura, o con riferimento ai c.d. *riders* e in generale alla c.d. “*gig economy*”.

Questo sintetico quadro rivela, innanzitutto, quanto sia in corso di mutazione, culturalmente e funzionalmente, lo stesso ruolo del pubblico ministero.

Proprio le novità normative sopra accennate evidenziano come oggi sia 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.

L'individuazione delle scelte ablativo, sopra sommariamente elencate, di cautela reale o conservative, è invero rimessa pressoché interamente alla discrezionalità giudiziale, ciò che pone in primo piano – anche sotto tale specifico versante – il tema della *prevedibilità dell'azione giudiziaria e delle relative decisioni*. Il *deficit* normativo di determinatezza sui criteri della scelta tra i vari strumenti, espone i pubblici ministeri e i giudici a compiere valutazioni necessitate dal caso concreto, pur in assenza, spesso, di adeguati parametri di riferi-

---

<sup>16</sup> Cfr. decreto 7 maggio 2019 n. 59 del Tribunale di Milano, Sez. mis. prev., in Diritto penale contemporaneo 2019.



mento e senza che, a monte, il Legislatore abbia effettuato il doveroso bilanciamento tra i valori costituzionali, i beni giuridici protetti dalla norma penale e le esigenze di tutela occupazionale e macro-economica. Così, mentre si assiste a un progressivo arricchimento della disciplina normativa sulle modalità di gestione dei beni sottoposti a sequestro, pressoché inalterato risulta il quadro dei presupposti applicativi, che demanda interamente al giudice valutazioni e bilanciamenti complessi tra beni tutti di rilievo costituzionale.

Nondimeno, numerosi sono gli sforzi di equilibrata concretizzazione cui si assiste nella giurisprudenza e nell'azione giudiziaria: si pensi all'evoluzione virtuosa di taluni istituti del diritto penale determinata dalla sempre maggiore attenzione rivolta, nel nostro ordinamento giuridico, al c.d. "rischio consentito", intendendo per tale nozione quei comparti delle attività umane o economiche intrinsecamente pericolosi, ma ciò non di meno socialmente utili e, dunque, tollerati dal Legislatore a certe condizioni di liceità. Si ponga mente, ad esempio, al consolidamento, in giurisprudenza, del "principio dell'affidamento" nei reati colposi, che è in linea con la ormai sempre più diffusa divisione e specializzazione dei compiti finalizzata ad assicurare il migliore adempimento delle prestazioni a ciascuno richieste. Si pensi, altresì, alla valorizzazione giurisprudenziale del c.d. "criterio della competenza" che sta sostanzialmente rimodellando l'antica, e per vero generica, posizione di garanzia in una più puntuale "posizione di gestione di uno specifico rischio" maggiormente rispettosa dei canoni costituzionali dettati dall'art. 27 Costituzione. A fronte di attività indispensabili ma potenzialmente dannose (la circolazione stradale, l'attività medica e, soprattutto, l'attività industriale) e all'approntamento normativo di un sistema del "rischio consentito" non sempre adeguato, viene in rilievo, in maniera sempre più evidente, la necessità di una corretta valutazione delle relative ricadute penali, in un'ottica doverosa di equilibrio e bilanciamento tra valori costituzionali.

L'attenzione a tali tematiche e, più in generale, alla corretta declinazione del principio di personalità in chiave di precisa individuazione dei soggetti preposti alla gestione dei rischi si riverbera anche, con sempre maggiore evidenza, sul tema del *trattamento sanzionatorio*. Se in ambito costituzionale la giurisprudenza sta valorizzando il principio di proporzionalità della sanzione penale quale limite esterno per il Legislatore (si pensi alla tematica delle pene accessorie e alla recente statuizione in materia di stupefacenti), in sede di le-

gittimità va emergendo un filone giurisprudenziale che si connota per un più pregnante (rispetto al passato) sindacato sulla discrezionalità del giudice in punto di trattamento sanzionatorio, in un'ottica di valorizzazione del principio di rieducazione della pena *ex art. 27, comma 3, Costituzione*, che deve riflettersi non soltanto sul momento dell'esecuzione ma anche, necessariamente, sul momento commisurativo. Tale tendenza – pur se sorta e affermata con riferimento a quei settori che sono connotati da un rischio necessario (c.d. valorizzazione del rischio in sede di commisurazione della pena) – sta assumendo via via una sempre maggiore *vis expansiva*, nella convinzione che la pena comminata deve tenere conto non solo dell'eventuale contesto rischioso di riferimento ma, più in generale, deve essere parametrata, in chiave individualizzante e rieducativa, alla gravità della condotta e non del fatto.

*d) Il contributo della giurisprudenza alla definizione e stabilizzazione della cornice applicativa delle misure di prevenzione*

Si è detto innanzi quanto si sia rivelato importante l'approccio, nel quale il nostro Paese è guida nel consesso internazionale, delle misure volte a impedire alle organizzazioni criminali, anche terroristiche, le risorse illecite.

Le misure di prevenzione personali, di cui è innegabile la matrice di apparato normativo di polizia e di ordine pubblico, si vanno affrancando progressivamente dallo stigma dell'autoritarismo che ne caratterizza l'origine proprio attraverso lo stimolo del circuito dell'interpretazione.

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa De Tommaso contro Italia, del 23 febbraio 2017, non ha infatti messo in discussione la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione, anzi ne ha riconosciuto, nel solco delle precedenti decisioni, la legittimità, ma ha rilevato, con riferimento alla normazione positiva (per di più assumendo come base legale di riferimento la legge del 1956 e non la formulazione della decreto legislativo n. 159 del 2011), la contrarietà all'art. 2 del Protocollo 4 quanto alla qualità della legislazione per indeterminatezza nella individuazione dei destinatari in relazione alle condotte che potevano generare la reazione dell'ordinamento (par. da 114 a 118 della decisione), oltre che per i contenuti delle prescrizioni.

La Corte costituzionale, da parte sua, con la sentenza n. 24 del 24 gennaio 2019, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 16 decreto legislativo n. 159 del 2011

nella parte in cui prevede l'applicazione delle misure di prevenzione ai soggetti indicati nell'art. 1, comma 1, lett. *a*) dello stesso decreto legislativo, non avendo trovato la vaghezza della formulazione letterale della norma (coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi) una consolidata interpretazione che potesse attribuire alla fattispecie contorni sufficientemente precisi. La stessa pronuncia ha riconosciuto invece un adeguato grado di determinatezza nella formulazione della lettera *b*) – vale a dire, coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, vivere abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose – proprio perché la giurisprudenza aveva (già) elaborato criteri di limitazione, individuando le “categorie di delitti” che possono essere assunti a presupposto dell'affermazione di pericolosità in quelli: *a*) commessi abitualmente (e quindi in un significativo arco temporale) dal soggetto, *b*) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, *c*) i quali a loro volta costituiscono – o abbiano costituito in una determinata epoca – l'unico reddito del soggetto, o quanto meno, una componente significativa. Deve tuttavia trattarsi di fatti la cui commissione sia accertata in sede penale, o quand'anche non sanzionata per motivi attinenti a questioni di procedibilità o per cause estintive, ovvero di fatti non direttamente apprezzati dal giudice penale.

La Corte costituzionale ha così riconosciuto un processo di “tassativizzazione” delle condotte – avviato ben prima della sentenza della Corte europea e in talune sentenze della Corte di cassazione<sup>17</sup> – che, soddisfacendo le esigenze di tipicità e prevedibilità richieste dalla Corte europea e dalla nostra stessa Carta, ha consentito e riaffermato la tenuta del sistema della prevenzione. Tale tenuta sarebbe stata fortemente a rischio se la giurisprudenza di merito e quella della cassazione si fossero irrigidite in letture formalistiche e meccanicistiche del testo normativo.

Non dissimile circuito virtuoso, che vede il giudice al centro di un processo evolutivo dell'interpretazione idoneo a conferire maggiore certezza al contenuto precettivo della norma, ha improntato la sentenza 25 del 2019, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del codice

---

<sup>17</sup> Cass. pen., Sez. I, n. 23641 dell'11 febbraio 2014, Mondini; Cass. pen., Sez. I, n. 31209 del 24 marzo 2015, Scagliarini; Cass. pen., Sez. I, n. 24707, del 1 febbraio 2018, Olivieri; Cass. pen., Sez. II, n. 26235, del 4 giugno 2015, Friolo; Cass. pen., Sez. I, n. 43826 del 2018, Righi.

antimafia 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"; attribuendo così valenza generale al principio affermato negli stessi termini dalle Sezioni Unite con la sentenza Paternò (n. 40076 del 27 aprile 2017), le quali erano tuttavia intervenute dopo che la Corte d'appello assumesse la decisione nel giudizio da cui è poi scaturita la questione di legittimità costituzionale.

Sempre nel senso della perimetrazione delle condotte tipiche e rilevanti, che determina la conoscibilità del divieto e la prevedibilità delle decisioni, si sono mosse le Sezioni Unite (n. 46595 del 28 marzo 2019, Acquaviva) nello specificare i limiti del divieto di partecipazione a "pubbliche riunioni", la cui interdizione colpisce necessariamente il soggetto, *ex art. 8 comma 4 decreto legislativo n. 159 del 2011*, in caso di applicazione della misura di prevenzione personale.

Analoghe considerazioni valgono per le misure di prevenzione patrimoniali. La possibilità di applicazione disgiunta delle misure patrimoniali e di quelle personali e l'estensione del campo di azione ad ambiti criminali diversi dalla sola criminalità organizzata ne hanno fatto uno strumento strategico di politica criminale, che rivela, nonostante l'impronta autoritaria che marca le origini, un'imprevedibile modernità, a patto che ne sia scritta la grammatica in una cornice di adeguate garanzie.

Superare la comprensibile diffidenza iniziale, nel contesto internazionale ed europeo, verso uno strumento pur così invasivo utilizzabile in assenza di una condanna penale, ha comportato, in una prima fase, lo sforzo di chiarire agli interlocutori esterni i limiti e le garanzie che ne presidiavano l'applicazione, rendendo il sistema di prevenzione compatibile con la soglia avanzata di tutela dei diritti fondamentali e delle garanzie difensive assicurati dalla nostra Costituzione e dalle Carte sovranazionali, per poi sollecitare, nel tempo, la costruzione giurisprudenziale di criteri interpretativi e limiti applicativi sempre più adeguati a quella soglia di tutela.

Ciò ha positivamente inciso: sul bilanciamento degli oneri probatori; sulle garanzie procedurali; sulla riaffermazione della necessaria correlazione, pur nella autonomia delle due tipologie di misure, tra manifestazione della pericolosità ed epoca di acquisizione dei beni; sulla posizione dei terzi intestatari;

sul rapporto tra evasione fiscale in sé considerata e illecito arricchimento; sui limiti di applicabilità della confisca in caso di commistione di attività lecite e illecite o nell'esercizio dell'attività di impresa.

Si tratta, anche in questo caso, di percorsi non ancora giunti a compimento, eppure già tracciati dall'attività dell'interprete, specie quello di legittimità, e che devono essere diretti a meglio definire e a stabilizzare il quadro normativo di riferimento, eliminando le zone di incertezza e imprevedibilità.

*e) La pericolosità sociale da infermità mentale*

Un capitolo particolarmente importante è costituito dall'applicazione delle leggi che hanno abolito gli ospedali psichiatrici giudiziari ed al contempo imposto l'approccio alla malattia mentale e alla sicurezza in termini non contenitivi e di segregazione, ma di terapia e di risocializzazione.

La Corte costituzionale con sentenza del 19 aprile 2019 n. 99, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 47-ter, comma 1-ter dell'Ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede che il Tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare, anche in deroga ai limiti previsti da quella norma, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta. Tale pronuncia si inserisce nel solco dello sforzo interpretativo dei magistrati della sorveglianza, volto a integrare le misure del ricovero in REMS con forme gradate di tutela delle esigenze di sicurezza. Sarebbe forse necessario un intervento normativo volto a chiarire e meglio disciplinare la possibilità di ricorrere a strutture di ricovero diverse da quella restrittiva delle REMS, attualmente possibile solo col ricorso alla libertà vigilata.

Va dato atto dell'impegno, diffuso sul territorio, delle istituzioni giudiziarie e ministeriali (anche penitenziarie) e di quelle regionali. Si tratta di un impegno basato sulle buone prassi e diffuso anche dalle Procure generali, attraverso lo strumento dell'art. 6 decreto legislativo n. 106 del 2006.

Questo impegno ha comportato approcci differenti, la cui efficacia e validità va dunque verificata a livello centrale; esso è, però, di tale rilievo e valore qualitativo da poter essere considerato esemplare. In primo luogo, quale manifestazione della possibilità di incontro di istituzioni e di diverse esperienze intorno a obiettivi comuni; poi per la adesione incondizionata alla scelta del Legislatore per la cura della malattia psichica, scelta volta a su-

perare, attraverso il percorso terapeutico, la pericolosità sociale dell'imputato e del condannato.

Preme particolarmente sottolineare che da protocolli di attuazione (come quelli di Roma e Milano) emerge la volontà di non affrontare la carenza dei posti in REMS, rispetto alle effettive esigenze, solo in termini di denuncia. Si è dunque seguita la strada della ricerca di soluzioni attuali, quali il miglior coordinamento tra le fasi delle valutazioni del perito, quelle dei sanitari e infine della decisione del giudice, al fine di giungere a praticare nei fatti la scelta della REMS come parte di un percorso, necessariamente temporanea e correlata ad altre possibili iniziative terapeutiche e al tempo stesso di tutela della collettività.

La valutazione del numero di posti in REMS, necessari al momento della chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (da qui in avanti indicati con l'acronimo "OPG"), fu grandemente sottostimata; ciò dipese da vari fattori, non ultimo la maggiore "appetibilità" delle REMS rispetto agli OPG, meramente segregativi. Alcune Regioni, come il Lazio, hanno risposto anche aumentando di iniziativa la disponibilità sia in REMS che in strutture alternative. Ma il vero punto è costituito dalla piena comprensione da parte di tutti gli operatori del carattere non meramente restrittivo delle REMS, cosicché se ne è potuta enfatizzare la temporaneità, finalizzata al percorso trattamentale. Impegno non semplice, che ha richiesto un buon raccordo tra autorità giudiziarie e sanitarie, ciascuno nei rigorosi limiti delle proprie responsabilità.

Va, però, risolto rapidamente, anche in via temporanea, il problema immediato dell'assegnazione in struttura adeguata dei soggetti socialmente pericolosi, che non possono essere ristretti in carcere. Vi è oggi l'insostenibile situazione per cui l'indisponibilità dei posti in REMS determina liste di attesa, che si risolvono nel fatto sconcertante che vi sono persone che restano in carcere e non dovrebbero starci e altre, socialmente pericolose, alle quali non è applicata alcuna misura di prevenzione.

### 3. I RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

#### *a) La Procura generale ponte tra legittimità e merito*

Si è già detto che la Procura generale intende operare secondo moduli idonei a costituire un ponte tra il giudizio di legittimità e la giurisdizione nel suo complesso, attraverso la creazione di “reti” informative che possono portare all’attenzione dell’Ufficio e, suo tramite, della Corte, tematiche giuridiche e indirizzi operativi che necessitano di soluzione e unificazione, in vista della uniformità, per quanto possibile, della regolazione dei fenomeni e delle vicende sociali.

La strutturazione dei moduli di organizzazione che hanno visto l’Ufficio impegnato in circuiti di confronto istituzionale costituisce una base alla quale fare riferimento: ci si riferisce alle forme di interlocuzione con gli uffici requirenti di merito e sono ora ampiamente collaudate nell’ambito della funzione di cui all’art. 6 decreto legislativo n. 106 del 2006, ma anche alle varie sedi di confronto sovranazionale, come la Rete dei Procuratori europei o il *Forum* dei Procuratori generali europei, o ancora i Punti di contatto in materia civile e commerciale, sino al recente (gennaio 2019) Protocollo stipulato con la Corte europea dei diritti dell’uomo per uno scambio di informazioni di comune interesse e per la valorizzazione della dimensione sovranazionale nell’esercizio dell’attività giudiziaria.

In realtà, uno spazio molto rilevante di interlocuzione con le Procure generali si è aperto anche in ambiti diversi da quello penale, cui è rivolto l’art. 6. Si sono dunque affrontate questioni attinenti alla crisi d’impresa, alle sanzioni amministrative, alla protezione internazionale, alle facoltà di impugnazione del pubblico ministero nel processo civile.

Più in generale, si prospetta come terreno da sviluppare con iniziative specifiche, quello della individuazione sin dalle fasi di merito di questioni giuridiche.

*b) L’art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 quale strumento fondamentale per la trasparenza e responsabilità del sistema giustizia*

Il sistema di attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 riguarda funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero, quali il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti, nonché, a seguito della legge n. 103 del 2017, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato.

La pluralità di prassi applicative finalizzate a realizzare l'uniformità degli approcci operativi degli Uffici requirenti sviluppatasi nel corso degli anni identifica con chiarezza l'art. 6 come uno strumento di fondamentale importanza per realizzare trasparenza e responsabilità (anche nel senso di "render conto") del sistema giustizia, un concetto importato dalla scienza dell'amministrazione e che, per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria, può essere inteso come la sua "*capacità di comprendere i rapporti con l'ambiente e sapere individuare le performance di sistema più significative*" e di darne conto alla comunità dei consociati.

Prospettiva, questa, alla base del bilancio di responsabilità sociale per l'anno 2018, presentato in data 15 marzo 2019, all'interno del quale è stata adeguatamente rappresentata la centralità, nelle attività dell'Ufficio, del settore di attuazione dell'art. 6.

La sua evoluzione è stata progressivamente caratterizzata dalla consapevolezza che la norma non costituisce il mezzo per intaccare i poteri dei singoli dirigenti delle Procure attraverso forme *praeter legem* di etero-direzione, bensì è lo strumento che, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e, in definitiva, poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario.

Una consapevolezza formatasi sulla base della concreta esperienza, caratterizzata dalla costante interlocuzione e dal rapporto di stretta collaborazione con i Procuratori generali presso le Corti di appello, non solo in occasione di un incontro annuale, ma anche nell'ambito delle sempre più frequenti segnalazioni a questo Ufficio di questioni controverse meritevoli di approfondimento, cui hanno fatto seguito interventi sul versante delle buone prassi organizzative e l'attivazione di monitoraggi periodici in delicatissimi settori quali,



ad esempio, quelli dei reati in materia di terrorismo e quelli ambientali e, sul versante procedimentale, quelli delle intercettazioni e dell'avocazione.

Può, quindi, dirsi progressivamente affermato nella prassi un sistema di attuazione dell'art. 6 incentrato su due fasi distinte ma collegate.

La prima è impostata sull'esercizio di una funzione di allerta, cioè di rilievo e segnalazione di problematiche emerse nell'attività inquirenti e requirenti, non necessariamente nel senso negativo delle difformità riscontrate, rimessa prevalentemente al monitoraggio delle Procure generali che, specie nei settori più sensibili e maggiormente bisognosi di prassi omogenee, ha sempre più caratteristiche di permanenza e immediatezza, con il tendenziale superamento del modello iniziale basato sulla raccolta periodica di dati e informazioni richiesti da questo Ufficio in vista del tradizionale incontro annuale.

La seconda fase è finalizzata a realizzare la "compliance" del sistema, cioè l'uniformità delle prassi con il superamento delle difformità riscontrate.

Centrale, per il raggiungimento di tale obiettivo, è il rapporto di stretta collaborazione con le Procure generali.

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

Peraltro, se possono dirsi ormai positivamente raggiunte (a livello distrettuale e nazionale) la circolarità delle informazioni circa la diversa impostazione seguita dai vari uffici requirenti in merito alle prassi operative e la consapevolezza che l'attuazione dell'art. 6 è lo strumento per superare ingiustificate disomogeneità, con abbandono di prassi scarsamente funzionali, è altrettanto diffuso il comune convincimento della necessità di compiere un ulteriore passaggio in avanti.

In questa prospettiva, la gran parte delle relazioni inviate a questo Ufficio in vista dell'intervento del Procuratore generale nel corso della inaugurazione

dell'anno giudiziario 2019, partendo dalla valutazione positiva del metodo di applicazione dell'art. 6, aveva prospettato la duplice esigenza di fare il punto sui profili generali di applicazione dell'istituto e di verificare la possibilità di una evoluzione delle varie forme di circolazione delle informazioni all'interno del circuito di dialogo delineato dalla norma.

Condividendo tali istanze, la prima parte dell'incontro annuale di marzo 2019 è stata dedicata alla possibile evoluzione delle forme di realizzazione dell'istituto, con la richiesta ai Procuratori generali, nella lettera di convocazione dell'incontro, di formulare osservazioni su due punti:

1. l'individuazione all'interno dei singoli uffici di Procura di un *referente* delle attività relative all'art. 6, o comunque di apposite strutture per l'attuazione del coordinamento;
2. la formulazione di proposte operative per una tendenziale "*procedimentalizzazione delle prassi*" attuative dell'art. 6 che, senza ingessare l'istituto in rigidi schemi operativi, individui le forme migliori e più efficaci per il raggiungimento dello scopo della norma.

Va, però, fin d'ora segnalato che una delle richieste dei Procuratori generali ha riguardato l'emanazione, quale momento conclusivo della discussione sulle questioni controverse, di documenti di indirizzo che, senza avere carattere vincolante, diano indicazioni specifiche, fissando gli orientamenti e le buone prassi sulle quali si registra una tendenziale convergenza.

Richiesta alla quale questo Ufficio aveva già dato riscontro con l'emanazione nel 2018 di "*orientamenti e buone prassi in materia di avocazione*", in tal modo inaugurando una nuova modalità di attuazione dell'art. 6 cui ha dato ampio seguito all'esito della riunione del 14 e 15 marzo 2019, tramite la diffusione ai Procuratori generali di orientamenti, elaborati sulla base dei contenuti del dibattito, in materia di:

1. avocazione (aggiornamento di quelli diffusi nel 2018);
2. conversione della pena pecuniaria inesigibile;
3. organizzazione del pubblico ministero nell'ambito delle procedure conseguenti alla crisi d'impresa;
4. osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato.

Tali orientamenti saranno brevemente illustrati nel paragrafo c).

Va, poi, tenuto presente che le attività relative all'art. 6, pur svolgendosi all'interno del circuito di dialogo con le Procure generali, trovano un fon-

damentale momento di confronto nella interlocuzione sia con il Ministro della Giustizia, il quale ha più volte segnalato prassi difformi e i conseguenti aspetti problematici con richiesta di loro soluzione all'interno del sistema attuativo dell'art. 6, sia con il Consiglio superiore della magistratura, anche al di là della previsione dell'art. 20 della *“Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura”* del 16 novembre 2017 nella parte in cui dispone, al comma 2, che *“il Procuratore generale presso la Corte di cassazione acquisisce ed elabora le informazioni ricevute dai Procuratori generali presso le Corti di appello, convoca con cadenza almeno annuale una assemblea dei Procuratori generali e redige un documento che trasmette al Consiglio per la presa d'atto”*.

Dalla relazione introduttiva della menzionata Circolare consiliare si ha conferma che l'art. 20, come il precedente art. 19, relativo alle funzioni dei Procuratori generali, *“descrivono le modalità di esercizio del potere di vigilanza previsto dall'art. 6 D.lgs. 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 pre-stabiliti o imposti, soprattutto un metodo di lavoro fondato sulla circolazione delle pratiche migliori”*.

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

Infine, l'interlocuzione con le Procure generali ha avviato un metodo virtuoso anche nei rapporti tra queste e le Procure della Repubblica del distretto; alle Procure, infatti, si rivolge l'ufficio generale per raccogliere dati e conoscenze circa le prassi in atto, le difficoltà incontrate nell'attuare le scelte organizzative o nuove misure normative, l'articolazione dei rapporti con altri enti, a partire dai Tribunali del distretto e dalla Corte d'appello. Su questa rete, già in atto e ben sperimentata, ad esempio, in occasione dell'attuazione della disciplina dell'avocazione per inerzia, si deve ora innestare con ancora maggior decisione l'impulso volto alla prevedibilità dell'azione giudiziaria, sin dalle scelte in tema di iscrizione delle notizie di reato.

### *c) L'attività compiuta*

Un tema centrale ha riguardato la materia dell'avocazione per inerzia, già oggetto nel 2018 della sinergia operativa tra la Procura generale ed il Consiglio superiore della magistratura.

È stato necessario fare il punto sulla attuazione delle linee guida emanate nel 2018, frutto di quella collaborazione, in considerazione delle difficoltà applicative rappresentate dai Procuratori generali.

Il secondo argomento di carattere generale, entrato nel “perimetro” dell’art. 6 a seguito della modifica con la legge n. 103 del 2017, è stato quello dell'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato. Fin dall’approvazione della novella, sono emerse incertezze per il rischio che la mancata realizzazione di infrastrutture necessarie per assolvere il compito di vigilanza di cui all’art. 6 con effettività e concretezza potesse vanificare la novità legislativa.

Il terzo tema di carattere generale è stato quello della verifica degli esiti delle azioni penali prevista dall’art. 3, comma 1, della Circolare del Consiglio superiore della magistratura sulla organizzazione degli uffici di Procura nella parte in cui dispone che il Procuratore della Repubblica, allo scopo di garantire una ragionevole durata del processo, *“assicura un’attenta e particolareggiata analisi dei flussi e delle pendenze dei procedimenti ed il loro costante monitoraggio, anche avvalendosi della commissione flussi istituita presso il consiglio giudiziario della Corte di appello, non che dei dati acquisiti dai Presidenti dei Tribunali sul ricorso ai riti speciali e sugli esiti delle diverse tipologie di giudizio”*.

Una previsione che non specifica il ruolo dei Procuratori generali e che lascia aperto lo spazio a varie ipotesi applicative, pur nel generale convincimento che la *“ratio”* della norma è quella di migliorare l’organizzazione del sistema e non di introdurre forme di valutazione di professionalità del pubblico ministero dipendenti dall’esito delle sue iniziative.

Mentre sui primi due temi l’emersione di un nucleo condiviso di soluzioni ha reso possibile la diffusione di documenti di *“orientamento e buone prassi”*, non altrettanto è avvenuto quanto al controllo degli esiti delle azioni penali.

Si è, infatti, ritenuto opportuno svolgere ulteriori approfondimenti, anche per la necessità di coordinamento con le previsioni della circolare del Consi-

glio superiore della magistratura del 16 ottobre 2019 in materia di “*programmi di gestione dei procedimenti penali ex art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, per l’anno 2021*”, in quanto la stessa nel prevedere tra i dati statistici per il programma di gestione penale dei Tribunali ordinari e delle Corti di appello anche gli esiti dei procedimenti, non indica tutte le tipologie di decisioni utilizzabili ai fini della verifica di cui al citato art. 3 della Circolare del Consiglio superiore della magistratura sulle Procure (si rileva, a titolo esemplificativo, che la tabella 8 a pag. 15 non prevede, quanto alle decisioni dei Tribunali ordinari, i decreti penali non opposti, le oblazioni, le sentenze dichiarative della prescrizione, né l’estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, mentre la tabella 9 a pag. 19, quanto alle decisioni delle Corti di appello, non prevede il concordato con rinuncia ai motivi di appello ai sensi dell’art. 599-*bis* c.p.p.).

L’Ufficio ha, poi, diffuso altri due documenti di orientamento e buone prassi su argomenti specifici oggetto di discussione.

Il primo ha riguardato l’individuazione dell’Ufficio del pubblico ministero onerato alla trasmissione degli atti al magistrato di sorveglianza territorialmente competente (ai sensi dell’art. 677 c.p.p.) per la conversione della pena pecuniaria, ai sensi dell’art. 660, comma 2, c.p.p.

Questo caso esemplifica in maniera chiara la crescente importanza del dialogo tra i procuratori e con la procura generale, al fine di far emergere prontamente questioni che possono portare a orientamenti difformi, persino all’interno di uno stesso distretto.

Da tale esperienza si farà tesoro nel migliorare il meccanismo di informazione interna, superando la rigidità dello schema basato sull’incontro annuale, prospettiva questa per la quale si rinvia all’ultimo paragrafo.

Il secondo argomento specifico in relazione al quale è stato predisposto un documento di orientamento è rappresentato dal ruolo del pubblico ministero nelle procedure concorsuali, a seguito dell’approvazione del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (decreto legislativo n. 14 del 2019, attuativo della legge 19 ottobre 2017 n. 155), il quale estende considerevolmente i poteri/doveri del pubblico ministero ampliando la casistica che ne legittima l’iniziativa in sede concorsuale e prevedendo anche termini entro i quali, in dati casi, deve essere assunta laddove ritenuta doverosa (art. 22, comma 2, del nuovo Codice). Il ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa sarà og-

getto di azione specifica su più campi dell'Ufficio, nell'anno 2020. Oltre alle iniziative nell'ambito dell'art. 6, in altra parte di questa relazione si dà conto del complesso delle iniziative che si intendono assumere, al fine di stimolare le Procure della Repubblica a che adottino modelli in grado di assicurare l'intervento del pubblico ministero, professionalmente avvertito e in consonanza con gli obiettivi del Legislatore.

*d) Gli orientamenti sulle buone prassi. La loro applicazione nei distretti*

Si illustrano di seguito i contenuti essenziali dei principali orientamenti elaborati all'esito dell'interlocuzione con i Procuratori generali.

*d.1) L'aggiornamento degli orientamenti e buone prassi in tema di avocazione*

Il documento ribadisce i limiti all'avocazione per mancato esercizio dell'azione penale derivanti da condizioni strutturali (tra cui la mancata realizzazione, da parte del Ministero della Giustizia, di un programma informatico, per l'inserimento e la successiva estrapolazione dei procedimenti avocabili) che non hanno trovato soluzione nel corso del primo anno di applicazione.

Si è ribadita la tendenziale applicazione dell'istituto ai procedimenti a trattazione prioritaria, individuati sia in relazione alla previsione dell'art. 132 disp. att. c.p.p., sia mediante protocolli che sono stati definiti tra i Procuratori generali e i Procuratori del distretto, per i quali si ravvisi il presupposto dell'inerzia ingiustificata del titolare dell'azione.

Il documento precisa che, anche sulla base della concreta esperienza del primo periodo, vanno distinti i casi nei quali la stasi procedimentale dipende da fattori completamente estranei alla disponibilità del Procuratore della Repubblica, quali la richiesta di misura cautelare pendente presso il Giudice per le indagini preliminari o l'attesa dell'espletamento di commissione rogatoria, da quelli in cui vi sia un potere quanto meno d'impulso del pubblico ministero, quali l'attesa dell'esito di indagini tempestivamente delegate alla polizia giudiziaria o del deposito della informativa finale e riepilogativa o del deposito di consulenza tecnica; gli orientamenti prevedono, quindi, che anche nei casi in cui gli adempimenti richiesti possano formare oggetto di azione pro-

pulsiva da parte del pubblico ministero, il Procuratore generale è legittimato a disporre l'avocazione.

Riguardo ai procedimenti con iscrizioni successive di indagati e/o di reati, vengono integrate le prime indicazioni del Consiglio superiore della magistratura nella propria Risoluzione del 2018, secondo cui è ragionevole attendere la conclusione delle indagini preliminari per tutti gli indagati e per tutti i reati iscritti, qualora sussistano tra gli stessi effettiva connessione o collegamento, precisando che il Procuratore generale, nell'accertamento delle condizioni per l'avocazione, ha il potere di verificare la sussistenza di connessione o collegamento fra i reati, come evidenziato in una decisione di questo Ufficio del 2018 su un reclamo proposto da un Procuratore della Repubblica avverso un decreto di avocazione in cui si poneva una questione di iscrizioni successive.

Il documento risolve infine in senso affermativo la questione della avocabilità dei procedimenti iscritti a modello 45, richiamando l'orientamento in tal senso delle Sezioni Unite (sentenza n. 34536 del 2001, Chirico e successive conformi), con la precisazione che essi portano alla stessa soluzione anche per il procedimento iscritto contro ignoti, fermo restando che l'avocazione per inerzia è legittimata dalla scadenza dei termini per le indagini preliminari previsti dall'art. 415 c.p.p.

Le relazioni dei Procuratori generali confermano l'adesione ai criteri generali indicati con gli orientamenti del 2018 e del 2019 e l'elaborazione di linee guida a livello infradistrettuale con l'adozione di specifici protocolli tra le Procure generali e le Procure circondariali.

La gran parte delle relazioni evidenzia peraltro come, nonostante le indicate carenze strutturali, le modifiche normative in tema di avocazione e le linee guida applicative emanate da questo Ufficio e dal Consiglio superiore della magistratura abbiano comunque sollecitato una sensibilità nuova nella tempistica delle indagini e migliorato il relativo approccio organizzativo.

#### *d.2) Gli orientamenti in tema di osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato*

Gli orientamenti in tema di osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato partono dalla considerazione che i poteri di vigi-

lanza del Procuratore generale sulle iscrizioni investono non solo il controllo sulla correttezza e la tempestività della singola iscrizione, ma anche l'organizzazione stessa degli uffici di Procura e vanno esercitati in modo da orientare l'azione dei Procuratori della Repubblica, da un lato individuando e promuovendo buone prassi sull'osservanza delle norme sulle iscrizioni e, dall'altro, attraverso l'attenta disamina dei progetti organizzativi in seno al Consiglio giudiziario, la quale consente alla Procura generale di esercitare la funzione di vigilanza non già e non solo sulla singola iscrizione quanto sul sistema nel suo insieme, come predisposto dall'ufficio "vigilato".

Gli orientamenti richiamano poi l'opinione condivisa che solo l'accesso del Procuratore generale ai registri informatici, senza accesso al contenuto riservato, può consentire un controllo effettivo sulle iscrizioni, potendo far emergere le iscrizioni in un registro non appropriato, quale, ad esempio, l'iscrizione di una notizia di reato nel registro modello 45, ovvero l'iscrizione a carico di ignoti di notizie nelle quali la persona da indagare risulta identificata.

È, poi, emersa la necessità di dar corso con gli uffici di primo grado e la struttura della DGSIA all'allestimento di sistemi telematici e di un programma di rilevazione che consentano alle Procure generali di monitorare i tempi delle iscrizioni e di rilevare eventuali anomalie, senza violare la segretezza delle indagini.

Quanto all'iscrizione dei procedimenti a modello 45, ribadito che pure tale versante è oggetto dell'attività di vigilanza in quanto anche tali procedimenti sono suscettibili di avocazione, il documento indica quale parametro di verifica della fisiologia del sistema, il rapporto percentuale tra le iscrizioni a modello 45 e quelle a modelli 21 e 44, che in alcuni Uffici di Procura risulta notevolmente sbilanciato in favore dei modelli 45, e ribadisce che i criteri riferimento per le iscrizioni a modello 45 sono rinvenibili nella citata circolare dell'11 novembre 2016 del Ministero della Giustizia.

Si indica poi quale ulteriore forma di controllo quello di carattere amministrativo tramite la verifica delle fatture trasmesse per la liquidazione in relazione alle spese sostenute nel modello 45, diverse da quelle relative alle visite esterne o alle autopsie, ed il monitoraggio della permanenza annuale di tali modelli 45.

La complessità del tema ha portato diversi Procuratori generali a richiedere che l'attuazione degli orientamenti sull'osservanza delle disposizioni rela-



tive all'iscrizione delle notizie di reato e nel registro modello 45 sia monitorata in un “*focus*” permanente sul tema.

*d.3) Gli orientamenti sul ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa*

Gli orientamenti sul ruolo del pubblico ministero nel codice della crisi di impresa prevedono: 1) la necessità che i magistrati delegati a trattare la materia possiedano una competenza specifica, indicando come soluzione più efficiente quella che ascrive la competenza in materia di procedure concorsuali a magistrati che al contempo si occupano dei reati fallimentari; 2) il criterio generale della iscrizione della segnalazione d'insolvenza nel registro modello 45, salvo che la stessa informi di una qualsivoglia tipologia di frode, nel qual caso la registrazione non potrà essere quella a modello 45, dovendosi piuttosto iscrivere notizia di reato e condurre le doverose indagini; 3) l'utilità di protocolli con i Tribunali per consentire al pubblico ministero di accedere agli atti del procedimento concorsuale anche in via telematica, considerato che altrimenti tale accesso, data l'ampiezza dell'intervento che la novella prefigura, può risultare gravoso per il pubblico ministero richiedente e per la cancelleria fallimentare (la questione, peraltro, sarebbe definitivamente risolta con la piena attuazione del processo civile telematico anche per il pubblico ministero in primo grado e in appello); 4) l'opportunità di protocolli tra la Corte d'appello, la Procura generale e le Procure del distretto, per garantire la presenza del rappresentante della Procura generale nei giudizi di reclamo avverso le decisioni del Tribunale fallimentare; 5) la necessità di applicare l'art. 38 del Codice della crisi d'impresa nella parte in cui dispone che “il pubblico ministero presenta il ricorso per l'apertura della liquidazione giudiziale in ogni caso in cui ha notizia dell'esistenza di uno stato d'insolvenza”, così superando la tassatività dei casi previsti dall'art. 7 della legge fallimentare del 1942 (quando l'insolvenza risulta nel corso di un procedimento penale ovvero dalla fuga, irreperibilità, latitanza dell'imprenditore, dalla chiusura dei locali dell'impresa, dal trafugamento, sostituzione o diminuzione fraudolenta dell'attivo da parte dell'imprenditore; quando l'insolvenza sia segnalata dal giudice civile), in modo da evitare richieste arbitrarie, specie quando la segnalazione provenga da un privato, normalmente un creditore, e di procedere alla richiesta solo all'esito dell'accertamento di elementi sintomatici dello stato di

insolvenza. In tale prospettiva, occorre prevedere per l'iniziativa del pubblico ministero criteri omogenei e coerenti con le scelte del Legislatore sulla crisi dell'impresa e sulla liquidazione come ultima *ratio*.

Nelle relazioni dei Procuratori generali non si evidenziano criticità nell'adozione delle descritte linee guida.

*e) Le attività di attuazione dell'art. 6 nella materia ambientale*

La Rete ambientale è stata avviata nel 2017, all'esito della riunione annuale del 18 e 19 maggio, con la definizione del Protocollo che ne regola il funzionamento, allo scopo di:

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

La creazione di un sistema di monitoraggio permanente ha favorito la circolazione delle informazioni e l'avvio di iniziative a livello nazionale e locale, nonché una più stretta collaborazione con le Procure generali che, anche nel corso dell'anno 2019, hanno in più occasioni segnalato la proposizione di ricorsi in delicati processi in materia ambientale, in tal modo consentendo all'Ufficio gli opportuni approfondimenti. Tra le segnalazioni dei Procuratori generali vanno menzionati il crescente fenomeno degli incendi dolosi da parte di ignoti di impianti di smaltimento dei rifiuti e l'espansione dei protocolli di intesa in materia di finanziamento delle demolizioni giudiziali degli immobili abusivi.

Anche nel 2019 l'Ufficio ha partecipato ad attività di carattere internazionale nella materia ambientale, quali l'incontro di studio organizzato dal Ministero della Giustizia francese a Tolone nei giorni 4 e 5 luglio 2019 (avente ad oggetto "*Protection de l'environnement en Mer Méditerranée*") cui è intervenuto un magistrato delegato dal Procuratore generale per illustrare le attività dell'Ufficio nella materia ambientale e l'incontro del coordinatore del settore di attuazione dell'art. 6 in Cassazione in data 25 novembre 2019 con una delegazione del Governo cinese per illustrare il sistema penale italiano di tutela dell'ambiente e l'attività della "Rete ambientale".

Nel 2019 si è avviato il sito dedicato alla condivisione tra gli uffici di Procura delle attività e delle esperienze in attuazione del Protocollo, nonché alla informazione all'esterno delle attività delle Rete (la Sezione è *online* al seguente *link*: <http://www.procuracassazione.it/procura-generale/it/par.page>).

*f) Le ulteriori segnalazioni dei Procuratori generali in tema di attuazione dell'art. 6 e di criticità operative*

Le relazioni hanno segnalato lo svolgimento di varie attività relative all'attuazione dell'art. 6 quali:

1. comunicazioni, accordi e protocolli tra gli uffici giudiziari dei distretti;
2. accordi o protocolli conclusi con istituzioni esterne;
3. attività di natura sociale o culturale.

Sotto il primo profilo, viene in evidenza l'espansione della positiva prassi dei Procuratori della Repubblica di condividere, per il tramite della Procura generale presso la Corte di appello, direttive alla Procura generale, accordi di collaborazione, studi e documenti rilevanti ricevuti dai singoli uffici di Procura.

Quanto ai protocolli, vanno segnalati, innanzitutto quelli che alcune Procure generali hanno siglato – sia a livello distrettuale, sia con il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo – in materia di misure di prevenzione, a seguito della legge n. 161 del 17 ottobre 2017, che ha introdotto modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, allo scopo di assicurare la concreta attuazione dei criteri di priorità voluti dal Legislatore ed a codificare le modalità dello scambio informativo anche con i servizi di polizia giudiziaria. Sono stati definiti compiti e attribuzioni di ciascun Ufficio per migliorare l'efficienza dei dispositivi di indagine e conseguire la razionalizzazione degli interventi processuali dei diversi uffici.

Positivi sono, inoltre, i riscontri circa l'applicazione dei protocolli che regolano il raccordo tra pubblico ministero di primo grado e di appello nella rappresentanza avanti alla Corte di appello ed ai fini delle impugnazioni.

Vanno, poi, ricordati i protocolli tra le Procure del distretto e la Procura minorile, in applicazione della risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 9 maggio 2018 in tema di violenza di genere e domestica, contenente le linee guida in materia, allo scopo di disciplinare le diverse forme di comunicazione e lo scambio di informazioni, tra gli uffici di Procura, non so-

lo per il coordinamento in ambito penale, ma anche per promuovere le migliori iniziative del pubblico ministero, in sede civile, indirizzate alla protezione del minorenne coinvolto nelle vicende.

In alcuni casi tali protocolli sono stati aperti ad altri soggetti istituzionali.

Numerosi sono, poi, i protocolli e gli accordi nell'anno 2019 siglati a livello locale, anche inerenti ad attività di natura sociale o culturale.

Nelle relazioni vengono, peraltro, segnalate alcune criticità operative.

Un primo versante riguarda la materia delle impugnazioni a seguito dell'avvio della nuova modalità telematica di comunicazione delle sentenze tramite il Sistema Informativo della Cognizione Penale (da qui in avanti indicato con l'acronimo "SICP") *ex art. 548 c.p.p.*

Infatti, la circolare del Ministero della Giustizia del 25 ottobre 2018, a firma congiunta del Direttore generale della giustizia penale e della DGSIA., ha richiamato l'attenzione di tutti gli uffici giudiziari sul fatto che la comunicazione di deposito delle sentenze sia al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale che al Procuratore generale presso la Corte di appello, a partire dal 10 gennaio 2019 debba essere "obbligatoriamente" gestita tramite i moduli SICP, Registro generale *Web* e *Consolle*. Le problematiche più significative che vengono, da alcuni rappresentate, sono connesse al fatto che lo scadenziario SICP della *Consolle* dei Magistrati, è parziale e comprende unicamente le sentenze per le quali la comunicazione è obbligatoria per legge. Inoltre, il nuovo sistema non consente di avere immediata contezza delle comunicazioni trasmesse. A ciò si aggiunge che, quando l'avviso di deposito riguarda procedimenti trattati in primo grado da magistrati poi trasferiti ad uffici di secondo grado, la *Consolle* non consente la visualizzazione della sentenza, pure inserita a sistema.

Altro versante che presenta profili problematici è quello del coordinamento investigativo.

Diverse relazioni lamentano la mancata attuazione delle disposizioni di cui all'art. 118-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p. Al fine di rendere la doverosa informativa effettivamente utile, si è raggiunto l'orientamento di assicurare la segnalazione prevalentemente sui procedimenti le cui indagini vengono valutate come suscettibili di porre esigenze di coordinamento o siano di particolare importanza.

Si registrano, altresì, difficoltà operative nella materia dell'esecuzione penale dovute all'aumento delle procedure e alla progressiva riduzione degli organici soprattutto a causa di pensionamenti anticipati.

g) *Conclusioni: prospettive evolutive*

L'attuazione delle modalità di applicazione dell'art. 6 è stata oggetto di una specifica sessione nell'ambito dell'incontro annuale con i Procuratori generali tenutosi nei giorni 14 e 15 marzo 2019.

Il primo tema emerso è quello della realizzazione di modalità stabili di interlocuzione tra gli uffici, mediante la creazione di strutture interne o di deleghe stabili a singoli sostituti.

Per quanto riguarda, la tendenziale “*procedimentalizzazione delle prassi*” applicative emerge l'avvertita necessità di adottare modelli operativi di riferimento, tra cui la previsione della interlocuzione con gli uffici requirenti del distretto, finalizzati alla preliminare discussione dei temi oggetto di lavoro nell'ambito dell'art. 6.

Si è pure prospettata l'opportunità di svolgere riunioni periodiche, anche in maniera virtuale tramite il sistema di videoconferenze *lync* in uso presso tutti gli uffici giudiziari, precisando che le stesse potrebbero essere utilizzate per discussioni su argomenti tematici, di particolare urgenza, con modalità più snelle ed economiche rispetto agli incontri tradizionali a livello centrale.

Si prospetta anche di prevedere, in via complementare rispetto alle riunioni nazionali, incontri "mirati" da parte del Procuratore generale della Corte di cassazione con i Procuratori generali di singoli distretti, ovvero di più distretti di Corte d'appello che presentino problematiche omogenee.

È stata, infine, condivisa l'idea che il “circuito” dell'art. 6 dovrebbe essere caratterizzato da un dialogo più intenso con il Ministero della Giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura.

In tale contesto, si è osservato, come la carenza di esperti statistici limiti gravemente le capacità di analisi e di elaborazione funzionali al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 6, specie per quanto riguarda la vigilanza sulla correttezza delle iscrizioni e la verifica degli esiti delle azioni penali.

Annotazioni tutte che pongono il tema del necessario supporto informatico e statistico per la positiva implementazione delle attività di attuazione dell'art. 6, sottolineato in vari passaggi dalle relazioni dei Procuratori generali anche di recente pervenute.

Un supporto che potrebbe essere utile anche per rendere più agevole la creazione di un archivio delle buone prassi condivise, facendo seguito alle

proposte di istituire un bollettino o *newsletter* a carattere di periodicità, espressivo di intendimenti unitari su questioni organizzative o gestionali, o di creazione, presso la Procura generale della Cassazione, di un archivio dei protocolli e delle linee-guida distrettuali d'interesse rispetto all'art. 6, da rendere accessibile *on-line* a tutti i Procuratori generali.

Dell'evoluzione del sistema di attuazione dell'art. 6 secondo tali linee guida potrà giovare il settore della risoluzione dei **contrasti, positivi e negativi, tra i pubblici ministeri**, operanti in distretti diversi, nella fase delle indagini preliminari (artt. 54 e 54-*ter* c.p.p.) e alla decisione sulle richieste di trasmissione degli atti ad un diverso pubblico ministero proposte dall'indagato e dalla persona offesa, nonché dai rispettivi difensori ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.

L'efficienza dell'intervento del Procuratore generale, in tale area, si misura non soltanto con la tempestività della decisione, ma anche con la capacità di prevenire contrasti su questioni, di carattere sostanziale e procedimentale, già risolte dall'Ufficio.

Il settore è stato riorganizzato nel corso dell'anno 2019 prevedendo, tra l'altro, l'aggiornamento periodico degli orientamenti dell'Ufficio in materia di contrasti e la loro diffusione tramite il circuito informativo già organizzato nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6.

Analogo impegno è versato nel settore civile, come si è rappresentato sia in relazione all'art. 363 c.p.c., sia per alcuni settori nei quali è fondamentale la tutela di interessi pubblici e dunque l'uniformità di approccio, come le materie dello *status* delle persone, della protezione internazionale e della crisi d'impresa.

#### 4. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

In molte parti di questo intervento inaugurale si è dato conto della rilevanza delle pronunce delle Corti sovranazionali, del loro rapporto con il nostro Giudice delle leggi, del ruolo che necessariamente la Procura generale svolge nell'interlocuzione su questi temi con la Corte di cassazione. Molti altri sono i settori nei quali si dispiega l'intervento con riflessi internazionali dell'ufficio generale, dall'esecuzione di estradizioni o di mandati europei, all'interpretazione delle norme di diritto internazionale in materia di responsabilità degli Stati.

La Procura generale sarà presto chiamata a svolgere un ruolo diretto nella nascita e poi nella vita del Procuratore Europeo, così rendendo ancora più attuali i vincoli che la legano ad altre strutture giudiziarie o di raccordo europee, da *Eurojust* a *Olaf* e oltre, fino alle tematiche della punizione dei crimini contro l'umanità e quindi alla Corte Internazionale nata dal Trattato di Roma.

Presso la Procura generale è, infine, costituita la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo che, per sua stessa natura, svolge un ruolo importante nel tessere rapporti con altri Paesi nel delicato settore della criminalità e del terrorismo, legati anche ad altre tipologie di reati, a quelli strumentali.

Una complessa attività internazionale, dunque, la quale richiede un quadro unitario, che non può che essere offerto dal Governo, nelle sue articolazioni del Ministero della Giustizia e del Ministero degli Affari Esteri.

La costruzione dello spazio di giustizia europeo è passata attraverso l'elaborazione di strumenti di reciproco riconoscimento e di cooperazione giudiziaria penale che prevedono, come nel caso del mandato di arresto europeo, la diretta collaborazione tra le autorità giudiziarie dei Paesi dell'Unione con la speculare e decisa attenuazione nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale del ruolo, un tempo preminente, ricoperto dalle autorità centrali rappresentate, essenzialmente, dai governi.

Questa evoluzione, che giustamente è stata definita epocale, ha investito anche gli strumenti elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa, in ambito perciò più vasto di quello dell'Unione europea.

Tutto ciò ha determinato l'esigenza di contatti e rapporti diretti tra le autorità giudiziarie coinvolte nel rapporto di cooperazione, che, inizialmente solo informali e spontanei, hanno poi trovato spazio in Reti organizzate, come la Rete dei punti di contatto dei paesi dell'Unione, ed in altri luoghi, formali ed informali, di scambio e collaborazione.

Sin dalle Conclusioni del Consiglio straordinario di Tampere del 1999, vero e proprio atto fondativo dello Spazio di giustizia dell'Unione, i principi chiave sono stati “mutua fiducia” e “reciproco riconoscimento” tra ordinamenti diversi; queste finalità possono essere raggiunte solo se fra le autorità nazionali, giudici e pubblici ministeri, si sviluppano forme di conoscenza diretta e di scambio di informazioni.

Al raggiungimento di questi obiettivi è finalizzata l'attività della Procura generale, attraverso l'Ufficio affari internazionali. Esso è stato istituito per rispondere all'ampliamento del numero delle sedi consultive e di coordinamento nelle quali la Procura generale era, sempre più spesso, chiamata a partecipare, dalla necessità di mantenere e dare continuità ai contatti istituzionali con gli organi competenti in materia di giustizia del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea e di elaborare gli interventi ed assistere il Procuratore generale in ogni sede internazionale.

Da alcuni anni infatti si era registrato un sempre più ampio ricorso, da parte del Consiglio d'Europa e della Commissione europea, al parere consultivo di Consigli di giustizia, variamente organizzati, con la partecipazione di appartenenti ai vertici delle magistrature dei Paesi membri, il che aveva inevitabilmente portato anche al moltiplicarsi degli incontri bi- o multi-laterali tra Uffici di diversi Paesi.

Questo crescente ricorso in sede legislativa al parere dei c.d. *praticitioners* della giustizia, e in particolare a quello dei pubblici ministeri, corrispondeva anche allo sviluppo via via crescente di strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale e di reciproco riconoscimento delle decisioni secondo schemi di scambio diretto tra uffici giudiziari. Tale irreversibile tendenza, evidente sia nelle più recenti Convenzioni del Consiglio di Europa sia, ed ancor di più, negli strumenti legislativi dell'Unione europea (primo fra tutti il mandato di arresto europeo), rendeva necessari strumenti interni di monitoraggio e di coordinamento, sia pure non vincolante e che assicurassero la necessaria interlocuzione con il Ministero della Giustizia e con il Ministero degli Affari Esteri.



Questa attività centralizzata è particolarmente importante in considerazione della struttura costituzionale della magistratura italiana, che prevede, a differenza di ciò che avviene altrove, un'ampia indipendenza anche degli organi del pubblico ministero; ciò comporta qualche disorientamento nelle interlocuzioni con altri Paesi o con Istituzioni sovranazionali, anche per la diffusione dei punti di contatto e per la difficoltà di individuare di volta in volta l'interlocutore giusto.

La Procura generale della Corte di cassazione, unico Ufficio italiano del pubblico ministero che, pur nella particolarità delle sue attribuzioni, ha una competenza generale e nazionale, veniva quindi individuata dagli organi europei e dagli stessi uffici del pubblico ministero di altri Paesi come un interlocutore naturale in quelle sedi, formali e informali, dove si andavano elaborando orientamenti sugli strumenti di cooperazione in corso di elaborazione e si venivano a sottolineare problemi e difficoltà nascenti dalla pratica esecuzione di quelli esistenti.

Alla individuazione delle crescenti esigenze sul piano internazionale ha certamente contribuito anche il personale prestigio acquisito negli anni, in molte sedi, da alcuni magistrati dell'Ufficio, attivamente impegnati in organi ed uffici del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, spesso in posizioni di grande responsabilità, ed in iniziative di collaborazione con Paesi terzi, europei e non. Non si può qui non ricordare il compianto collega Eugenio Selvaggi, la cui competenza era universalmente riconosciuta in Italia e in Europa.

Su alcune linee guida dell'attività internazionale del nostro Ufficio occorre fornire alcuni elementi di necessaria chiarezza.

La Procura generale è interlocutore prioritario, sia delle Istituzioni comunitarie, sia degli uffici nazionali, primo fra tutti la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, sempre rigorosamente rapportandosi al Ministero della Giustizia, unico titolare dell'iniziativa politica nell'attuazione interna del diritto dell'Unione, le cui prerogative sono state in tutte le sedi rispettate attraverso, quando era il caso, preve consultazioni e periodiche informazioni.

Inoltre si sono curati i rapporti con la rappresentanza italiana ad *Eurojust*, con la rappresentanza presso l'Unione europea e, in genere, con i magistrati italiani impegnati nelle sedi internazionali, ciò allo scopo di portare nelle varie sedi un "punto di vista italiano" ampiamente discusso e condiviso.

L'impegno si è articolato nelle varie sedi che nel tempo si sono create:

- la Rete dei Procuratori generali ed organi equivalenti presso le Corti supreme dell'Unione europea, fondata nel 2009 e detta “Rete Nadal”: essa tiene una riunione annuale nel Paese che ha la presidenza di turno (nel 2019 l'Estonia);
- il *Forum* consultivo dei Procuratori generali dell'Unione europea, fondato nel 2010, la cui presidenza è assicurata dal Paese che ha la presidenza di turno del Consiglio dell'unione europea; esso tiene le sue riunioni (inizialmente semestrali, dal 2016 annuali) presso la sede di *Eurojust* a L'Aja; diversamente dalla Rete, questo *Forum* essendo più strettamente collegato a *Eurojust*, vede discussioni di carattere eminentemente pratico, legate al funzionamento di singoli strumenti di cooperazione giudiziaria o di reciproco riconoscimento delle decisioni; i temi all'ordine del giorno vengono da sempre preventivamente discussi con la rappresentanza italiana a *Eurojust*, essendo interesse di tutti mantenere posizioni omogenee nella discussione;
- la neonata Rete *Euromed* dei Procuratori generali del Mediterraneo, che è nata nel 2018 da una iniziativa della Spagna e che ha visto, a gennaio del 2019, l'approvazione del suo Statuto e l'inizio effettivo dell'attività dei Paesi dell'Unione ne fanno parte, oltre all'Italia, la Spagna, la Francia, il Portogallo, la Grecia, Malta, Cipro e il Belgio (nel quale, come noto, vive una importante comunità di immigrati di origine magrebina) dei Paesi africani e mediorientali partecipano alla nuova iniziativa il Marocco, l'Algeria, la Tunisia, l'Egitto, la Giordania, l'Autorità palestinese e Israele: si tratta di un esperimento coraggioso e importante, che si spera possa decollare contribuendo così a vincere storiche diffidenze ed antichi steccati che, dopo la riunione fondativa, ne hanno paralizzato l'ulteriore sviluppo.

Presso la Procura generale vi è anche il punto di contatto di *Eurojust* in materia di contrasto al terrorismo, competenza che viene gestita unitamente alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

L'Ufficio cura anche la preparazione di incontri bilaterali del Procuratore generale con rappresentanti di alto livello di organi giudiziari e con delegazioni di uffici di Paesi del Consiglio d'Europa e dell'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.

Presso la Procura generale sono istituiti i punti di contatto delle Reti giudiziarie europee, civile e penale, strumenti preziosi di rapida consultazione su temi di comune interesse: in particolare il Punto di contatto della Rete penale cura la trasmissione di informazioni in materia di decisioni ed orientamenti della Corte di cassazione (principalmente in tema di estradizione e mandato di arresto europeo) e provvede all'individuazione dell'ufficio italiano di Procura competente per richieste che l'Autorità straniera invia genericamente a questo Ufficio non conoscendo l'articolazione territoriale del sistema italiano.

L'Ufficio internazionale sarà potenziato, perché possa svolgere con continuità ed efficacia i suoi crescenti compiti. Ciò consentirà la delega stabile di attività, fondamentale nel consesso internazionale perché possa giungersi alla realizzazione di obiettivi specifici, di volta in volta individuati.

Un impegno particolare è richiesto alla Procura generale per il completamento del percorso che renderà operativo il **Procuratore Europeo (EPPO)**. Il procuratore è già stato nominato e la scelta è caduta sulla componente della Procura presso l'altra Corte di cassazione della Romania, Laura Kodruta Kovesi, alla quale è rivolto il nostro benvenuto e il caldo augurio di buon lavoro.

È stato un percorso lungo in cui l'Italia ha avuto un ruolo propulsore essenziale. Il risultato non è pienamente coincidente con il progetto iniziale, tanto che ad un certo punto, quando il disegno sembrava discostarsi troppo dall'idea originaria, si è dovuto mettere a rischio la stessa partecipazione a esso del nostro Paese, ma ogni decisione condivisa implica la necessità di reciproci adattamenti e ora abbiamo, col nostro decisivo apporto, una nuova realtà in azione alla cui azione vogliamo contribuire da protagonisti.

È già stata formulata la terna per la nomina del Procuratore europeo italiano, che compete alla Commissione e si tratta ora di strutturare, d'intesa e secondo le indicazioni che verranno dall'EPPO, l'articolazione territoriale ed i compiti dei **Procuratori Europei Delegati**. È, questa, una figura del tutto nuova dai contorni originalissimi, che partecipa a pieno titolo della natura

giurisdizionale della magistratura nazionale e al tempo stesso dipende dal nuovo organismo, più assimilabile ad una agenzia, alla cui definizione dobbiamo prestare particolare attenzione per imprimere alla Procura europea il necessario impulso e per salvaguardare al tempo stesso l'irrinunciabile patrimonio culturale dei nostri magistrati del pubblico ministero e la capacità operativa che colloca il sistema del *law enforcement* italiano ai vertici mondiali.

Si tratterà, forse, di magistrati che continueranno a svolgere le funzioni in ambito nazionale e saranno delegati dall'EPPO per quei procedimenti che – riferiti a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea come individuati dalla direttiva 2017/1371/UE c.d. Direttiva PIF, per quelli a essi connessi e per quelli associativi diretti alla loro commissione – saranno avvocati dall'EPPO o da questa direttamente avviati. La scelta ordinamentale potrà, tuttavia, essere ancora più netta, verso una dipendenza diretta dal solo EPPO.

Si tratta non solo di stabilire la procedura per l'individuazione dei Procuratori europei delegati, riconoscendo al Consiglio superiore le prerogative costituzionali che gli sono proprie e al Ministero della Giustizia l'interlocuzione necessaria in ragione della natura sovranazionale dell'organismo, ma definirne i compiti e individuarne l'inquadramento organico e funzionale rispetto ai differenti compiti che gli saranno attribuiti e al supporto indispensabile dal punto di vista amministrativo, tecnico e informatico. Occorrerà inserire la nuova figura, la cui competenza taglia trasversalmente quella delle Procure, delle Direzioni distrettuali antimafia, delle Procure generali presso le Corti di appello e di quella presso la Cassazione, nel modo più armonico possibile rispetto all'attuale struttura degli uffici di Procura che, nel sistema italiano, hanno trovato un peculiare e pregevole punto di equilibrio tra la parcellizzazione del potere e la funzione di raccordo non gerarchica della Procura generale della Cassazione.

Occorrerà salvaguardare inoltre, e accrescere, la specialità delle competenze richieste per la particolare categoria di reati che, allo stato, definisce la competenza dell'EPPO. Nella configurazione del nuovo organismo la Procura generale della cassazione è chiamata a tre compiti essenziali. In primo luogo, sarà chiamata a dirimere le questioni di competenza. Il regolamento 2017/1939 al comma 6 dell'art. 25 prevede che: *“in caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nell'ambito di*

*applicazione dell'art. 22, paragrafi 2 o 3, o dell'art. 25, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso. Gli stati membri specificano l'autorità nazionale che decide sull'attribuzioni di competenza'.*

In secondo luogo, la stessa direttiva prevede che le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti si esplicino fino alla conclusione del procedimento, cioè alla formazione del giudicato. La necessaria armonizzazione con la struttura ordinamentale che nella distinzione tra legittimità e merito riconosce un tratto essenziale distintivo, renderà perciò necessaria la partecipazione della Procura generale al giudizio di legittimità.

In terzo luogo, sono conservate alle autorità nazionali le competenze disciplinari sui procuratori delegati per motivi non connessi al regolamento, richiamando perciò indirettamente anche in questo la competenza specifica della Procura generale della cassazione. L'assetto che verrà individuato dovrebbe far tesoro della funzione di raccordo organizzativo che nell'art. 6 decreto legislativo n. 106 del 2006, quasi quindici anni fa, ha trovato la sua prima cristallizzazione normativa e la Procura generale intende mettere al servizio della migliore realizzazione dell'EPPO, la cui fisionomia operativa dipenderà molto dalla qualità e dalla coerente convergenza dell'impegno dei soggetti coinvolti, le proprie competenze e il proprio ruolo per l'adempimento dei compiti che sono ad essa demandati nel quadro ordinamentale che si riterrà di adottare.



## 5. IL SETTORE DISCIPLINARE

### *a) Considerazioni preliminari*

L'attività svolta nel settore disciplinare è caratterizzata da profili di peculiarità rispetto a tutte le altre svolte dall'Ufficio. Anche in tale ambito la Procura generale espleta il proprio compito secondo lo schema di fondo della relazione di complementarietà che intercorre, in genere, tra il pubblico ministero ed il giudice "presso" cui è istituito; tuttavia, quest'ultimo, nella fase di merito, non è la Corte di cassazione ("presso" cui è istituita), bensì è la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

I compiti riconducibili alla materia disciplinare sono svolti, in una prima fase (c.d. predisciplinare), mediante un'attività di verifica della «notizia del fatto» di eventuale rilievo disciplinare, che consiste in una funzione *anche* decidente. Detta fase può, infatti, concludersi con la pronuncia di un decreto di archiviazione, non soltanto nei casi in cui difetta una notizia circostanziata, ma anche «se dalle indagini il fatto risulta inesistente o non commesso», ovvero si accerti sussistente e, nondimeno, l'illecito disciplinare sia giudicato non configurabile «perché il fatto è di scarsa rilevanza», e ciò senza alcuna interlocuzione con il "proprio" giudice, ma dando comunicazione del provvedimento al Ministro della Giustizia, che può diversamente determinarsi, promuovendo l'azione disciplinare (art. 16, comma 5-*bis* decreto legislativo del 23 febbraio 2006, n. 109).

Nella fase successiva (propriamente disciplinare), la Procura generale svolge un'attività inquirente e requirente, per certi profili, omologa alla funzione requirente di merito e senz'altro peculiare rispetto a quella espletata dal pubblico ministero di legittimità nei settori civile e penale.

Siffatte connotazioni delle funzioni in ambito disciplinare e la mancanza di pubblicità che caratterizza la fase c.d. predisciplinare rendono palese che, in relazione alla stessa, forse più che rispetto agli altri settori, la finalità dell'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce la sede in cui dare conto dell'attività svolta, ponendo in luce elementi positivi ed eventuali difficoltà, anche allo scopo di tratteggiare gli interventi eventualmente opportuni per

porvi rimedio e per rafforzare efficacia ed efficienza dell'azione della Procura generale.

Rinviando alle allegate statistiche per l'illustrazione, in dettaglio, dei numeri dell'attività svolta nel settore disciplinare, è qui sufficiente dare atto, in estrema sintesi, dell'aumento dei procedimenti predisciplinari (iscritti a seguito della notizia di un fatto corrispondente ad una condotta di rilievo disciplinare), marcatamente accentuato nell'ultimo biennio. Nel 2018 il numero di notizie di illecito sopravvenute era stato, infatti, pari a 1.637, superiore a quello medio di notizie pervenute nel quinquennio 2013 - 2017, pari a 1.340; nell'anno 2019 il numero di dette notizie è stato di 1.898, quindi con un ulteriore, significativo, aumento rispetto all'anno precedente.

#### *b) L'assetto organizzativo del Servizio disciplinare*

La previsione, da parte del decreto legislativo n. 109 del 2006, dell'obbligatorietà dell'iniziativa disciplinare del Procuratore generale (art. 14, comma 3), bilanciata dal potere di archiviazione diretta (nei casi e nei modi previsti dall'art. 16), ha determinato un incremento dei compiti dell'Ufficio in tale ambito, per l'esigenza di un attento vaglio delle notizie di illecito, anche quando definite con decreto di archiviazione, all'esito dell'espletamento di «sommarie indagini preliminari» (art. 15, comma 1).

Il decreto legislativo n. 109 del 2006 ha, infatti, innovativamente stabilito che il Procuratore generale «ha l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare» (art. 14, comma 3); detto obbligo ha, dunque, base giuridica in una norma di legge ordinaria (l'art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 109 del 2006), non in una norma costituzionale, come per l'azione penale (art. 112 Costituzione). Tale atto normativo, nello stabilire l'obbligo *de quo*, ha tuttavia previsto che l'azione non deve essere esercitata non soltanto se il fatto ipotizzato abbia costituito oggetto di una denuncia non circostanziata, ma anche qualora lo stesso risulti inesistente e/o non commesso, oppure non riconducibile a una delle fattispecie di illecito tipizzate, e altresì nel caso in cui, benché sia stato accertato, appaia tuttavia «di scarsa rilevanza» (art. 16, comma 5-*bis*). Le norme di legge ordinaria hanno, dunque, onerato l'Ufficio della Procura generale del compito di realizzare un ragionevole bilanciamento dell'obbligo di esercitare l'azione disciplinare e dell'esigenza di promuoverla soltanto



all'esito di una verifica della notizia, preliminare ma non sommaria e sufficientemente approfondita.

L'organizzazione del Servizio disciplinare, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 109 del 2006, è stata, quindi, oggetto di significative modifiche, volte anche a rafforzare l'efficacia dell'attività svolta in tale settore di competenza.

All'inizio dello scorso anno, l'organizzazione era caratterizzata dalla ripartizione dei magistrati assegnati al Servizio in due gruppi. A un primo gruppo, era affidata la trattazione degli affari cc.dd. di «pronta definizione» (tendenzialmente destinati ad essere decisi con decreto di archiviazione, anche senza l'espletamento di «sommarie indagini preliminari»); a un secondo gruppo, erano affidati gli affari che richiedevano l'espletamento di dette indagini e che, sempre tendenzialmente, potevano condurre al promovimento dell'azione disciplinare. Nel caso in cui l'azione era iniziata, il relativo procedimento era assegnato, di regola, per l'espletamento delle indagini, al magistrato che aveva trattato la fase predisciplinare.

Le modalità organizzative stabilite nei relativi criteri sono state esplicate, in dettaglio, con l'ordine di servizio del 7 gennaio 2019, n. 1, recante altresì una regolamentazione delle modalità di svolgimento dell'attività, in attuazione della disciplina stabilita dalle norme primarie.

Questa organizzazione è stata modificata nell'ultima parte dell'anno trascorso, con l'ordine di servizio del 24 settembre 2019, n. 31, limitatamente al criterio di ripartizione degli affari tra i due gruppi di magistrati nei quali è articolato il Servizio. In particolare, allo scopo di garantire un più efficace e congruo svolgimento dell'attività disciplinare, tale atto ha eliminato la regola della distribuzione degli affari basata sulla diversa consistenza della notizia, sostituita dall'attribuzione a uno dei due di un maggiore numero di procedimenti (in considerazione del più ampio esonero concesso dallo svolgimento dell'attività anche negli altri servizi). Esso ha, di conseguenza, incrementato il numero dei magistrati addetti al Servizio.

Al Servizio disciplinare sono state, infine, attribuite le «funzioni del disciplinare forense» e del «disciplinare polizia giudiziaria» (ordine di servizio del 19 settembre 2019, n. 29).

*c) Il catalogo dei doveri dei magistrati e la finalità della responsabilità disciplinare*

Il rilevante numero degli esposti è plausibilmente frutto di un'erronea concezione della responsabilità disciplinare. È certo che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice, costituzionalmente garantite, non pongono «l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dell'organizzazione statale» 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» (Corte costituzionale, sentenza 11 marzo 1968, n. 2), occorrendo bilanciare molteplici valori costituzionali in gioco (Corte costituzionale, sentenza 12 luglio 2017, n. 164). Il magistrato deve, infatti, essere indipendente da poteri ed interessi estranei alla giurisdizione, ma la sua posizione *super partes* non può essere disgiunta dal corretto esercizio delle funzioni; conseguentemente, sono imprescindibili adeguati meccanismi capaci di garantire l'osservanza dei doveri che allo stesso si impongono e la punizione delle condotte che li violano.

Siffatti doveri si articolano su differenti piani e, diversi, sono altresì gli istituti previsti dall'ordinamento per assicurarne l'osservanza e garantire il ragionevole bilanciamento degli interessi. Tra questi vi è la responsabilità disciplinare che, nella configurazione datane dal nostro ordinamento, è esclusivamente preordinata ad accertare se il magistrato abbia tenuto condotte che integrano gli elementi costitutivi di uno degli illeciti tipizzati e a sanzionarle, ai fini e con gli effetti stabiliti dal decreto legislativo n. 109 del 2006. Tale configurazione non ha impedito il formarsi, soprattutto negli ultimi anni e in alcuni settori dell'opinione pubblica, di un convincimento, sicuramente erroneo, che essa costituisca invece uno strumento per porre rimedio agli errori interni al processo (emendabili esclusivamente utilizzando i rimedi previsti dai codici di rito civile e penale), ovvero per ottenere il risarcimento di eventuali danni (possibile soltanto mediante l'azione di responsabilità civile) e, comunque, per garantire (direttamente ed eminentemente) la professionalità del magistrato (compito rimesso agli strumenti e alle valutazioni spettanti al Consiglio superiore della magistratura). Ed è proprio tale erroneo convincimento, l'intento di perseguire dette finalità, ma anche quello di riversare sui magistrati che hanno trattato un dato processo l'insoddisfazione per il funzio-

namento del servizio giustizia, pure quando ascrivibile a ragioni di sistema, una delle principali cause della proliferazione delle denunce in ambito disciplinare, destinate tuttavia inevitabilmente ad essere archiviate, in difetto della riconducibilità ad una delle condotte di illecito tipizzate dal legislatore.

Alla responsabilità disciplinare e agli organi cui spetta la relativa giurisdizione, conseguentemente, non può essere chiesto qualcosa di ulteriore e diverso dal conseguimento dell'obiettivo di accertare e sanzionare le condotte tipizzate come illecite dal legislatore, ai fini stabiliti dal decreto legislativo n. 109 del 2006, che riguardano esclusivamente il rapporto di impiego e producono effetti in tale ambito.

Nel sistema dell'illecito tipizzato, la distinzione, che occorre mantenere ben ferma, tra professionalità del magistrato, deontologia giudiziaria, responsabilità disciplinare e responsabilità civile preclude dunque all'Ufficio della Procura generale valutazioni e considerazioni eccedenti le uniche consentite ed imposte dal richiamato sillogismo nell'applicazione del diritto punitivo disciplinare.

Si impone, dunque, che all'ambito disciplinare si accompagni – su piani paralleli, ma anche con opportuna contestualità temporale – l'intervento degli organi, istituzioni e organismi, cui compete valutare e sanzionare le violazioni deontologiche e delle regole della professionalità (oltre che decidere l'azione risarcitoria in sede civile, qualora questa sia stata promossa).

Ferme queste distinzioni e le conseguenze derivanti dai principi di legalità e tassatività degli illeciti disciplinari, l'Ufficio della Procura generale ha ritenuto doveroso improntare la propria azione all'osservanza del divieto dell'interpretazione analogica, tenendo tuttavia conto che questo non esclude l'ammissibilità dell'interpretazione estensiva, imponendosi l'esigenza di un'esegesi delle disposizioni incriminatrici attenta alla finalità di assicurare la piena osservanza dei doveri stabiliti dall'art. 1, comma 1, decreto legislativo n. 109 del 2006.

A questi principi è stata ispirata l'azione dell'Ufficio della Procura generale, anche nell'esaminare e valutare condotte che hanno avuto nello scorso anno vasta eco mediatica, oggetto di procedimenti in corso e ai quali non è, dunque, possibile fare ulteriore riferimento, oltre a quanto già detto nella parte introduttiva di questa relazione, se non per sottolineare che sono stati (e vengono) trattati nell'osservanza di detti principi. Dunque, anche in ap-

plicazione del preciso dovere di interpretare le disposizioni incriminatrici utilizzando tutti gli ordinari criteri ermeneutici, alla luce della loro *ratio* e della finalità complessiva del codice disciplinare, al fine di garantire la piena osservanza di tutti i doveri che si impongono ai magistrati e di salvaguardare il corretto esercizio della funzione giurisdizionale, di rilevanza costituzionale, e di scongiurare ogni interferenza sul corretto esercizio di altre funzioni, pure di rango costituzionale, nel pieno rispetto dei principi della tipicità degli illeciti disciplinari e della diversa rilevanza dei molteplici doveri che si impongono ai magistrati, la cui violazione è sanzionabile in ambiti e con effetti differenti.

#### *d) L'attività*

È necessario dare conto delle principali questioni che si sono poste nelle fasi predisciplinare e disciplinare e di alcuni orientamenti della Procura generale, nonché dei più rilevanti profili di criticità emersi nello svolgimento dell'attività.

##### *d.1) La fase predisciplinare*

La fase predisciplinare è avviata allorché perviene alla Procura generale una notizia di un fatto di eventuale rilievo disciplinare. La gran parte delle notizie costituisce oggetto di denunce sporte dai privati che, come detto, sono marcatamente aumentate, soprattutto nell'ultimo biennio.

La carenza di regolamentazione delle modalità di presentazione della denuncia e la facilità di trasmissione permessa dalla diffusione del sistema informatico hanno fatto sì che il numero delle denunce è vertiginosamente aumentato; accade altresì che gli stessi soggetti inoltrino molteplici denunce assolutamente identiche.

Le esigenze, tra le altre, di certezza della provenienza della denuncia, di garanzia di una adeguata consapevolezza dell'importanza dell'atto da parte del suo autore, la necessità di fare riferimento ai principi affermatasi nel processo penale, rito di base nella procedura disciplinare, hanno suggerito l'adozione dell'ordine di servizio del 9 novembre 2018, n. 39, recante le direttive concernenti le modalità di inoltro all'Ufficio delle segnalazioni disciplinari, di cui è

stata garantita conoscenza e conoscibilità, mediante l'inserimento nel sito *web* della Procura generale.

Andranno, dunque, ulteriormente approfondite nel corso di quest'anno le modalità di presentazione della denuncia, anche mediante una più precisa regolamentazione dell'utilizzo del mezzo informatico e una più accorta selezione delle notizie nella fase di delibazione preliminare.

L'esponente nel procedimento disciplinare, poi, non è "persona offesa", avente diritto alla comunicazione di cui all'art. 408 c.p.p. e titolare dei poteri a questa accordati nel processo penale e del diritto ad avere conoscenza degli atti del procedimento predisciplinare e del suo esito, anche in caso di esercizio dell'azione.

Alla questione della riservatezza del procedimento disciplinare, ha dato risposta il TAR Lazio (Sezione I, sentenza 7 maggio 2019, n. 5714), con pronuncia gravata da impugnazione che, ad oggi, non risulta ancora decisa dal Consiglio di Stato e, tuttavia, meritevole di condivisione. Al riguardo, è quindi sufficiente ricordare che la riservatezza degli atti (e degli esiti del procedimento predisciplinare) è conseguenza della finalità della responsabilità disciplinare, preordinata esclusivamente a tutelare l'interesse dell'amministrazione della giustizia, non dell'esponente, cui, conseguentemente, non sono attribuiti poteri di impulso procedimentale e/o di partecipazione al procedimento, neppure nella fase pubblica.

Siffatta riservatezza non reca *vulnus* all'esponente. Indipendentemente dalla pur pregnante considerazione che l'acquisizione degli atti del giudizio disciplinare in quello civile è limitata a quelli soli del "giudizio", rileva infatti che la parte che si ritenga lesa da un provvedimento e/o da una condotta del magistrato può esercitare l'azione di responsabilità civile, senza che sussista nessun vincolo decisionale derivante dall'esito dell'esposto in sede disciplinare.

Neanche, inoltre, è lesa l'interesse alla trasparenza. A prescindere dalla radicale inapplicabilità dell'istituto dell'accesso civico c.d. generalizzato ad un'attività (quale quella predisciplinare e disciplinare) che non ha natura amministrativa, in senso oggettivo e funzionale, gli obblighi di pubblicità di dati e informazioni riguardano quelli soli «la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo» (Corte costituzionale, sentenza 21 febbraio 2019, n. 20).

Infine, l'archiviazione, come nel rito penale, implica il non esercizio dell'azione ma, diversamente da quella penale, non richiede l'intervento del giudice, in considerazione degli interessi in gioco, che hanno suggerito l'unico correttivo di un'eventuale differente determinazione del Ministro della Giustizia, cui va comunicato il decreto di archiviazione, che certo non dà luogo ad un controllo in senso tecnico. Nondimeno, si tratta di modalità che garantisce la conoscenza dell'azione dell'Ufficio della Procura generale da parte di una diversa Istituzione. Risulta dunque in tal modo realizzato un ragionevole bilanciamento di tutti i valori in gioco, anche tenendo conto dell'incidenza, sia pure indiretta, della competenza disciplinare sulla funzione giurisdizionale, di rilevanza costituzionale.

L'esigenza di trasparenza potrebbe, peraltro, essere rafforzata prevedendo l'accessibilità alle massime dei decreti di archiviazione, utile anche a permettere a tutti i magistrati di avere conoscenza degli orientamenti interpretativi della Procura generale ed essa andrà approfondita nel corso del corrente anno.

L'esperienza di questi anni ha rivelato che in non pochi casi le denunce dei privati hanno ad oggetto fatti che avrebbero dovuto e potuto essere rilevati dagli organi cui compete la sorveglianza degli uffici<sup>18</sup>.

È dunque necessario che i titolari degli uffici direttivi cui compete detto potere lo esercitino congruamente, anche al fine di accertare eventuali condotte di rilievo disciplinare. Inoltre, occorre che, qualora essi ricevano esposti, ferma l'esigenza di una tempestiva comunicazione al Procuratore generale, procedano altresì ai preliminari accertamenti consentiti dal potere di sorveglianza, inoltrando in tal modo una segnalazione "vestita", senza attendere le richieste dell'Ufficio della Procura generale. È, altresì, necessario che i Presidenti delle Corti di appello e i Procuratori generali presso le stesse, collaborino con tempestività con l'Ufficio della Procura generale nella fase di espletamento delle «sommarie indagini preliminari». A detto scopo, sarà quindi necessario approfondire l'eventualità di stabilire modalità in grado di rafforzare e garantire il coordinamento dell'Ufficio della Procura generale con i capi di Corte, in vista della realizzazione di una collaborazione virtuosa che permetta di rivitalizzare il potere di sorveglianza e di assicurare un più effica-

---

<sup>18</sup> Per i magistrati giudicanti, l'art. 14 del r.d.lgs. n. 511 del 1946, n. 511, e per i requirenti, l'art. 16 di tale atto normativo.

ce controllo in ordine all'osservanza dei doveri dell'art. 1 decreto legislativo n. 109 del 2006 da parte di tutti i magistrati.

La controversa natura del procedimento predisciplinare ha posto nuove questioni in tema, tra l'altro, di applicabilità della disciplina concernente il c.d. *whistleblower*<sup>19</sup>. Si è poi riproposta la questione dell'identificazione del contenuto delle «sommarie indagini preliminari» espletabili nella fase predisciplinare, che ha ricevuto parziale risposta con le direttive stabilite nel richiamato ordine di servizio n. 1 del 2019 e che, tuttavia, dovranno costituire oggetto di ulteriore approfondimento.

Numerosi procedimenti sono, poi, avviati a seguito della comunicazione dell'avvenuta iscrizione di procedimenti penali nei confronti dei magistrati. Molti di tali procedimenti penali, poi definiti con archiviazione, ma la cui comunicazione dà luogo all'iscrizione di procedimenti predisciplinari, originano da denunce volte a lamentare errori nello svolgimento dell'attività giudiziaria. Ciò sollecita una riflessione sulla questione dell'interpretazione dell'art. 335 c.p.p. e sull'esatto contenuto dell'obbligo di iscrizione nell'apposito registro modello 21 della persona denunciata.

Peraltro, la questione ha ricevuto un'importante e chiarificatrice risposta, quanto al profilo disciplinare, da due recenti pronunce dello scorso anno – una delle Sezioni Unite civili (sentenza 2 maggio 2019, n. 11586), un'altra della Sezione disciplinare (sentenza 20 maggio 2019, n. 47) –, occorrendo quindi ulteriormente approfondirla nella sede del coordinamento *ex art. 6* decreto legislativo del 20 febbraio 2006, n. 106.

Nei casi di avvio del procedimento predisciplinare in conseguenza della comunicazione dell'iscrizione di un procedimento penale nei confronti di un magistrato si pone, nella gran parte dei casi, la questione dei presupposti della sospensione del primo, per pregiudizialità. La sospensione è consentita nei casi in cui sia stata esercitata l'azione penale (art. 15, comma 8, lettera a, decreto legislativo n. 109 del 2006), ma anche se sono in corso indagini preliminari (art. 16, comma 4, dell'atto normativo da ultimo richiamato).

Il punto controverso – che riguarda anche la fase propriamente disciplinare – concerne la circostanza che il citato art. 15, comma 8, prevede ed impone la

---

<sup>19</sup> Art. 1, comma 51, della l. n. 190 del 2012, che ha introdotto l'art. 54-*bis* nel d.lgs. n. 165 del 2001, il cui testo è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, legge 30 novembre 2017, n. 179.

sospensione quando «per il medesimo fatto è stata esercitata l'azione penale». Tale locuzione ha costituito oggetto di controverse interpretazioni nella giurisprudenza disciplinare, dando luogo a un contrasto tra gli orientamenti di seguito delineati.

Un indirizzo orientato in favore di una nozione restrittiva della pregiudizialità che, in definitiva, ritiene che la sospensione possa aversi soltanto in riferimento all'illecito dell'art. 4, lettera d), decreto legislativo n. 109 del 2006, in relazione al reato la cui commissione integrerebbe illecito disciplinare è stata altresì promossa azione penale (per tutte, Sezione disciplinare, sentenza n. 112 del 2017).

Un differente indirizzo ha accolto una nozione più elastica, ritenendo che la pregiudizialità penale possa investire l'intero procedimento disciplinare – quindi anche gli illeciti diversi da quello da ultimo richiamato –, qualora le varie condotte debbano essere contestualizzate e valutate nella loro consistenza globale (tra le altre, Sezione disciplinare, sentenza n. 113 del 2017).

Il contrasto caratterizza anche la giurisprudenza di legittimità: ad un indirizzo favorevole ad una concezione meno restrittiva della pregiudizialità, secondo cui, in definitiva, «l'accertamento dell'identità del fatto è rimesso all'apprezzamento del giudice disciplinare» (e può sussistere sempre che l'accertamento in sede penale possa riverberarsi su quello da svolgere in sede disciplinare), in virtù di un principio sorretto da un'ampia motivazione (Sezioni Unite, sentenza 21 settembre 2018, n. 22427) si contrappone un difforme orientamento, che ha accolto una nozione assai ristretta di pregiudizialità, peraltro affermandola senza approfondire la questione e senza neppure dare conto della sentenza del 2018 e confrontarsi con questa (Sezioni Unite, sentenze nn. 6962 e 27741 del 2019).

La questione è peculiarmente complessa e non può essere qui affrontata neanche al fine di esporre le argomentazioni dei due contrapposti orientamenti.

La Procura generale, in procedimenti in corso dinanzi alla Sezione disciplinare, non ancora definiti, ha sollecitato una decisione che tenga conto delle specificità dei singoli casi, ritenendo che la locuzione “medesimo fatto” di cui all'art. 15, comma 8, decreto legislativo n. 109 del 2006, debba essere interpretata non solo come piena identità (*id est*, della totale coincidenza e sovrapponibilità) dei fatti oggetto dei due procedimenti, ma anche quante volte l'accertamento di quelli oggetto del processo penale influisca in modo determi-



nante su quelli oggetto del procedimento disciplinare, all'esito di una valutazione che impone la contestualizzazione e globale valutazione delle condotte.

La considerazione che non sono poche le segnalazioni conseguenti all'esperimento dell'azione di responsabilità civile, rende opportuno ricordare che, nell'anno da poco trascorso, la Procura generale ha ulteriormente confermato l'orientamento secondo cui l'art. 9 della legge n. 117 del 1988, laddove dispone che i titolari dell'azione disciplinare "devono" esercitarla nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di responsabilità civile, non è vincolante, alla luce dei principi di indipendenza degli ambiti processuali e tassatività del procedimento disciplinare, nonché in conformità all'art. 20 decreto legislativo n. 109 del 2006, in virtù del quale l'azione disciplinare è proposta indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno, con la conseguenza che il concorso delle due responsabilità può verificarsi solo se l'attività del magistrato sia riconducibile ad una delle fattispecie tipizzate dagli artt. 2, 3 e 4 decreto legislativo n. 109 del 2006 o abbia violato i doveri fondamentali di cui all'art. 1, e abbia inoltre prodotto un danno ingiusto ad una parte processuale.

Particolare attenzione è stata prestata all'ammissibilità (prevista dall'art. 16, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 109 del 2006) del decreto di archiviazione anche quando si accerti che il «fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-*bis*» di tale atto normativo.

L'orientamento della Procura generale si è consolidato nel ritenere necessaria una valutazione particolarmente ponderata della «scarsa rilevanza» del fatto.

Inoltre, alla luce del *revirement* realizzato dalle Sezioni unite civili nel 2017 (sentenza 13 dicembre 2017, n. 29914), ribadito lo scorso anno (sentenza n. 6354 del 5 marzo 2019), secondo cui è ammissibile l'impugnazione da parte del magistrato della sentenza che esclude l'addebito in applicazione di detto art. 3-*bis*, sembra necessario ritenere che il decreto di archiviazione (che non dà luogo a un giudicato e non è impugnabile) non possa produrre effetti in altri ambiti (esemplificativamente, concernenti le valutazioni di professionalità ed il conferimento degli uffici direttivi), nei quali può e deve costituire oggetto di verifica e valutazione nel rispetto del principio del contraddittorio, con la conseguenza che, appunto per questo, anche quando si

ritenga che del provvedimento possa essere data conoscenza, dovrebbe restare fermo che non può produrre nessun effetto al di fuori dell'ambito disciplinare.

#### *d.2) La fase disciplinare*

L'applicazione da ormai oltre dieci anni del nuovo sistema disciplinare introdotto con il decreto legislativo n. 109 del 2006 dà ragione del fatto che alcune delle questioni in passato più controverse, di natura processuale (ad esempio, in tema di disciplina regolatrice della proposizione del ricorso per cassazione; sull'ammissibilità dell'impugnazione della sentenza della Sezione disciplinare che esclude l'addebito ritenendo il fatto di «scarsa rilevanza») e di natura sostanziale (concernenti, tra l'altro, l'illecito previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *q*), decreto legislativo n. 109 del 2006, che sanziona, nei casi previsti da detta disposizione, il ritardo nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali), possono dirsi risolte con sufficiente chiarezza.

La considerazione che, una volta promossa l'azione disciplinare e iniziato il relativo procedimento, questo può essere definito esclusivamente con un provvedimento della Sezione disciplinare (e cioè con ordinanza che accoglie la richiesta di non luogo a procedere, ovvero con sentenza che irroga una sanzione o assolve il magistrato) fa sì che le questioni di carattere processuale e sostanziale, nonché gli orientamenti espressi sulle stesse dall'Ufficio della Procura generale sono conoscibili attraverso la lettura dei provvedimenti giurisdizionali che hanno deciso le azioni disciplinari, assistiti dal carattere della pubblicità. In questa sede, tenuto conto della ricordata finalità del presente intervento, sembra dunque opportuno limitarsi a dare conto di alcune questioni dibattute nel corso dell'anno 2018, di più immediato e generale interesse, meno agevolmente ricostruibili attraverso la lettura dei provvedimenti editi.

Tra le questioni in materia processuale rivestono particolare interesse quelle concernenti i rapporti tra Procuratore generale e Ministro della Giustizia, determinati dalla previsione della doppia titolarità dell'azione e dall'autonomia delle iniziative, innovativamente disciplinate con la riforma del 2006, che non ha invece modificato la "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.

Siffatta distinzione tra titolarità ed esercizio dell'azione aveva dato luogo alla questione dell'ammissibilità del deposito di una memoria da parte del Ministro della Giustizia, successivamente alla richiesta di fissazione dell'udienza di discussione orale avanzata ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 109 del 2006.

La questione è stata di recente decisa nel procedimento definito dalla Sezione disciplinare con la sentenza 24 gennaio 2019, n. 20 (in particolare, nel corso del procedimento dalla stessa definito, con l'ordinanza resa all'udienza del 22 novembre 2018). La Sezione disciplinare ha dichiarato inammissibile detta produzione, per le ragioni in questa esposte; in estrema sintesi, è stata data applicazione al principio della scissione fra titolarità dell'azione disciplinare (spettante anche al Ministro della Giustizia) ed esercizio della stessa (attribuito esclusivamente al Procuratore generale), rimarcando che l'art. 18, comma 1, secondo inciso, del decreto legislativo n. 109 del 2006, che consentiva al delegato del Ministro della Giustizia di presentare memorie nel procedimento, è stato abrogato dall'art. 1, comma 3, lettera *h*), della legge n. 260 del 2006.

Una nuova questione si è posta nel caso in cui il Ministro della Giustizia, dissentendo dalla richiesta di non luogo a procedere avanzata dal Procuratore generale, chieda la fissazione dell'udienza di discussione orale (art. 17, comma 7, decreto legislativo n. 109 del 2006) e ciò faccia, allegando alla stessa una relazione dell'Ispettorato generale, successiva alla richiesta del Procuratore generale, esplicativa delle ragioni del dissenso.

L'Ufficio della Procura generale ha ritenuto il caso diverso da quello sopra esaminato e ha concluso nel senso dell'ammissibilità, ritenendo che la presentazione di memorie nel giudizio orale non sia in contrasto con norme imperative e non leda i diritti dell'incolpato.

Altra questione di pregnante interesse, sempre relativa ai rapporti tra Procuratore generale e Ministro della Giustizia, concerne la modalità con cui il secondo può dissentire dal decreto di archiviazione *ex art.* 16, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 109 del 2006 e richiede di stabilire se il dissenso possa e debba essere formulato esclusivamente richiedendo al Presidente della Sezione disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando

l'incolpazione, ovvero possa essere espresso mediante il promovimento dell'azione disciplinare, ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 109 del 2006, come è accaduto in qualche caso. Secondo l'Ufficio della Procura generale, è ammissibile anche tale ultima modalità, non avendo efficacia vincolante la lettera della disposizione da ultimo richiamata (che contempla soltanto la richiesta di fissazione dell'udienza di discussione orale) ed essendo detta modalità strumentale a garantire il diritto di difesa dell'incolpato e le esigenze di approfondimento dell'ipotesi accusatoria e di completezza degli accertamenti, quindi, l'accertamento della verità, e appunto per questo sia addirittura preferibile.

Un'ultima questione, sempre concernente i rapporti tra Ministro della Giustizia e Procuratore generale, riguarda l'identificazione del termine entro il quale l'azione disciplinare può essere esercitata dal primo, qualora sia pronunciata l'archiviazione *ex art. 16, comma 5-bis*, decreto legislativo n. 109 del 2006.

L'orientamento dell'Ufficio della Procura generale è che, data comunicazione del decreto di archiviazione al Ministro, questi deve esercitare l'azione entro il termine stabilito da detta disposizione, non potendo aversi riguardo al termine dell'anno (art. 15, comma 1, decreto legislativo n. 109 del 2006), riferito alla data in cui il Ministro ha avuto conoscenza del fatto.

Indipendentemente dal controverso tema della natura della fase predisciplinare, il richiamato art. 16, comma *5-bis*, dà infatti attuazione a precise esigenze di garanzia e di celerità nella definizione del procedimento e nel promovimento dell'azione, che confortano la lettera della disposizione, la quale, per la sua univocità, si impone all'interprete, stabilendo con incontrovertibile chiarezza che, nel caso in cui sia stato pronunciato il provvedimento di archiviazione, l'azione disciplinare per "quei fatti" oggetto dello stesso può essere promossa dal Ministro della Giustizia esclusivamente nell'osservanza del termine fissato dalla norma da ultimo richiamata.

Dette esigenze sono state soddisfatte con la previsione che, nel caso di provvedimento di archiviazione, il termine di esercizio dell'azione da parte del Ministro della Giustizia per la condotta che ha costituito oggetto di detto provvedimento è quello stabilito dalla disposizione da ultimo richiamata (sessanta giorni dalla ricezione degli atti che il Ministro può richiedere entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto di archiviazione). Ed è soltanto

entro detto termine che può essere espresso il dissenso, mediante appunto l'esercizio dell'azione disciplinare, pena l'improponibilità, per decadenza, della stessa.

Una questione di rilevante interesse concerne poi il caso in cui sia stato pronunciato decreto di archiviazione in riferimento a ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali (e, quindi, sia ipotizzabile l'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera *q*), decreto legislativo n. 109 del 2006) e richiede di stabilire se, comunicato e non opposto tale provvedimento, detti ritardi possano costituire oggetto dell'azione disciplinare promossa dal Ministro.

Secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite civili, concernente tuttavia il caso dei ritardi oggetto di una sentenza dalla Sezione disciplinare, sono coperti dalla preclusione tutti quelli maturati anteriormente alla contestazione, anche se concernenti provvedimenti non esplicitamente considerati nell'incolpazione.

L'Ufficio della Procura generale ha ritenuto che tale principio vada applicato anche nel caso in cui i ritardi abbiano costituito oggetto di un decreto di archiviazione, in relazione al quale il Ministro della Giustizia non abbia dissentito nel termine dell'art. 16, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 109 del 2006. Pertanto, dovrebbe ritenersi comunque preclusa la contestazione dei ritardi maturati in data anteriore a detto decreto, rinvenendo tuttavia fondamento tale preclusione non in un giudicato, bensì nella richiamata disciplina del termine che si impone al Ministro della Giustizia per l'esercizio dell'azione.

Tra le questioni di diritto sostanziale, merita far cenno a quella concernente il caso delle esternazioni dei magistrati ai *mass media* e della violazione del dovere di riserbo, oltre quanto discusso nella parte introduttiva di questa relazione.

In un procedimento disciplinare celebrato nell'anno da poco trascorso, l'Ufficio della Procura generale ha ritenuto di dovere ribadire il proprio orientamento (espresso anche in molti decreti di archiviazione), secondo cui in relazione a detto dovere si manifesta evidente la discrasia, sopra accennata, tra violazioni deontologiche e violazioni disciplinarmente rilevanti.

Il dovere di riserbo è, infatti, espressamente contemplato nel richiamato art. 1 e, dunque, si impone al magistrato, al quale spettano gli stessi diritti di espressione attribuiti a chiunque dall'art. 21 Costituzione, ma tenendo conto

del bilanciamento da realizzare con i valori costituzionali dell'indipendenza e dell'imparzialità (Corte costituzionale, sentenze 8 giugno 1981, n. 100; 17 luglio 2009, n. 224; 20 luglio 2018, n. 170).

Gli «imperativi superiori di giustizia e di grandezza della funzione giudiziaria» comportano, inoltre, che «la più grande discrezione si impone» alle autorità giurisdizionali (Corte EDU, sentenza 13 novembre 2008, *Kayasu c. Turchia*), anche nei rapporti con i *mass media* (Corte EDU, sentenza 9 luglio 2013, *Di Giovanni c. Italia*), benché debba essere adeguatamente valorizzato l'importante ruolo da questi svolto in una società democratica (Corte EDU, sentenza 27 febbraio 1997, *De Haes e Gijseks c. Regno Unito*), tenendo peraltro conto del preciso rilievo che ha l'apparenza di imparzialità (Corte EDU, sentenze 8 dicembre 2009, *Previti c. Italia*; 15 dicembre 2005, *Kyprianou c. Cipro*). Ed è proprio per la pregnanza del dovere di riserbo, e in considerazione della rilevanza della questione dei rapporti con i *mass media*, che il Consiglio superiore della magistratura è ripetutamente intervenuto su di esso, tra l'altro, emanando direttive in tema di comunicazione istituzionale (delibera dell'11 giugno 2018) e modificando nel 2015 la circolare in materia di incarichi, per regolamentare la partecipazione dei magistrati a trasmissioni televisive e radiofoniche.

Nondimeno, la declinazione disciplinare del dovere di riserbo incombente sui magistrati si articola – in esito all'intervento abrogativo di alcune ipotesi sanzionatorie operato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269, che ha soppresso le fattispecie di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, artt. 2, primo comma, lett. *bb*) e *z*) e 3, lett. *f*) – esclusivamente nei tre distinti illeciti funzionali previsti dalle lettere *v*), *u*) e *aa*) dell'art. 2, che riguardano, rispettivamente, i limiti alle pubbliche dichiarazioni o interviste (lettera *v*)), l'illecita divulgazione di atti e le violazioni dei doveri di riservatezza (lettera *u*)) e, infine, il divieto di sollecitare la pubblicità di notizie attinenti il proprio ufficio e di utilizzazione di canali informativi personali (lettera *aa*)). Le dichiarazioni riguardanti la cosiddetta critica politica o le dichiarazioni, per così dire, autopromozionali riguardano, infatti, la sfera degli illeciti extrafunzionali (art. 3) ed oggi sono perseguibili solo in quanto conseguenti a reato (art. 4).

La violazione del dovere di riserbo è, dunque, disciplinarmente sanzionabile soltanto se e quando questo risulti leso da una condotta riconducibile ad una delle fattispecie tipizzate previste dal decreto legislativo n. 109 del 2006. Ne

consegue l'irrelevanza, ai fini disciplinari, della violazione del dovere di riserbo, se concretantesi nella trasgressione dei precetti del codice etico, delle regole deontologiche, ovvero delle regole della professionalità, qualora essa non integri tutti gli elementi costitutivi previsti da una delle fattispecie di illecito disciplinare tipizzate. Al Procuratore generale spetta, conseguentemente, soltanto il potere-dovere, nel rispetto di detta regola e nell'osservanza dei principi di legalità e tassatività delle fattispecie, di riscontrare se sussistano gli elementi di una delle fattispecie disciplinari tipizzate. Eccede, infatti, l'ambito della giurisdizione disciplinare ogni considerazione in ordine alla congruità della disciplina e ad eventuali carenze della stessa (se non assurgano a vizi delle norme di cui possa essere eccepita l'illegittimità costituzionale) e così anche ogni valutazione ulteriore rispetto a quella imposta dal richiamato sillogismo nell'applicazione del diritto punitivo disciplinare, riservata ad altri organi, istituzioni ed organismi, cui solo compete intervenire, qualora, all'esito di una ponderazione che a questi esclusivamente spetta, ritengano prefigurabili in determinate condotte violazioni ulteriori rispetto a quelle riconducibili ad uno degli illeciti disciplinari tipizzati. La conseguenza di tale assetto normativo è che, in diversi casi, dichiarazioni che non integrano gli illeciti da ultimo richiamati non sono perseguibili disciplinarmente, anche quando possano, eventualmente, avere determinato sconcerto nell'opinione pubblica e risultare lesivi del valore dell'immagine di (generale) imparzialità che si impone ad ogni magistrato.

Un ambito di particolare interesse riguarda, infine, le misure cautelari.

L'ufficio della Procura generale, nel formulare, nel corso dell'anno 2019, sedici richieste di misure cautelari, ha ispirato la propria azione ai principi, ormai consolidati, secondo cui l'adozione delle stesse, non concretando l'irrogazione di una sanzione disciplinare, non richiede un completo accertamento in ordine alla sussistenza degli addebiti (riservato al giudizio di merito sull'illecito disciplinare), ma presuppone esclusivamente una valutazione circa la rilevanza dei fatti contestati, astrattamente considerati, e la delibazione della possibile sussistenza degli stessi. La formulazione della richiesta impone, dunque, una valutazione della serietà degli elementi raccolti ai fini della prova della responsabilità, occorrendo poi considerare, quanto alle esigenze cautelari, che l'art. 22 decreto legislativo n. 109 del 2006 attribuisce pregnanza essenziale alla gravità del fatto, in quanto a questa è correlata l'irrogazione della misura e la sua graduazione.

In particolare, con riguardo alla più grave misura della sospensione dalle funzioni, il profilo della compatibilità assorbe quelli dell'urgenza del provvedimento e dell'attualità del pericolo. Infatti, se vi è incompatibilità con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, questo deve cessare immediatamente e l'attualità del pericolo è insita nell'attualità dell'incompatibilità. Occorre, dunque, valutare se vi sia stata una irrimediabile compromissione della credibilità del magistrato, anche sotto il profilo dell'equilibrio, e dell'immagine della stessa Magistratura, conseguenti ai comportamenti addebitati al magistrato e che siano tali da imporre l'adozione di un provvedimento cautelare che impedisca, allo stato, al magistrato incolpato di esercitare in qualunque sede l'attività giurisdizionale. Dirimente è, infatti, che la perdita di credibilità e il *deficit* registrato anche sotto il profilo dell'equilibrio non hanno limiti territoriali e non possono neanche essere rimediati mediante la più lieve misura del trasferimento di sede. Questi principi sono stati applicati dall'Ufficio della Procura generale e condivisi dalla Sezione disciplinare (tra l'altro, con l'ordinanza 11 luglio 2019, n. 73).

Un'ulteriore questione si è posta nel caso della misura cautelare del trasferimento di sede, richiesta nei confronti di un magistrato titolare di funzioni direttive requirenti. Secondo l'Ufficio della Procura generale, qualora la natura e i profili di rilevanza degli addebiti ascritti, nonché la loro correlazione all'esercizio delle funzioni giudiziarie requirenti rendano chiaro che è incompatibile non soltanto il perdurare della permanenza dell'incolpato nell'attuale ufficio, ma anche il mantenimento delle funzioni requirenti e, *a fortiori*, direttive, deve ritenersi ammissibile che la misura concerna anche la destinazione ad altre funzioni e, in particolare, giudicanti, civili. Tale tesi è stata accolta dalla Sezione disciplinare.

In definitiva, sussiste un nucleo di principi chiari e consolidati in materia di misure cautelari; tuttavia, ciò non è sufficiente ad escludere talune difficoltà applicative, risultando evidente che l'azione dell'Ufficio della Procura generale deve essere improntata alla tempestività dell'intervento, poiché la prontezza dello stesso è condizione imprescindibile allo scopo di garantire la tutela dei valori lesi da condotte disciplinarmente rilevanti.



## 6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – istituita nell’ambito della Procura generale della Corte di cassazione – ha trasmesso un’analitica relazione sull’attività da essa svolta, nel corso dell’anno 2019, in sintonia con l’Ufficio e nel rispetto delle reciproche competenze. I profili di attività della citata Direzione di maggiore significato sono stati quelli relativi al contrasto, anche patrimoniale, alle mafie e alle organizzazioni terroristiche, nonché ai fenomeni della tratta di esseri umani e dell’immigrazione clandestina, infine ai settori delle misure di prevenzione e delle operazioni sospette.

I contenuti della relazione possono in questa sede esser enunciati in forma sintetica e con riferimento alle sole organizzazioni di tipo mafioso o di matrice terroristica, dovendo per il resto operarsi un rinvio alla relazione stessa.

### *a) Le mafie interne: operatività ed evoluzione*

#### *a.1) Cosa nostra*

Nel territorio di Palermo e della provincia, come confermato dalle più recenti acquisizioni investigative, permane immutata la struttura organizzativa, su base mandamentale, del sodalizio.

Nello specifico il territorio risulta suddiviso in quindici mandamenti (8 operanti in città e 7 in provincia) composti da complessive 85 famiglie.

Le dinamiche interne, dopo i decessi di Salvatore Riina, capo indiscusso di cosa nostra anche durante la detenzione, e di Bernardo Provenzano, si sono evolute nel segno di una pacifica convivenza tra gli esponenti di stretta osservanza corleonese e i c.d. perdenti, funzionale alla strategia della sommersione, atta ad evitare l’inasprirsi della repressione giudiziaria e, dunque, a garantire al sodalizio il costante approvvigionamento di reddito proveniente dai traffici di stupefacenti, dalle estorsioni, dalle infiltrazioni nel settore dei giochi e delle scommesse, infine dalle attività di controllo di importanti settori economici (al riguardo, costante permane l’infiltrazione nel settore degli appalti pubblici).

Quanto all’attività di contrasto, va menzionata l’indagine denominata Cupola 2.0, che ha consentito di sventare il progetto di ricostituzione della Commis-

sione provinciale di cosa nostra, volto a recuperare la tradizionale struttura organizzativa piramidale ed attuato ponendo al vertice un uomo d'onore di collaudata esperienza criminale come Settimo Mineo, capo mafia del mandamento di Pagliarelli, indicato come “capo dei capi”. Questi, il 4 dicembre 2018, è stato sottoposto a misura cautelare con altre quarantacinque persone.

Si è inoltre accertato, mediante le più recenti indagini svolte dalla Direzione distrettuale antimafia di Palermo (la citata operazione Cupola 2.0 e *New Connection*), che, con l'affievolirsi del potere dei corleonesi, numerosi c.d. “scappati”, appartenenti alle famiglie perdenti e rifugiatisi negli Stati Uniti, hanno fatto ritorno a Palermo e ripreso il loro ruolo nell'organizzazione criminale, pur senza assumere cariche verticistiche.

La presenza dei suddetti sodali “di ritorno” in Italia dopo aver trovato rifugio all'estero ha rinsaldato i rapporti tra le cosche autoctone e quelle operanti negli U.S.A., come risulta dai collegamenti rilevati nell'ambito delle investigazioni relative all'omicidio di Francesco Paolo Augusto Calì, detto “*Frankie boy*”, capo della famiglia mafiosa Gambino di New York, ucciso la sera del 13 marzo 2019 nei pressi della sua abitazione di *Staten Island*. La vittima era in contatto con gli “scappati” ed aveva legami parentali con Salvatore Inzerillo, già capo del mandamento di Palermo, ucciso nel 1981 dai corleonesi per ordine di Salvatore Riina, nel corso della seconda guerra di mafia.

Emerge, quindi, come Cosa nostra stia manifestando la propria capacità di resistenza rispetto all'attività di repressione da parte degli organi dello Stato, nonostante le difficoltà derivanti dalla scomparsa del vertice supremo.

In tale contesto, va rilevata la perdurante capacità dell'associazione criminale di condizionare le scelte amministrative e politiche degli enti territoriali.

Si deve, inoltre, prendere atto del mancato incremento delle denunce da parte delle vittime di estorsione, nonostante la incessante attività di alcune associazioni antiracket che continuano ad agire sul territorio, benché le investigazioni diano conto della continuità dell'azione estorsiva nei confronti della maggior parte delle attività commerciali.

Tra gli affari più redditizi, Cosa nostra predilige le agenzie di scommesse. Il comparto garantisce profitti molto considerevoli a fronte di “rischi giudiziari” particolarmente contenuti.

In crescita anche l'interesse dell'organizzazione mafiosa per la gestione del traffico di sostanze stupefacenti, settore sempre fortemente redditizio.

Gli ingenti guadagni derivanti dal traffico di stupefacenti vengono riciclati attraverso il reinvestimento nei settori commerciali e dell'edilizia, tramite la pratica dell'intestazione fittizia di beni e attività economiche a compiacenti prestanome.

Fenomeno nuovo è l'esistenza in taluni quartieri storici di Palermo di alcune associazioni criminali su base etnica formate da soggetti extracomunitari (c.d. Mafia nigeriana), dedite in misura prevalente allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Allo stato, non si registra alcun episodio di conflittualità tra dette associazioni e Cosa nostra palermitana, segno che la scelta strategica dei mafiosi tradizionali è quella di trarre vantaggio da ogni situazione senza ricorrere ad eventi eclatanti che possano attirare le attenzioni delle forze di repressione giudiziaria.

Nella provincia di Trapani, Cosa nostra è strutturata secondo un modello organizzativo unitario, verticistico e gerarchico, analogo a quello di Palermo, articolato sul territorio secondo gli schemi classici (famiglie, mandamenti, rappresentante provinciale), nell'ambito del quale i capi famiglia e i capi mandamento conservano la loro carica anche durante lo stato di detenzione, delegando l'ordinaria amministrazione a specifici reggenti.

Tali famiglie agiscono in sinergia con quelle mafiose palermitane, condividendone progetti e obiettivi, al punto da apparire come un'unica realtà criminale.

Rappresentante provinciale di Trapani risulta essere il latitante Matteo Messina Denaro; le famiglie, alla stregua delle più recenti acquisizioni processuali, risultano essere 17, riunite in 4 mandamenti (Alcamo, Trapani, Castelvetrano e Mazara del Vallo).

Il suddetto latitante ha adottato la strategia dell'inabissamento, sospendendo le azioni clamorose (stragi ed omicidi eccellenti) e utilizzando – per il perseguimento dei propri fini illeciti – soggetti insospettabili, che hanno permesso a Cosa nostra di penetrare nel tessuto sociale ed economico, assumendo il controllo di settori dell'economia "legale".

Nonostante l'incessante azione di contrasto di tutti gli apparati dello Stato, che indubbiamente ha indebolito Cosa nostra nella provincia di Trapani, l'organizzazione continua tuttavia a mantenere un penetrante controllo del territorio e persino a riscuotere consensi in parte della popolazione.

Nel trapanese, il tratto peculiare dell'organizzazione è comunque individuabile nel profilo economico-impresoriale, con riguardo ai settori del trattamento dei rifiuti speciali, del turismo, dei trasporti, della grande distribuzione alimentare, della produzione di energie alternative (a cui è strettamente connesso l'acquisto di terreni per richiedere finanziamenti comunitari), della penetrazione nelle aste pubbliche per recuperare i beni sequestrati e, infine, dei giochi e delle scommesse *on-line*.

Quanto ai rapporti con la pubblica amministrazione, laddove non riesce l'infiltrazione diretta, anziché ricorrere agli omicidi, Cosa nostra preferisce sviluppare i propri rapporti attraverso la corruzione, come è stato dimostrato nell'attività di indagine relativa al settore delle energie rinnovabili, laddove è emersa un'allarmante permeabilità degli Assessorati regionali competenti a rilasciare i provvedimenti per lo sviluppo delle attività di sfruttamento delle energie alternative.

Le indagini sviluppate in più territori della provincia trapanese hanno rivelato uno stabile e consolidato rapporto dell'organizzazione mafiosa con esponenti politici candidati ad elezioni regionali e comunali indagati per il delitto di cui all'art. 416-*ter* c.p.

È emersa, nel complesso, una pluralità di relazioni, che si articolano talvolta in una immedesimazione organica, talaltra in un rapporto sinallagmatico con controprestazioni concrete e fattivamente eseguite dall'una e dall'altra parte.

Sono state, infine, registrate le interferenze dell'organizzazione mafiosa nelle diverse competizioni elettorali: quelle amministrative locali, quelle regionali del 5 novembre 2017, le ultime elezioni nazionali del 4 marzo 2018.

La particolarità è data dal fatto che sono proprio i rappresentanti locali della politica che si offrono ai mafiosi, proponendosi come loro punti di riferimento, arrivando, in alcuni casi, addirittura ad affidare loro la gestione, seppure parziale, della propria campagna elettorale.

Luogo privilegiato per Cosa nostra dove tessere relazioni e intrattenere rapporti con esponenti politici locali e nazionali, con imprenditori, con professionisti, con pubblici amministratori, sono i circuiti massonici, che operano come stanza di compensazione nella quale realizzare l'ibridazione fra l'economia illegale e quella legale, trattare affari, ottenere incarichi, pilotare appalti, finanche "aggiustare" processi.

Dunque, Cosa nostra trapanese si contraddistingue per tradizione e innovazione ma soprattutto per lo stretto e pericoloso legame, oltre che con settori della borghesia professionale e della pubblica amministrazione, con i circuiti massonici, considerati luoghi ideali per avviare e stringere i contatti, innanzitutto, con i c.d. “colletti bianchi”.

La provincia di Agrigento continua a costituire una delle più inaccessibili roccaforti dell’organizzazione mafiosa, difficilmente permeabile dall’esterno.

Invariata la struttura verticistica, il sodalizio risulta suddiviso in quarantuno famiglie e sei mandamenti, che acquisiscono la denominazione dal luogo di origine del soggetto deputato a rappresentarli e non dal paese nel quale operano (come accade per Palermo).

Permane la capacità di formare alleanze al di là dei confini territoriali della provincia; in particolar modo sono stati registrati e documentati rapporti con le famiglie mafiose di Catania, Enna, Trapani e soprattutto Palermo, con cui vige uno stretto e organico collegamento.

Fortemente radicata sul territorio, Cosa nostra ha riaffermato la sua supremazia sulle organizzazioni stiddare e sui residui gruppi criminali presenti in alcune aree territoriali della provincia (si pensi ai cc.dd. “paracchi”, alle “code chiatte” ed alle “code strette” favaresi).

L’influenza di Cosa nostra sul sistema economico e sociale si manifesta anche nell’ambito del fenomeno migratorio, con riguardo alle fasi di allocazione e sistemazione logistica degli immigrati.

La principale attività delle consorterie mafiose resta, comunque, la riscossione del pizzo dai commercianti, dagli operatori economici locali, dagli imprenditori nei settori più diversi, quali quello degli appalti pubblici, dei servizi di accoglienza dei cittadini extracomunitari, dello smaltimento dei rifiuti.

In tutto il distretto di Catania continua ad essere presente Cosa nostra, con il ruolo egemone del sodalizio Santapaola-Ercolano, il quale tuttavia non esaurisce l’intero contesto criminale ivi esistente.

Vi sono, infatti, altri gruppi che operano in sinergia col predetto sodalizio, stante la scelta di evitare conflitti che indeboliscono tutte le parti coinvolte.

Tale tendenza, peraltro, ha trovato terreno fertile nei nuovi interessi della criminalità mafiosa per come emersi anche nel territorio del Distretto etneo, ovverosia quelli dell’inserimento nel circuito delle operazioni economico-finanziarie, ove si utilizza la forza del denaro in luogo di quella delle armi.

D'altra parte, la accertata (con i sequestri avvenuti) disponibilità di armi, numerose e micidiali, da parte dei sodalizi, specie quelli la cui composizione è in continuo cambiamento per via delle perdite dovute alla forte pressione dell'apparato repressivo statale (e anche a qualche defezione) e dei nuovi arrivi (in qualche caso frutto di "migrazioni"), lascia intendere come il ricorso al conflitto violento e cruento, seppur messo da parte, non sia definitivamente accantonato.

Il territorio del distretto di Messina e quello del suo circondario continuano ad essere fortemente interessati dalla presenza di gruppi criminali che manifestano i connotati tipici delle associazioni di tipo mafioso. Va, tuttavia, osservato che le diverse organizzazioni criminali operanti nel distretto di Messina presentano caratteristiche che, sia da un punto di vista strutturale, sia sotto il profilo del radicamento territoriale, si differenziano profondamente tra loro.

Sul territorio della c.d. "fascia tirrenica" le organizzazioni presentano una struttura assai simile a quella di cosa nostra palermitana, dalla quale sembrano aver mutuato anche la metodologia relazionale, ossia le modalità di rapportarsi con la società civile ed i pubblici poteri. La "mafia barcellonese", in particolare, conserva il proprio tradizionale e continuo rapporto con Cosa nostra palermitana.

Le indagini dimostrano che detta organizzazione opera prevalentemente nei settori del traffico di stupefacenti e delle estorsioni.

Le organizzazioni operanti nell'area dei Nebrodi hanno invece evidenziato interesse per il settore, multiforme ed assai vasto, della gestione dei fondi comunitari. Il dato appare in stretta connessione con la circostanza che la provincia di Messina, e in particolare l'area tortoriciana e nebroidea, ha registrato, nel corso degli ultimi anni, un flusso in entrata d'imponenti somme di denaro, erogate sotto forma di contributi comunitari.

Le più recenti indagini mostrano, inoltre, che ai numerosi gruppi mafiosi già presenti in Messina, si è sovrapposta – assumendo ben presto un'evidente e solida funzione di *leadership* – una vera e propria cellula di Cosa nostra catanese.

Lo sviluppo delle investigazioni consente di affermare che, in quel territorio, Cosa nostra, conserva capacità di relazione con altre organizzazioni criminali di tipo mafioso, endogene ed esogene, tra le quali ultime un ruolo significativo svolge la 'Ndrangheta.

Nella provincia di Caltanissetta, Cosa nostra continua ad essere l'organizzazione mafiosa più attiva e operativa, risultando così strutturata: nella parte settentrionale vi sono i "mandamenti" mafiosi di Valledlunga Pratameno (che comprende anche il territorio di Caltanissetta) e di Campofranco, mentre nella parte meridionale, operano i "mandamenti" di Riesi e di Gela, ove si registra la coesistenza con la "Stidda".

Nella provincia di Enna operano cinque famiglie, dedite alle tradizionali attività criminali che assicurano un pervasivo e penetrante controllo del territorio, come le estorsioni e il traffico illecito di sostanze stupefacenti, in grado di garantire un ingente incremento delle risorse economiche.

In tali aree si registra, peraltro, una sistematica infiltrazione dell'economia legale, favorita da un diffuso sistema corruttivo degli apparati della pubblica amministrazione, nello specifico nei settori della raccolta e smaltimento dei rifiuti, dell'edilizia, dell'agricoltura, ma anche e soprattutto in quello degli appalti pubblici (mediante sia il ricorso al meccanismo degli affidamenti diretti in somma urgenza, sia attraverso il condizionamento dell'esito delle gare di appalto). È in tale contesto ambientale e sociale che si realizza quello scambio osmotico di favori e utilità fra esponenti mafiosi, pubblici amministratori e imprenditori che costituisce la vera forza di tale articolazione territoriale.

È stata abbandonata, "nella logica degli affari", la violenta contrapposizione fra Cosa nostra e Stidda che, attualmente coesistono nel rispetto delle reciproche autonomie e talvolta collaborano in un sistema di scambio di favori.

La strategia adottata è stata quella di estendere il proprio raggio di azione e influenza sia in altre zone della Sicilia che in altre regioni italiane, tra le quali il Lazio, nel quale è stato infiltrato il mercato ortofrutticolo, la Lombardia, quale mercato ideale per il traffico illecito di stupefacenti, il Piemonte, per gli interessi nel campo dell'edilizia.

Ancora, avvalendosi dei contatti con soggetti di origine siciliana stabilmente insediati in Germania, il principale gruppo criminale, diretto da Rinzi-villo, ha evidenziato una propensione all'internazionalizzazione delle attività criminali del sodalizio.

#### *a.2) 'Ndrangheta*

La 'Ndrangheta si conferma come l'organizzazione criminale più potente e

pericolosa, con articolazioni ormai consolidate non solo in Calabria ma anche nel centro e nel nord Italia, oltre che in diversi paesi europei ed extraeuropei.

L'operatività e le linee evolutive della 'Ndrangheta confermano l'unitarietà dell'organizzazione, con sede principale nella regione d'origine e ramificazioni nei territori del nord Italia ed all'estero, attestata dalle sentenze relative ai processi noti come "Crimine" e "Infinito".

Quanto ai settori di interesse, le indagini più recenti confermano, innanzitutto, il ruolo di assoluto primo piano nella gestione del traffico internazionale di stupefacenti, in particolare cocaina, attraverso i rapporti privilegiati con i cartelli del centro e sud America, con conseguenti livelli d'arricchimento sempre crescenti.

La forte presenza del sodalizio in diversi Paesi del Nord Europa, con infiltrazioni nella rete logistica dei trasporti e nel commercio di merci, determina, altresì, un controllo degli imponenti scali portuali di quel territorio, non solo Anversa e Rotterdam, ma anche, per esempio, Amburgo.

Sempre sul piano dell'espansione internazionale, vanno sottolineati gli esiti di un'indagine condotta in coordinamento tra la Procura della Repubblica di Reggio Calabria e l'autorità giudiziaria canadese nel luglio 2019, ulteriormente confermativa del fatto che in Canada e, in particolare, nella regione dell'Ontario, vi è un radicamento della 'Ndrangheta, che vi ha costituito almeno 13 locali, tale da avere reso necessaria la costituzione di una struttura direttiva sovraordinata, la quale estende la propria sfera di influenza persino alla Calabria, venendo chiamata ad esprimersi anche su situazioni maturate in territorio calabro.

Gli ingenti redditi derivanti dal traffico della cocaina garantiscono alla 'Ndrangheta una immensa liquidità, investita nei più diversi settori dell'economia, da quello edilizio-immobiliare, a quelli alberghiero e della ristorazione, dalla grande distribuzione alimentare ai giochi e alle scommesse.

Le risultanze, investigative e processuali, consentono di ribadire le conclusioni già espresse negli anni precedenti, circa il pieno radicamento dell'organizzazione in Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Liguria, cui va aggiunto, tenendo conto di alcune operazioni eseguite dalla Procura della Repubblica di Venezia, il Veneto.

Le strutture ivi esistenti, per quanto in collegamento con le originarie cosche stanziali della Calabria, operano in sostanziale autonomia.



La Lombardia è una delle regioni più infiltrate dalla ‘Ndrangheta e ciò, ormai, si rileva dall’inquinamento del tessuto economico ed imprenditoriale sempre più ampio perpetrato dagli uomini delle ‘ndrine calabresi che, da anni, risiedono nel territorio lombardo.

Le dinamiche criminali del periodo più recente sono state caratterizzate dal ritorno in libertà di molti dei soggetti coinvolti nelle indagini che hanno caratterizzato la prima decade degli anni 2000, scarcerati per “fine pena”. Ciò ha comportato dei mutamenti negli equilibri del territorio.

In sostanza, a distanza di poco più di dieci anni dalla sentenza relativa al processo “Infinito”, si sono riproposte nel contesto territoriale di riferimento le medesime dinamiche criminali, forse con una maggiore capacità di penetrazione nel contesto socio economico e con una maggiore accettazione sociale.

Deve tuttavia essere adeguatamente sottolineata la circostanza che, nell'ambito del procedimento, si sia registrato uno dei rari casi in cui un imprenditore abbia denunciato le intimidazioni subite. Ciò rappresenta – purtroppo – un’eccezione ad una “regola” ormai affermata.

E infatti tra le condizioni di contesto che hanno consentito il radicamento della ‘Ndrangheta in Lombardia un aspetto rilevante è rappresentato dalla disponibilità del mondo imprenditoriale, politico e delle professioni, ad entrare in rapporti di reciproca convenienza con il sodalizio mafioso. L’indagine nota come “Mensa dei poveri” ha evidenziato le interazioni tra il crimine organizzato e le reti corruttive.

Il Piemonte è una delle regioni del nord storicamente più infiltrata dalle ‘ndrine, assieme alla Lombardia. La D.D.A. di Torino ha condotto numerose indagini che negli anni hanno cristallizzato giudiziariamente la presenza nei territori del Piemonte e della Valle d’Aosta della criminalità mafiosa calabrese, organizzazione capace, più delle altre, di ingerirsi e radicarsi in aree diverse da quelle di origine.

Proprio le indagini piemontesi hanno consentito di definire maggiormente le relazioni esistenti tra le strutture della 'ndrangheta insediate in Piemonte con quelle presenti in Calabria.

Si tratta di una relazione di tipo funzionale che la Corte di cassazione, nel procedimento noto come “Colpo di coda”, ha ricondotto all’istituto del *franchising*, descrivendo un rapporto in cui la casa madre calabrese prende le de-

cisioni organizzative circa l'apertura di nuovi locali, la nomina delle più alte cariche del locale stesso o il conferimento delle “doti” più elevate.

I procedimenti penali svolti negli ultimi anni già avevano portato ad individuare ben 19 locali sul territorio piemontese.

Particolarmente rilevante appare l'individuazione di un locale di 'Ndrangheta in Val d'Aosta, territorio nel quale in passato non risultava presente l'organizzazione.

In termini più complessivi, si può affermare una massiccia presenza della 'Ndrangheta in Piemonte che attua, sul territorio, precisi modelli operativi: si dedica ai tradizionali affari criminali, e dunque realizza estorsioni, usura, traffico di stupefacenti, delitti contro la persona, recupero crediti con modalità intimidatorie, ma soprattutto essa mira ad acquisire il controllo di attività economiche legali, nonché a condizionare le competizioni elettorali a livello locale, nella consapevolezza che i soggetti “sponsorizzati”, una volta eletti, saranno disponibili a realizzare le aspettative degli appartenenti al sodalizio mafioso, favorendoli nell'assegnazione di appalti e affidamenti, nel rilascio di concessioni e autorizzazioni, nel controllo di settori di attività pubbliche e così via.

Tale modello di condotta è particolarmente incisivo e pericoloso, in quanto consente alla criminalità organizzata di mimetizzarsi ed infiltrarsi nella pubblica amministrazione e nell'imprenditoria, alterando da un lato i principi di legalità, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, e dall'altro quelli della libertà di iniziativa economica e della libera concorrenza; consente altresì alle organizzazioni di rafforzare la loro capacità economica, di acquisire competenze professionali, di alimentare la c.d. area grigia – ovvero le relazioni con il mondo politico, imprenditoriale ed economico – che rappresenta il *core business* della mafia.

In altre regioni, quali la Toscana, l'Abruzzo, il Trentino, il Friuli-Venezia Giulia, l'associazione calabrese continua a manifestare la propria presenza attraverso imprenditori collusi e, comunque, di fiducia, che mettono le attività di cui sono titolari, a disposizione degli uomini della 'Ndrangheta, i quali, anche grazie alla capacità di intessere rapporti, fondati più sulla corruttela che sull'intimidazione, con la politica e la pubblica amministrazione locale, garantiscono all'organizzazione lauti profitti.

Nel Lazio non vi è attualmente prova giudiziaria dell'esistenza di locali di 'Ndrangheta all'interno della città di Roma, diversamente da quanto è stato

stabilito per le cittadine di Anzio e Nettuno, ma al contempo la presenza e l'operatività delle cosche calabresi nella Capitale è fra le più insidiose.

L'insediamento di esponenti della 'Ndrangheta nel tessuto economico romano parte dalla fine degli anni Novanta, con il compito precipuo di reinvestire in attività imprenditoriali i notevoli guadagni dei traffici illeciti, allontanandosi solo geograficamente dai territori di origine. In poche parole, una presenza singolare per le modalità di interazione con il territorio, rispetto alle scelte fatte al centro-nord.

### *a.3) Camorra*

La Camorra rimane un fenomeno criminale che continua a non essere rappresentato da un'organizzazione unitaria ed omogenea, a differenza di Cosa nostra e della 'Ndrangheta.

Venuto meno il collante rappresentato dalle grandi confederazioni camorriste degli anni Novanta e indebolite dall'incessante azione giudiziaria, ma anche da processi interni di alterazione degli equilibri, le organizzazioni compatte e piramidali, quali il clan dei casalesi o l'alleanza di Secondigliano, nell'attuale momento storico, la Camorra appare caratterizzata dalla assoluta mancanza di stabili e affidabili riferimenti in grado di governare i processi evolutivi e di costituire un modello associativo valido per tutti i gruppi criminali.

L'osservazione del fenomeno criminale così come oggi si manifesta restituisce l'immagine di una Camorra che, per struttura e modalità operative, si caratterizza come magmatica, fluida e liquida. Tale dato e gli inquietanti episodi di violenza riferibili a una perenne contrapposizione armata volta al predominio dell'egemonia criminale dell'una piuttosto che dell'altra aggregazione, inducono a non sposare una diagnosi rassicurante della situazione attuale.

In definitiva, in Campania ed in particolare nel distretto di Napoli, sono delineabili due diverse tipologie di associazioni di tipo mafioso, non solo intrinsecamente diverse ma opposte, ognuna con una identità del tutto inconciliabile con quella dell'altra.

Al fianco della Camorra in senso proprio, rappresentata dalle organizzazioni che operano nella provincia casertana, del nolano, della zona vesuviana, del Giuglianese, del comprensorio di Afragola/Casoria, del Maranese ed in alcune limitate zone della città di Napoli esiste, nel distretto di Napoli, distin-

ta e diversa, una tipologia di associazione di stampo mafioso che si impone ed intimidisce mediante il ricorso a forme di violenza eclatanti, spesso gratuite, che è sregolata e scollegata dal mondo degli affari e della politica e che non pretende di divenire *establishment*.

Questo nuovo fenomeno criminale si è manifestato in ampie zone del territorio del distretto napoletano a seguito di un'incontrollabile polverizzazione dei sodalizi criminali un tempo presenti; in tali contesti, sono nati gruppi fluidi, capaci di mutare assetto, consistenza, obiettivi nel volgere di pochi mesi.

Il fenomeno si è realizzato, in ampie zone della città di Napoli e in alcune parti del suo hinterland, ove numerosi gruppi criminali si contendono territori di minime estensioni, più spesso singole piazze di spaccio. Il grado d'instabilità dei gruppi in esame è accresciuta dalla giovane età dei capi e dalla conseguente mancanza, ai vertici di tali organizzazioni, sia del necessario carisma criminale che dell'esperienza dei più maturi predecessori. E tutto ciò provoca, non solo conflittualità esterna, ma, assai spesso, lotte intestine, instabilità interna e precarietà della *governance* criminale.

Le ragioni che hanno determinato la nascita e il consolidarsi di questo fenomeno va ben al di là dello smantellamento per via giudiziaria (che pure c'è stato) della "vecchia guardia" camorrista, dell'arresto, avvenuto negli ultimi anni, di quasi tutti i principali esponenti delle più importanti organizzazioni camorriste della città e dei suoi dintorni e del conseguente sopravvento nei nuovi giovani capi. Certo, le circostanze indicate hanno avuto il loro peso nella rinnovata effervescenza criminale napoletana e tuttavia non è questa la causa profonda e determinante della continua fibrillazione, della guerriglia urbana che ha avuto come proprio palcoscenico buona parte della città di Napoli e del suo *hinterland*.

Le ragioni profonde sono altre.

In primo luogo, il peculiare contesto ambientale nel quale si manifesta maggiormente la nascita dei nuovi gruppi di camorra urbani e suburbani. Si tratta, per lo più, di territori caratterizzati: a) da una densità abitativa elevatissima in zone urbane o suburbane degradate e promiscue (Quartieri Spagnoli, Forcella, Parco Verde, Melito, ecc.); b) dalla presenza maggioritaria di un sottoproletariato urbano, specie giovanile, estremamente disagiato; c) dalla accettazione, radicata e diffusa, di una subcultura non tanto mafiosa, quanto, soprattutto, deviante ed anarchica, nella quale cioè non ha cittadinanza sia il

principio di legalità, sia i concetti di diritto e di dovere, e, quindi, di regola (che, invece, sia pure in senso criminale, hanno un rilievo addirittura fondante nelle grandi e tradizionali organizzazioni mafiose italiane e nella stessa camorra strutturata, conferendo loro, nel contesto territoriale in cui operano, stabilità e legittimazione); d) dalla inesistenza di un tessuto economico moderno e dinamico, caratterizzato, cioè, dalla presenza di grandi e medi operatori nel settore della produzione, dei servizi, del commercio, dalla realizzazione di infrastrutture urbane ed extra-urbane, risultando, invece, un pullulare di micro-attività per lo più illegali o para-legali.

In definitiva, il fenomeno camorristico nel distretto di Napoli si caratterizza per la sua eterogeneità: a gruppi criminali ben strutturati e consolidati su determinati territori, si affiancano aggregazioni caratterizzate da frequenti mutamenti, nella composizione, nelle alleanze e nelle contrapposizioni, espressione della frammentazione e della fluidità del contesto criminale ove operano.

I collaboratori di giustizia rappresentano tuttora, in siffatto contesto, uno strumento irrinunciabile di acquisizione conoscitiva e probatoria.

Significative espressioni dei clan maggiormente strutturati sono le accertate proiezioni economiche e criminali in alcune zone del Lazio.

Talune organizzazioni criminali storiche della provincia di Napoli ormai operano prevalentemente nel settore degli investimenti e delle mediazioni finanziarie, oltre che nel contrabbando di sigarette e nel gioco clandestino, vantando ramificazioni in varie altre regioni di Italia ed anche oltre i confini nazionali.

Esse possiedono straordinaria capacità di mimetizzazione e di diversificazione dei multiformi interessi.

La realtà criminale casertana, da circa un decennio, ha subito un mutamento sensibile, modificando le relazioni sociali criminali a cui in passato la cittadinanza, e le medesime istituzioni sociali, si erano sostanzialmente conformate. Il processo di trasformazione, ovviamente, ha interessato anche i rapporti delle organizzazioni criminali con la pubblica amministrazione e con l'impresa, dando luogo ad una modifica globale del modello di interazione tra le strutture associative e gli attori della società civile.

Il fenomeno più immediatamente evidente è rappresentato da un'altezzazione della condizione di assoggettamento omertoso che, tradizionalmente

caratterizza la presenza delle organizzazioni sul territorio. Alla presenza militare e direttamente “aggressiva” si è lentamente sostituita un’opzione diversa, dal momento che le associazioni mafiose hanno continuato essenzialmente ad operare nel settore imprenditoriale, investendo consistenti capitali, partecipando con numerosi affiliati in decisioni strategiche, governando direttamente o indirettamente alcuni processi economici e l’agire della pubblica amministrazione.

Nel settore dei rifiuti, in particolare, è risultata particolarmente elevata la capacità di infiltrazione dei gruppi criminosi casertani, i quali di fatto controllano gli ambiti della raccolta e del trasporto mediante alcune imprese.

Non va dimenticato che il clan dei Casalesi, in passato, è riuscito ad influenzare le dinamiche sociali, politiche ed economiche non solo della provincia di Caserta, ma anche di altre località del Paese, conquistando spazi operativi stabilmente nel basso Lazio, in Toscana, in Emilia Romagna, e ha saputo stipulare accordi criminali duraturi con le principali organizzazioni di stampo mafioso originarie di altre regioni, prima fra tutte Cosa nostra siciliana.

Nonostante alcune delle famiglie criminali, un tempo dominanti, siano state fortemente indebolite dalla repressione giudiziaria, il clan dei casalesi, soprattutto in ragione della sua perdurante forza economica e della sua capacità di condizionare l’agire delle pubbliche amministrazioni locali, innanzitutto grazie ad una capillare rete collusiva, è riuscito a perpetuare la propria presenza sul territorio.

Un ruolo decisivo ha anche giocato una rimodulazione del rapporto con le imprese di maggior rilievo, che ha consentito di mantenere le relazioni criminali attive sulla base di un evidente vantaggio reciproco.

Sotto un diverso punto di vista, proprio nell’attuale momento di passaggio, che sembra caratterizzare l’evoluzione delle organizzazioni criminali sul territorio casertano, assume un ruolo determinante il bisogno di occultamento e reinvestimento dei profitti criminali in passato accumulati, che incoraggia la vocazione imprenditoriale degli esponenti più accorti delle organizzazioni a reinventare la propria partecipazione alle attività produttive, sia in prima persona, che attraverso prestanome.

A tutto ciò si aggiunga che, nel territorio in esame, sono attualmente attivi nuovi gruppi mafiosi cresciuti nella stessa matrice criminale.

#### *a.4) Criminalità organizzata pugliese*

Nel distretto di Bari operano organizzazioni criminali di stampo mafioso autoctone e del tutto autonome rispetto alla Sacra corona unita, tuttora operante nel territorio del distretto di Lecce.

Esse sono state per molto tempo sottovalutate: l'espressione "Quarta mafia" è stata utilizzata per la prima volta solo qualche anno addietro, per indicare la mafia pugliese e, in particolare, la mafia foggiano-garganica.

Il ritardo culturale nel riconoscere l'esistenza della mafia e la sottovalutazione di certi fenomeni ha costituito, purtroppo, un vantaggio per i sodalizi criminali che hanno potuto radicarsi, evolversi, espandersi, infiltrarsi nelle attività economiche e politico-amministrative, senza che l'indefessa azione di contrasto portata avanti dalla magistratura e dalle forze di polizia fosse adeguatamente supportata dalle istituzioni, locali e centrali, e dalla stessa società civile.

Pertanto, per quanto paradossale, il riconoscimento ormai generalizzato della "Mafia pugliese" o "Quarta Mafia" deve considerarsi un importante elemento di novità e un passo avanti nell'azione di contrasto alla stessa.

Va, però, puntualizzato che il recente riconoscimento non risolve quello che è sicuramente il problema più grave e, cioè, l'impossibilità di schematizzare le caratteristiche identitarie.

Invero, una prima differenziazione va fatta tra le due macro aree delle quali si compone il Distretto e, cioè, tra i circondari di Bari e BAT (Barletta-Andria-Trani) e il circondario foggiano-garganico: pur essendo entrambi popolati da organizzazioni criminali di stampo mafioso, detti sodalizi presentano una caratterizzazione "culturale", organizzativa e operativa profondamente diversa.

L'area del distretto di Bari appare dominata da una pluralità di sodalizi che, creatisi in origine su composizione prevalentemente familiare, continuano a perpetuare questa impronta familistica, pur essendosi nel tempo espansi sia nella composizione personale che nella proiezione territoriale.

Tanto appare di particolare evidenza nel circondario di Bari, ove non è insolito che in piccole realtà territoriali siano insediati più sodalizi criminali, con prevedibile precarietà di equilibri e cicliche esplosioni di "guerre".

A differenza di altre mafie – governate da una "cupola" e capaci, quanto meno nei momenti di criticità o per comuni interessi, di rispettare gerarchie

interne ed esterne; di creare alleanze stabili; di seguire strategie concordate – la mafia pugliese appare fatta di sostanza magmatica, mutevole e sempre incandescente: muta la composizione e la potenza dei sodalizi a causa di eventi contingenti quali affiliazioni, carcerazioni, collaborazioni con la giustizia, alleanze, scissioni interne o inglobamento di piccole realtà criminali locali.

Se a tanto si aggiunge una enorme disponibilità di armi, comprovata da numerosissimi sequestri, è evidente che ogni alterazione dei fragili e temporanei equilibri e, più in genere, qualsivoglia intralcio al più spregiudicato affarismo criminale, viene sbrigativamente risolta con fatti omicidiari.

Nell'ultimo anno, il capoluogo pugliese è stato funestato da numerosi fatti di sangue, sintomatici sicuramente di tensioni che non sempre è facile ricondurre a contrasti tra clan antagonisti, a lotte all'interno dello stesso clan, ovvero a mutamenti traumatici di rapporti di alleanza.

Le inquietanti modalità (agguati, gambizzazioni, inseguimenti tra la folla in pieno giorno), unitamente a improvvise riorganizzazioni degli assetti gerarchici dei clan, sono sintomatici del dinamismo e dell'ingestibilità delle nuove leve, impazienti di scalare le gerarchie e disposte a tutto pur di ricoprire ruoli apicali.

Il perdurare dello stato detentivo dei capi storici ne ha, di fatto, neutralizzato il carisma e l'autorevolezza nei confronti dei più giovani, aggravando l'endemica effervescenza della mafia pugliese.

Le emergenze investigative successive a gravi fatti delittuosi hanno indotto a ridisegnare la tradizionale distinzione geografico-criminale tra "area foggiana" e "area garganica" essendosi delineato nell'area della bassa Capitanata, a cavallo tra il circondario di Foggia e quello della BAT, un "triangolo territoriale", costituito dai Comuni di Trinitapoli, San Ferdinando di Puglia e Margherita di Savoia che desta notevole allarme.

Lo spaccato più drammatico della realtà socio-criminale dell'area foggiano-garganica è la commistione tra affari criminali e politico-amministrativi, riscontro delle caratteristiche, già nelle precedenti relazioni evidenziate, di una mafia che sa essere, insieme, rozza e feroce ma anche affaristicamente moderna, capace di continuare ad uccidere vendicando torti subiti decenni addietro e di porsi come interlocutore e *partner* di politici e pubblici amministratori.



Allo scioglimento dei Comuni di Monte Sant'Angelo (2015) e Mattinata (2018) è seguito quello recentissimo, nell'Ottobre 2019, dei Comuni di Cerignola e Manfredonia.

L'opacità e l'ambigua disponibilità degli apparati amministrativi si è concretizzata in atti di assunzione per parenti di mafiosi, rilascio di certificazioni utili per partecipare a pubbliche gare e favori di ogni genere.

Quanto al distretto di Lecce, sono tuttora operativi sul territorio sodalizi di tipo mafioso che traggono origine dall'organizzazione sacra corona unita e che, sfruttando la forza di intimidazione e la conseguente condizione di assoggettamento e di omertà che da sempre ha caratterizzato tale struttura associativa, continuano a manifestare, attraverso la capillare suddivisione delle aree su cui esercitare le attività illecite e la sempre più frequente infiltrazione all'interno della pubblica amministrazione, una allarmante capacità di controllare il territorio.

L'originaria struttura mafiosa, persa la connotazione verticistica che la aveva in passato caratterizzata, appare articolata in diversi clan, composti da un numero non elevato di persone, che, sebbene attivi in maniera autonoma sui vari territori dei comuni salentini o dei quartieri delle città capoluogo, risultano accomunati dal rispetto della tradizione e dalla condivisione di ideali, riti, strutture organizzative, metodiche per la regolamentazione delle controversie interne ed esterne.

Una mafia proiettata verso il futuro che, pur continuando ad essere impegnata nelle tradizionali attività illecite, ha da tempo iniziato a investire sul mercato i proventi illeciti, infiltrandosi, anche in virtù dei rapporti corruttivi intessuti con la pubblica amministrazione, in settori altamente redditizi quali quelli del turismo, della ristorazione, del *gaming*, della commercializzazione degli idrocarburi, dello smaltimento dei rifiuti.

Anche nella provincia di Brindisi, territorio su cui è sorta e si è storicamente insediata l'associazione di tipo mafioso denominata sacra corona unita, la struttura dell'associazione si è evoluta nel corso degli anni, passando da una organizzazione prettamente monolitica, nella quale l'originario nucleo operante nella città di Mesagne estendeva la sua influenza sulle province di Brindisi e di Lecce, ad una articolazione imperniata su due grandi gruppi, quello dei tuturanesi e quello dei mesaginesi.

Da allora, nonostante le fisiologiche vicende interne all'associazione (da un lato l'attività di contrasto scaturente dalle numerosissime indagini e dalle altrettanto numerose condanne passate in giudicato riportate dai capi e dagli esponenti di rilievo dell'associazione, dall'altro la collaborazione con la giustizia di un numero significativo di essi), la sua struttura è rimasta essenzialmente invariata.

Mutate, invece, sono le modalità attraverso le quali l'organizzazione manifesta il proprio potere sul territorio brindisino: il prestigio acquisito attraverso le eclatanti azioni intimidatorie realizzate nel periodo di massima forza criminale, individuabile negli anni a cavallo del Duemila, consente oggi all'associazione di sfruttare quella forza per imporsi nei confronti della società senza la necessità di ricorrere alla violenza.

Con riferimento alla provincia di Taranto, si registra, ancora oggi forte e pervicace, una criminalità organizzata di stampo mafioso che domina il territorio e che, sfruttando la particolare situazione di precarietà economica legata alla crisi occupazionale che lo affligge, si sta infiltrando nel tessuto economico, sociale e politico dell'intera provincia.

Sintomatici, al riguardo, appaiono fenomeni di scambio elettorale politico mafioso oltre che di collusioni di appartenenti alle forze di polizia con importanti esponenti della criminalità locale.

#### *a.5) Le nuove mafie: la criminalità nel Lazio*

La presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso nel Lazio è un fenomeno che assume particolarità uniche nel panorama nazionale, dal momento che alla "tradizionale" azione violenta e intimidatoria si accompagnano modalità d'azione tipiche della criminalità imprenditoriale. Queste caratteristiche rendono il contesto laziale differente sia dalle regioni meridionali di origine delle mafie tradizionali, sia dalle regioni dell'Italia centro-settentrionale, in cui dette mafie si sono insediate seguendo i classici processi di "colonizzazione" o trasferimento.

Il territorio laziale del resto è un luogo di incontro di interessi economici, politici e amministrativi di assoluta rilevanza e pertanto risulta appetibile non solo alle organizzazioni mafiose "tradizionali", ma anche ad una serie di gruppi locali.

A una storica e sempre attuale presenza delle mafie tradizionali si affianca così la genesi di gruppi criminali autoctoni, che in alcuni casi hanno raggiunto un notevole livello di strutturazione interna e di interlocuzione paritaria con le consorterie mafiose tradizionali.

I diversi gruppi, poi, convivono in una sorta di equilibrio in cui nessuno prevale e tutti raccolgono le opportunità offerte dal territorio, dall'economia e dalla società laziali.

Le organizzazioni criminali di stampo mafioso di tipo "tradizionale" sono storicamente attive nella città di Roma.

Importanti riferimenti di famiglie di Cosa nostra si sono stabiliti a Roma anche negli ultimi anni. Le indagini svolte hanno documentato in particolare, nel periodo più recente, un significativo potere di Cosa nostra di relazionarsi in Roma con uomini infedeli dello Stato, banchieri, consulenti del lavoro, commercialisti, notai e imprenditori.

Cosa nostra, infatti, in territorio laziale ha fatto precise scelte di mimetizzazione nel tessuto socio-economico, tessendo relazioni con professionisti romani e con siciliani trasferitisi a Roma, usando la riserva di violenza da tutti costoro a essa riconosciuta.

La forza di intimidazione esercitata nel territorio laziale è risultata accresciuta dai rapporti qualificati con la mafia catanese, il clan Santapaola, la famiglia Mascali, la famiglia Loria e il clan Mazzei "Carcagnusi".

Per alcuni sodalizi campani di stampo camorristico, inoltre, l'area del sud del Lazio, vista la contiguità geografica, è sicuramente quella di naturale espansione dei loro traffici illeciti, nonché utile per il riciclaggio e il reimpiego dei capitali acquisiti illegalmente, in particolare nel circuito delle sale da gioco: sono stati evidenziati gli interessi di vari storici clan camorristici nel settore del gioco.

Per quel che riguarda la 'Ndrangheta non vi è attualmente prova giudiziaria dell'esistenza di locali di 'Ndrangheta all'interno della città di Roma (diversamente da quanto è stato stabilito per le cittadine di Anzio e Nettuno), ma al contempo la presenza e l'operatività delle cosche calabresi nella Capitale è fra le più insidiose.

La variabile tipica del territorio romano e laziale sta, però, nell'evoluzione repentina dei vecchi gruppi criminali che hanno assorbito il metodo mafioso,

dando così vita ad una serie di c.d. piccole mafie autoctone che controllano singole porzioni di territorio.

Come è noto, nello schema normativo previsto dall'art. 416-*bis* c.p. vengono ricomprese anche le mafie con un basso numero di appartenenti, che assoggettano un limitato territorio o un determinato settore di attività avvalendosi del metodo dell'intimidazione. In tale contesto, la Direzione distrettuale antimafia di Roma è arrivata ad individuare sul proprio territorio tante "piccole mafie" come quelle riconducibili alle famiglie Pagnozzi, Fasciani, Spada, Casamonica, Di Silvio.

Per quel che riguarda l'indagine mediaticamente più nota in materia di c.d. piccole mafie (denominata "Mondo di Mezzo"), va rilevato che con sentenza del 22 ottobre 2019 la Corte di cassazione ha escluso la natura "mafiosa" dell'organizzazione, derubricando la contestazione del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. in due associazioni per delinquere *ex art.* 416 c.p. ed escludendo per tutti i reati fine l'aggravante di cui all'art 7 del decreto legge n. 152 del 1991 (ora 416-*bis*.1 c.p.).

#### *a.6) Le mafie straniere: in particolare, la mafia nigeriana*

Le organizzazioni criminali nigeriane sono presenti in quasi tutte le regioni del territorio nazionale ed in alcuni casi presentano i medesimi caratteri delle mafie autoctone. Operano avvalendosi di cellule autosufficienti e di una rete capillare.

La criminalità nigeriana operante in Italia è permeata da uno spiccato associazionismo, che culmina in vere e proprie organizzazioni "cultiste" con connotazioni di tipo magico-religioso e con proiezioni transnazionali che riproducono le storiche "confraternite" esistenti in madrepatria. La "tenuta interna" favorisce una forte capacità intimidatoria, cui corrispondono atteggiamenti omertosi da parte dei connazionali.

In taluni casi è stato dimostrato che le confraternite possiedono caratteristiche organizzativo-comportamentali tali da determinarne la connotazione mafiosa, come, ad esempio, la forza e la stabilità del vincolo associativo, garantite dall'obbedienza, dal forte carattere omertoso e dallo stato di intimidazione delle vittime, nonché dal ricorso alla violenza.

La ricostruzione investigativa delle dinamiche e delle modalità con cui vengono condotti i riti di affiliazione ha rivestito un'importanza fondamentale anche ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., come confermato dalle pronunce giurisprudenziali in merito.

Gli ingenti profitti ricavati dalle attività illecite hanno determinato la necessità di una loro gestione attraverso, per lo più, circuiti finanziari criminali, quali il sistema c.d. “euro to euro” per il trasferimento del denaro in Patria, che utilizza “sportelli clandestini” per il versamento in Italia e per il prelievo in Nigeria, con la garanzia di basse commissioni, veloci tempi di consegna (talvolta immediati), l'anonimato del cliente (attraverso l'attribuzione di un codice alla transazione da indicare al momento del prelievo) e possibilità di trasferire somme illimitate.

#### *b) Contrasto al fenomeno terroristico*

Il quadro attuale della minaccia terroristica nel nostro Paese si caratterizza per la molteplicità delle aree di attenzione: alla minaccia “jihadista” si affiancano le minacce “endogene” dell'anarco-insurrezionalismo, dell'antagonismo e delle formazioni eversive di destra; tutti fenomeni costantemente all'attenzione della Direzione Nazionale, dalle progressioni del fenomeno “jihadista” sulla scena nazionale ed estera fino al monitoraggio dei gruppi eversivi.

Sul fronte del terrorismo internazionale, le sconfitte inferte a “Daesh” nella sua “incarnazione statuale” in Siria ed Iraq non hanno fatto venir meno il pericolo rappresentato dalle sue propaggini regionali e dalla rete di affiliati e simpatizzanti operante al di fuori del citato contesto territoriale, attesa la possibile esistenza di cellule dell'organizzazione all'estero, in modalità “dormiente”, nonché il prevedibile “richiamo” che il messaggio del “Califfato” esercita tuttora presso una platea variegata, anche stanziata in Occidente.

La minaccia “jihadista” si è anche di recente manifestata, con gravi attentati all'estero.

Tali episodi evidenziano che il territorio scelto dai terroristi è globale e confermano l'analisi degli organi investigativi e di *intelligence* secondo i quali le organizzazioni terroristiche caratterizzate dalla preminenza “ideologica” – in nome dello stato islamico “Is” (Daesh) e di “Al Qaida” – sono tuttora pienamente attive nel mondo, con nuovi obiettivi da perseguire, distribuiti in

un raggio d'azione che si estende dal continente africano al sud-est asiatico. La riorganizzazione del “Daesh” è volta a dimostrare al mondo “jihadista” che, nonostante la sconfitta militare, permane l'esistenza di una rete globale pienamente attiva e funzionale.

Per quanto riguarda l'Europa, il recentissimo attentato londinese depone nel senso che le azioni terroristiche sono riconducibili, in generale, ad iniziative individuali (ad opera di musulmani già residenti nei territori occidentali), non già a circuiti o strutture stabilmente organizzate; in quanto tali esse sono difficilmente intercettabili nella fase progettuale.

In altri termini il fenomeno denominato terrorismo *homegrown*, pur essendo caratterizzato dall'assenza di contatti diretti con organizzazioni terroristiche strutturate e, quindi, sotto un certo profilo, con obiettivi meno ampi e ambiziosi, rende estremamente difficile l'identificazione degli aspiranti terroristi, mentre la rapidità dei processi di radicalizzazione che essi seguono rende sempre più complessa la prevenzione degli attentati.

In definitiva, allo stato, le principali fonti di minaccia terroristica di matrice islamica continuano a essere rappresentate da: a) terroristi *homegrown* prevalentemente ispirati dalla propaganda “jihadista” e/o motivati da odio religioso; b) *returnees* e jihadisti estremisti che, dopo la sconfitta militare del “Daesh”, potrebbero cercare di fare rientro o di giungere in Europa; c) organizzazioni terroristiche strutturate dello stato islamico o di “Al Qaida” o organizzazioni regionali a esse “affiliate”.

Con specifico riferimento al nostro Paese, sui fattori di rischio incide la vicinanza geografica con le attuali aree di crisi e di conflitto, soprattutto i quadranti siro-iracheno e nordafricano, dove continuano a operare formazioni “jihadiste” alle quali si sono uniti estremisti europei, che, nelle loro rotte di rientro, potrebbero transitare per l'Italia.

Risulta confermato, infatti, il dato secondo cui il territorio nazionale è punto di approdo e di transito clandestino di alcuni soggetti ricercati all'estero per reati di terrorismo ovvero segnalati per sospetti legami con ambienti dell'estremismo islamista.

Nella prevenzione e nella repressione del fenomeno in esame è centrale l'analisi e lo studio del processo di radicalizzazione, con specifico riferimento al contrasto del terrorismo *homegrown*, ovvero alla minaccia proveniente da soggetti che, già residenti in occidente, ispirati dalla pervicace propaganda

“jihadista” realizzata soprattutto attraverso il *web*, decidono di passare all’azione dopo un percorso di radicalizzazione.

In tale contesto risulta essenziale il monitoraggio dell’ambiente carcerario. I detenuti con idee radicali considerano il periodo detentivo un’occasione per propagare la propria fede e le proprie idee. Un tipico *modus operandi* consiste nell’assumere il ruolo di “guida religiosa” nella comunità carceraria.

Va ribadito che nei processi di radicalizzazione il *web* mantiene un ruolo centrale, in quanto costituisce il luogo virtuale nel quale si realizzano i processi di *self-radicalisation*.

L’auto-indottrinamento ideologico e la formazione “pratico-militare” spesso avvengono grazie alle potenzialità offerte da internet, strumento essenziale per interagire con l’universo “jihadista” mantenendo l’anonimato.

In tale contesto, i *social networks* costituiscono il canale principale attraverso il quale ogni singolo aspirante combattente può sentirsi coinvolto nel disegno di lotta globale contro il mondo occidentale.

La diffusione di documenti di propaganda “jihadista” tradotti in lingua italiana, rappresenta un elemento di particolare preoccupazione per il nostro Paese perché indicativo dell’interesse dell’organizzazione ad attrarre anche un “pubblico” italiano.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha prestato particolare attenzione alla materia del *cybercrime*, dal momento che le piattaforme *on line* vengono sfruttate dai terroristi per esigenze di propaganda, di reclutamento, di ricerca e comunicazione di informazione, di addestramento e di auto-addestramento, più raramente di pianificazione operativa.

La continua tensione tra esigenze di sicurezza e libertà di espressione del pensiero, amplificata dalle sempre crescenti possibilità tecnologiche e dall’immaterialità della Rete, impone che la materia del *cyberterrorismo* sia affrontata in un’ottica di cooperazione tra Stati e tra soggetti pubblici e privati, ed è in questa linea che si inserisce anche la Proposta di Regolamento relativa alla prevenzione della diffusione dei contenuti terroristici *on-line* del Consiglio d’Europa (2018), che mira a porre regole e procedure uniformi per la rimozione dei contenuti terroristici online e fissare la responsabilità dei *services providers*.

Altrettanto centrale è l’attenzione riservata al settore del contrasto al finanziamento del terrorismo attraverso gli strumenti di prevenzione anche di re-

cente adottati con il decreto legislativo 3 ottobre 2019, n. 125, con il quale è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva n. 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio (nota come quinta direttiva antiriciclaggio) relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Va, peraltro, rilevato che la maggior parte delle attività terroristiche in Europa negli ultimi anni, in particolare gli attacchi commessi da “attori solitari”, non ha richiesto fonti esterne di finanziamento, intercettabili mediante i sistemi di prevenzione previsti dalla normativa vigente. Il micro finanziamento di gruppi “jihadisti” di solito si regge sulle risorse private dei membri del gruppo (autofinanziamento) e nella maggioranza dei casi sui fondi offerti da individui del medesimo orientamento ideologico all'interno della comunità, ovvero utilizzando trasferimenti fiduciari compiuti avvalendosi di soggetti con il ruolo di corrieri, nonché mediante il sistema informale e non tracciabile denominato “hawala”.

Con riferimento al contrasto al finanziamento del terrorismo la Direzione nazionale partecipa alle attività del Tavolo inter-istituzionale presso il MAE-CI sul Counter ISIS Finance Group.

Dal contesto descritto emerge con chiarezza la necessità del coordinamento e della cooperazione con gli altri Paesi. Al fine rendere attiva e costante la condivisione delle conoscenze e la cooperazione giudiziaria, il 15 settembre 2019 è stato avviato il Registro europeo antiterrorismo, istituito su proposta di *Eurojust*, in attuazione della decisione del Consiglio 2005/671/GAI relativa allo scambio di informazioni e alla cooperazione in materia di reati di terrorismo. Lo scopo del registro è di centralizzare tutte le informazioni giudiziarie relative alle indagini, alle azioni penali e alle condanne relative all'ambito antiterrorismo negli Stati membri dell'Unione europea.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, inoltre, ha partecipato, nella duplice veste di Corrispondente Nazionale di *Eurojust* e di Punto di contatto centrale delle Rete Giudiziaria Europea (EJN) per i reati in materia di criminalità organizzata e terrorismo, a significativi tavoli di coordinamento sovranazionale di indagini nella materia del terrorismo internazionale.

Di grande importanza nella identificazione dei *foreign terrorist fighter* e della prevenzione e repressione della loro azione sarebbe l'accesso ai dati digitali da parte di tutte le Autorità giudiziarie. In Europa vi è un orientamento



in questo senso, tanto che i Procuratori nazionali e generali di numerosi Paesi europei, compresi il Procuratore generale della Corte di cassazione e il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, si sono fatti promotori di una specifica richiesta in tal senso al Parlamento europeo. La Commissione europea, nell'aprile del 2018, ha presentato la proposta di regolamento relativo agli ordini europei di produzione e conservazione di prove elettroniche in materia penale, essendo necessario obbligare alla collaborazione con le autorità inquirenti tutti i prestatori di servizi, che scelgono di operare all'interno dell'Unione Europea, indipendentemente dal luogo in cui è stabilita la loro sede. L'accesso ai dati elettronici nelle indagini sui combattenti terroristi stranieri (come sui mafiosi) ha assunto infatti un rilievo determinante. Le prove digitali – come, ad esempio, i post di *Facebook*, messaggi *Whatsapp*, chiamate via *Skype*, foto pubblicate tramite email o *Instagram* – possono essere le uniche prove riguardanti la partecipazione ai crimini commessi da “Daesh” o “Al-Qaeda”. La sicurezza dell'Europa e del mondo dipende anche dalla possibilità di accedere a questi dati. Occorre che le Autorità giudiziarie dei paesi europei possano acquisire i dati digitali ovunque abbia sede il prestatore di servizi, essendo l'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui tutte le autorità giudiziarie operano secondo il principio della fiducia reciproca. Sarebbe auspicabile che il regolamento fosse approvato al più presto.

Il terrorismo “interno” di matrice anarchica è giudicato una minaccia stabile, presente in Grecia, Spagna e Italia, paesi ove sono stati perpetrati attacchi terroristici verso obiettivi tradizionali, vale a dire la polizia, il potere giudiziario, i partiti politici (di destra), i *media*.

Le diverse indagini e operazioni di polizia svolte sul territorio, unitamente all'importante sentenza di condanna emessa il 24 aprile 2019 dalla Corte d'Assise del Tribunale di Torino, relativa agli imputati del processo “Scripta Manent” per avere promosso, costituito, organizzato e partecipato ad un'associazione, denominata Federazione Anarchica Informale (FAI), finalizzata a compiere atti di violenza con finalità di terrorismo ed eversione dell'ordine democratico attuati nei confronti di obiettivi istituzionali e civili, hanno senza dubbio avuto un significativo impatto sui livelli di offensività dei circuiti anarco-insurrezionalisti, e in particolare sugli assetti interni alla corrente federativista, privata degli esponenti di maggior carisma e spessore ideologico.

La Direzione nazionale ha svolto un significativo ruolo di collegamento e coordinamento investigativo tra le Procure distrettuali di Venezia, Brescia, Trento, Torino, ossia le Procure maggiormente interessate dalle indagini sul fenomeno anarchico.

Quanto al terrorismo interno di destra va segnalato il crescente livello della minaccia posto dai movimenti suprematisti, nazionalisti, identitari che assumono in ambito europeo e italiano forme eterogenee e presenze sempre più consistenti, soprattutto sul *web*.

Anche nell'ultimo Rapporto *Europol* sull'analisi della situazione e delle tendenze in materia di terrorismo (TE-SAT 2019) nei vari Stati membri dell'Unione si registra per il terzo anno consecutivo la crescita del numero degli arresti legato alla violenza estremista di destra, realizzata con la dichiarata intenzione di contrapporsi a percepiti tentativi di islamizzare la società e di indebolire l'identità nazionale. Emblematico il dato della Francia, ove, dopo gli attentati contro Charlie Hebdo nel 2015, le azioni realizzate da estremisti di destra contro i musulmani sono cresciuti fino al 281%. In Germania si sono verificati scontri violenti tra estremisti di destra e salafiti.

In Italia si assiste all'aggregazione, soprattutto attraverso piattaforme informatiche, di un rilevante numero di persone, nell'ordine di migliaia, intorno ad ideologie nazi-fasciste, con spiccate manifestazioni di odio razziale ed anti-immigrati, di antisemitismo, di incitamento all'uso di armi, di cui alcuni soggetti affermano di avere la disponibilità.

Tanto premesso, il quadro dell'estrema destra italiana è attualmente composto da esigue formazioni di rilievo nazionale e da un nutrito numero di micro gruppi attivi in ambito locale, dai quali non provengono al momento segnali che facciano ritenere, nel breve-medio termine, l'insorgenza di dinamiche di natura eversiva. Tuttavia, meritano un costante monitoraggio i segnali dell'inasprimento della "conflittualità" tra gruppi di opposto segno, che è presente e investe le compagini più radicali, essendo alimentata dalla progressiva penetrazione delle realtà dell'estrema destra in contesti di rilevanza sociale (emergenza abitativa, precariato, disoccupazione giovanile, assistenza alle fasce sociali più sovraesposte alla crisi economica ed eco-ambientalismo).

In questo mosaico si inserisce l'attivismo dei gruppi d'ispirazione sovranista e suprematista di matrice filonazista, impegnati a divulgare le ideologie di intolleranza nei confronti di ebrei, arabi, ispanici e afroamericani, che come

avvenuto recentemente in Nuova Zelanda hanno ispirato la realizzazione di azioni terroristiche particolarmente violente.

Nemmeno va sottovalutata la recrudescenza emersa di recente all'interno del circuito delle tifoserie violente, sempre più politicizzate.

Una particolare attenzione merita la notevole inclinazione assunta dall'estrema destra a individuare partner internazionali con i quali condividere strategie politiche sia di livello nazionale che internazionale, tendenza potenzialmente capace di ravvivare il contesto di lotta e di innalzare il livello di "pericolosità" di organizzazioni ritenute "silenti".



## 7. L'ANALISI STATISTICA DELL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

Delineato, nei precedenti paragrafi, il quadro d'insieme delle molteplici attività della Procura generale, appare opportuno procedere all'analisi statistica degli ambiti nei quali l'Ufficio investe le maggiori energie, soprattutto umane, ossia ai settori penale, civile e disciplinare, anche al fine di evidenziare come, per fronteggiare le diverse esigenze, sia necessaria una equilibrata ripartizione delle risorse disponibili.

### *a) Il settore civile*

Nel corso dell'intero anno 2019 sono stati assegnati al servizio civile, oltre a due avvocati generali, mediamente 21 magistrati, calcolando ingressi e uscite (a fronte dell'organico, secondo i vigenti criteri organizzativi, di 28 sostituti).

I dati riflettono in modo nitido la linea normativa che punta a selezionare l'ambito delle questioni suscettibili di reale interesse nomofilattico.

Il numero delle pubbliche udienze dinanzi alle sezioni semplici, è stato di 353, superiore a quelle celebrate nel 2018 (pari a 282), ma in riduzione rispetto al 2017 (407), anno in cui si è registrata la netta inversione di tendenza derivante dall'applicazione piena del nuovo rito camerale (nel 2016 erano state infatti celebrate 815 udienze). Il dato non muta neppure ove si considerino le udienze "miste", parte in forma pubblica e parte camerale, in numero di 39 nell'anno: esse sono del tutto recessive nella organizzazione del lavoro della Corte (nonché poco funzionali quanto all'Ufficio, impegnando uno studio diacronico dei ricorsi) e sembrano comunque da ricondurre alla modalità camerale, risultando i pochi ricorsi ivi fissati per la pubblica udienza normalmente privi di spessore giuridico e piuttosto destinati alla modalità pubblica per esigenze esclusivamente organizzative della singola sezione, come la tempistica delle notifiche e degli avvisi.

Le adunanze camerali sono state 656 (in aumento rispetto al 2018, quando erano state 577), ovvero 695 se si calcolano le udienze/adunanze "miste" citate, dunque quasi il doppio delle udienze pubbliche, conformemente alla pro-

spettiva di valorizzazione di questa modalità come sede tendenzialmente ordinaria di definizione della maggior parte dei procedimenti.

Davanti alle Sezioni Unite sono state celebrate 19 udienze e 3 adunanze, dato identico a quello dello scorso anno.

Il dato complessivo aggregato (udienze più adunanze, sia dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite), poi, espone un non irrilevante aumento (130 in più) rispetto all'anno precedente.

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, come già messo in evidenza nell'Intervento dello scorso anno, nel dare 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 7.808 ricorsi (erano 7.672 nel 2018), in adunanza 20.259 ricorsi (erano 14.791 nel 2018).

Va segnalato che nel corso dell'anno appena trascorso, dunque, il rapporto tra ricorsi trattati dalla Corte in udienza pubblica e in adunanza, che lo scorso anno si approssimava alla misura di 1:2, ha sfiorato la percentuale di 1:3.

Il numero dei ricorsi complessivi trattati nel 2019 rispetto a quelli esaminati nel 2018 è significativamente aumentato, posto che tale dato è pari a 28.181 ricorsi nell'anno appena trascorso e a 22.572 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 1.267, il che equivale a una proporzione del 6,26% sull'intero.

Il dato è in sensibile riduzione rispetto al 2018, sia con riguardo al numero complessivo di ricorsi (erano 2.315) sia in termini percentuali.

Ciò costituisce l'effetto dell'intensa attività di spoglio effettuata, che ha consentito di selezionare qualitativamente l'intervento, riservandolo ai casi che rientrano nei criteri di massima indicati nelle linee-guida adottate dall'Ufficio.

In ordine ai procedimenti camerali diversi da quelli *ex art. 380-bis.1 c.p.c.*, cioè ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza, le definizioni risultano in aumento: sono stati definiti dall'Ufficio, con requisitoria scrit-

ta, 600 ricorsi (erano 576 nel 2018). Di essi, 192 riguardano regolamenti di giurisdizione e 408 regolamenti di competenza.

Un cenno merita infine il dato statistico che concerne l'area di applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. Pinto, e che suggerisce una riflessione netta: da un lato, in termini di contenzioso che perviene alla Corte, si registra da alcuni anni una netta flessione dei procedimenti, passati dagli oltre 3.700 definiti del 2011, ai circa 700 del 2019, registrandosi su questo versante gli effetti di recenti riforme legislative (legge 28 dicembre 2016, n. 208); dall'altro persiste – e anzi aumenta – il numero dei decreti emessi dalle Corti di merito che, in ossequio alla prescrizione normativa dell'art. 5 di detta legge, pervengono alla Procura generale della Corte di cassazione. Nel 2019, si tratta di 7.039 decreti pervenuti, che hanno impegnato la struttura preposta in una attività di protocollazione e archiviazione informatica, ma nessuno dei quali ha condotto a un qualsiasi effetto utile. Se ne ricava la conferma dell'opportunità di una revisione normativa di questo adempimento.

#### *b) Il settore penale*

Nel corso dell'anno 2019, oltre al Procuratore generale aggiunto dirigente del servizio e all'Avvocato generale coordinatore dei procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p., sono stati assegnati al servizio penale, calcolando ingressi e uscite, mediamente 39 sostituti procuratori generali (corrispondenti all'organico previsto dai vigenti criteri organizzativi).

I magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'Ufficio in 967 udienze (dato in leggera diminuzione rispetto al 2018, nel quale erano state 984, ma in aumento rispetto al 2017, quando erano state 941), di cui 9 udienze dinanzi alle Sezioni Unite.

In tali udienze sono stati trattati complessivamente 23.446 (dato anche questo in diminuzione rispetto al 2018, quando erano stati 25.519, ma in aumento rispetto al 2017, quando erano stati 22.141).

Nello specifico i ricorsi definiti in pubblica udienza sono stati 16.831 (a fronte di 18.554 nell'anno precedente), quelli definiti con il procedimento in camera di consiglio partecipata 6.615 (rispetto a 6.965 nel 2018).

I dati statistici relativi all'anno 2019 fanno registrare, inoltre, un decremento dei procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p.; infatti nel 2018 le sopravvenienze erano state 7.224 mentre quest'anno hanno raggiunto il numero di 6.558 (con una riduzione del 9,2%).

Le requisitorie scritte depositate nell'anno appena trascorso sono state 6.454, dato che dimostra come la Procura generale smaltisca con assoluta tempestività il carico di lavoro in entrata.

Nel corso del 2019 sono stati emessi 499 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 diminuzione rispetto all'anno precedente, quando i decreti erano stati 632, con una riduzione percentuale del 21%.

Sono stati adottati 136 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (ancora una volta in decremento del 18,6% rispetto all'anno precedente, in cui erano 167), di cui 69 in tema di misure personali (erano 77 nel 2018) e 64 in tema di misure reali (erano 86 nel 2018).

In decremento risultano anche le richieste di inammissibilità formulate dall'Ufficio nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII Sezione penale della Corte di cassazione, pari a 94 nel 2019 a fronte delle 133 nel 2018 (riduzione del 29,3%).

Infine, sono state predisposte 232 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (in diminuzione rispetto alle 330 del 2018; in termini percentuali il decremento è del 29,7%).

### *c) Il settore disciplinare*

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

Di essi merita segnalare qui, in sintesi, quelli che appaiono più significativi, con riguardo agli orientamenti che si sono consolidati nel tempo circa la valutazione disciplinare delle condotte dei magistrati, sempre esercitata in stretto coordinamento con le altre istanze attive nel settore, vale a dire gli uf-



fici di vigilanza in ambito distrettuale, e in collaborazione istituzionale con il Ministero della giustizia.

Nel corso del 2018, oltre agli avvocati generali dirigente e coordinatore del settore, sono stati assegnati al servizio disciplinare 20 magistrati.

Il numero totale delle notizie “circostanziate” di interesse disciplinare, iscritte quali procedimenti predisciplinari, pervenute nel 2019 è di 1.898, cifra che reca un significativo incremento rispetto a quelle pervenute nel 2018, pari a 1.637: difatti in termini percentuali l’aumento è del 22,2%.

La Procura generale ha definito con decreto motivato di archiviazione 1.616 procedimenti, pari al 90% del totale delle notizie di rilievo disciplinare che sono state definite nel corso dello stesso anno, cioè 1.795 (nel 2018 le definizioni complessive erano state 1.453).

Nel 2019 sono state esercitate in totale 156 azioni disciplinari (in netto incremento rispetto all’anno precedente, quando erano state 116, con un aumento del 34,5%), di cui: 73 per iniziativa del Ministro della Giustizia (nel 2018 erano state 60, con aumento percentuale pari al 21,7%); 83 per iniziativa del Procuratore generale (erano 56 nel 2018, con un significativo aumento del 48,2%).

Il totale delle azioni è ripartito, in percentuale, tra il 46,8% di iniziative del Ministro e il 53,2% della Procura generale (il rapporto è sovvertito rispetto all’anno precedente, quando era 51,7% a 48,3% in favore del Ministro).

I procedimenti disciplinari definiti nel 2019 si sono conclusi: nel 55% dei casi, con la richiesta di giudizio (nel 2018 era il 51,8%); nel 40% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio (nel 2018 era il 42,7%); nel restante 5%, con riunione ad altro procedimento (dato sostanzialmente analogo all’anno precedente).

Nel corso del 2019 la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura l’adozione di 16 provvedimenti cautelari (erano 7 nel 2018), dei quali 4 per il trasferimento ad altro ufficio e 12 con richiesta di sospensione dalle funzioni.

Rinviando alle Tabelle della parte III per la disamina analitica degli esiti presso la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura dei procedimenti disciplinari avviati, va in questa sede registrata la percentuale complessiva di assoluzioni (24,5%), di non doversi procedere (52,8%) e delle decisioni di condanna (22,6%) nonché sottolineata, tra queste ultime, la pre-

valenza dell'applicazione della sanzione della censura (37,5% del totale delle condanne) rispetto alle altre, sia più sia meno gravi.

Deve segnalarsi 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 79,2%; dato, questo, di particolare rilievo, in relazione al fatto che sono classificate come "difformità" anche le conclusioni solo parzialmente differenziate (per un singolo capo, o per singoli motivi di impugnazione, o per la applicazione dell'art. 3-*bis* del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, etc.) rispetto alla sentenza di ultima istanza. Cosicché la difformità effettiva si riduce alla percentuale del 13,2% del totale.

In ordine alle principali variabili, sia di carattere oggettivo (materia; tipologia dell'illecito; area geografica) e sia soggettivo (distinzione tra funzioni requirenti o giudicanti; ripartizione di genere), si rinvia ancora all'analitica elaborazione di cui alle Tabelle allegate nella parte III; si sottolineano di seguito solo alcuni dati di specifico interesse.

Aumenta il numero complessivo di magistrati incolpati, pari nell'anno appena a 170, rispetto a 122 dell'anno precedente (con un incremento del 39%).

Persiste un tasso specifico di incolpazioni disciplinari più elevato per i magistrati requirenti rispetto a quelli giudicanti, in relazione all'organico dei magistrati in servizio (25 incolpazioni ogni 1.000 requirenti, rispetto a 15 ogni 1.000 giudicanti).

Permane in continuità rispetto al passato la maggiore incidenza di incolpazioni nei riguardi di magistrati di genere maschile, nettamente superiori rispetto a quelle a carico di magistrati di genere femminile: nel 2019 il dato si attesta nel 74,1% per gli uomini e nel 25,9% per le donne.

Ne deriva che circa 3 illeciti su 4 vengono ascritti agli uomini, dato la cui valenza è accentuata dal rapporto uomo/donna, che oggi vede il 54% di donne in magistratura, sulla popolazione professionale in servizio.

Si conferma rispetto all'anno precedente il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nei distretti del Sud Italia (58,8%), rispetto al Centro (24,7%) e al Nord (16,5%).

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni, si rinvia alle Tabelle allegate.

## **PARTE II**

### **ALLEGATI**



**Statistiche relative  
all'attività della Procura generale  
in materia disciplinare**

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica**



## Statistiche generali relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

### **Premessa**

I dati sono tratti dai registri informatizzati del servizio disciplinare della Procura generale, adottati a seguito della riforma della materia degli illeciti disciplinari dei magistrati introdotta dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

Il registro informatizzato della sezione disciplinare della Procura generale è diviso in due sotto-registri, rispettivamente dedicati al settore predisciplinare e al settore disciplinare.

## SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte tutte le notizie di illecito che pervengono alla Procura generale.

La legge prevede che se la notizia del fatto corrisponde ad una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizi una azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario procede all'archiviazione del procedimento. Nel 2019 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.898, superiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2014 - 2018, pari a 1.393.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno.  
Periodo 2012 - 2019**

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%
2019	1.898	22,2%	1.795	31,5%	799	56,1%



I 799 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2019 comprendono 119 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Nel quinquennio 2014 - 2018, mediamente il 7,3% delle notizie di illecito ha dato luogo a una azione disciplinare.

La tabella 2 distingue le quote percentuali dei procedimenti definiti con l'archiviazione, da quelli definiti perché danno inizio ad un'azione disciplinare e, dal 2016, è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altra modalità (riunione ad altro procedimento predisciplinare). Si precisa che il numero delle definizioni che danno inizio ad azione disciplinare (nel 2019 corrispondenti al 5,1% del totale) comprende anche i procedimenti predisciplinari riuniti ad azioni disciplinari già avviate.

**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno. Periodo 2012 - 2019 (%)**

<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%
2019	5,1%	90,0%	4,8%	100,0%

## SETTORE DISCIPLINARE

### Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare inizia con la decisione di promuovere l'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia e deve essere conclusa entro due anni.

Nel 2019 il numero di azioni disciplinari esercitate è stato pari a 156, registrando un notevole aumento rispetto all'anno 2018 (+34,5%) e alla media del quinquennio precedente (pari a 149 azioni all'anno). Aumenta il numero dei procedimenti definiti, che passa da 110 a 144 (+30,9%).

Si fa presente che nel numero dei procedimenti pendenti sono compresi 98 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

**Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno.  
Periodo 2012 - 2019**

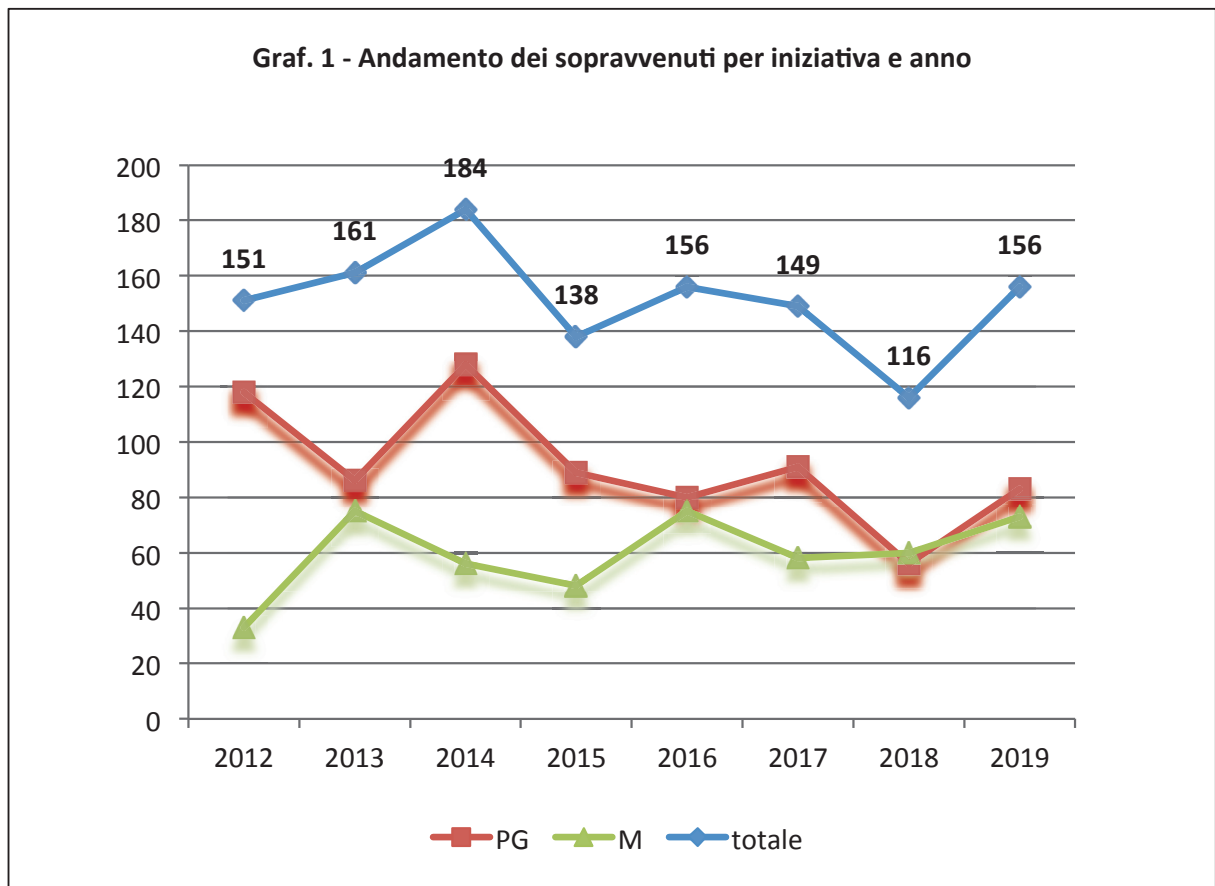
Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%
2013	161	6,6%	154	37,5%	203	3,6%
2014	184	14,3%	160	3,9%	227	11,8%
2015	138	-25,0%	181	13,1%	184	-18,9%
2016	156	13,0%	178	-1,7%	138	-13,8%
2017	149	-4,5%	180	1,1%	107	-22,5%
2018	116	-22,1%	110	-38,9%	113	5,6%
2019	156	34,5%	144	30,9%	156	8,3%

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2019 si compone per il 46,8% di richieste del Ministro (73, in aumento +21,7% rispetto al 2018) e per il 53,2% di richieste del Procuratore generale (83, +48,2% rispetto al 2018).

Nel quinquennio 2014 - 2018 il Procuratore generale ha dato inizio mediamente a 89 azioni disciplinari per anno.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno. Periodo 2012 - 2019 (%)**

<b>Anno</b>	<b>Sopravvenuti</b>			<b>Totale</b>
	<b>Procuratore generale</b>	<b>Ministro</b>	<b>Entrambi</b>	
2012	78,1%	21,9%		100,0%
2013	53,4%	46,6%		100,0%
2014	69,9%	30,4%		100,0%
2015	64,5%	34,8%	0,7%	100,0%
2016	51,3%	48,1%	0,6%	100,0%
2017	61,1%	38,9%		100,0%
2018	48,3%	51,7%		100,0%
2019	53,2%	46,8%		100,0%



Il numero dei procedimenti definiti al 31 dicembre 2019 è stato concluso nel 55% dei casi con richiesta di discussione orale al CSM, in aumento rispetto all'anno precedente (51,8%), nel 40% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento, nel restante 5% mediante riunione ad altro procedimento.

La Sezione disciplinare del CSM si pronuncia entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal CSM in ogni anno può dunque essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 138, di cui 106 decisioni che definiscono il merito del procedimento. In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse nel quinquennio 2015 - 2019.

**Tab. 5 - Decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM.  
Anni 2015 - 2019**

<i>Tipo decisione</i>	2015		2016		2017		2018		2019	
	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%	Numero decisioni	%
condanna	39	29,8%	51	25,1%	35	24,8%	66	34,4%	24	22,6%
assoluzione	38	29,0%	71	35,0%	40	28,4%	71	37,0%	26	24,5%
non doversi procedere	5	3,8%	16	7,9%	18	12,8%	12	6,2%	17	16,0%
ordinanza di non luogo a procedere	49	37,4%	65	32,0%	48	34,0%	43	22,4%	39	36,8%
<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>	<b>106</b>	<b>100,0%</b>

In 24 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato: nel 16,7% dei casi la sanzione dell'ammonimento; nel 37,5% la censura; nel 16,7% la perdita di anzianità, nell'8,3% la sospensione dalle funzioni e nel 20,8% la rimozione (tabella 6).

**Tab. 6 - Sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006) - anno 2019**

	<b>Numero sanzioni</b>	<b>%</b>
ammonimento ( <i>lett. a</i> )	4	16,7%
censura ( <i>lett. b</i> )	9	37,5%
perdita di anzianità ( <i>lett. c</i> )	4	16,7%
sospensione dalle funzioni ( <i>lett. e</i> )	2	8,3%
rimozione ( <i>lett. f</i> )	5	20,8%
<b>Totale sanzioni</b>	<b>24</b>	<b>100,0%</b>

Nel corso del 2019, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del CSM, su richiesta della Procura generale, sono stati 16 (nell'anno precedente erano stati 7), di cui 4 con trasferimento d'ufficio e 12 con sospensione dalle funzioni. I restanti provvedimenti sono relativi a incidenti processuali o ad istanze di revisione.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti ai fini della eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione. Nel 2019 sono 53 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso le decisioni della Sezione disciplinare del CSM.

La tabella 7 mostra il dettaglio delle richieste della Procura generale e i rispettivi esiti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, da cui si evince un indice di conformità pari al 79,2%.

**Tab. 7 - Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura.  
Anno 2019**

<b>Richiesta</b>	<b>Esito SS.UU. Cassazione</b>			
	<i>conforme</i>	<i>parzialmente difforme</i>	<i>difforme</i>	Totale
<b>Procura generale</b>				
accolto ricorso	9	1	4	14
accoglimento parziale	2			2
rigetto ricorso	24	3	3	30
inammissibilità ricorso	4			4
rigetto ricorso magistrato e accolto ricorso ministero	2			2
rigetto ricorso magistrato e accolti ricorsi ministero e procura generale	1			1
<b>Totale</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>53</b>
<i>% sul totale</i>	<i>(79,2%)</i>	<i>(7,5%)</i>	<i>(13,2%)</i>	<i>(100,0%)</i>

## **Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti**

Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare è un insieme di elementi tra loro eterogenei: i magistrati, gli illeciti contestati e le tipologie di incolpazioni.

Un procedimento disciplinare infatti può riguardare uno o più magistrati, cui vengono contestati uno o più illeciti. Anche qualora il procedimento riguardi lo stesso magistrato, a questi potrebbe essere contestata la medesima violazione in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni.

Nell'analisi che segue, si descriveranno le tre popolazioni di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

## **I magistrati per funzione**

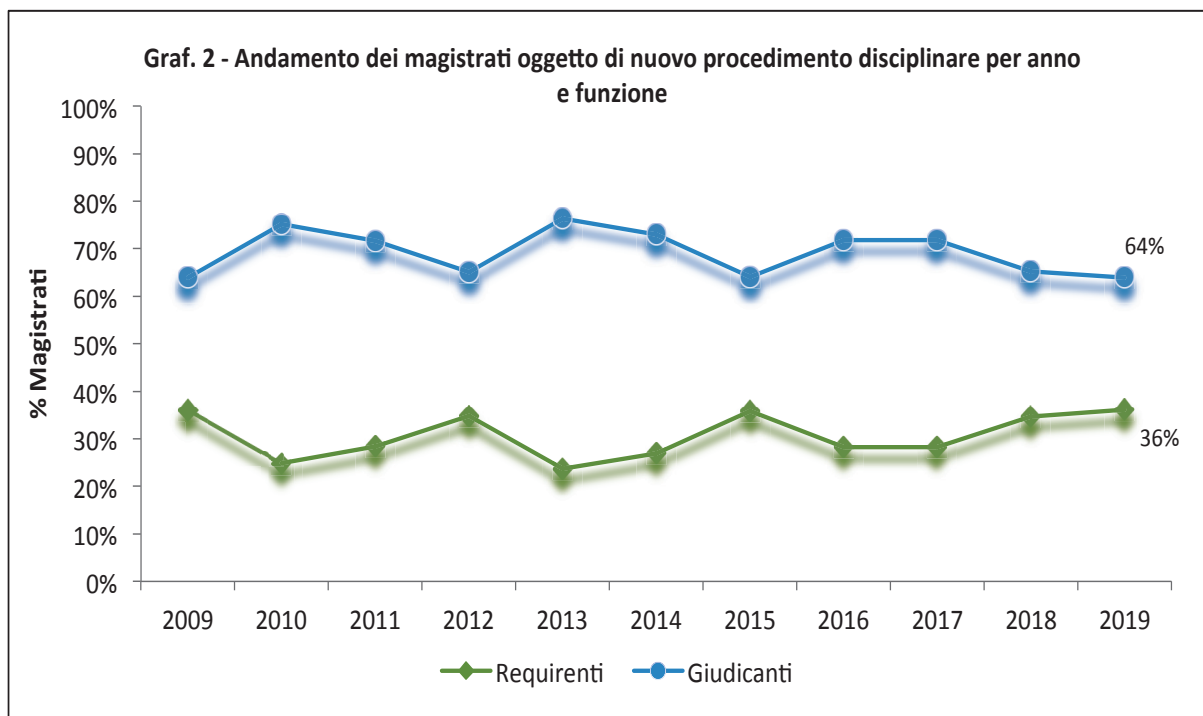
La popolazione di riferimento è data dai magistrati in ruolo, esclusi quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31/12/2019 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari<sup>1</sup> sono 8.982 di cui 2.249 requirenti e 6.733 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di incolpazione risultano più alti per i magistrati requirenti: essi, infatti, sono pari a 25 per ogni 1.000 magistrati requirenti e 15 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Il grafico 2 mostra l'andamento negli ultimi 10 anni della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

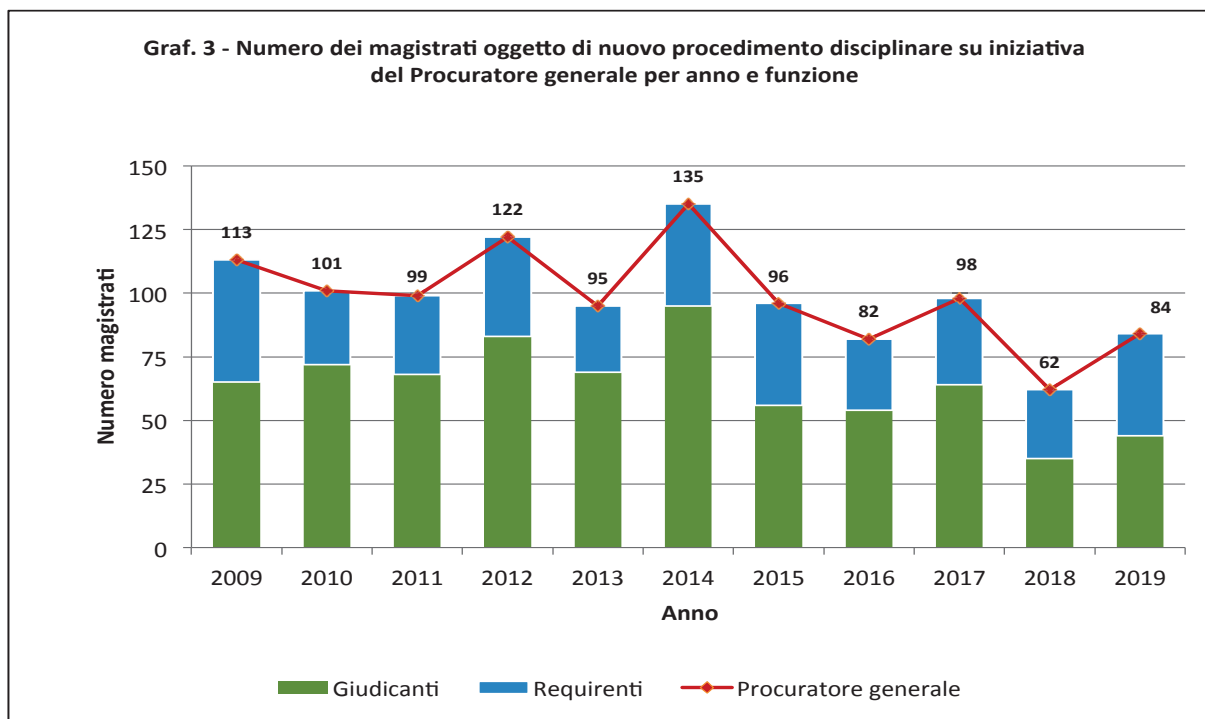
---

<sup>1</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 2 gennaio 2020.





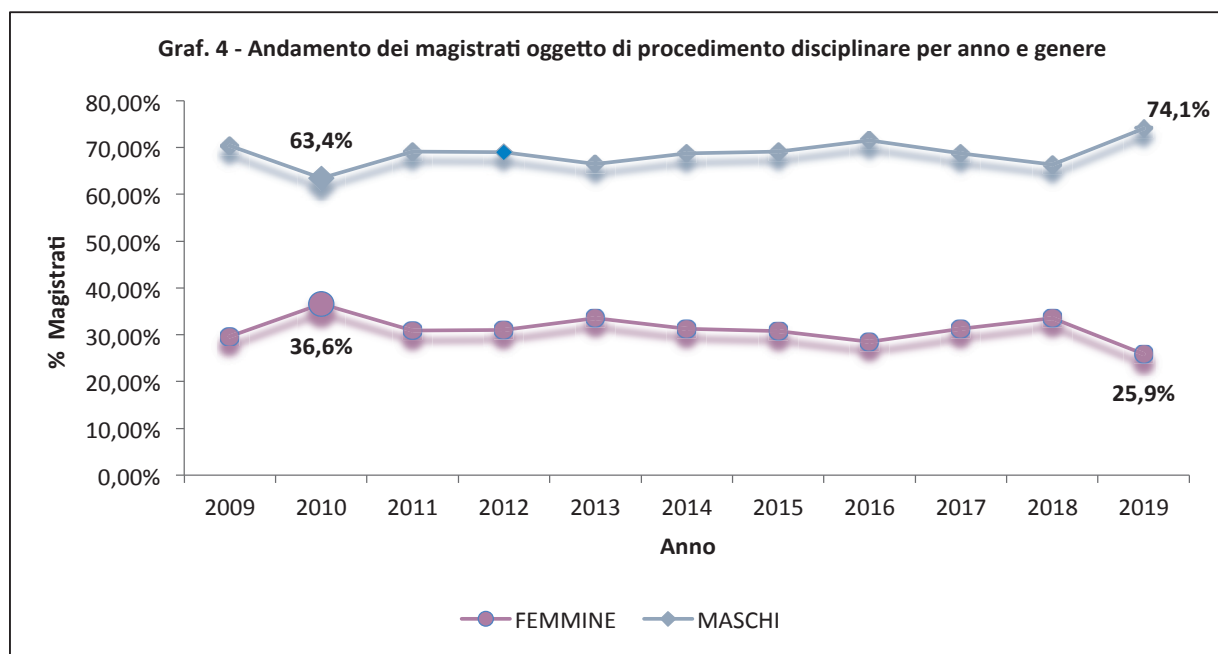
Il Procuratore generale ha promosso, nel 2019, 83 azioni disciplinari nei confronti di 84 magistrati, di cui il 47,6% requirenti (40) e il 52,4% giudicanti (44). Sono esclusi i magistrati “fuori ruolo”.



## I magistrati per genere

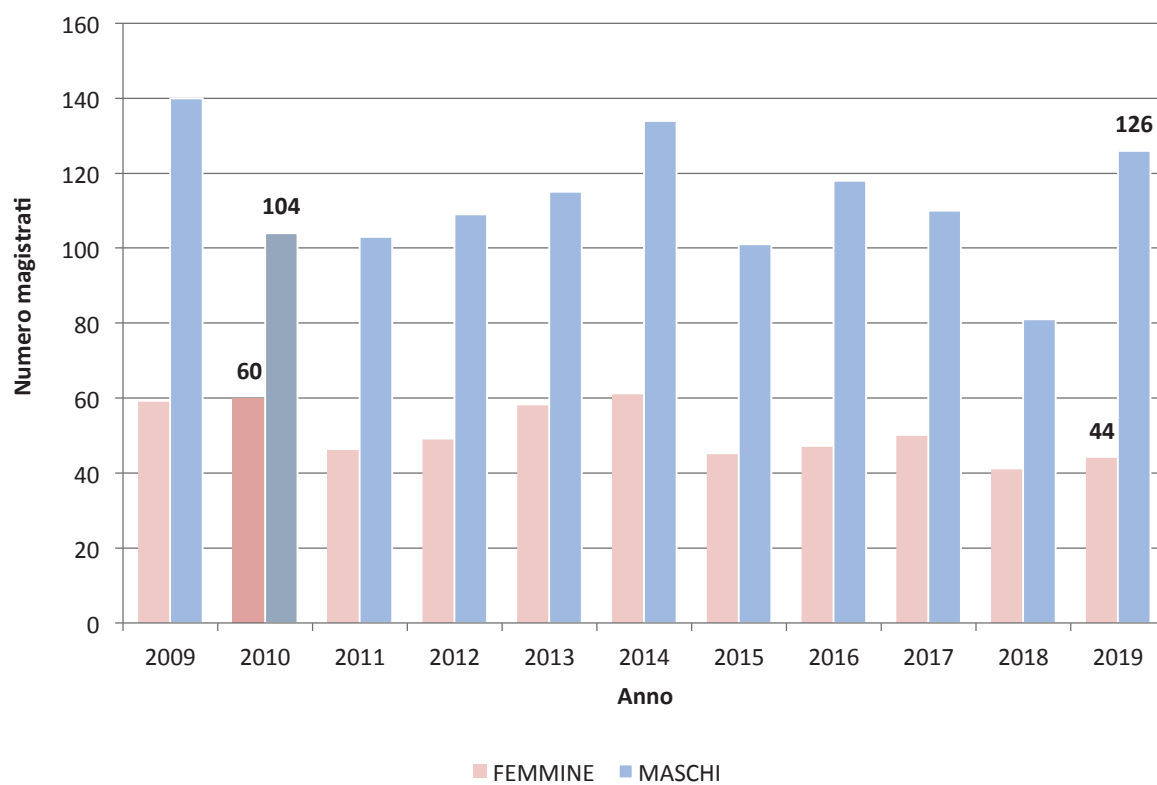
Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna rimane intorno alla parità (54% donne e 46% uomini<sup>2</sup>).

I grafici 4 e 5 mostrano la serie storica, dal 2009 al 2019, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. Nel 2019, contrariamente alla tendenza degli ultimi tre anni, il numero totale di magistrati incolpati complessivamente aumenta del +39% (passando da 122 a 170), effetto dovuto principalmente all'aumento del numero di magistrati uomini oggetto di procedimento disciplinare (la cui percentuale passa dal 66,4% al 74,1%) diventando quasi il triplo del numero di magistrati donne.



<sup>2</sup> Fonte CSM - aggiornamento all'8 gennaio 2020.

Graf. 5 - Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per anno e genere

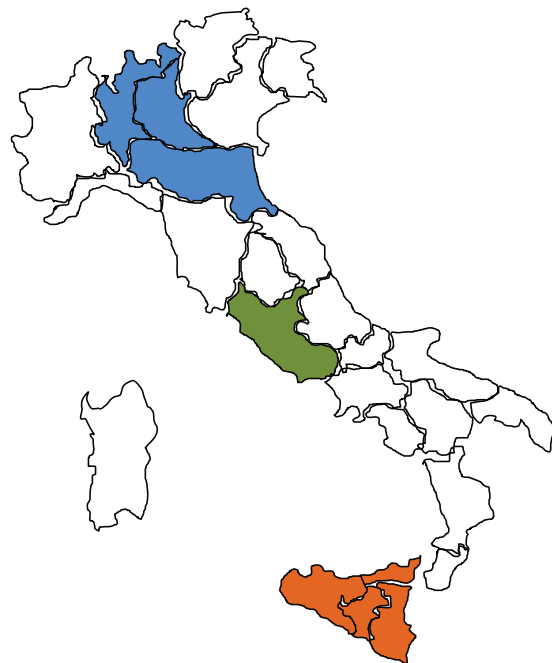


## I magistrati per area geografica

La distribuzione per area geografica si differenzia da quella dell'anno precedente, perché la percentuale dei magistrati incolpati che esercita le proprie funzioni nei distretti del Sud aumenta dal 46,2% al 58,9%, e di conseguenza diminuiscono le percentuali registrate sia al Centro da (27,1% a 24,7%) che al Nord (da 27,1% a 16,5%)<sup>3</sup>.

**Tab. 8 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno. Anno 2019**

Area geografica	Regione	Magistrati incolpati (%)
<b>Nord</b>		<b>16,5%</b>
	Lombardia	5,1%
	Emilia Romagna	5,1%
	Liguria	2,5%
	Piemonte	1,9%
	Veneto	1,3%
	Friuli Venezia Giulia	0,6%
<b>Centro</b>		<b>24,7%</b>
	Lazio	15,8%
	Toscana	7,6%
	Marche	1,3%
<b>Sud e Isole</b>		<b>58,9%</b>
	Sicilia	21,5%
	Campania	15,8%
	Calabria	8,9%
	Puglia	8,2%
	Sardegna	3,8%
	Abruzzo	0,6%
<b>Totale</b>		<b>100,0%</b>

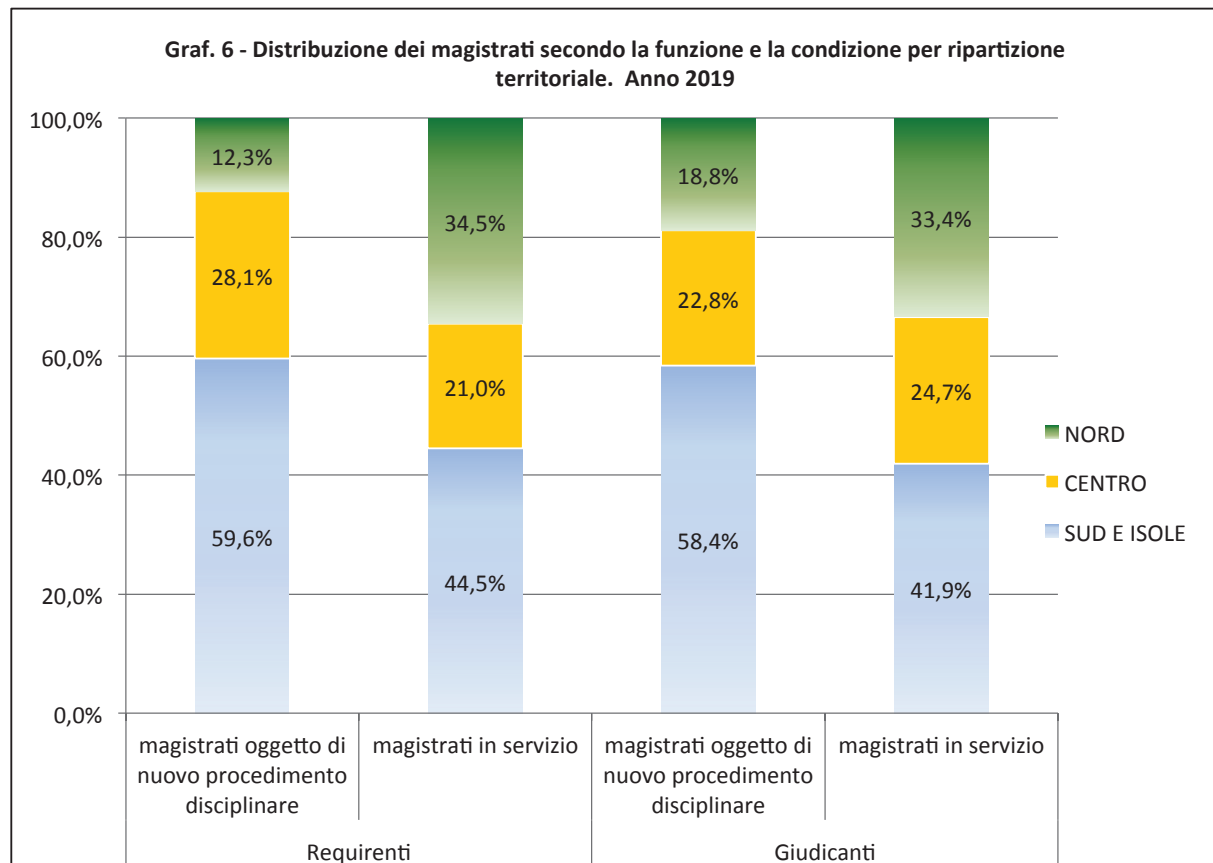


<sup>3</sup> Per la ripartizione territoriale, in conformità a quella utilizzata dall'ISTAT, sono state comprese nel Nord le sedi ricadenti nei distretti di BOLOGNA, BRESCIA, GENOVA, MILANO, TORINO, TRENTO, TRIESTE, VENEZIA; nel Centro le sedi ricadenti nei distretti di ANCONA, FIRENZE, PERUGIA, ROMA (compresi gli uffici giudiziari con competenza nazionale); nel Sud ed Isole le sedi ricadenti nei distretti di BARI, CAGLIARI, CALTANISSETTA, CAMPOBASSO, CATANIA, CATANZARO, L'AQUILA, LECCE, MESSINA, NAPOLI, PALERMO, POTENZA, REGGIO CALABRIA, SALERNO.

Nelle regioni meridionali e insulari si concentra il maggior numero di magistrati soggetti ad azione disciplinare (58,9%). La Sicilia è la regione dove presta servizio il maggior numero di magistrati incolpati, pari al 21,5% del totale. Segue, ancora nel Meridione, la Campania e, nel Centro, il Lazio, entrambi con il 15,8%.

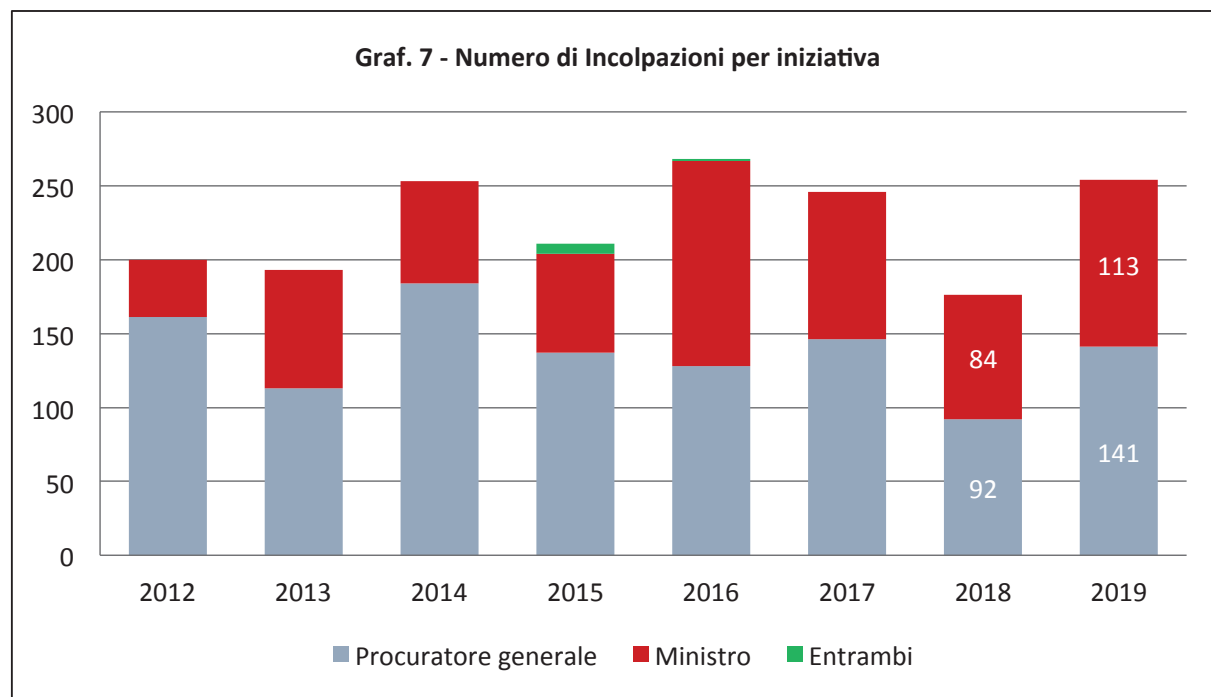
Se insieme all'area geografica, si osservano anche le funzioni svolte dai magistrati, la distribuzione dei magistrati requirenti incolpati, così come era stato osservato fino al 2017, si allinea a quella dei magistrati in servizio. La percentuale dei magistrati requirenti incolpati, che svolgono la loro attività nei distretti del Sud Italia, è, infatti, pari al 59,6% (in aumento rispetto al 2018, quando era pari a 34,1%), aumentano i requirenti incolpati che svolgono attività nei distretti del Centro (28,1% vs 21,9%) e diminuiscono i requirenti incolpati che svolgono attività nel Nord (12,3% vs 43,9%). Per i magistrati giudicanti incolpati, la distribuzione per area geografica si discosta di poco rispetto al 2018 e agli anni precedenti.

Nel grafico 6 è illustrato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio e quella dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare.



## Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

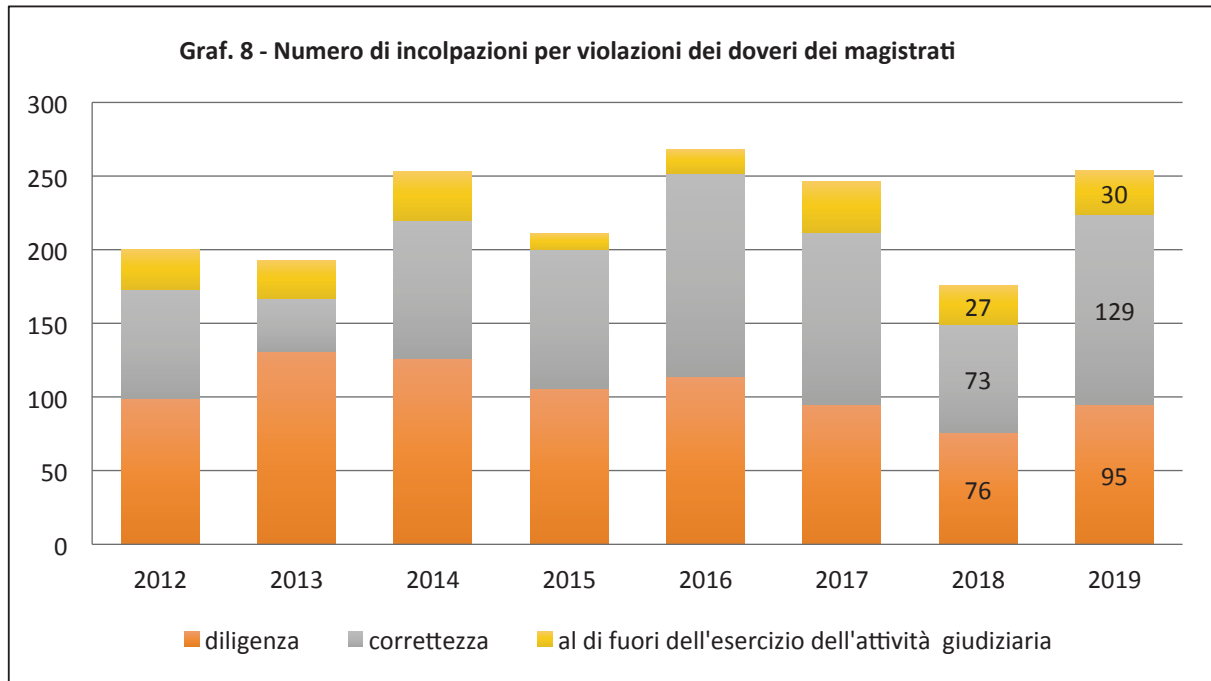
Nel 2019, il numero totale di illeciti contestati aumenta, passando da 176 a 254 (+44,3%), sia per effetto del numero di azioni disciplinari richieste da parte del Ministro (+34,5% rispetto al 2018), sia per il forte aumento delle azioni disciplinari richieste dal Procuratore generale (+53,3%).



Il 50,8% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 37,4% della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria<sup>4</sup> rappresentano il restante 11,8%. In particolare, si rilevano: 129 incolpazioni per violazione del dovere della correttezza

<sup>4</sup> Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: abuso della qualità e della funzione, affidamento indebito di attività proprie del magistrato, astensione e omissione di atti dovuti, comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi per una parte, corruzione, interferenza, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario, rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici, comportamenti scorretti. Tra le violazioni della diligenza si considerano: difetto di motivazione, ritardo nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione, travisamento dei fatti (dal 2016) e omessa segnalazione interferenze (dal 2019). Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata, iscrizione e/o attività a partito politico.

(+76,7% rispetto al 2018); 95 violazioni del dovere della diligenza (+25%) e 30 incolpazioni per le violazioni dei doveri al di fuori dell'attività giudiziaria (+11,1%), come illustrato nel grafico 8.



La tabella 9 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2012 - 2019, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Procuratore generale raddoppia rispetto al 2018 (82 vs 42) e anche quelle del Ministro aumentano, passando da 31 incolpazioni nel 2018 a 47 nel 2019. Nell'ambito del dovere della diligenza, le proposte del Procuratore generale aumentano del 18,2%, passando da 33 a 39 nell'anno decorso, e quelle del Ministro aumentano del 30%, passando da 43 a 56.

**Tab. 9 - Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri  
(correttezza e diligenza) e iniziativa.  
Anni 2012 - 2019**

Violazioni	Anni	Iniziativa			
		<i>Procuratore generale</i>	<i>Ministro</i>	<i>Entrambi</i>	Totale
CORRETTEZZA	2012	63	11		74
	2013	33	3		36
	2014	80	14		94
	2015	72	16	6	94
	2016	82	55	1	138
	2017	76	41		117
	2018	42	31		73
	2019	82	47		129
DILIGENZA	2012	72	27		99
	2013	56	75		131
	2014	75	51		126
	2015	54	51	1	106
	2016	34	80		114
	2017	45	50		95
	2018	33	43		76
	2019	39	56		95















Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato risulta essere la “violazione di norme processuali penali e civili” (14,6%), a seguire il “ritardo nel deposito di provvedimenti”, che rappresenta l’8,7% del totale delle incolpazioni e la tardiva o mancata scarcerazione che, nel 2019, rappresenta l’8,3% degli illeciti contestati.

Costituiscono invece violazioni del dovere della correttezza e dei comportamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività giudiziaria, illeciti disciplinari quali: fatti costituenti reato (14,6%), atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi (9,1%) e rapporti di magistrati con altri magistrati (6,3%),



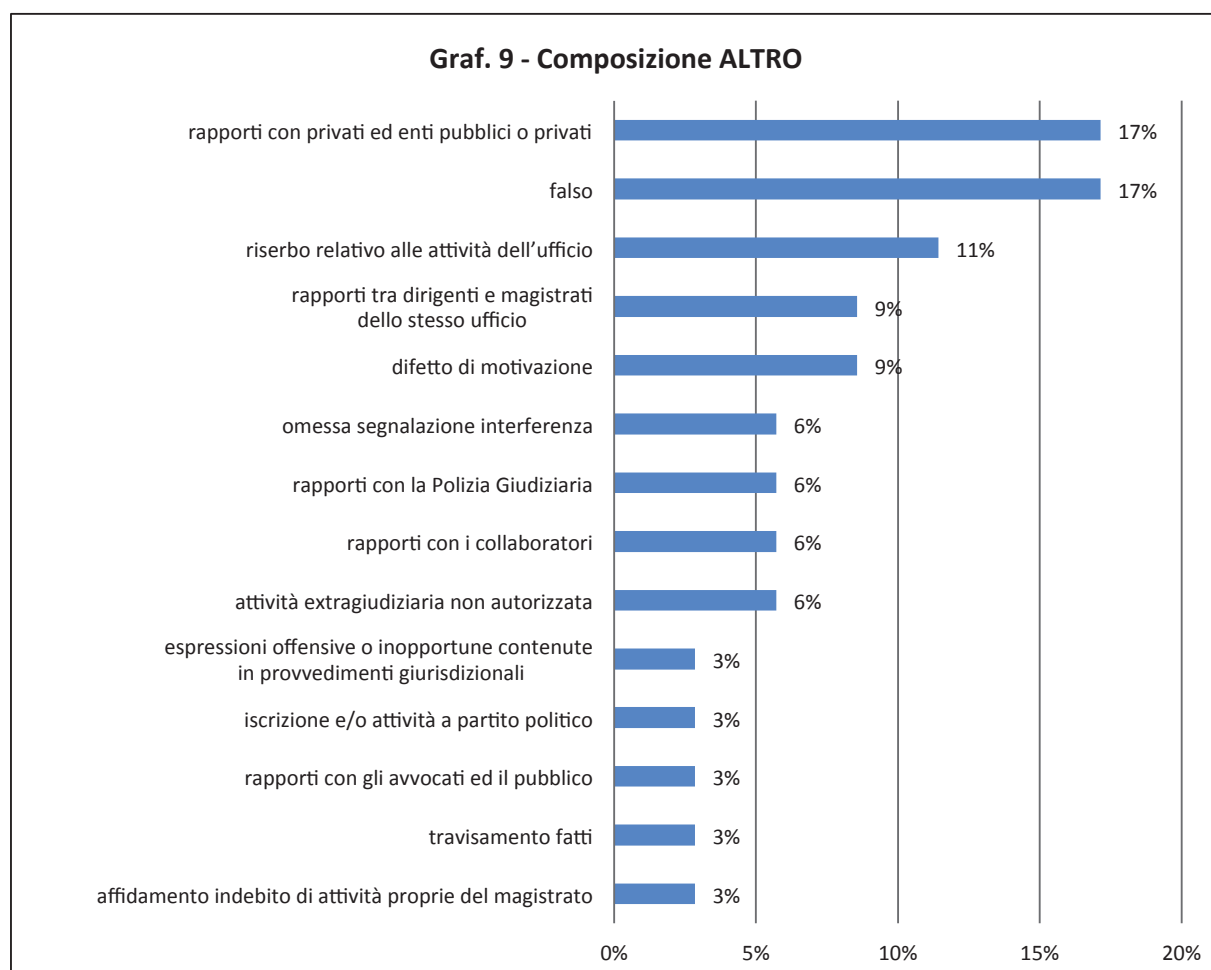
Esse nell'anno decorso rappresentano complessivamente il 30% del totale degli illeciti disciplinari.

**Tab. 10 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno**

Illecito disciplinare	Anno				
	2019	2018	2019	2018	
	Numero		%		
reati	37	34	14,6%	19,0%	
violazione di norme processuali penali e civili	37	25	14,6%	14,0%	
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	23	9	9,1%	5,0%	
ritardi nel deposito di provvedimenti	22	21	8,7%	11,7%	
tardiva o mancata scarcerazione	21	17	8,3%	9,5%	
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	16	17	6,3%	9,5%	
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	15	8	5,9%	4,5%	
astensione e omissione di atti dovuti	14	3	5,5%	1,7%	
abuso della qualità e della funzione	11	7	4,3%	3,9%	
interferenza	8	0	3,1%	0,0%	
scorrettezza	6	5	2,4%	2,8%	
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	5	5	2,0%	2,8%	
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	4	1	1,6%	0,6%	
altro	35	27	13,8%	15,1%	
<b>Totale incolpazioni</b>	<b>254</b>	<b>179</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

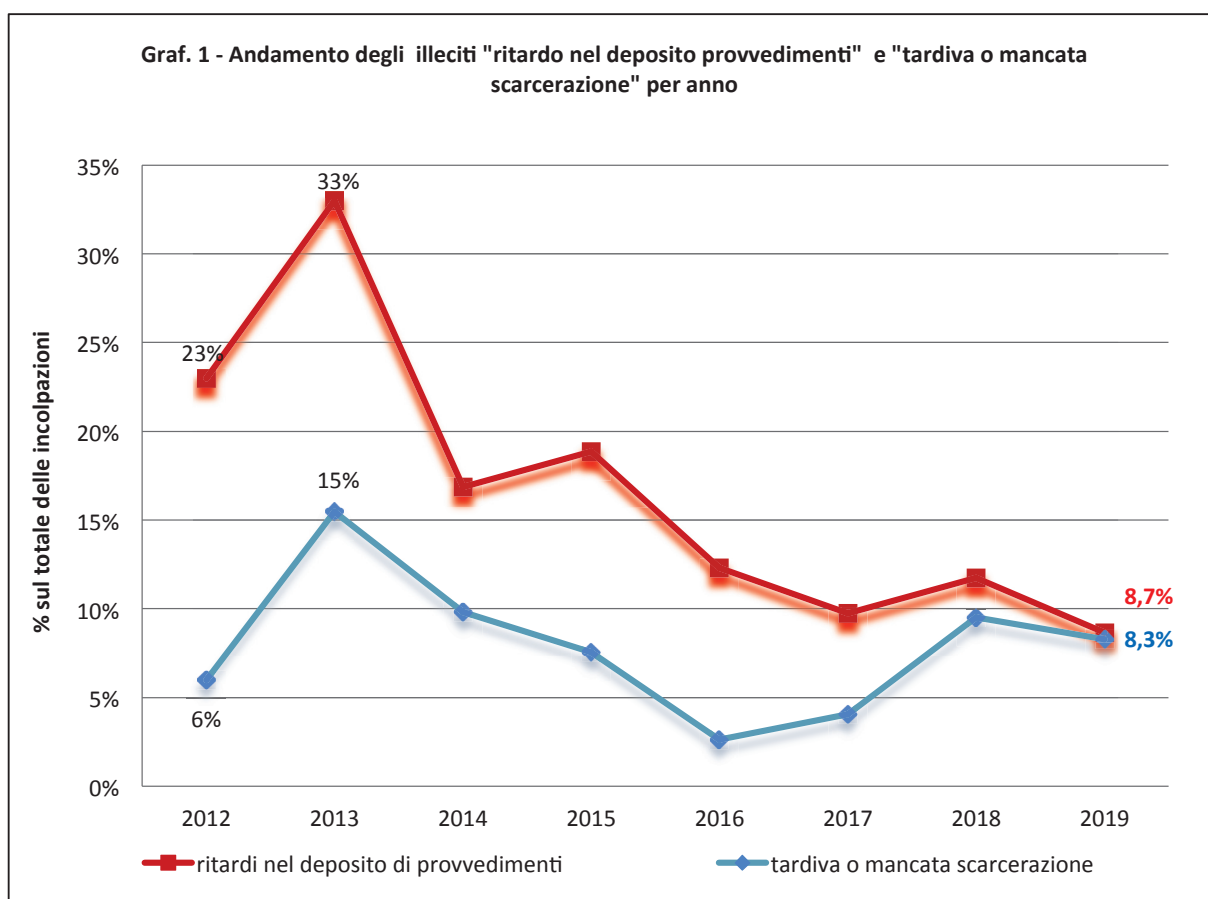
(\*\*) Il numero degli illeciti disciplinari del 2018 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell'a.g. 2019, a causa di aggiornamenti successivi.

Fino al 2015, le violazioni come atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi, interferenza, scorrettezza erano comprese nella voce “altro”. Dal 2016 in poi, nella voce “altro” sono comprese anche le nuove incolpazioni inserite nell'ambito del dovere della diligenza come difetto di motivazione e travisamento dei fatti. Nel 2018 e nel 2019 sono state inserite rispettivamente le nuove incolpazioni: iscrizione e/o attività a partito politico e omessa segnalazione di interferenza. La composizione delle voci della categoria “altro”, nell’anno decorso, è rappresentata nel grafico 9.



## Analisi congiunta delle incolpazioni per “ritardo nel deposito di provvedimenti” e “tardiva o mancata scarcerazione”

La serie storica dell’illecito “ritardo nel deposito dei provvedimenti”, dal 2013 in poi, ha sempre presentato un andamento decrescente, rispetto al totale delle incolpazioni. Al contrario il peso dell’illecito “tardiva o mancata scarcerazione”, pur presentando un peso percentuale sempre minore sul totale delle incolpazioni e avendo un andamento nel tempo analogo a quello dell’illecito “ritardo”, dal 2016 in poi, dimostra la tendenza ad aumentare, fino a raggiungere, nell’anno decorso, un peso analogo a quello dell’illecito “ritardo nel deposito”, come si può evincere dal grafico 1.



In questa sede le due tipologie di illecito saranno confrontate tra di loro, relativamente all’autorità che ha promosso l’azione disciplinare, al genere dei magistrati incolpati, alle tipologie degli uffici giudiziari di pertinenza e all’area geografica di localizzazione.

Nel 2019 il numero assoluto dei magistrati incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” è pari a 22 ed il peso di questi sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare è pari al 21,8%. Il numero assoluto dei magistrati incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione” è pari a 22, di cui 4 con funzioni requirenti. Il peso percentuale dei soli magistrati giudicanti incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione” (in numero assoluto pari a 18) sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare è pari al 17,8% (vedi tabella 1).

**Tab. 1 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno, con il dettaglio degli illeciti per ritardo e tardiva scarcerazione**

<b>Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare</b>						
<b>ANNI</b>	<b>totale</b>	<i>di cui per “ritardi nel deposito provvedimenti”</i>	<b>%</b>	<i>di cui per “tardiva o mancata scarcerazione”</i>	<b>%</b>	
2015	93	36	38,7%	9	9,7%	
2016	117	32	27,4%	4	3,4%	
2017	112	24	21,4%	8	7,1%	
2018	81	21	25,9%	14	17,3%	
2019	101	22	21,8%	18	17,8%	

Osservando, quindi, solo i magistrati giudicanti, il Procuratore generale ha promosso un’azione disciplinare nei confronti del 31,8% dei magistrati incolpati per ritardo, in aumento rispetto all’anno precedente (19%), e in modo complementare diminuisce la medesima percentuale relativa all’iniziativa del Ministro, che passa dal 81% al 68,2% (vedi tabella 2).

In tabella 2 viene riportato il peso dell’iniziativa delle due Autorità rispetto alle due tipologie di incolpazioni, nell’ultimo quinquennio. Mediamente il 90% delle incolpazioni per “tardiva o mancata scarcerazione” è promossa dal Ministro della Giustizia e nell’anno decorso solo il Ministro ha avviato azioni disciplinari per questa tipologia di illecito.

**Tab. 2 - Ripartizione degli illeciti disciplinari  
 “ritardo nel deposito dei provvedimenti”  
 e “tardiva o mancata scarcerazione”, per iniziativa e anno**

ANNI	ritardo nel deposito dei provvedimenti		tardiva o mancata scarcerazione	
	Procura della Corte di cassazione	Ministro della Giustizia	Procura della Corte di cassazione	Ministro della Giustizia
2015	38,9%	61,1%	22,2%	77,8%
2016	21,9%	78,1%	0,0%	100,0%
2017	41,7%	58,3%	12,5%	87,5%
2018	19,0%	81,0%	7,1%	92,9%
2019	31,8%	68,2%	0,0%	100,0%

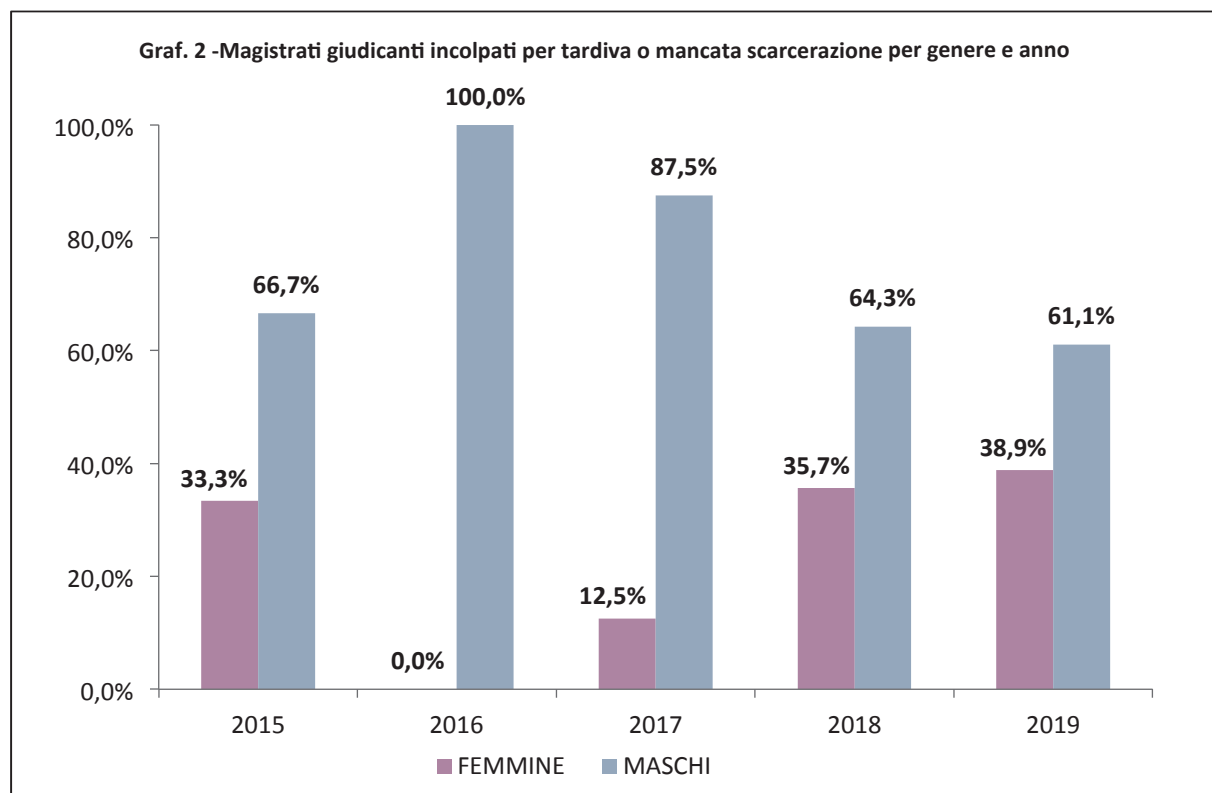
Il numero dei magistrati di genere femminile incolpati per “ritardo nel deposito di provvedimenti” è minore del corrispondente maschile; i rispettivi pesi percentuali sul totale dei giudicanti incolpati per ritardo sono pari a 36,4% e 63,6%. Analoga composizione viene rispettata nell’ambito degli incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione” (tabella 3).

**Tab. 3 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere.**

**Anno 2019**

genere	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare					
	totale	%	di cui per "ritardi nel deposito provvedimenti"	%	di cui per "tardiva o mancata scarcerazione"	%
FEMMINE	28	27,8%	8	36,4%	7	38,9%
MASCHI	73	72,3%	14	63,6%	11	61,1%
<b>Totale</b>	<b>101</b>	<b>100,0%</b>	<b>22</b>	<b>100,0%</b>	<b>18</b>	<b>100,0%</b>

Dal grafico 2 risulta evidente come, dal 2015 a oggi, aumenti il peso percentuale del numero dei magistrati di genere femminile incolpati per tardiva o mancata scarcerazione, anche se il numero assoluto dei magistrati di genere maschile, incolpati per lo stesso illecito, rimane costante nel tempo.



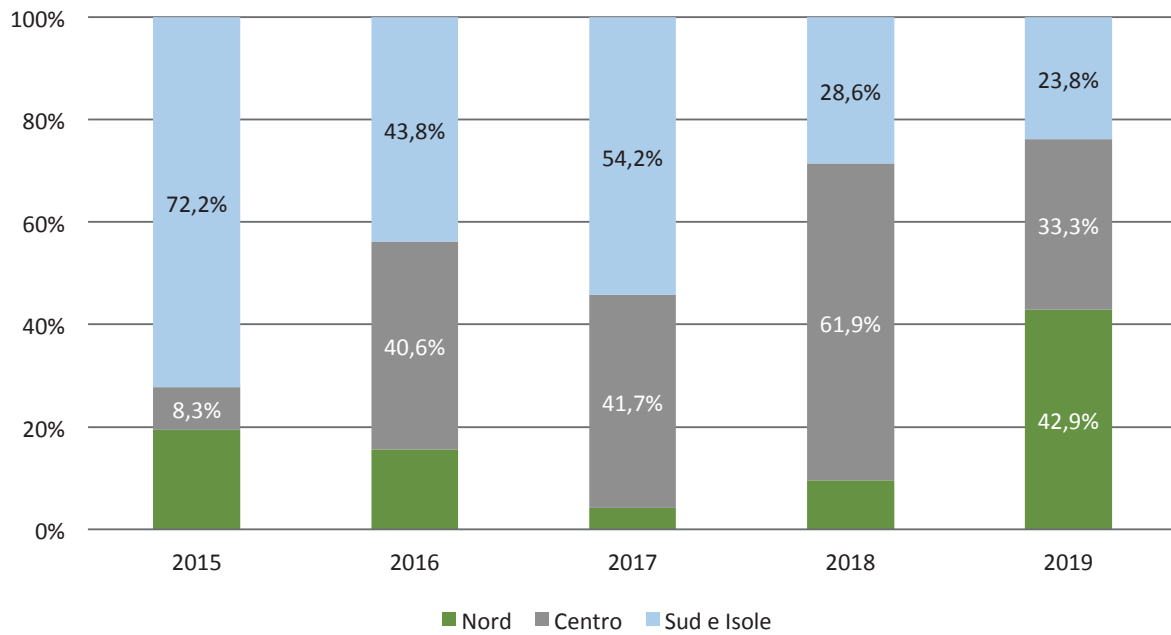
L'analisi per area geografica mostra che nel 2019 i magistrati incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” esercitano prevalentemente l'attività giudiziaria nei distretti del Nord (40,9%). Invece, il numero dei magistrati incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione” risulta localizzato prevalentemente nei distretti del Sud (61,1%).

**Tab. 4 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare (per “ritardo nel deposito” e “tardiva o mancata scarcerazione”) per area geografica. Anno 2019**

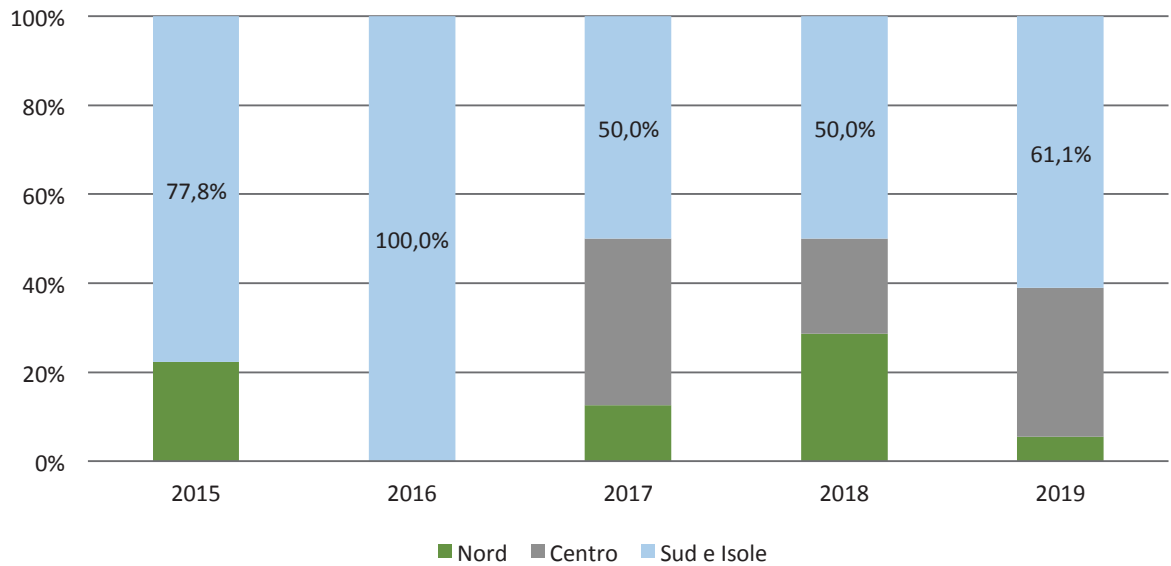
AREA GEOGRAFICA	2019			
	ritardo nel deposito dei provvedimenti	%	tardiva o mancata scarcerazione	%
Nord	9	40,9%	1	5,6%
Centro	7	31,8%	6	33,3%
Sud e Isole	6	27,3%	11	61,1%
<b>Totale complessivo</b>	<b>22</b>	<b>100,0%</b>	<b>18</b>	<b>100,0%</b>

Il grafico 3 rappresenta l'andamento dal 2015 al 2019 della distribuzione dei magistrati incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” e si può notare che questo tipo di incolpazione è molto diffuso anche negli uffici giudiziari delle altre regioni d'Italia. Dal grafico 4, invece, si evince che nel corso degli ultimi 5 anni, i magistrati che sono stati oggetto di procedimento disciplinare per l'illecito “tardiva o mancata scarcerazione”, prestavano servizio prevalentemente nei distretti delle regioni meridionali e insulari.

**Graf. 3 -Magistrati giudicanti incolpati per ritardo nel deposito dei provvedimenti, per area geografica e anno**



**Graf. 4 -Magistrati giudicanti incolpati per tardiva o mancata scarcerazione per area geografica e anno**



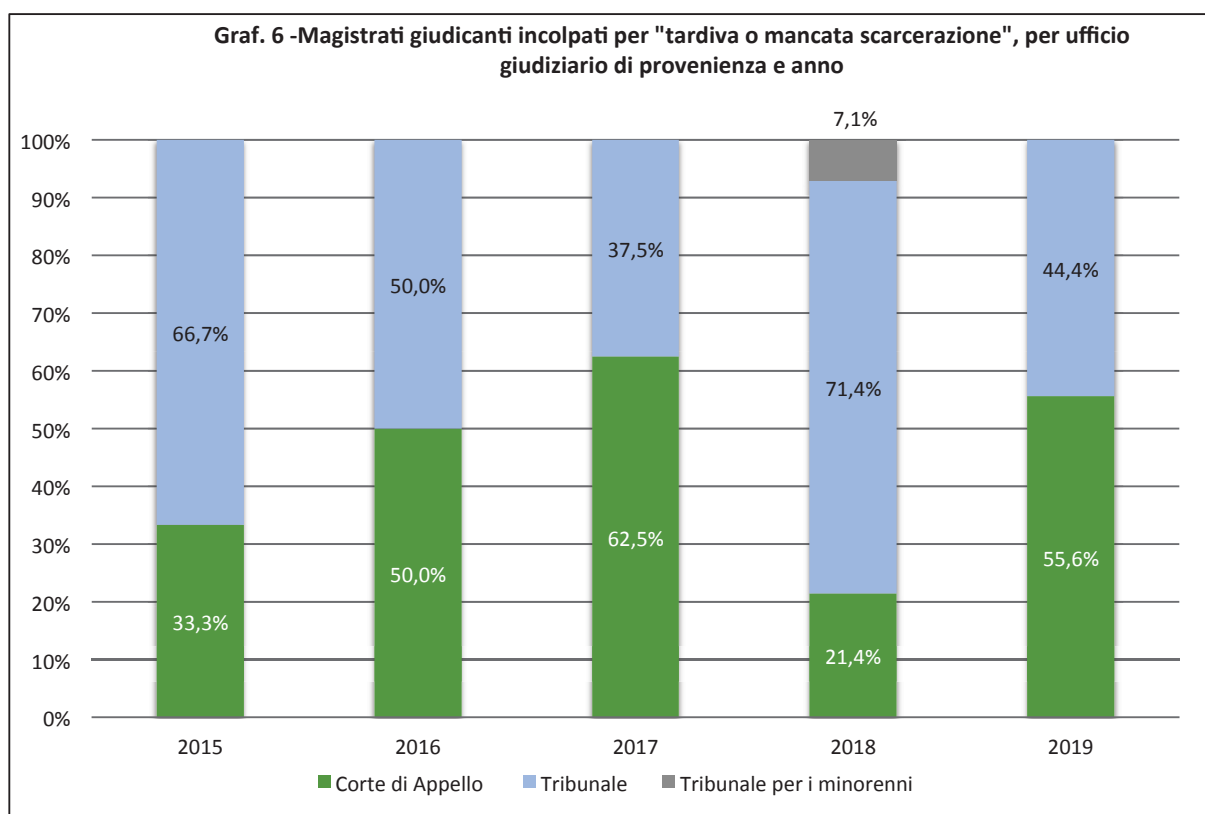
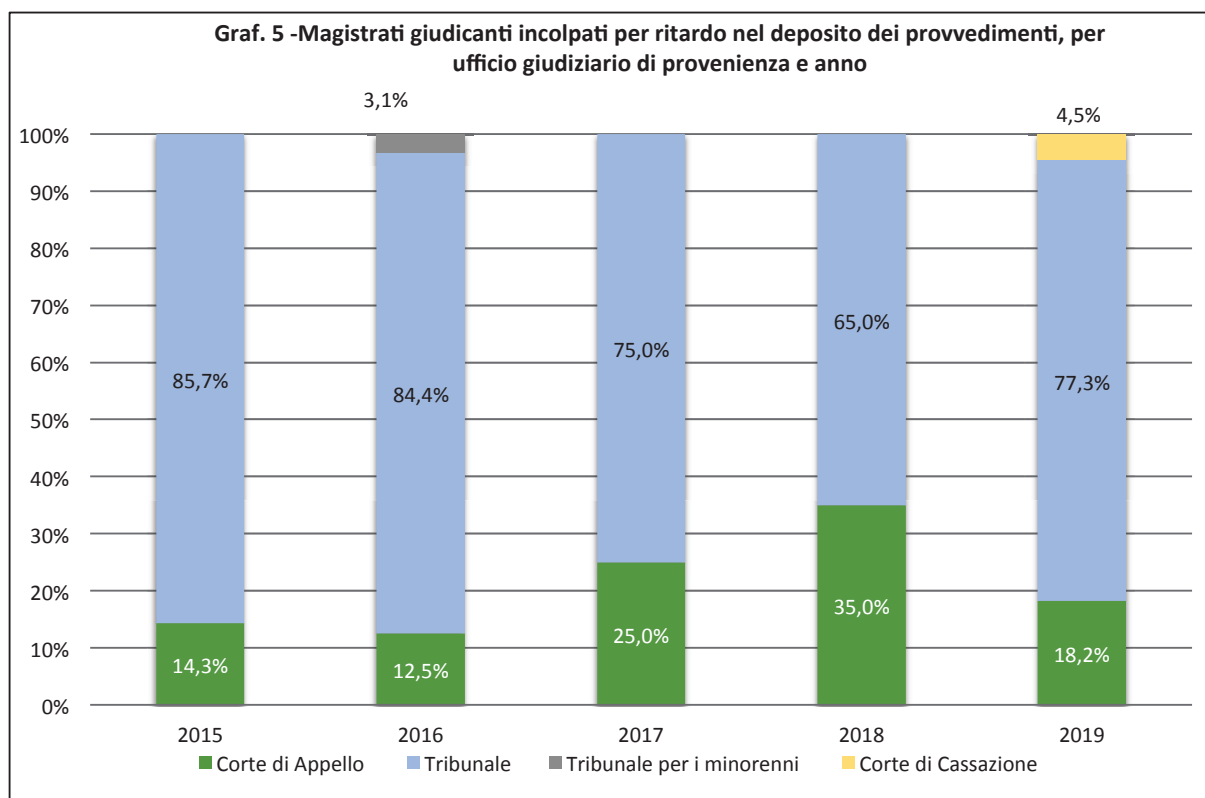


Nel 2019, per il “ritardo nel deposito dei provvedimenti”, il tribunale ordinario si conferma come l’ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione di magistrati sottoposti a procedimento disciplinare; invece per la “tardiva o mancata scarcerazione” la maggioranza dei magistrati incolpati presta servizio negli uffici di secondo grado (55,6%). La tabella 5 riporta il numero dei magistrati incolpati, nell’anno decorso, per entrambi i tipi di illeciti e per ufficio di provenienza.

**Tab. 5 - Numero di magistrati incolpati per “ritardo nel deposito di provvedimenti” e per “tardiva o mancata scarcerazione”, per ufficio giudiziario**

Ufficio giudiziario	2019			
	ritardo nel deposito dei provvedimenti	%	tardiva o mancata scarcerazione	%
Corte di Appello	4	18,2%	10	55,6%
Tribunale	17	77,3%	8	44,4%
Corte di Cassazione	1	4,5%		0,0%
<b>Totale complessivo</b>	<b>22</b>	<b>100,0%</b>	<b>18</b>	<b>100,0%</b>

Nei grafici 5 e 6 sono invece rappresentati gli andamenti dal 2015 al 2019 delle percentuali di magistrati oggetto di procedimento disciplinare, rispettivamente per le incolpazioni “ritardo nel deposito dei provvedimenti” e “tardiva o mancata scarcerazione”. Tendenzialmente i magistrati incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” (grafico 5) prestano servizio nei tribunali ordinari, con una media annua pari a 77,5%. Per la “tardiva o mancata scarcerazione”, il valore medio annuo dei magistrati incolpati che prestano servizio nei Tribunali ordinari è pari al 54%, e la corrispondente media annua dei magistrati che prestano servizio nelle Corti è pari a 45% (grafico 6).





Statistiche relative  
agli esiti dei procedimenti penali



**Distribuzione percentuale per esito dei procedimenti penali definiti  
dalle sezioni monocratiche\* e collegiali dei tribunali  
Anno di definizione 2016 - 2018**

Esito	Dispositivo	Anno		
		2016	2017	2018
<b>Condanna</b>		<b>44,76%</b>	<b>52,27%</b>	<b>52,53%</b>
	Condanna	37,00%	43,17%	44,51%
	Applicazione pena	7,76%	9,10%	8,02%
<b>Assoluzione</b>		<b>29,30%</b>	<b>21,97%</b>	<b>20,76%</b>
	Assoluzione perché il fatto non sussiste (art. 530 cpp.)	7,71%	8,17%	8,36%
	Assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 530 cpp.)	11,61%	2,80%	1,45%
	Assoluzione per non aver commesso il fatto (art. 530 cpp.)	2,88%	3,21%	3,44%
	Assoluzione perché il fatto non costituisce reato (art. 530 cpp.)	2,93%	2,90%	3,02%
	Assoluzione perché l'imputato non è punibile (art. 530 cpp.)	1,58%	1,67%	1,11%
	Altro	2,59%	3,22%	3,38%
<b>N.D.P.</b>		<b>25,65%</b>	<b>25,40%</b>	<b>26,28%</b>
	N.D.P. per remissione querela	4,80%	6,02%	6,95%
	N.D.P. perché il reato è estinto	12,73%	14,56%	14,91%
	N.D.P. perché il reato è depenalizzato	2,84%	0,87%	0,37%
	Altro	5,29%	3,94%	4,06%
<b>Altro</b>		<b>0,29%</b>	<b>0,36%</b>	<b>0,43%</b>
<b>Totale</b>		<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
		<b>355.691</b>	<b>285.026</b>	<b>303.283</b>

\* Escluse sezioni gip/gup. Elaborazioni sul 97% del totale procedimenti definiti. La distribuzione si riferisce anche ai giudizi a seguito di opposizione a decreto penale e a quelli abbreviati.

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

## Corti d'appello

### Sezioni ordinarie Sentenze penali di assoluzione o condanna per tipo udienza e anno definizione\*

Tipo udienza	Tipo decisione	2016			2017			2018		
		Assoluzione	Condanna	Totale	Assoluzione	Condanna	Totale	Assoluzione	Condanna	Totale
Camerale	Conferma	475	9.716	10.191	261	8.187	8.448	393	10.974	11.367
	Riforma	4.419	8.072	12.491	2.317	6.185	8.502	2.090	8.116	10.206
	<b>Totale</b>	<b>4.894</b>	<b>17.788</b>	<b>22.682</b>	<b>2.578</b>	<b>14.372</b>	<b>16.950</b>	<b>2.483</b>	<b>19.090</b>	<b>21.573</b>
Pubblica	Conferma	1.424	21.507	22.931	1.235	19.200	20.435	1.669	24.180	25.849
	Riforma	12.342	18.838	31.180	11.603	23.204	34.807	9.759	21.134	30.893
	<b>Totale</b>	<b>13.766</b>	<b>40.345</b>	<b>54.111</b>	<b>12.838</b>	<b>42.404</b>	<b>55.242</b>	<b>11.428</b>	<b>45.314</b>	<b>56.742</b>
<b>Totale</b>	Conferma	1.899	31.223	33.122	1.496	27.387	28.883	2.062	35.154	37.216
	Riforma	16.761	26.910	43.671	13.920	29.389	43.309	11.849	29.250	41.099
	<b>Totale</b>	<b>18.660</b>	<b>58.133</b>	<b>76.793</b>	<b>15.416</b>	<b>56.776</b>	<b>72.192</b>	<b>13.911</b>	<b>64.404</b>	<b>78.315</b>

\* Le sentenze di assoluzione o condanna costituiscono circa il **69% in media del totale delle sentenze** emesse ogni anno dalle Corti d'appello.

Nel triennio in esame, infatti, il totale definiti assume i valori rappresentati nel seguente prospetto:

Sezioni ordinarie corte d'appello	Anno definizione		
	2016	2017	2018
<b>Totale definiti</b>	<b>107.662</b>	<b>107.329</b>	<b>112.929</b>

Nel restante 31% ricadono tutte le definizioni con esito diverso da assoluzione o condanna quale ad esempio il non doversi procedere per qualsiasi motivo, la prescrizione, la riunione, che non è possibile disaggregare per tipo di udienza.

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

**Titoli di condanna senza sospensione iscritti  
dalle procure per l'esecuzione**

Tipo ufficio	Anno iscrizione		
	2016	2017	2018
Procure generali presso le Corti d'appello	15.258	15.775	20.438
Procure presso i Tribunali ordinari*	70.074	71.546	83.509
<b>Totale</b>	<b>85.332</b>	<b>87.321</b>	<b>103.947</b>

\* Elaborazione sul 92% delle sedi.

**Titoli di condanna a pena detentiva senza sospensione  
della pena emessi nel 2016 e iscritti al Casellario centrale\***

Ufficio iscrizione	Anno del passato in giudicato				
	2016	2017	2018	2019	Totale
Corte d'appello	12.645	15.945	4.365	556	<b>33.511</b>
Tribunale	39.873	13.943	787	127	<b>54.730</b>
<b>Totale</b>	<b>52.518</b>	<b>29.888</b>	<b>5.152</b>	<b>683</b>	<b>88.241</b>

\* Data di osservazione: 23/12/2019.

Fonte: elaborazione Ministero della giustizia - DOG - Direzione generale di statistica su dati del Casellario centrale.