



PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

LUIGI SALVATO

# INTERVENTO

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023



Roma, 25 gennaio 2024

«Poiché la scienza è la mia professione, e quindi la cosa più importante della mia vita, la giustizia è per me quell'ordinamento sociale sotto la cui protezione può prosperare la ricerca della verità. La "mia" giustizia, dunque, è la giustizia della libertà, la giustizia della democrazia: in breve, la giustizia della tolleranza»

HANS KELSEN, *What is Justice?*



PROCURA GENERALE  
DELLA CORTE DI CASSAZIONE

LUIGI SALVATO

INTERVENTO

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023

Roma, 25 gennaio 2024



# INDICE

INTRODUZIONE	11
I. IL SERVIZIO PENALE	27
1. Il ruolo del pubblico ministero nella transizione	27
2. Su alcuni contributi della Procura generale in relazione all'elaborazione della giurisprudenza di legittimità e a peculiari criticità del sistema	33
3. Le implicazioni della <i>Riforma Cartabia</i> sul pubblico ministero e l'impatto sugli uffici requirenti di primo grado e sulle procure generali	34
4. Le implicazioni della <i>Riforma Cartabia</i> sul processo di legittimità	36
4.1. <i>La cartolarizzazione del processo di legittimità</i>	
4.2. <i>L'improcedibilità per decorso del tempo</i>	
4.3. <i>Il rinvio pregiudiziale per la decisione sulla competenza per territorio</i>	
4.4. <i>Il ricorso ex art. 628-bis c.p.p.</i>	
5. Il canone dell'“oltre ogni ragionevole dubbio”	49
6. Le problematiche normative e giurisprudenziali in tema di intercettazioni	50
6.1. <i>Le novità normative: il decreto-legge del 10 agosto 2023, n. 105</i>	
6.2. <i>Ulteriori modifiche della disciplina delle intercettazioni</i>	
6.3. <i>L'utilizzo delle intercettazioni nei ‘procedimenti diversi’</i>	
6.4. <i>L'uso “secondario” dei dati personali relativi a comunicazioni elettroniche nell'interpretazione della CGUE</i>	
6.5. <i>La sentenza n. 170 del 2023 della Corte costituzionale</i>	
6.6. <i>La giurisprudenza della Corte EDU e la ‘piattaforma’ c.d. Sky-ECC</i>	
7. La tutela penale della finanza pubblica: in particolare, l'evoluzione interpretativa degli artt. 316- <i>bis</i> e 316- <i>ter</i> c.p. in relazione ai benefici riconosciuti dallo Stato ai privati	68
7.1. <i>La garanzia statale su finanziamenti in favore di imprese che hanno subito pregiudizio dalla pandemia da Covid-19</i>	
7.2. <i>L'agevolazione fiscale della detrazione del 110% delle spese finalizzate all'efficienza energetica e al consolidamento statico di immobili (il c.d. superbonus)</i>	
8. La violenza di genere	75
9. La criminalità organizzata	77
9.1. <i>Le articolazioni territoriali delle cc.dd. “mafie storiche”</i>	

10.	Le misure di prevenzione patrimoniali, i sequestri e le confische	86
	10.1. <i>Evoluzione interpretativa nel processo di prevenzione della 'incompatibilità' del giudice</i>	
	10.2. <i>Le diverse tipologie di confisca applicabile</i>	
	10.3. <i>Il principio di autonomia del procedimento di prevenzione</i>	
	10.4. <i>Impresa 'mafiosa' e impresa 'illecita'</i>	
11.	Il terrorismo	91
12.	Collaborazione con la giustizia e benefici penitenziari	96
	12.1. <i>Le pene sostitutive</i>	
13.	Alcune decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea con importanti ricadute nel diritto interno	102
	13.1. <i>Imparzialità e indipendenza dei giudici</i>	
	13.2. <i>Decisioni in tema di dati personali</i>	
	13.3. <i>Incidenza delle condanne precedenti inerenti alla stessa persona, imputata in diversi Paesi Membri</i>	
	13.4. <i>Le pronunce inerenti ai MAE (Mandato di Arresto Europeo)</i>	
	13.5. <i>Diritto di informazione da riconoscere agli indagati o imputati nel processo penale</i>	
	13.6. <i>Ancora sull'applicazione del principio del ne bis in idem</i>	
14.	I contrasti tra pubblici ministeri	108
	14.1. <i>Richiesta di trasmissione degli atti a un diverso pubblico ministero ai sensi dell'art. 54-quater c.p.p.</i>	
15.	L'attività della Procura generale nei procedimenti di competenza della Procura europea (EPPD)	110
II.	IL SERVIZIO CIVILE	117
1.	Il giudizio civile riformato e il p.m. di legittimità	117
2.	La marginalizzazione del rito dell'udienza pubblica	124
3.	L'Ufficio spoglio, analisi e documentazione (USAD)	125
4.	Il processo civile telematico	123
5.	L'attività svolta in ambito civile	129
	5.1. <i>L'intervento nei giudizi dinanzi alle Sezioni Unite</i>	
	5.2. <i>Il ricorso nell'interesse della legge. Il rinvio pregiudiziale. Il ricorso per revocazione ex art. 391-quater c.p.c.</i>	
	5.3. <i>L'intervento nei giudizi dinanzi alla Prima Sezione</i>	
	5.4. <i>L'intervento nei giudizi dinanzi alla Seconda Sezione</i>	
	5.5. <i>L'intervento nei giudizi dinanzi alla Terza Sezione</i>	
	5.6. <i>L'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Lavoro</i>	

6.	La materia tributaria	165
6.1.	<i>Andamento del contenzioso, innovazioni normative e profili organizzativi</i>	
6.2.	<i>Il contributo della Procura generale alla nomofilachia della Corte di cassazione nella materia tributaria</i>	
III.	IL SERVIZIO DISCIPLINARE	175
1.	Presupposti e finalità della responsabilità disciplinare	175
2.	Il rapporto con le altre forme di controllo sull'attività dei magistrati	183
3.	Informazione e trasparenza dell'attività disciplinare	189
4.	L'organizzazione "bifasica" del Servizio disciplinare	194
5.	Il rapporto con i poteri disciplinari del Ministro della giustizia	201
6.	Le principali questioni decise nell'anno trascorso	204
6.1.	<i>Questioni di natura sostanziale</i>	
6.2.	<i>Questioni di natura procedimentale e processuale</i>	
7.	Le persistenti criticità	226
IV.	RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO (UFFICIO AFFARI INTERNI)	233
1.	Il sistema di attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006: quadro generale	233
1.1.	<i>Criticità e prospettive evolutive del sistema di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006</i>	
1.2.	<i>L'Ufficio Affari Interni della Procura generale presso la Corte di cassazione</i>	
2.	Le attività svolte in relazione alle riforme del codice di rito e all'organizzazione degli uffici di Procura	240
2.1.	<i>Gli orientamenti in tema di iscrizione delle notizie di reato, conclusione delle indagini preliminari, avocazione e controlli da parte del giudice</i>	
2.2.	<i>Il seguito nell'attività delle Procure generali e il rapporto con il Ministero</i>	
2.3.	<i>Le attività svolte in tema di progetto organizzativo degli uffici di Procura</i>	
3.	Le attività in materia di violenza di genere	245
4.	Le attività relative al pubblico ministero civile	249
4.1.	<i>L'attività del pubblico ministero in relazione alla trascrivibilità in Italia di matrimoni contratti all'estero da coppie omoaffettive e di provvedimenti e atti dichiarativi dello stato di figlio legittimo di coppie omoaffettive</i>	
4.2.	<i>Pubblico ministero e crisi di impresa</i>	
5.	Le ulteriori attività svolte in attuazione dell'articolo 6	256
5.1.	<i>I rapporti con il Procuratore europeo</i>	
5.2.	<i>I reati concernenti gli infortuni sul lavoro</i>	

5.3.	<i>I reati ambientali</i>	
5.4.	<i>I procedimenti in materia di occupazioni arbitrarie di immobili, pubblici e privati</i>	
5.5.	<i>Il contrasto alle frodi nelle varie forme di finanziamento</i>	
V.	L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI (UAI)	267
1.	Organizzazione dell'ufficio	267
2.	La partecipazione alle reti globali ed europee	268
3.	L'attività nell'ambito dell'Unione Europea	271
4.	Le attività bilaterali	276
VI.	L'ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE	281
1.	Compiti e attività dell'Ufficio	281
VII.	I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA	287
1.	Compiti e attività dell'Ufficio	287
VIII.	LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO	289
1.	Premessa	289
2.	Il contrasto alla criminalità terroristica	288
3.	Il terrorismo di matrice <i>ji</i> hadista	293
4.	Il narcotraffico e la dimensione transnazionale dei relativi fenomeni di criminalità organizzata	295
5.	La dimensione cibernetica del narcotraffico	297
6.	Le organizzazioni mafiose quali componenti strutturali del tessuto economico e sociale	298
7.	Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata delle Procure distrettuali e dell'Ufficio del Procuratore Europeo	299
8.	Gli attuali modelli operativi delle mafie tradizionali	300
	<i>8.1. "Cosa nostra": l'attuale struttura, i settori di interesse, le linee evolutive</i>	
	<i>8.1.1. segue: Le indagini sulle stragi terroristiche-mafiose del 1992-1993</i>	
	<i>8.2. Il modello strutturale della 'ndrangheta. La delocalizzazione</i>	
	<i>8.3. Gli assetti strutturali e i profili evolutivi della camorra</i>	
	<i>8.4. I nuovi assetti delle mafie pugliesi</i>	



8.4.1. segue: <i>Il percorso evolutivo delle mafie foggiane e il nuovo fronte emergenziale della provincia BAT</i>	
9. Le organizzazioni criminali di origine straniera	309
9.1. <i>La criminalità nigeriana</i>	
9.2. <i>La criminalità albanese</i>	
9.3. <i>La criminalità cinese</i>	
9.4. <i>Le associazioni criminose finalizzate al traffico di migranti e alla tratta delle persone</i>	
10. Il riciclaggio e il reinvestimento dei proventi illeciti	315
10.1. <i>Uno scenario in continuo cambiamento</i>	
10.2. <i>Il Servizio Segnalazioni operazioni finanziarie sospette</i>	

## *STATISTICHE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE*

<i>SERVIZIO PENALE</i>	319
<i>SERVIZIO CIVILE</i>	329
<i>SERVIZIO DISCIPLINARE</i>	341



## INTRODUZIONE

L'adozione del PNRR seguita alla crisi innescata dalla pandemia, per gli obiettivi fissati e per le strategie elaborate per conseguirli, è diventata occasione di grande sviluppo anche per la giustizia. Lo è diventata muovendo dalla premessa, più volte segnalata da studi economici e da atti dell'Unione Europea, del costo per il nostro Paese di una giustizia caratterizzata da un *deficit* di efficienza, tenendo conto che quest'ultima è misurabile agevolmente grazie a precisi, oggettivi, indicatori, quanto al tempo di definizione dei giudizi, il quale comunque – è opportuno ricordarlo – costituisce soltanto uno, certamente non l'unico, dei principali parametri di valutazione del sistema giudiziario.

Detta premessa ha giustificato il principio ispiratore dell'intervento di riforma avviato dal PNRR diretto ad aggredire le cause di inefficienza operando soprattutto sul piano dell'organizzazione, allo scopo di realizzare «la riduzione del tempo del giudizio», da conseguire attraverso «un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale». Il convincimento, esplicitato nel Piano, è stato che tale obiettivo «non può essere raggiunto solo mediante interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili e complementari: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale».

Si tratta di un convincimento non nuovo, in quanto, come segnalato nell'Intervento dello scorso anno, sin dagli anni '60 e '70 la letteratura specialistica aveva posto in luce l'inscindibile nesso tra efficienza della giustizia e organizzazione, alla base della definizione «azienda giustizia», assunta a *slogan* di iniziative della metà degli anni '80 (il riferimento è alla Conferenza Nazionale per la giustizia tenutasi

a Bologna nel 1986, ispirata appunto a un approccio aziendalistico per aggredire le inefficienze del sistema), in seguito ulteriormente approfondita, anche in convegni promossi dall'ANM all'inizio di questo secolo. La novità è consistita nel salto di qualità dell'azione avente a oggetto l'organizzazione, resa possibile da un significativo flusso di risorse. Lo scorso anno è stato dato conto delle principali riforme realizzate e dell'efficacia della nuova, complessiva, strategia, attestata anche dalla Relazione della Commissione europea sullo stato di diritto relativa all'Italia del 13 luglio 2022, che aveva sottolineato le importanti iniziative concernenti le assunzioni del personale giudiziario e amministrativo, le misure specifiche per sostenere il lavoro dei giudici, l'implementazione delle soluzioni digitali, l'introduzione di «standard di chiarezza e concisione per le decisioni giudiziarie e per gli atti giudiziari degli avvocati», la riforma del giudizio di legittimità.

Le misure adottate, plausibilmente, dovrebbero rivelarsi congrue, tenuto peraltro conto che, come evidenziato dalle statistiche, dal 2019 si è avuta una progressiva riduzione della durata del giudizio, attestata anche dal Rapporto sullo stato di diritto 2023 della Commissione europea del 5 luglio 2023. Nel «Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia» è, infatti, dato atto che «le riforme complessive della giustizia civile e penale, intese a migliorare l'efficienza delle procedure, sono state integrate dall'adozione della normativa di attuazione», anche se «permangono preoccupazioni sugli aspetti che dipendono dalla normativa di attuazione, non ancora adottata». Relativamente al personale si dà conto: per quello di magistratura, delle iniziative concernenti l'aumento dell'organico e la modifica delle regole di accesso «per consentire ai laureati di candidarsi direttamente ai concorsi in magistratura senza richiedere l'ulteriore esperienza lavorativa necessaria negli anni precedenti»; per quello amministrativo, delle iniziative realizzate per la piena funzionalità dell'Ufficio per il processo. Quanto agli aspetti incidenti direttamente sulla durata del processo, è evidenziato che «sono stati registrati ulteriori progressi nella digitalizzazione della giustizia civile» e sono posti in luce i progressi nel campo della digitalizzazione in ambito penale, anche se «la digitalizzazione complessiva deve essere sostenuta da ulteriori investimenti in materiali e formazione per diventare pienamente operativa».

Nel 2022, osserva il Rapporto, «l'efficienza ha continuato a migliorare sia nei procedimenti civili sia in quelli penali. I tempi di esaurimento dei contenziosi civili e commerciali di primo grado sono diminuiti di 100 giorni dal 2020 al 2021, e nel 2022 si sono riscontrati ulteriori miglioramenti»; «sviluppi positivi» sono stati segnalati, quanto al giudizio di legittimità, dalla Corte di cassazione, suscettibili di ulteriori miglioramenti anche alla luce della riforma della giustizia tributaria (tenendo conto che «le cause tributarie rappresentano il 50% delle cause pendenti dinanzi alla Corte di cassazione»). In sintesi, nell'allegato del Rapporto dedicato alle Raccomandazioni ai Paesi membri dell'Unione, relativamente all'Italia, quanto ai profili qui d'interesse, sono stati segnalati «progressi significativi»: «nel proseguire gli sforzi per migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare per i tribunali penali e le procure»; «nel potenziamento della digitalizzazione e dell'interconnessione dei registri, migliorando così le operazioni della polizia e delle procure contro la corruzione ad alto livello».

La strada da percorrere è ancora lunga e complicata; non possiamo ritenere raggiunti tutti gli obiettivi avuti di mira (forse, neppure era ragionevole pensare di conseguirli in soli due anni), ma si può essere moderatamente ottimisti. Esigenze di concretezza e obiettività impongono, da un canto, di non indulgere, come troppo spesso accade, in un ingiustificato pessimismo; dall'altro, di individuare i punti di criticità e le modalità con le quali porvi rimedio.

In questa sede, in coerenza con la finalità del presente Intervento – offrire una sintesi dell'attività svolta dalla Procura generale nell'anno da poco decorso e ipotizzare misure e modalità da attuare per rendere sempre più efficace l'azione dell'Ufficio –, nelle pagine che seguono è svolto un esame che ha a oggetto i molteplici ambiti in cui si esplica l'attività del pubblico ministero di legittimità, muovendo dalla specificità della missione allo stesso affidata dall'ordinamento. Il pubblico ministero di legittimità, per collocazione ordinamentale e per configurazione funzionale, è chiamato a svolgere un'attività che, in cooperazione con quella della Corte, deve mirare all'affermazione dell'interpretazione corretta e uniforme. È portatore dell'interesse pubblico alla difesa del diritto e della sua unità, non è rappresentante

di un potere e veicola nel processo un punto di vista autenticamente indipendente (ciò che lo accosta all'organo decidente), con una posizione assolutamente peculiare. Deve prendere posizione in ordine agli eventuali *errores in procedendo* o *in iudicando* che viziano la sentenza di merito e contribuire all'uniforme interpretazione della legge da parte della Corte di cassazione: è questo il fine cui deve ispirare la sua azione negli ambiti civile e penale, svolgendo altresì specifiche funzioni: nella materia penale, con riguardo all'attività dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006; nell'ambito del controllo disciplinare sui magistrati professionali; nel settore internazionale.

Specificità e molteplicità delle funzioni rendono evidente la centralità del momento organizzativo, giustamente enfatizzato nel PNRR ed esso si connota di profili peculiari quanto alla Procura generale. A questo è dunque opportuno accennare, a mo' di premessa, rinviando per il dettaglio all'esposizione contenuta nelle parti che seguono.

L'organizzazione dell'Ufficio, da ultimo, è stata definita dai Criteri organizzativi in vigore dal 2 gennaio 2023 (in ottemperanza della circolare consiliare che ne prevede la modifica nel caso di mutamento del titolare dell'incarico direttivo apicale nelle more della vigenza dei criteri già adottati) che, tuttavia, nel corso dell'anno, hanno costituito oggetto di non poche modifiche, imposte da sopravvenienze normative e fattuali. Delle principali scelte organizzative va dato preliminarmente conto, in sintesi e in linea generale, sia per ragioni di conoscibilità, sia per evidenziare alcune persistenti criticità, non rimediabili dall'azione dell'Ufficio.

Muovendo da queste ultime, conviene anzitutto avere riguardo all'Ufficio per il processo, articolazione di notoria importanza per l'attività della Corte di cassazione. A detto fine, basta ricordare, tra l'altro, l'attività preparatoria svolta dallo stesso, di pregnante rilevanza ai fini dell'efficace funzionamento dei filtri di accesso (in particolare, ai fini della definizione dei ricorsi secondo la c.d. procedura accelerata), a garanzia della funzione nomofilattica, ma anche del diritto al giudizio di legittimità, nonché della corretta individuazione del rito. Identica importanza ha l'omologo ufficio per la Procura generale. Eppure, con il decreto legge n. 80 del 2021 nulla era stato previsto per quest'ultima, in virtù di una scelta de-

terminata dalla riferibilità dei fondi del PNRR esclusivamente agli uffici giudicanti, ma che realizzava un evidente vuoto per l'ufficio requirente. Alla lacuna ha meritoriamente posto rimedio il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, stabilendo che presso la Procura generale della Corte di cassazione sono costituite una o più strutture organizzative denominate "Ufficio spoglio, analisi e documentazione" (USAD) e "Ufficio per il processo penale" (UPP).

La previsione legislativa è tuttavia rimasta, sostanzialmente, "sulla carta". Alle nuove articolazioni non sono state, infatti, destinate unità di personale riconducibili alla figura professionale degli AUPP, come pure previsto, ma solo unità di personale tecnico. È stato dunque necessario costituirle, con Ordine di servizio n. 8 del 2023, con le problematiche evidenziate nella relazione a quest'ultimo (cui si rinvia), data la possibilità di destinarvi soltanto i tirocinanti, in un contesto nel quale l'*appeal* dei tirocini è grandemente scemato a seguito della modifica della regola di partecipazione al concorso in magistratura. La carenza è stata particolarmente avvertita nell'ambito del giudizio civile, al quale, a seguito del progressivo aumento delle vacanze di organico, è stato possibile destinare soltanto quattro magistrati (sotto la direzione di tre Avvocati generali, peraltro con competenze anche in altri ambiti), con conseguente impossibilità di avvalersi di una congrua struttura che, tra l'altro, può svolgere un compito fondamentale di *screening* ai fini della determinazione a intervenire nei giudizi avviati alla definizione con il rito camerale. È, infatti, essenziale che questo avvenga esclusivamente in quelli che involgono la decisione di questioni di rilevanza nomofilattica, a garanzia della finalità dell'intervento del pubblico ministero. La speranza è che il legislatore provveda a destinare alle nuove articolazioni le unità di personale in grado di permetterne il funzionamento.

In disparte tale rilevante profilo, va ricordato che l'organizzazione della Procura generale è caratterizzata dall'essere strumentale allo svolgimento di compiti, molteplici e peculiari, sia rispetto agli uffici requirenti di merito sia, ovviamente, alla Corte di cassazione. Le scelte organizzative della Procura generale non possono incidere (salvo che per la materia disciplinare) sul numero dei procedimenti definiti e neppure sui relativi tempi (influenando, in minima misura e

indirettamente, nei casi in cui è prevista e ammessa la richiesta di trattazione orale) e/o fissare eventuali criteri di priorità, quando ammissibili. Il lavoro dell'Ufficio è condizionato alle scelte della Corte di cassazione e la relativa organizzazione deve essenzialmente mirare a garantire che la redazione delle requisitorie e la selezione dei casi e dei modi con i quali intervenire (nei giudizi civili) avvenga all'esito di un approfondito studio delle questioni e di scelte condivise nelle linee generali, sulla scorta di un modello congruo al fine della cooperazione nell'attuazione della funzione nomofilattica, in grado di adattarsi alle continue modificazioni in essere.

Per dette ragioni è risultata progressivamente aggravata la disparità tra ufficio giudicante e ufficio requirente quanto all'organico, soprattutto per l'elevata copertura, progressivamente aumentata, di quello dell'Ufficio requirente di legittimità – da mesi attestata nella misura percentuale del 25% –, implementata dal divario concernente l'Ufficio per il processo della Corte e l'USAD e l'UPP della Procura generale, che acquiscono la difficoltà dell'essenziale compito del pubblico ministero di legittimità, di cooperante con la Corte alla realizzazione della nomofilachia.

Per adempiere detto compito e gli altri assegnati dall'ordinamento, la Procura generale è articolata in Servizi (denominazione adottata per identificare le strutture deputate a svolgere i compiti negli ambiti penale, civile e disciplinare) e Uffici (denominazione utilizzata per le articolazioni preposte ai compiti dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 e ai rapporti con la DNAA, alle relazioni internazionali, alla materia forense, ai procedimenti disciplinari a carico del personale di Polizia giudiziaria, all'Ufficio del magistrato referente per l'informatica), ai quali sono preposti Avvocati generali, nonché in Gruppi e/o Comitati (dei quali conviene ricordare, per la stabilità che li connota, il Comitato di direzione del sito *web*, il Gruppo di lavoro per il processo penale telematico, la Commissione per la sicurezza dei dati personali) e ha articolazioni eminentemente preposte al coordinamento e all'espletamento di attività amministrative (Segretariato generale e Segreteria particolare), coadiuvate dalla Dirigente amministrativa.

Nel corso dell'anno trascorso, nonostante i Criteri organizzativi siano in vigore soltanto dal 2 gennaio 2023, si sono rese necessarie nu-



merose modifiche, in conseguenza di sopravvenute situazioni fattuali e modifiche normative, al fine di garantirne l'efficienza. In disparte quelle determinate dalla copertura dell'Ufficio direttivo superiore del Procuratore generale Aggiunto (Ordine di servizio n. 46 del 2023), è opportuno far cenno delle principali concernenti i Servizi (approfondite nelle parti dell'Intervento alle stesse dedicate).

Relativamente al Servizio civile, è stato necessario: razionalizzare ulteriormente la fase c.d. di spoglio, anche mediante la collaborazione dell'USAD, al quale è stato preposto un Avvocato generale, allo scopo di garantire l'accorta individuazione dei casi di intervento nei giudizi camerati (Ordine di servizio n. 8 del 2023); confermare l'attenzione all'importanza del ricorso nell'interesse della legge *ex art.* 363 c.p.c. (Criteri organizzativi in vigore dal 2 gennaio 2023); garantire i nuovi compiti conseguenti all'introduzione del 'rinvio pregiudiziale' (art. 363-*bis* c.p.c.), mediante l'istituzione di un apposito gruppo, in grado di garantire condivisione delle scelte e congruità degli interventi (Ordine di servizio n. 25 del 2023), nonché all'attribuzione della legittimazione all'impugnazione per revocazione delle decisioni passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo contrario alla Convenzione (CEDU) ovvero a uno dei suoi Protocolli (artt. 397-*quater* e 391 c.p.c.), con l'istituzione di un apposito gruppo (Ordine di servizio n. 17 del 2023) e la redazione di un Protocollo di intesa con l'Avvocatura generale dello Stato, al fine di garantire la tempestiva conoscenza delle decisioni della Corte EDU che potrebbero, eventualmente, costituire oggetto di impugnazione per revocazione (prot. n. 5298 del 9 marzo 2023).

Modifiche sono state necessarie anche quanto al Servizio penale. In sintesi: la stabilizzazione del rito scritto di legittimità e l'esigenza di una visione unitaria e globale delle questioni, pur nella diversità delle competenze delle differenti Sezioni della Corte, hanno suggerito di concentrare direzione e coordinamento dello stesso in capo a un solo Avvocato generale (Ordine di servizio n. 22 del 2023), al quale è stato altresì demandato il compito dell'attività preliminare relativa ai giudizi assegnati alle Sezioni Unite, svolta unitamente al Procuratore generale Aggiunto (Ordine di servizio n. 46 del 2023); la specificità delle problematiche relative ai giudizi cc.dd. EPPO ha suggerito di attribuire

le competenze relative agli stessi e ai rapporti con la Procura europea a un Avvocato generale diverso da quello sopra richiamato, con cui collaborano alcuni Sostituti Procuratori generali (Ordine di servizio n. 22 del 2023); l'importanza del settore dei contrasti, nei quali la Procura generale svolge una funzione decisoria, ha da ultimo suggerito di attribuire la direzione dello stesso al Procuratore generale Aggiunto (Ordine di servizio n. 46 del 2023); a un Avvocato generale è stata attribuita la direzione e il coordinamento dell'Ufficio per il processo (Ordine di servizio n. 8 del 2023), al fine di valorizzarne – pur nell'accennata scarsità delle risorse – le potenzialità che potranno dispiegarsi soltanto e quando verranno assegnate allo stesso apposite unità di personale.

Minori adattamenti hanno richiesto il Servizio disciplinare e le articolazioni denominate Uffici, dei quali si dà conto nelle parti dell'Intervento a essi dedicate.

L'organizzazione, come detto, è essenziale ai fini dell'efficienza del sistema giustizia, ma per l'ufficio requirente – soprattutto, di merito – si colora di problematicità specifiche rispetto a quelle che caratterizzano l'ufficio giudicante, sulle quali hanno inciso, da ultimo, le innovazioni introdotte nell'Ordinamento dalla legge n. 71 del 2022 e dal d.lgs. n. 150 del 2022.

Ferma la copertura costituzionale dell'indipendenza esterna del p.m., sono note le criticità e ambiguità, anche costituzionali, di detta figura, soprattutto con riguardo al profilo dell'indipendenza interna, che si sono direttamente riverberate sulle regole dell'organizzazione degli uffici. Procedendo per linee generalissime, è sufficiente ricordare che all'origine il modello organizzativo era quello c.d. *gerarchico puro* – improntato all'esercizio da parte del Procuratore della Repubblica delle proprie attribuzioni «personalmente o per mezzo di dipendenti magistrati», cfr. l'art. 70 ord. giud. –, accantonato (superato) dalle riforme realizzate con la novellazione del codice di rito penale e negli anni successivi, che hanno attuato, sostanzialmente, per l'ufficio requirente di merito, un *sistema tabellare temperato*. In questo, sempre in sintesi, l'assetto dell'Ufficio era stato caratterizzato: dalla sostituzione della «delega» dell'affare con la «designazione» allo stesso, dall'autonomia del p.m. in udienza e dalla disciplina di casi e modi della sostituzione del «designato»; dall'attribuzione al CSM del potere di determinare i

criteri generali di organizzazione dell'ufficio che, comunque, a segnare la perdurante differenza dei caratteri dell'organizzazione degli uffici giudicante e requirente, non consentiva una dilatazione degli spazi di intervento all'interno di una organizzazione «che la legge plasmava [continuava a plasmare, *n.d.r.*] in funzione del ruolo gerarchico esercitato dal procuratore», risultando in tal modo confermata la diversità dell'intervento del Consiglio Superiore ed esclusa la piena parità organizzatoria dei due uffici.

Il modello gerarchico fu ripristinato dalla c.d. *Riforma Castelli* (non granché temperato dalla legge n. 269 del 2006), ma con un volto nuovo rispetto al passato e che, nel tempo, è stato scolorito dall'interpretazione e dall'applicazione datane dal CSM mediante una serie di risoluzioni e circolari, culminate in quella del 17 novembre 2017, che ambiva a realizzare «un intervento sistematico nella materia dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero», completato da quelle del 16 dicembre 2020 e del 16 giugno 2022, che hanno realizzato il c.d. modello *gerarchico temperato*.

Quest'ultimo modello ha costituito oggetto delle modifiche realizzate dalla legge-delega n. 71 del 2022 (c.d. *Riforma Cartabia*), recante disposizioni di immediata attuazione con riguardo all'organizzazione dell'ufficio requirente di merito (art. 13), che ha sostanzialmente recepito l'interpretazione applicativa data dal CSM alla riforma del 2006, attribuendogli il potere di stabilire i principi generali cui deve conformarsi il progetto organizzativo, l'analitica indicazione dei relativi contenuti, la previsione della sua adozione mediante il metodo partecipativo (interno ed esterno) e l'assoggettamento all'«approvazione» del Consiglio.

La realizzazione di tale modello, a opera della prassi consiliare, ha indotto a ritenere che la disciplina dell'organizzazione degli uffici giudicante e requirente di merito sia stata *sostanzialmente* omologata. In detto avverbio si annida tuttavia una questione complessa quanto ai limiti dell'ipotizzata omologazione e al modo in cui può essere organizzato l'ufficio requirente.

La questione dovrà essere risolta dal CSM, che ha avviato i lavori per la modifica della circolare che regola la materia, procedendo a una meritoria, accurata, ricognizione dei problemi ai quali va data

risposta. Rinviando ai lavori preparatori della circolare in corso di adozione, in definitiva, a ben vedere, tutti i problemi, pur nella diversità degli specifici profili che li connotano, consistono e si risolvono in un'unica questione di fondo, che è quella, antica, del contenuto dell'indipendenza interna del p.m. e, quindi, dell'*an* e del *quomodo* dell'esercizio dei poteri spettanti al Procuratore della Repubblica quale «titolare esclusivo dell'azione penale» e capo dell'ufficio requirente.

La *Riforma Cartabia*, recependo e legificando l'interpretazione costituzionalmente orientata data dal CSM al d.lgs. n. 106 del 2006, ha definito un modello organizzativo che tiene conto dei caratteri dell'indipendenza interna sopra ricordati, confermando che il Procuratore della Repubblica è «titolare esclusivo dell'azione penale», precisando tuttavia il significato di detta “titolarità esclusiva” e rimettendo al CSM il potere di esplicitare «modi e termini» entro cui la stessa si dispiega, allo scopo di garantire, da un canto, autonomia e indipendenza del singolo Sostituto, quale proiezione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (nella caratterizzazione assunta con l'introduzione dei criteri di priorità), il cui significato è anche l'applicazione del principio di legalità alla funzione d'accusa; dall'altro, l'esercizio dell'azione penale efficace (che vuol dire corretta e congrua utilizzazione delle risorse) e uniforme, il principio di obbligatorietà e anche il principio di eguaglianza e prevedibilità dell'azione penale. Peraltro, benché la *Riforma Cartabia* abbia dettato una disciplina tendenzialmente esaustiva e completa, potrebbero ulteriormente rilevare eventuali modifiche introdotte con i decreti delegati di riforma dell'Ordinamento giudiziario.

In sintesi, la *Riforma Cartabia* ha dunque introdotto un modello improntato alla relazione di *gerarchia funzionale*, da riempire, non implausibilmente, avendo riguardo alla recente prassi consiliare consolidatasi sull'assetto immediatamente precedente. Nondimeno, resta la complessità del bilanciamento (affidato, in larga misura, ai principi generali che il CSM è chiamato a fissare) delle ragioni di autonomia e indipendenza del singolo Sostituto, della garanzia di legalità sostanziale (art. 25, secondo comma, Cost.) e delle esigenze di corretto, uniforme ed efficiente esercizio dell'azione penale, ai fini anche dell'attuazione dei principi di eguaglianza e prevedibilità, in cui viene in rilievo l'attività investigativa e organizzativa del p.m., e cioè il complesso dei «compiti

che certamente qualificano la funzione del sostituto procuratore», ma in relazione ai quali «le ragioni dell'indipendenza interna appaiono davvero recessive».

La questione alla quale va data risposta, in definitiva, resta quella, tradizionale, della modalità concreta con cui realizzare ragionevolmente detto bilanciamento all'interno dello schema di gerarchia funzionale definito dal legislatore, che richiede di stabilire quale sia l'esatto contenuto del potere del capo dell'ufficio e, quindi, dei relativi Criteri organizzativi, nonché, ai fini dell'approvazione degli stessi, gli ambiti del contenuto e del significato dell'interlocuzione, prevista dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 106 del 2006 con il Dirigente dell'ufficio giudicante corrispondente e con il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, e anche delle «eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195».

Si tratta di profili la cui pur sintetica indicazione dà ragione della richiamata centralità e importanza dell'organizzazione, che assume, forse, ancora maggiore rilievo per gli uffici requirenti. All'interno del paradigma definito dal legislatore con la *Riforma Cartabia*, sono infatti ipotizzabili molteplici modelli, ciascuno in grado di incidere sull'efficienza dell'azione degli stessi, ma anche su fondamentali garanzie sia dei magistrati a essi assegnati e sui diritti dei cittadini e, quindi, occorrerà attendere la nuova circolare del CSM, nell'auspicio che saranno stabiliti principi e regole in grado di coniugare efficienza e garanzia, dai quali dipende la rapidità e l'efficacia della risposta del sistema giudiziario con riguardo al versante degli uffici requirenti.

La *Riforma Cartabia* non sembra, invece, che abbia inciso sul progetto organizzativo della Procura generale della Corte di cassazione, al quale la circolare, nel testo da ultimo modificato il 16 giugno 2022, dedica un'unica direttiva (art. 44), completa ed esaustiva, in virtù della quale è certa l'inapplicabilità alla stessa della regolamentazione stabilita per gli uffici di primo e secondo grado e per la DNAA. Si tratta di una scelta coerente con le funzioni e con la collocazione ordinamentale della Procura generale (tra l'altro, il solo ufficio in cui, oltre al titolare dell'ufficio direttivo apicale, vi sono magistrati con funzioni direttive e direttive superiori), confortata dalla circostanza

che il d.lgs. n. 106 del 2006 fa espresso riferimento (quanto a contenuto e finalità) ai soli uffici requirenti di merito, recando un complesso di disposizioni che, all'evidenza, attengono alle modalità di esercizio dell'azione penale, che esula dalle attribuzioni di quest'ultima, senza considerare che a essa spettano funzioni in ambito civile, disciplinare e quanto ai rapporti internazionali irriducibili alla regolamentazione dettata dal richiamato atto normativo.

La prescrizione, nel citato art. 5, comma 7, del parere del «Consiglio giudiziario» (senza fare menzione del «Consiglio direttivo») e la previa interlocuzione con «il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati», in considerazione della collocazione ordinamentale dell'Ufficio e della sua dimensione nazionale, rendono poi incongrua e non giustificabile un'eventuale interlocuzione con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma, chiaramente esclusa dalla lettera della disposizione. Dunque, in attesa delle determinazioni del CSM, può solo ipotizzarsi che, ferma la durata del progetto organizzativo corrispondente a quella delle tabelle della Corte di cassazione, l'osservanza di una sequenza procedimentale che garantisca il coinvolgimento preventivo di tutti i magistrati dell'Ufficio (nel rispetto dell'art. 107 Cost.), da sviluppare attraverso l'inoltro del progetto al Consiglio direttivo della Corte di cassazione (esclusa un'incongrua interlocuzione con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma e la trasmissione al Ministro della giustizia) e al CSM per la presa d'atto, dovrebbe convenirsi con il fatto che la collocazione ordinamentale, la molteplicità delle funzioni dell'ufficio, le ragioni e i modi dell'intervento nei giudizi penali e civili, la specificità della materia disciplinare, l'espletamento di compiti inerenti alle relazioni internazionali, inducono a ritenere preferibile la soluzione secondo cui dovrebbe ritenersi confermato il consolidato principio dell'inapplicabilità alla Procura generale della previsione concernente la comunicazione anche delle modifiche del progetto.

Se l'organizzazione costituisce fulcro centrale ed essenziale dell'efficienza del sistema giudiziario e il PNRR ha, condivisibilmente e finalmente, dato corso alla considerazione con cui il prof. Vittorio Denti, nel 1983, ne sottolineò l'importanza a detti fini, bollando come «illusione» il convincimento della sufficienza delle riforme dei processi a risolvere la crisi della giustizia, è nondimeno, forse, necessario evitare

il rischio di una nuova illusione: gli interventi sull'organizzazione quale unica, sufficiente, panacea di tutti i mali. Le risorse, l'organizzazione, sono essenziali, e va detto con forza, senza tentennamenti. Nondimeno, non va smarrita l'essenzialità della relazione tra organizzazione/disciplina processuale/efficienza/finalità del processo, che esige un complesso equilibrio di tali fattori. L'esigenza di tale equilibrio emerge anche dagli atti dell'UE, che pure enfatizzano i profili organizzativi quale fattore di efficienza. Il Rapporto sullo stato di diritto dello scorso 5 luglio, nelle parti riferibili alla giustizia civile sottolinea infatti che, per garantirlo, è «fondamentale» il ruolo degli avvocati, poiché nel suo rafforzamento è «compreso il diritto a un processo equo» e, dunque – riaffermati senza fraintendimenti essenzialità dei profili organizzativi e valore della durata del processo – occorre realizzare un equilibrio tra gli accennati fattori.

La “macchina giudiziaria” non è, non può essere, una vera e propria azienda: ha carattere policentrico; in essa confluiscono categorie professionali con *status* diversi, che cooperano a uno stesso fine, ma secondo logiche collaborative non compiutamente coincidenti. Soprattutto, non produce un servizio tecnico, ma un servizio con un preciso, forte, significato istituzionale: finalità della giurisdizione è applicare la legge all'esito di un processo equo in cui il fattore tempo è essenziale, ma non è l'unico rilevante. Gli interessi in gioco e la finalità del processo impongono una precisa qualità del ‘servizio’: il rispetto delle garanzie fissate dall'art. 111 Cost.

Particolare attenzione va dunque dedicata al processo telematico che, allo stadio attuale, è essenzialmente sostituzione del supporto cartaceo con un supporto digitale. Eppure, anche questa – per certi versi limitata – modalità modifica il metodo tradizionale di lavorare di giudici, avvocati e personale amministrativo, i cui ruoli sono riconfigurati, consentendo un diverso sistema di svolgere il processo. Il processo telematico impone, dunque, più di una sfida. Da un canto, occorre scongiurare che la velocizzazione delle “informazioni” possa giungere addirittura ad appesantire il sistema. Dall'altro, occorre implementare la digitalizzazione, anche giungendo a risultati che la stessa già adesso consente (ad esempio, controllare automaticamente l'applicazione e la vigenza della normativa e la giurisprudenza citata negli atti e quella

pertinente), ma senza snaturare i caratteri fondamentali del processo, consapevoli di rischi che sembrano remoti, ma che si annidano negli sviluppi rapidissimi dell'intelligenza artificiale e nella c.d. giustizia predittiva. Occorre forse continuare a interrogarsi sull'insostituibilità del compito dell'interprete in un campo, il diritto, che è scienza sociale e umana, in cui è almeno difficile ipotizzare, come è stato scritto, che l'algoritmo possa sostituire l'intelligenza, la sensibilità, la coscienza umana nel rendere la legge vicina e aderente alla concretezza, alla specificità, all'unicità e all'umanità del fatto. Non è il caso di ipotizzare soluzioni, ma soltanto di rimarcare l'esigenza di una riflessione ponderata, approfondita e che non rimanga vittima di una velocità che, imponendosi sempre e comunque, potrebbe essere di ostacolo a decisioni di sistema accorte, foriere di rischi che neppure, forse, siamo in grado di immaginare.

Da ultimo, va segnalato che l'accennata (se possibile, crescente) importanza del profilo organizzativo e l'esigenza di ricondurre a unitarietà e razionalità gli interventi realizzati nel tempo in tale ambito hanno indotto il Segretariato generale della Procura generale della Corte di cassazione (in accordo con la dirigenza amministrativa e con il Procuratore generale) a procedere alla scansione di tutti gli ordini di servizio in vigore, in modo da permetterne l'agevole reperimento e la sicura conoscenza, mediante modalità di ricerca e di annotazione dei relativi oggetti, in grado di renderli agevolmente individuabili e accessibili.

Nel corso di detta attività sono stati reperiti, in formato ovviamente cartaceo, gli ordini di servizio anche risalenti nel tempo, sottoposti a scansione con strumenti ad alta risoluzione. Il dato che l'esperienza consegna è quello della complessità del profilo dell'organizzazione, di lampante evidenza rispetto al passato, se solo si confrontano numero e contenuto degli ordini di servizio necessari a detto scopo dalla fine del 1800 al 1987 (che occupano complessivamente 309 pagine) rispetto a quelli degli anni successivi.

Si è ritenuto, dunque, di custodire detti ordini di servizio, così da renderne agevole la consultazione in un "*Registro Decreti del Procuratore generale*" contenente i provvedimenti in materia organizzativa della Procura generale della Corte di cassazione a far data dal 3 gen-



naio 1889 e sino al 15 settembre 1987; in tal modo sarà conservata la memoria storica delle modalità organizzative che, nel tempo, hanno caratterizzato l'Ufficio. Essi saranno messi a disposizione, anche degli studiosi, allo scopo di permettere una valutazione diacronica del modo in cui è venuta modificandosi l'organizzazione e come questa sia divenuta via via più complessa.

Sempre allo scopo di preservare la memoria dell'attività dei magistrati che hanno contribuito all'eccellenza dell'Ufficio, il Segretariato generale, con il contributo degli operatori *data entry* attualmente in servizio, sta provvedendo, progressivamente e secondo disponibilità di tempo, alla scansione dei fascicoli personali dei magistrati (accessibili, ovviamente, agli interessati e ai loro eredi, nell'osservanza e nel rispetto delle disposizioni in tema di *privacy*), avviando tale attività a partire dai Procuratori generali, a ritroso, per poi proseguire con tutti gli appartenenti all'Ufficio, in posizione apicale o meno, del presente e del passato. Unica eccezione al previsto ordine cronologico è stata quella concernente il fascicolo del dott. Antonino Scopelliti, magistrato di appello applicato presso la Procura generale della Corte di cassazione a far data dal 10 dicembre 1976, Sostituto Procuratore generale della medesima Corte a decorrere dall'8 febbraio 1990, barbaramente ucciso dalla mafia il 9 agosto 1991, mentre era in vacanza in Calabria, sua terra d'origine, in Villa San Giovanni, sulla strada provinciale tra Villa San Giovanni e Campo Calabro.

L'avvertita necessità è quella di poter rendere possibile (a quanti ne hanno diritto) di apprezzare cronologicamente la vita professionale di coloro che hanno contribuito all'attività dell'Ufficio, senza necessità di consultare, faticosamente, il materiale cartaceo.

Ancora sotto il profilo organizzativo, va infine dato conto della circostanza che, nel corso dell'anno 2023, si è proceduto alla rimodulazione dell'Ufficio Controllo e Sicurezza del Palazzo di giustizia. Il Procuratore generale, responsabile della sicurezza del Palazzo di giustizia, in data 2 maggio 2023 ha delegato il Segretario generale della Procura generale quale incaricato della sicurezza, con il mandato, ricevuto dalla Commissione sicurezza – composta dalla Prima Presidente, dal Procuratore generale e dal Presidente del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche – di provvedere al riammodernamento

mento delle strutture deputate a tale attività, in ragione dei rischi maggiorati conseguenti ai lavori di efficientamento concernenti il PNRR e per consentire una migliore, più razionale ed efficace sinergia tra le diverse forze dell'ordine operanti nel Palazzo. In conseguenza di ciò la Procura generale, per il tramite del Segretario generale, operante sempre su delega del Procuratore generale, ha provveduto alla stesura del Regolamento dell'Ufficio Controllo e Sicurezza del palazzo della Corte di cassazione, con relativa Relazione Illustrativa, che ha individuato componenti e competenze dell'Ufficio Controllo e Sicurezza, ed è stata istituita una Segreteria di coordinamento delle varie attività (quasi una cabina di regia delle forze dell'ordine), approvata dalla Commissione sicurezza il 19 luglio 2023, con l'ulteriore mandato – giunto anch'esso a conclusione – della realizzazione di un *Vademecum* operativo contenente la mappatura delle azioni svolte da tutti i soggetti (magistrati, forze dell'ordine, impiegati amministrativi) coinvolti, allo scopo di rendere sicura e protetta l'attività di coloro che operano all'interno del palazzo e di evidenziare, progressivamente, i miglioramenti opportuni a detto fine<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alla redazione dell'Intervento hanno contribuito:

- gli Avvocati generali Renato Finocchi Ghersi, Francesco Salzano, Pietro Gaeta, Pasquale Fimiani e Rita Sanlorenzo;
- i Sostituti Procuratori generali Giuseppina Casella, Corrado Mistri, Nicola Lettieri, Alberto Cardino, Mauro Vitiello, Olga Mignolo, Mario Fresa, Giulio Romano, Luigi Orsi, Rosa Maria Dell'Erba, Mariella De Masellis, Antonio Balsamo, Tomaso Emilio Epidendio, Carmelo Celentano, Simone Perelli, Mariaem Manuela Guerra, Maria Francesca Loy, Alessandro Pepe, Anna Maria Soldi, Luisa De Renzis, Gianluigi Pratola, Elisabetta Ceniccola, Giovanni Battista Nardecchia, Fulvio Baldi, Luigi Cuomo, Pietro Molino, Assunta Cocomello, Stanislao De Matteis, Lidia Giorgio, Fulvio Troncone, Roberto Mucci, Luigi Giordano, Sabrina Passafiume, Pasquale Serrao D'Aquino, Giuseppe Riccardi;
- il Segretario generale Marco Dall'Olio e i Vice Segretari generali Stefano Visonà e Antonietta Picardi.

# I. IL SERVIZIO PENALE

## 1. Il ruolo del pubblico ministero nella transizione

La riflessione generale sui profili organizzativi dell'ufficio del pubblico ministero svolta nell'Introduzione suggerisce di focalizzare l'attenzione sulle finalità avute di mira con le recenti riforme nella parte in cui hanno influito sulla figura del requirente nella sua collocazione di sistema (processuale e ordinamentale): nella funzione inquirente di merito e in quella requirente di legittimità.

In proposito, non è rilevazione eccentrica quella che – nell'attuale e innegabile scollamento di 'fiducia sociale' nella magistratura di una porzione della comunità civile e di alcuni settori della rappresentanza politica – coglie nella figura del pubblico ministero il profilo sul quale maggiormente si concentrano le aspettative sociali relative al sistema della giustizia. Quasi che la causa prima di ogni criticità di detto sistema e, dunque, dei fattori destabilizzanti dell'affidamento collettivo – quali, ad esempio: la non prevedibilità delle decisioni dopo indagini ed eventuali cautele personali; l'esito contraddittorio e ribaltato di vicende giudiziarie mediaticamente roboanti; il *deficit* di garanzie che si assume endemico e strutturale nel nostro ordinamento penale; la lentezza con la quale trovano fine vicende giudiziali trascinate nel corso degli anni – sia da individuare proprio nell'organo cui compete l'esercizio dell'azione. In breve, il pubblico ministero – la sua funzione e le modalità con cui è svolta – rischia di essere 'percepito' quale genesi di larga parte delle disfunzionalità del sistema.

È questo un discorso delicato e complesso, che è difficile (pressoché impossibile) contenere nel breve volgere delle presenti riflessioni; se depurato da finalità strumentali e propagandistiche come da banalizza-

zioni, attraversa infatti ambiti diversi, tra loro apparentemente lontani, che vanno dall'analisi storico-sociologica del sistema giudiziario e della sua evoluzione, alla prospettiva ricostruttiva delle ideologie di giuristi e giudici *post Constitutionem*; dall'indagine sull'evoluzione del sistema processuale ai rapporti storici tra giurisdizione e potere legislativo (o latamente politico) degli ultimi decenni; dalla collocazione ordinamentale del pubblico ministero, quale sviluppatasi negli ultimi decenni, ai rapporti, sempre ordinamentali, con le altre figure della giurisdizione e con gli altri attori della stessa, in primo luogo l'avvocatura. E, nondimeno, è discorso che – seppur teoricamente sconfinato – segnala una criticità sociale e, dunque, non può essere ignorato, sia pure per un accenno e nell'approssimazione argomentativa qui obbligata.

Il nucleo di verità che tale percepita 'dissonanza' coglie e prospetta è che figura e funzione del pubblico ministero vivono una fase di transizione del tutto inedita, per molti aspetti, unica. Il precedente 'modello' requirente è pressoché venuto meno, senza che alla precedente configurazione ne sia subentrata un'altra compiutamente delineata, né in via di prassi, né in forza di un modello normativo stabilizzato. È, in breve, una fase di transito della modalità della funzione requirente: quasi "un color bruno/che non è nero ancora e 'l bianco more", per dirla con la genialità del Poeta. Comprendere la singolarità di tale mutazione aiuterebbe, probabilmente, per analisi più profonde, per riflessioni più strutturate, per indicazioni di soluzioni più conferenti.

La variabile oggi mutata è – essenzialmente e soprattutto – la trasformazione dell'obbligatorietà dell'azione penale da regola a principio, con il conseguente superamento della storica modalità del suo esercizio attraverso la richiesta di giudizio e della sua 'sublimazione' attraverso l'irrogazione di una pena carceraria. Siamo testimoni infatti, troppe volte distratti, di una modificazione, forse senza precedenti, di questo "schema interpretativo" del pubblico ministero, oggi rinnovato al punto da non essere più 'concordante' con la sua tradizione culturale e storica, per alcuni aspetti addirittura secolare. Quest'ultima si esprimeva in un percorso rigidamente segnato da precisi e inalterabili caposaldi: l'obbligatorietà dell'azione penale come regola assoluta e senza temperamenti; l'esercizio dell'azione attraverso la richiesta di giudizio, con pochi e non stretti limiti del *quando* e del *quomodo* della

cadenza dell'indagine; quindi, il suo *utile* esito coincidente solo con la condanna alla pena carceraria.

Tale archetipo è oggi completamente modificato in *ciascuno* di questi passaggi. Viviamo una fase di 'riadattamento' assai complessa e difficile, anche considerando che la sua maturazione (tecnica, culturale, professionale, sociale) è il vero problema, il profilo più delicato: per i diretti protagonisti (gli stessi pubblici ministeri), ma anche per gli altri attori del processo (gli avvocati), per i suoi comprimari (le vittime), soprattutto per gli osservatori esterni al processo (i cittadini non direttamente coinvolti).

L'obbligatorietà quale regola assoluta, attraverso la previsione della normazione dei criteri di priorità, è stata trasformata in principio (non essendo possibile qui chiarire l'abisso teorico che separa i due concetti): principio che, seppur di rango costituzionale, concepisce oggi forme di bilanciamento, interventi sulla sua attuazione e, soprattutto, sulla sua *gestione* che non riguardano più soltanto il singolo magistrato inquirente *in quanto tale*.

Il modello del 'potere diffuso' – in presenza dell'inserimento dell'esercizio dell'azione in una cornice normativa che traccia prioritarie opzioni di politica criminale – è sotto forte torsione e destinato a futura mutazione, quand'anche si concepisse la 'priorità' dei criteri quali mera postergazione, non dismissione, dell'azione stessa. Ancora più tale metamorfosi ha interessato le modalità di esercizio dell'azione o, per meglio dire, i suoi concreti presupposti.

Nel modello 'tradizionale' e storico, l'orizzonte ravvicinato da raggiungere, per l'inquirente, era infatti solo il giudizio – in questo non risultando, peraltro, alcuna soluzione di continuità tra l'ideologia del vecchio modello inquisitorio e il 'nuovo' accusatorio –, prospettiva che appare oggi totalmente superata.

L'originaria prospettiva binaria azione/inazione si è trasformata, per mutazioni a monte (basti pensare all'elevazione della 'soglia' per l'iscrizione oggettiva con 'determinatezza' e 'non inverosimiglianza' della notizia e della regola 'stretta' degli 'indizi a carico' sul versante soggettivo) e a valle (basti pensare a tempi dell'indagine, ai controlli incrociati sulle determinazioni finali e, soprattutto, ai controlli sui

presupposti della domanda di azione). Il parametro che oggi si impone al p.m. (“ragionevole previsione della condanna”) ribalta quello dell’*in dubio pro actione*, preminente e sedimentatosi in passato in via di prassi: il nuovo paradigma tenta di recuperare – come è stato scritto – il senso della “serietà” del giudizio, con tutti gli annessi, concettuali e di prassi, che da ciò derivano.

L’esito del giudizio infine – lo ‘scopo’ dell’azione esercitata – è oggi, a sua volta, un ventaglio variegato, inimmaginabile qualche tempo addietro, non più interamente occupato, concettualmente, dall’idea della condanna dell’imputato a una pena detentiva. La mistica della pena carcerocentrica – per cui unico esito ‘positivo’ dell’azione esercitata risultava essere, nella prospettiva dell’inquirente, l’irrogazione di una pena ‘detentiva’ in senso stretto – è oggi normativamente superata dalla molteplicità e varietà delle sanzioni e, prima ancora, degli stessi esiti processuali, che possono non smentire l’esercizio dell’azione pur senza esitare nella formale condanna: rispetto ai quali, dunque, la fruttuosità dell’esercizio dell’azione non si misura più, ancora una volta, nella sola alternativa binaria condanna/pena detentiva e assoluzione.

Non è ancora possibile prevedere quanto tutto ciò valga a ‘mutare la pelle’ dell’inquirente. Le riforme ‘di sistema’ hanno un (iniziale) tempo di gestazione, poi un tempo di adattamento e, infine, uno di culturale recepimento: tempi spesso poco compatibili con l’urgenza dell’aspettativa sociale dei problemi su cui vanno a incidere, sicché le difficoltà sembrano incrementarsi nei periodi storici di ‘adattamento’. È dunque difficile pensare che le nuove modalità della ‘gestione’ delle notizie di reato, alla luce di quanto accennato, trovino, nell’immediatezza, moduli organizzativi in grado di realizzarle in maniera ottimale presso gli uffici inquirenti o che, culturalmente, i paletti normativi circa modalità essenziali dell’iscrizione, delle indagini, delle determinazioni finali di essa, abbiano innesto immediato ed esito ‘visibile’ altrettanto repentino.

Per un sistema processuale, come spesso per gli uomini, “occorrono molti anni per diventare giovani”. Non è un problema di ‘resistenza’ ideologica da parte degli interpreti del ruolo di accusa; né di improbabili (quanto improponibili) nostalgie da essi vissute, per il passato modello di *inquisitio generalis*, nel quale, è stato scritto, “la ricerca della noti-

zia era lo scopo dell'investigazione e non il suo abbrivio": quel modello è ormai definitivamente tramontato. Il problema è piuttosto quello di recepire, fino in fondo, i precetti dell'organizzazione efficiente nel processo fin dalla fase dell'indagine, e di affiancare alle tradizionali 'ideologie del processo penale' anche (soprattutto?) quella della sua massima efficienza; di pensare l'indagine attraverso una prospettiva in grado di contemperare la frammentazione dell'investigazione con la completezza futura del giudicato, proiettando in tal modo l'azione penale ben oltre il suo esercizio. Occorre, in altri termini, un reale 'uso predittivo dell'azione penale', nel quale è centrale la prospettiva dell'esito processuale che, a sua volta, non necessariamente coincide con la pena carceraria. Per realizzare tutto questo, non esistono ricette rapide, né soluzioni estemporanee, né la proclamazione di vuoti *slogan*: occorre, piuttosto, mantenere la fiducia nell'istituzione, senza mai calare l'attenzione e senza disperdere la pazienza della crescita culturale e tecnica.

Il riposizionamento del ruolo del pubblico ministero è tutto in questo nuovo orizzonte di attesa richiesto non solo per colmare il *deficit* di efficienza, ma soprattutto per liberare pienamente le energie del processo e far maturare, al contempo, le garanzie interne al processo. La differente modularità degli esiti presuppone un'ampia flessibilità del modello e della diversità di gestione dell'indagine, come imposto – ormai per legge – dagli stessi criteri di priorità: all'inquirente si richiede capacità di 'calibrare' l'indagine rispetto alla concreta fattispecie e all'esito processuale già preventivamente disegnato. Questa nuova versatilità della funzione di accusa richiede un aggiornato bagaglio tecnico; esige una visione complessiva degli affari gestiti dal singolo inquirente; necessita di un sentimento di umiltà anche rispetto a soluzioni non completamente soddisfattive, apparentemente, della pretesa punitiva; ma, allo stesso tempo – sull'opposto versante – reclama effettivi adempimenti.

I mezzi organizzativi devono cioè – per non immiserirsi in una sterile 'estetica' dell'organizzazione, solo compiaciuta di sé stessa – commisurarsi con i fini cui è concretamente chiamato l'ufficio inquirente e, dunque, esigono anzitutto, la dotazione delle risorse umane ed economiche richiesta per l'effettiva operatività dei nuovi moduli

organizzativi degli uffici di procura (un esempio su tutti: l'effettiva possibilità del processo penale telematico); la stabilizzazione della disciplina nei punti nevralgici per il sistema sostanziale (il pensiero va, inevitabilmente, alla disciplina della prescrizione) e processuale, essendo onerato il legislatore – cui indiscutibilmente, ovviamente, solo compete la sovranità decisionale – di porre rimedio alle (e scongiurare le) difficoltà insite in interventi normativi frammentari.

Infine, non va trascurato che la comprensione e la maturazione 'culturale' del 'nuovo' ruolo del p.m. possono essere ostacolate dal mediatico, frequente, addebito allo stesso della 'responsabilità' e di criticità che non lo riguardano direttamente. Come quando, ad esempio, è addebitata all'inerzia dell'inquirente la dilatazione dei tempi di fissazione di processi, dovuta invece alla saturazione dei calendari di udienza degli organi giudicanti (senza che, peraltro, tale negatività sia, a sua volta, ascrivibile a costoro); o come quando il ribaltamento di una pronuncia di condanna in appello (o, addirittura, in cassazione, con un annullamento senza rinvio) si trasforma in critica, spesso feroce, sull' 'opportunità' stessa che, in quella vicenda, fosse stata esercitata *ab initio* l'azione, quasi a ritenere pensabile un sistema giudiziario che possa esimersi dal tollerare, in limiti assolutamente fisiologici, una divergente dialettica valutativa tra organi giurisdizionali di grado diverso, giungendo addirittura a negare l'essenza stessa, e il significato, del processo. Sono questi alcuni soltanto dei molti possibili esempi degli effetti di una distorta *infocrazia* (per dirla con il fortunato titolo di un apprezzato filosofo contemporaneo) nei termini realizzati dalle nuove tecnologie della comunicazione al tempo di *internet* e dei *social media*, terribile fenomeno della contemporaneità che involge anche la giustizia e, particolarmente nel nostro Paese, l'agire del pubblico ministero. Allorquando l'indagine inizia in rete, spesso prima ancora che nelle stanze di una Procura della Repubblica, o lo scandaglio delle ipotesi è plasmato attraverso plebisciti realizzati nei *social media* – mediante i quali l'operato dell'inquirente è sollecitato o immediatamente censurato – allora è concreto il rischio di una manipolazione in ordine alla valutazione dell'adeguatezza del singolo inquirente, o dello specifico ufficio inquirente, e, più in generale, dell'intera 'categoria' inquirente, destinata, altresì, a riverberarsi sul giusto processo.



Quella descritta è una variabile indipendente della comunicazione contemporanea, causa di una deriva che tuttavia può [deve], essere arginata soprattutto da coloro che, per ruolo professionale o istituzionale, hanno il dovere, in nome del comune patrimonio dei valori costituzionali del giusto processo, di denunciarne le distorsioni e di non assecondarne gli esiti, sempre e comunque, anche quando, utilitaristicamente, possano confortare, apparentemente, una loro tesi.

Naturalmente, ciò non vuol dire che il controllo sociale sull'organo inquirente non debba o, peggio, non possa esercitarsi *ex distantibus*. Tale rigoroso controllo – va detto senza equivoci – è infatti coesistente allo stesso fondamento dello Stato di diritto e connaturato ai dettami fondamentali della democrazia; piuttosto, il rilievo vale a significare che proprio questi ultimi impongono la dovuta presa di distanza dagli *echo-chambers* mediatici, che, innestando spazi discorsivi privi di reali contenuti, spesso senza consapevolezza del rischio dell'alto tasso di manipolazione che incombe sui nuovi strumenti della comunicazione, implementato dall'intelligenza artificiale, risultano rovinosi non soltanto per i pubblici ministeri ma per l'intero assetto istituzionale, se non addirittura per la democrazia.

## **2. Su alcuni contributi della Procura generale in relazione all'elaborazione della giurisprudenza di legittimità e a peculiari criticità del sistema**

L'Intervento ha, anche, la finalità di veicolare, in forma sintetica, i principali contributi forniti dall'Ufficio della Procura generale all'elaborazione della giurisprudenza di legittimità che, nel decorso anno, hanno avuto ad oggetto questioni di diritto di particolare complessità o importanza. Inoltre, è doveroso informare, attraverso una sintesi davvero essenziale, sulla posizione assunta da questo Ufficio in ordine alle peculiarità delle riforme del sistema penale sostanziale e processuale manifestatesi nell'anno trascorso, come pure su alcune delle possibili criticità emerse o delle fenomenologie criminose di peculiare rilievo.

### 3. Le implicazioni della *Riforma Cartabia* sul pubblico ministero e l'impatto sugli uffici requirenti di primo grado e sulle procure generali

La *Riforma Cartabia* ha coinvolto numerosi e significativi snodi del processo penale e ha, evidentemente, inciso anche sulla figura e sui compiti del pubblico ministero: dal momento iniziale dell'indagine, cristallizzato dall'iscrizione della *notitia criminis*, fino alla scelta dell'inazione, calibrata su una diversa regola di giudizio.

La riforma ha indicato i presupposti per l'iscrizione della notizia di reato e del nome della persona cui lo stesso è attribuito, per evitare il rischio di iscrizioni di persone 'soltanto sospettate', nonché arbitrarie ed eccessive.

Il pubblico ministero resta il *dominus* dell'iscrizione e dell'attività di indagine, ma sono state introdotte alcune "finestre di giurisdizione" concernenti la necessità di provvedere all'iscrizione (art. 335-ter c.p.p.) e alla tempestività della stessa (art. 335-quater c.p.p.), prevedendo il potere di retrodatazione del p.m.

La novella ha precisato la nozione di notizia di reato – definita come la "rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice" –, ancorché la sua effettiva valenza innovativa appaia, tuttora, da sottoporre a concreta verifica nel tempo. La nozione resta attratta nella dimensione degli "indizi", non in quella dei "meri sospetti", funzionale all'indicazione certa dell'atto (dal quale decorrono i nuovi termini per la conclusione delle indagini preliminari), e dei criteri oggettivi utili anche al giudice per la 'valutazione sulla tempestività dell'iscrizione'.

In tal senso, la nuova nozione sembra porsi nel solco dei principi già affermati dalle Sezioni Unite, con le sentenze n. 16 del 2000, e n. 40538 del 2009, secondo cui l'obbligo dell'iscrizione «nasce solo ove a carico di una persona emerga l'esistenza di specifici elementi indizianti e non di meri sospetti».

Il procedimento incidentale di controllo della tempestività dell'iscrizione (art. 335-quater c.p.p.) – che, come si dirà, non ha ancora

ricevuto apprezzabili applicazioni pratiche – ha sicuramente portata innovativa, pur non potendo sottrarsi la macchinosità del sistema di impugnazione: esso implica il rischio di protrarre sino alla conclusione del processo le incertezze collegate alla questione della c.d. tardività dell'iscrizione.

Anche la previsione della “finestra giurisdizionale” preordinata all'iscrizione coattiva (art. 335-ter c.p.p.), pur contemplando la necessaria interlocuzione del p.m., rischia di entrare in frizione con il ruolo costituzionale dell'organo requirente quale titolare esclusivo dell'azione penale. In relazione all'interpretazione che del meccanismo sarà offerta dalla magistratura di merito, potrebbe paventarsi la criticità di uno straripamento del controllo giudiziario nella fase delle indagini preliminari, con un appannamento del ruolo di terzietà del giudice e un affievolimento del carattere accusatorio del nostro processo penale.

In tale contesto innovativo, merita attenta riflessione la modifica della ‘regola di giudizio’ che governa la scelta dell'inazione.

Nell'assetto normativo precedente, infatti, l'art. 125 disp. att. c.p.p. (ora abrogato dall'art. 98 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) prevedeva che il p.m. potesse richiedere l'archiviazione ove ritenesse infondata la «notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio»: le ragioni della scelta dell'inazione erano dunque calibrate sull'insufficienza probatoria in ordine all'efficace esercizio dell'azione penale.

L'onere valutativo è stato irrobustito, modificato, dalla nuova ‘regola di giudizio’ della *ragionevole previsione di condanna*, che ha sostituito quella dell'infondatezza della notizia di reato. L'art. 408 c.p.p. stabilisce, ora, che la richiesta di archiviazione va formulata quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari «non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca» e, quindi, grava il p.m. di un onere di argomentazione in ordine alla valutazione prospettica dallo stesso formulata sulla base del materiale ‘probatorio’ acquisito e delle regole che presidiano la fase della cognizione (il giudizio). Come è stato efficacemente evidenziato «la nuova formulazione non è più unilaterale, non è più attenta

alla sola prospettiva del pubblico ministero; assume dichiaratamente la prospettiva del giudice chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di archiviazione secondo una regola di giudizio inevitabilmente orientata alla fase processuale, che presuppone invece l'esercizio dell'azione penale».

Questo Ufficio, al fine di comprendere l'effettivo impatto della riforma, ha richiesto, con nota del 19 settembre 2023 e in ragione dell'esplicazione dei poteri *ex art.* 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, alle Procure generali distrettuali indicazioni in merito ai profili organizzativi e ai rapporti con gli uffici giudicanti. L'esito è esaminato in maniera più dettagliata nella parte inerente ai rapporti con tutti gli Uffici nazionali. Nondimeno, da subito, appare necessario sottolineare come sia stata unanime la segnalazione dell'obiettivo difficoltà di operare valutazioni attendibili in ordine agli effetti e alle ricadute sui procedimenti iscritti, dovendo giudicarsi prematura una stima circa l'effettivo impatto della riforma sul processo penale, non avendo ancora le novità normative dispiegato i propri effetti. Emerge, ancora, il rilievo che la riforma, benché ispirata da condivisibili propositi e finalità, non sia stata preceduta da un effettivo adeguamento di mezzi tecnici e risorse umane, indispensabile per la sua immediata attuazione.

#### **4. Le implicazioni della *Riforma Cartabia* sul processo di legittimità**

Volgendo lo sguardo alle implicazioni della *Riforma Cartabia* sul processo di legittimità, queste possono essere esaminate con riguardo a tre principali profili, concernenti: le modalità di svolgimento del giudizio (con riferimento alla c.d. cartolarizzazione del procedimento); la tempistica (con riguardo al nuovo istituto della improcedibilità per decorso del tempo *ex art.* 344-*bis* c.p.p.); le nuove competenze attribuite (quali quelle relative al rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione per la decisione sulla competenza per territorio *ex art.* 24-*bis* c.p.p. o al ricorso *ex art.* 628-*bis* c.p.p. per eliminare gli effetti pregiudizievoli in violazione della CEDU e dei Protocolli addizionali alla medesima).

#### 4.1. *La cartolarizzazione del processo di legittimità*

La *Riforma Cartabia* ha elevato a regola generale il modello di giudizio previsto, in via di eccezione, dal vecchio art. 611 c.p.p. in materia di decisioni in Camera di consiglio non partecipata. Ciò è avvenuto attraverso una radicale modifica (*recte*, sostituzione) dell'art. 611 c.p.p. in attuazione delle direttive di cui all'art. 1, comma 13, lettera m), della legge-delega. Tale disposizione stabiliva che il legislatore delegato avrebbe dovuto prevedere la trattazione dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione «con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori», fatta salva (nei casi non contemplati dal previgente art. 611 c.p.p.) la possibilità per le “parti” di chiedere – o per la Corte di cassazione di disporre d'ufficio – la discussione orale in pubblica udienza o in Camera di consiglio partecipata. La stessa direttiva imponeva altresì di prevedere che la Corte di cassazione instauri “preventivamente” il contraddittorio nelle forme stabilite per la celebrazione dell'udienza «ove intenda dare al fatto una definizione giuridica diversa», al fine di evitare contrasti con le decisioni CEDU in punto di riqualificazione (sul punto è nota la saga delle decisioni che hanno preso il via dalla sentenza *Drassich contro Italia* del 2007).

Il legislatore delegato ha dato attuazione a dette direttive, prevedendo che la trattazione scritta, senza la partecipazione delle parti, costituisca il rito ordinario in cassazione. Si è limitata, cioè, in via di eccezione, la possibilità di trattazione orale in contraddittorio (su richiesta di parte o d'ufficio) ai soli casi di sentenze pronunciate nel dibattimento, o ai sensi dell'art. 442 c.p.p., e di procedimenti in camera di consiglio per i quali era prevista la trattazione nelle forme previste dall'art. 127 c.p.p. nonché, al fine di non disincentivare il ricorso al rito cartolare in appello, anche per i procedimenti trattati ai sensi del nuovo art. 598-*bis* c.p.p. che, in assenza di richiesta, si sarebbero altrimenti trattati in udienza pubblica.

È stata, dunque, stabilizzata la cartolarizzazione procedimentale prevista per il periodo emergenziale della pandemia, con ulteriori novità che sembrano averne accentuato i caratteri ispirati al principio della scrittura (così la *Relazione allo schema di decreto legislativo*, p. 269).

Ciò che rileva è l'estensione a tutti i procedimenti di un rito originariamente modellato su quelli "incidentali" ex art. 127 c.p.p. Nondimeno, nella stessa Relazione allo schema di decreto-legislativo, si era osservato che "[n]el giudizio dinanzi alla Suprema Corte [...] il giudizio camerale assume necessariamente cadenze diverse rispetto a quelle previste dall'art. 127 c.p.p., non potendosi comprimere eccessivamente i termini spettanti alle parti per esercitare il contraddittorio scritto" (cfr. Relazione p. 170). Peraltro, alla luce dei superiori rilievi, sembra possa argomentarsi che una scansione che prevede (all'art. 611, comma 1-ter; c.p.p.), a pena di decadenza, un termine di dieci giorni dall'avviso d'udienza per la richiesta di trattazione orale, finisca per comprimere pertinenti valutazioni della Procura generale e incidere sulla riserva di oralità che la legge comunque garantisce.

Un segnale del rischio di depotenziamento del ruolo della Procura generale nel giudizio penale in cassazione, conseguente all'operata cartolarizzazione, è rappresentato da una decisione (sentenza n. 8131 del 2023) secondo la quale il deposito tardivo delle conclusioni del Procuratore generale, ritualmente avvisato, non è causa di nullità neanche nel caso in cui avvenga dopo il decorso del termine stabilito per la presentazione delle conclusioni delle parti private, ma esime il giudice dall'obbligo di prenderle in esame. Si tratta di una decisione che, seppur resa in riferimento al giudizio cartolare d'appello celebrato nel vigore della disciplina emergenziale per il contenimento della pandemia da Covid-19, sembra contenere *in nuce* argomentazioni suscettibili di estensione e che, attraverso l'esonero dall'obbligo per il giudice di prendere in considerazione requisitorie scritte tardive, potrebbe attestare il principio secondo il quale la difficoltà di rispettare gli stretti termini imposti dal nuovo 611 c.p.p. si traduce nel rischio della legittimazione di un contraddittorio asimmetrico o eventuale di questo Ufficio (sul modello appunto di quanto avviene nei procedimenti incidentali).

In ogni caso, la scelta per la cartolarizzazione ripropone la controversa tematica relativa a significato e valore del principio di oralità in cassazione.

Il principio di oralità è infatti cosa diversa sia da quello dell'immediatezza rispetto alla prova (che vale per i soli giudizi di merito),

sia dalla stessa pubblicità dell'udienza (nel senso che la pubblicità implica oralità, ma non viceversa). Detto principio attiene, più strettamente, all'idea che solo l'interazione in presenza delle parti, in stretta consecuzione temporale rispetto alla decisione, possa garantire piena effettività al contraddittorio nella convinzione – tipicamente *adversary* e opposta alla logica inquisitoria – che la decisione qualitativamente migliore del giudice nasca da un contraddittorio effettivo delle parti, e che ciò valga anche per giudizi ad elevata connotazione tecnica, come quelli di cassazione. Per contro, la scrittura garantisce meglio la precisazione del perimetro delle questioni poste alla decisione della Corte, riaffermando, in un giudizio squisitamente tecnico, quale quello di legittimità, il principio di 'concentrazione' delle questioni di diritto essenziali per lo scrutinio del ricorso. Sicuramente, il metodo cartolare rappresenta, per l'Ufficio di Procura generale, un impegno notevole, spesso al limite della pratica possibilità per il carico dei ruoli di udienza, la cui distribuzione tra decisori e requirenti reca una sproporzione numerica di evidenza assoluta e indiscutibile. Ciò comporta, di necessità, una selezione delle questioni di maggior rilievo nomofilattico, o di particolare importanza legata alla specifica vicenda processuale, risultando tale selezione presupposto essenziale per fronteggiare carichi di lavoro altrimenti ingestibili, considerata la dotazione organica dell'ufficio stesso. Ciò, peraltro, nella necessità di coniugare qualità ed efficienza anche nella 'porzione' procedurale che, in sede di legittimità, conserva la trattazione orale. A tal fine occorre rimarcare come questo Ufficio – specie in procedimenti impegnativi e di notevole complessità – abbia utilmente sperimentato il deposito di memorie scritte su alcune questioni, accompagnato dalla "concentrazione" della discussione orale sui punti che meglio si prestano allo sviluppo del contraddittorio attraverso l'interazione delle parti in presenza all'udienza (e, dunque, in stretta contiguità con il momento della decisione). Si tratta di una modalità di procedere che, per assurgere a sistema, implicherebbe però una diversa scansione temporale del procedimento e un organico adeguato allo sforzo dell'attività requirente.

## 4.2. *L'improcedibilità per decorso del tempo*

La legge-delega n. 134 del 2021 (art. 2, comma 2, lettera *a*) ha introdotto l'art. 344-*bis* c.p.p. che prevede il nuovo meccanismo di improcedibilità dell'azione penale per la mancata definizione del giudizio di impugnazione – nel termine di due anni per l'appello e di un anno per il giudizio di cassazione –; termine che si applica anche al giudizio conseguente all'annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione (salva la formazione del giudicato parziale ai sensi dell'art. 624 c.p.p.).

L'idea sottostante al nuovo istituto è nota: separare e assegnare a due istituti diversi (prescrizione del reato e improcedibilità per mancato esaurimento del giudizio entro determinati termini) funzioni che un tempo erano tutte riportate alla prescrizione del reato e, segnatamente, quella (più sostanziale) a tutela del diritto all'oblio e quella (marcatamente processuale) a tutela del diritto alla ragionevole durata del processo. In tal senso essa si era fatta strada in dottrina, a partire dagli anni duemila, tanto da essere recepita anche nei testi di alcune Commissioni ministeriali di riforma (Riccio, Pisapia e, infine, Lattanzi). L'art. 344-*bis* c.p.p. prevede anche autonomi meccanismi di proroga di tale termine (comma 4) attraverso un provvedimento ricorribile in cassazione (comma 5) e sospensione degli stessi (comma 6).

La peculiarità di questo nuovo istituto non ne ha determinato un'univoca lettura giurisprudenziale, specie a fronte di eccezioni difensive di legittimità costituzionale della disciplina transitoria per contrasto con gli artt. 3, 25 e 111 Cost., nelle quali si è sottolineato come l'improcedibilità, pur risolvendosi nel mero arresto del corso del processo, finisca per assumere effetti sostanziali in quanto preclude la punibilità dei reati contestati. La giurisprudenza di legittimità (ordinanza n. 43883 del 2021) ha riconosciuto che, se «pur vero che la garanzia del principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.) nel suo complesso è destinata a coprire anche le implicazioni sostanziali delle norme processuali (in tal senso, Corte Cost. n. 278 del 2020)», non è manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale del regime transitorio in quanto funzionale al coordinamento con



la riforma della prescrizione (legge 9 gennaio 2019, n. 3, in materia di sospensione del termine di prescrizione nei giudizi di impugnazione), anch'essa applicabile ai reati commessi dal 1° gennaio 2020, essendo ragionevole la graduale introduzione dell'istituto per consentire un'adeguata organizzazione degli uffici giudiziari. In altre decisioni (n. 334 del 2022), è stata ritenuta la natura processuale dell'improcedibilità in considerazione, innanzitutto, della dichiarata finalità di perseguire la celere definizione dei processi di impugnazione, in ossequio al principio sancito nell'art. 111 della Cost. della loro ragionevole durata. Essa ben si concilia con il novellato art. 161-*bis* c.p. secondo cui il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado. Nel senso della natura processuale militerebbero anche la collocazione codicistica nell'ambito delle condizioni di procedibilità e le modalità operative del meccanismo estintivo previsto dalla disposizione in questione, in cui il superamento della forbice temporale predefinita dal legislatore, salvo eventuali proroghe, incide non sull'esistenza del reato, ma sulla possibilità di proseguire l'azione penale in quanto estinta.

D'altro canto, i connotati "ibridi" della "prescrizione del processo" vengono ostentati da alcuni tratti di disciplina comuni alla "prescrizione del reato", quale la sua rinunciabilità da parte dell'imputato e la previsione della sua inoperatività con riferimento ai reati per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti, oltre che dalla problematica relativa all'incidenza dell'inammissibilità dell'impugnazione sul loro maturare.

Peraltro, la questione dell'incidenza dell'inammissibilità dell'impugnazione sul rilievo dell'improcedibilità per decorso temporale sembra prescindere dall'opzione sulla natura giuridica dell'istituto, non potendosi comunque legittimare la prosecuzione di un processo anche nel caso di ricorso inammissibile, in quanto il mancato rispetto delle regole processuali da parte del ricorrente paralizza i poteri cognitivi del giudice, senza che ciò contrasti con l'equità o la razionalità del giusto processo. Come è stato osservato in dottrina, talune esplicite previsioni normative (quali gli artt. 573, comma 1-*bis*, e 578, comma 1-*bis*, c.p.p., inseriti dall'art. 33, lettere *a*) e *b*), d.lgs. n. 150 del 2022)

rafforzano la base logica di questa conclusione, posto che sia lo schema della proroga dei termini, sia la richiesta dell'imputato che il processo prosegua, sia il rinvio per la prosecuzione al giudice civile ai fini della decisione sugli effetti civili, nonché il trasferimento della pratica al procedimento di prevenzione ai fini della decisione sulla confisca (art. 578-ter c.p.p., inserito dall'art. 33, lettera c), d.lgs. cit.), sarebbero privi di senso logico, oltre che praticamente disfunzionali, se non fosse preliminarmente vagliata l'ammissibilità dell'atto impugnatorio.

Al di là delle difficoltà ermeneutiche derivanti dalla natura "ibrida" del nuovo istituto, gli aspetti di maggiore criticità sono rappresentati dal problematico rapporto che il nuovo istituto intrattiene con il principio di obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.*, giacché – come autorevolmente osservato in dottrina – «in regime di azione penale obbligatoria ... l'evaporazione del processo a reato non estinto è un'anomalia senza precedenti, una figura contraddittoria, inclassificabile...». Esula, ovviamente, dalle presenti riflessioni ogni considerazione sui vari progetti di riforma dell'istituto nelle sedi parlamentari.

#### *4.3. Il rinvio pregiudiziale per la decisione sulla competenza per territorio*

La *Riforma Cartabia* ha introdotto anche una serie di nuove competenze in capo alla Corte di cassazione volte alle facilitazioni ermeneutiche e operative del giudice di merito. Esempio, al riguardo, è il nuovo istituto del 'rinvio pregiudiziale' alla Corte di cassazione per la determinazione della competenza per territorio *ex art. 24-bis c.p.p.*, introdotto dall'art. 4, comma 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, attuativo dell'art.1, comma 13, lettera n), della legge-delega.

La norma ha previsto la possibilità, per il giudice chiamato ad individuare la competenza per territorio, di rimettere, d'ufficio o su istanza di parte, la relativa decisione alla Corte di cassazione, con effetto preclusivo per la parte che abbia proposto tempestivamente l'eccezione di incompetenza di riproporre la questione nel corso del procedimento. Il meccanismo del rinvio è modellato su quello della proposizione e della risoluzione dei conflitti di giurisdizione e competenza, di cui agli artt. 30 e 32 c.p.p., opportunamente adattato in

relazione alla specifica disciplina dell'incompetenza per territorio, ai termini per la proposizione della relativa eccezione e ai provvedimenti ed effetti conseguenti alla dichiarazione di incompetenza. Opportuno lo 'scollamento' – malgrado l'apparente infrazione del meccanismo legislativo – del legislatore delegato rispetto al criterio dettato dalla legge delega, che aveva indicato come la Corte, nel caso di dichiarazione di incompetenza del giudice rimettente, ordinasse essa stessa “la trasmissione degli atti al giudice competente”. Il legislatore delegato ha invece disposto che la trasmissione degli atti sia effettuata al pubblico ministero presso il giudice competente, soluzione necessitata dal rispetto delle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale (cfr. Corte cost. nn. 76 e 214 del 1993 e n. 70 del 1996).

Si tratta di una previsione che viene incontro a esigenze di semplificazione e celerità del procedimento, che evita il rischio (spesso manifestatosi in passato) di esporre l'intero procedimento a regressioni solo nel momento in cui la Corte di cassazione intervenga sulla questione, dopo molti anni. Indubbio, dunque, il vantaggio di sistema che compensa ampiamente il sovraccarico cognitivo conseguente, specie se, come auspicato dalla *Commissione Lattanzi*, esso si accompagna all'idea di adeguatamente “responsabilizzare il giudice di merito”. La giurisprudenza di legittimità ha già affermato che il giudice, ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale, deve compiere una preliminare deliberazione di non manifesta infondatezza della questione di competenza per territorio, così da prospettare l'impossibilità di risolverla mediante l'utilizzo degli ordinari strumenti normativi (n. 20612 del 2023) ovvero a compiere una preliminare deliberazione sulla “serietà della questione” (n. 41594 del 2023).

Tuttavia, nella giurisprudenza di legittimità applicativa dell'istituto, si è manifestata una difficoltà connessa alla perimetrazione della cognizione della Corte di cassazione, che esclude valutazioni di merito. Si è così affermato che il giudice investito della questione o che intenda rilevarla *ex officio* sia tenuto, ai fini dell'ammissibilità del rinvio, a motivare la propria determinazione, individuando tutti gli elementi concreti che rilevano ai fini della determinazione della competenza, non potendo devolversi al giudice di legittimità questioni che attengono alla ricostruzione di fatti, anche processuali (n. 31809

del 2023), richiedendo addirittura che il giudice di merito operi una motivata selezione degli atti da trasmettere alla Corte di cassazione (n. 43304 del 2023).

#### 4.4. *Il ricorso ex art. 628-bis c.p.p.*

Ulteriori competenze e modifiche normative di rimedi preesistenti attivabili nel giudizio di cassazione riguardano l'esecuzione delle sentenze della Corte EDU. Esse rispondono all'esigenza di contenimento di sforzi ermeneutici e, al contempo, di deflazione. La spinta riformatrice origina, sul punto, dalla necessità di individuazione di uno strumento processuale finalizzato alla "riapertura" del procedimento penale definito irrevocabilmente, così da poter dare seguito all'attuazione della sentenza della Corte EDU che abbia accertato una violazione della Convenzione: problema, questo, risalente e che aveva dato luogo a sforzi ermeneutici e a interventi della Corte costituzionale, che non potevano però offrire una soluzione sistematica coerente, in quanto comportante scelte discrezionali di stretta competenza del legislatore. Infatti, come noto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 113 del 2011 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva tra i casi di revisione quello finalizzato a conseguire la riapertura del processo, che fosse necessaria per conformarsi a una sentenza della Corte EDU. D'altro canto, simile intervento del giudice delle leggi non copriva i casi in cui, per rimediare alla violazione accertata in sede convenzionale, non era necessaria la riapertura del processo di cognizione, ma occorreva piuttosto incidere sul titolo esecutivo, ciò che aveva portato a ritenere che, in tali ipotesi, il rimedio esperibile fosse il procedimento di esecuzione.

Per dare una risposta coerente e sistematica al problema – fonte di un contenzioso e di una giurisprudenza estremamente instabile – si è così giunti all'introduzione dell'art. 628-*bis* c.p.p. (inserito in un apposito Titolo III-*bis* del Libro IX sulle impugnazioni dall'art. 36 del d.lgs. n. 150 del 2022).

Peraltro, la precisa procedimentalizzazione del rimedio si caratterizza per i contenuti "aperti" del suo esito di eventuale accoglimento,

posto che viene prevista un'ampia possibilità per la Corte di adottare “i provvedimenti necessari per eliminare gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla violazione accertata dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo”.

L'apertura di tali contenuti risulta comunque orientata esclusivamente – come opportunamente precisato da una delle prime pronunce applicative: n. 39801 del 2023 – alla rimozione degli effetti di una sentenza di condanna o di un decreto penale che, pur in violazione della CEDU, sarebbero altrimenti intangibili per il loro passaggio in giudicato. Proprio in tale decisione – seppure in un *obiter dictum* (posto che nella specie il ricorso era inammissibile in quanto avente ad oggetto provvedimenti del magistrato di sorveglianza adottati *rebus sic stantibus*) – si esemplificano le possibilità di determinazione contenutistica offerti dalla nuova disposizione. In particolare, in presenza di un provvedimento irrevocabile al quale si è pervenuti in violazione di uno dei diritti fondamentali assicurati dalla CEDU o dai Protocolli addizionali secondo l'applicazione offertane dalla Corte di Strasburgo, e in assenza di altri rimedi, è possibile proporre una richiesta che, diversamente dall'istanza di revisione, non è finalizzata esclusivamente all'immediato proscioglimento, ma può essere volta alla mera riapertura del processo (come nel caso di cui al comma 8, nel quale l'accertata violazione riguarda la garanzia della partecipazione al processo, ovvero possibili violazioni convenzionali che abbiano inciso sull'assunzione della prova), cui la Corte di cassazione può provvedere, con la salvaguardia degli atti non viziati (ultima parte del comma 5) e con nuovo decorso dei termini di prescrizione dalla ripresa del processo (comma 6). Altrimenti, potrebbe essere necessario rimediare alla violazione trasmettendo gli atti al giudice dell'esecuzione (quando, ad esempio, la violazione convenzionale abbia inciso sul titolo ovvero sulla specie o sulla quantità della pena irrogata).

Questi interventi normativi – al pari dei rimedi restitutori previsti dall'art. 629-*bis* c.p.p. rimessi alla Corte d'appello nei casi di procedimento in assenza – pur comportando un sovraccarico cognitivo per uffici giudiziari con organici già al limite delle possibilità, paiono peraltro giustificarsi in termini di facilitazioni di sistema e di minor

sforzo ermeneutico richiesto per la soluzione di questioni derivanti dall'impatto del diritto sovranazionale nell'ordinamento interno.

La Procura generale si è immediatamente dovuta confrontare con l'istituto di nuovo conio e, in occasione dei due procedimenti introdotti con ricorso *ex art. 628-bis* c.p.p. nel corso dell'anno, ha ritenuto necessario definirne l'ambito di operatività, in considerazione dell'impatto che (anche in prospettiva futura) il tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU può avere sul giudicato e di ciò che ne consegue in termini di salvaguardia del principio della certezza del diritto.

In un caso trattato dalla Quinta Sezione nell'udienza del 12 ottobre 2023, l'Ufficio è stato chiamato a esprimersi sul rimedio della c.d. revisione europea a seguito di un ricorso presentato da una condannata per calunnia, che aveva chiesto la revoca della sentenza definitiva di condanna pronunciata nei suoi confronti. Invero, la Corte EDU in data 24 gennaio 2019, adita dalla ricorrente, aveva condannato l'Italia per la violazione dell'art. 6, §§ 1 e 3 della Convenzione, commessa proprio nell'ambito del procedimento per il quale la stessa era stata condannata a tre anni di reclusione. In tale contesto l'Ufficio di Procura generale, al fine di valutare l'ammissibilità e la fondatezza dell'istanza avanzata dalla difesa, ha ritenuto opportuno definire preliminarmente l'ambito applicativo del rimedio esperito e la *ratio* dell'istituto. Si è così intervenuti, mediante requisitoria scritta, osservando che proprio in ragione della collocazione topografica del nuovo titolo III-*bis*, il rimedio di nuovo conio deve essere catalogato come mezzo d'impugnazione straordinario, in quanto inerente a una sentenza o a un decreto penale di condanna definitivi, cui ha fatto seguito l'accoglimento, in via anch'essa definitiva, da parte della Corte EDU. È stata, altresì, sottolineata la specificità del rimedio, completamente distinto dagli altri mezzi d'impugnazione e, in particolare, dalla revisione, finalizzata al proscioglimento dell'imputato in presenza dei presupposti individuati dall'art. 630 c.p.p. Si è, quindi, evidenziato come, per oltre vent'anni – dalla Raccomandazione del 19 gennaio 2000, R(2000)2, con la quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva sollecitato gli Stati membri a disciplinare la riapertura del procedimento in caso di condanna della Corte di Strasburgo – il nostro Paese aveva affidato alla sola giurisprudenza, come già sopra notato, l'attuazione di tali principi.

Si è, quindi, ritenuto che tale ‘nuovo’ rimedio debba essere considerato una “vera e propria impugnazione”, che affida “la trasposizione del *dictum* internazionale nell’ordinamento interno” al giudice della nomofilachia, chiamato a verificare la sussistenza dei presupposti per la *restitutio in integrum* e ad adottare i provvedimenti necessari per eliminare gli effetti pregiudizievoli della violazione convenzionale accertata in sede europea (*amplius*, v. Commissione di studio Lattanzi, Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435, 24 maggio 2021).

Tali riflessioni, si è scritto, sono, invero, strettamente connesse con il principio dell’intangibilità del giudicato, istituto teso a preservare la certezza del diritto e a porre un limite alla perpetuazione dei giudizi, anche sotto il profilo della rinnovazione del processo a seguito di impugnazioni straordinarie.

La Procura generale si è detta consapevole del fatto che la stabilità delle decisioni giudiziarie non rappresenta un valore “assoluto”, posto che sono diverse le ipotesi di «flessione dell’intangibilità del giudicato, sul cui valore costituzionale prevalgono [...] altri valori, ai quali il legislatore assicura un primato» (S.U., n. 18821 del 2014). In dottrina si è osservato che, in un certo senso, il giudicato è divenuto in realtà una sorta di “mito”, poiché vi è certezza del diritto soltanto fintanto e dove vi è garanzia dei diritti.

È stata, quindi, rappresentata l’esigenza di assicurare un ragionevole bilanciamento tra diritti assoluti nazionali e sovranazionali e il giudicato, istituto posto a presidio della certezza del diritto, laddove venga accertata dalla Corte EDU la violazione di norme convenzionali o dei Protocolli da parte dello Stato convenuto. Si è, così, concluso che proprio in quest’ottica di attuazione di un equo bilanciamento tra istanze di giustizia e certezza del diritto, il rimedio straordinario introdotto dalla *Riforma Cartabia* lascia al giudice nazionale un congruo margine di discrezionalità.

Altro requisito di ammissibilità è stato individuato nella “indicazione specifica delle ragioni che giustificano la richiesta”: nella requisitoria si è osservato che la generica formulazione della previsione induce a ritenere che essa si sostanzia nella precisazione di tutti gli elementi utili ad ottenere l’invocata revoca della sentenza di condanna,

la riapertura del procedimento, l'adozione dei provvedimenti necessari a eliminare gli effetti pregiudizievoli della violazione accertata dalla CEDU.

Ritenuta l'ammissibilità del ricorso, si è proceduto a valutarne la fondatezza, sulla base delle regole stabilite dal quinto comma dell'art. 628-*bis* c.p.p., dovendo il giudice di legittimità valutare l'"effettiva incidenza" che la violazione della Convenzione ha prodotto sulla condanna" (come peraltro evidenziato nel parere del CSM del 21 settembre 2022); dunque, non è sufficiente lamentare una violazione della Convenzione ai fini della proposizione del ricorso, ma occorre che la stessa risulti decisiva ai fini della condanna (parere CSM cit.).

Lo schema recepito dal legislatore, ha sottolineato la Procura generale, comporta, in buona sostanza, che non tutte le violazioni possono condurre alla riapertura del processo penale o alla revoca di una sentenza coperta da giudicato, ma soltanto quelle che abbiano inciso sulla sentenza interna di condanna in modo tale da porsi in contrasto con il merito della Convenzione (violazioni di natura sostanziale) o da generare dubbi sull'accertamento processuale (violazioni di natura processuale: cfr. Raccomandazione Rec(2000)2 del Comitato dei Ministri: "b) *the violation found is based on procedural errors or shortcomings of such gravity that a serious doubt is cast on the outcome of the domestic proceedings complained of*").

In questo schema, dunque, il giudice nazionale, che pure non ha margini di apprezzamento sull'esistenza della violazione rilevata dal giudice europeo, è competente a decidere circa la gravità e l'incidenza di detta violazione sul procedimento penale: si tratta di valutare, in altri termini, se e in che misura l'accertata violazione abbia "condizionato" la decisione, al fine di adottare, eventualmente, i provvedimenti idonei a rimuovere gli effetti pregiudizievoli che ne sono conseguiti.

Questo Ufficio ha, pertanto, osservato che, se l'obbligo dello Stato soccombente è quello di "conformarsi alle sentenze definitive della Corte" e se l'istituto di nuovo conio nasce proprio per offrire, al ricorrente vittorioso, uno strumento "interno" che renda effettiva l'anzidetta "conformazione", è il contenuto stesso del *decisum* della Corte EDU che deve essere valutato nel caso concreto e che, nella specie,



consente di escludere che le accertate violazioni necessitino di ulteriori iniziative “ripristinatorie” da parte dello Stato italiano.

La Corte, difformemente dalla richiesta della Procura generale, ha accolto il ricorso annullando con rinvio la pronuncia di condanna (vedi sentenza n. 47183 del 2023). La sentenza, dopo aver esaminato i rimedi definitivi, ha preso atto della violazione accertata dalla Corte EDU e, valutato il caso concreto, ne ha delimitato gli ambiti e deciso di optare per la revoca di alcune sentenze nella parte in cui hanno determinato il passaggio in giudicato della condanna per calunnia e della sua previsione circostanziale e per l’annullamento con rinvio di altra.

Del secondo procedimento (primo in ordine cronologico) già si è sopra accennato. In esso, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 39801, depositata il 2 ottobre 2023, ha condiviso l’impianto argomentativo della Procura generale affermando il principio di diritto secondo cui l’istituto di cui all’art. 628-*bis* c.p.p. è inapplicabile a un provvedimento di competenza del Tribunale di Sorveglianza.

## 5. Il canone dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”

È opportuno dare conto della posizione della Procura generale nell’interpretazione e applicazione della regola di giudizio dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”, sovente invocata, nei giudizi di legittimità, per sollecitare una non consentita rivalutazione del merito. La questione è stata, in particolare, affrontata nel processo, mediaticamente noto come *trattativa Stato-mafia*, concernente la fattispecie di violenza o minaccia a un Corpo politico, previsto dall’art. 338 c.p., oggetto della decisione resa dalla Sesta Sezione, n. 45506 del 2023.

In particolare, con due memorie, nonché in sede di discussione, la Procura generale, nel ribadire il principio affermato dalle Sezioni Unite, secondo cui la violazione del richiamato canone è suscettibile di sindacato di legittimità soltanto nell’ambito del vizio di motivazione (S.U, n. 29541 del 2020), ha ravvisato una violazione della regola c.d. BARD (*Beyond Any Reasonable Doubt*) con specifico riferimento alla

prova della “veicolazione” all’organo costituzionale (il Governo) della minaccia proveniente dai vertici della mafia.

Concentrando l’attenzione sulla prova logica dell’ascrivibilità di una condotta a un soggetto – prova ottenuta mediante l’esclusione, al di là di ogni ragionevole dubbio, della possibilità che la stessa condotta sia stata effettuata da un terzo – si è infatti sostenuto che la confutazione di spiegazioni alternative di un fatto non può supplire alla mancanza di prova positiva del fatto medesimo.

In accordo con le conclusioni e le argomentazioni della Procura, la Corte di cassazione ha ravvisato la violazione del canone dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”, sia come regola di giudizio che conforma la valutazione degli indizi, sia quale metodo di accertamento del fatto: sotto il profilo della regola di giudizio, infatti, è stata censurata l’inferenza, da un unico fatto noto, di due fatti ignoti posti in rapporto di derivazione (che, nel caso di specie, avrebbero dovuto dar corpo probatorio alla ‘veicolazione’ della minaccia al Governo); sotto il profilo del metodo di accertamento del fatto, è stata censurata la verifica probatoria incompleta, rispetto, in particolare, ad alcuni significativi elementi di prova astrattamente idonei a disarticolare la ricostruzione dei fatti accolta.

Appare significativo evidenziare che analoga concordanza è stata espressa, altresì, sulla “elefantiasi” delle motivazioni di merito, prive di una reale opera di selezione dei fatti rilevanti per la prova dell’imputazione (pagina 3 della memoria della Procura generale del 14 aprile 2023), carattere che, lungi dal chiarire le ragioni della decisione, ha contribuito a offuscarle, rendendo le linee argomentative di difficile identificazione e interpretazione (pagina 72 della sentenza della Corte di cassazione).

## **6. Le problematiche normative e giurisprudenziali in tema di intercettazioni**

In un contesto normativo il cui tratto costante è la continua evoluzione, merita una riflessione la (ulteriore) riforma in materia di intercettazioni, disciplina da ultimo modificata dal decreto-legge n.

105 del 2023 (convertito con modifiche) e le sentenze delle Corti EDU e costituzionale sull'uso del materiale acquisito tramite *chat*.

Si tratta di profili essenziali per intuibili ragioni: per l'incidenza del mezzo sull'efficacia investigativa; per una necessaria perimetrazione dei confini di legittima acquisizione dei dati inerenti alle conversazioni e per il necessario adeguamento del sistema nazionale agli standard di legalità sovranazionali. I paragrafi che seguono provano a ripercorrere proprio tale sviluppo normativo, con lo scopo di evidenziarne le novità e precisarne gli àmbiti applicativi.

### *6.1. Le novità normative: il decreto-legge del 10 agosto 2023, n. 105*

L'art. 1, comma 1, del decreto-legge del 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla legge del 9 ottobre 2023, n. 137, ha chiarito l'area operativa delle disposizioni di cui all'art. 13 del decreto-legge del 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge del 12 luglio 1991, n. 203. Si tratta di norme che ammettono condizioni meno stringenti per l'autorizzazione e la proroga delle intercettazioni per lo svolgimento delle indagini in relazione a un delitto di criminalità organizzata o di minaccia col mezzo del telefono, oltre che diversi limiti di durata delle captazioni. È stato stabilito che tali norme «si applicano anche nei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli artt. 452-*quaterdecies* e 630 c.p. ovvero commessi con finalità di terrorismo o avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. o al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo».

Come è noto, il legislatore è intervenuto più volte al fine di delimitare il perimetro di un trattamento processuale differenziato per i delitti di criminalità organizzata, senza però fornire una definizione normativa di tali reati. Per questa ragione sono state adottate, in ambito giurisprudenziale, espressioni descrittive prese a prestito dalla dottrina e dal linguaggio giornalistico, quali “doppio binario” o “strategia processuale differenziata”, le quali, seppur utili per descrivere le conseguenze processuali del fenomeno criminale, sono risultate insufficienti per circoscrivere l'area operativa delle singole

disposizioni normative che fanno riferimento ai delitti di “criminalità organizzata”.

Proprio tale genericità della definizione ha tuttavia implicato, nel corso degli anni, scarsa denotazione di oggetto, con il radicamento, nella giurisprudenza di legittimità, di due orientamenti: uno di tipo “estensivo”, secondo il quale l’espressione “criminalità organizzata” fosse riferibile a tutte le attività criminose, indistintamente considerate, poste in essere da una pluralità di soggetti costituitisi in apparato organizzativo (*ex multis* S.U. n. 32 del 2001); l’altro, più restrittivo, secondo il quale per criminalità organizzata dovessero intendersi tutte le fattispecie ricomprese nell’elenco contenuto nell’art. 407, comma 2, lettera *a*), nell’art. 372, comma 1-*bis*, o nell’art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. (n. 6195 del 1995; n. 46963 del 2003).

A cercare di portare chiarezza è intervenuto il massimo consesso della Corte di legittimità (n. 17706 del 2005), che – pur occupandosi indirettamente della questione a proposito dell’inapplicabilità della sospensione dei termini nel periodo feriale per i delitti di criminalità organizzata – ha ritenuto che anche le condotte descritte nell’art. 416 c.p. dovessero rientrare nel generale divieto di sospensione termini, perché relative a ‘organizzazioni criminali’. Concetto sviluppato, e meglio descritto, nell’arresto giurisprudenziale di un lustro successivo (S.U. n. 37501 del 2010, Rv. 247994), secondo cui il concetto di criminalità organizzata, evocato dall’art. 2, comma secondo, della legge n. 742 del 1969, «pur se desunto da “catalogazioni” normative (ad es., artt. 407 comma 2, lett. *a*), 372 comma 1-*bis*, 51 comma 3-*bis* c.p.p.), debba intendersi riferito a ogni delitto associativo, correlato alle attività criminose più diverse, ideate “da una pluralità di soggetti” che, a tal fine, “abbiano costituito un apparato organizzativo”».

Nella stessa prospettiva, pertanto, è stato in seguito affermato che «per reati di criminalità organizzata devono intendersi non solo quelli elencati nell’art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., ma anche quelli comunque facenti capo a un’associazione per delinquere, *ex art.* 416 c.p., correlata alle attività criminose più diverse, con esclusione del mero concorso di persone nel reato» (S.U. n. 26889 del 2016). Tra i reati elencati nell’art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. vi sono anche «i delitti

commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416 *bis* ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo». Anche a questi, pertanto, secondo l'orientamento giurisprudenziale illustrato, si applicano le disposizioni di cui all'art. 13 del decreto-legge del 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge del 12 luglio 1991, n. 203, non essendo sempre necessario a tale fine ravvisare la gravità indiziaria di un delitto di natura associativa.

Tale principio è stato tuttavia messo in discussione da una recente decisione (n. 34895 del 2022), secondo la quale, per delitti di “criminalità organizzata” di cui all'art. 13, decreto-legge del 13 maggio 1991 n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge del 12 luglio 1991, n. 203, devono intendersi tutti i reati di tipo associativo, anche comuni, correlati ad attività criminose più diverse.

Questa sentenza, anche in forza di una diversa interpretazione della decisione delle Sezioni Unite dapprima illustrata, e fondandosi su alcuni passaggi di altra pronuncia del massimo consesso riportati in motivazione (n. 26889 del 2016), ha ritenuto come, per integrare la nozione di delitti di “criminalità organizzata”, sia indefettibile la contestazione di una fattispecie associativa, anche comune, non essendo sufficiente che il reato per il quale si procede sia contenuto nell'elenco dell'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p. Secondo tale impostazione, pertanto, la disciplina ‘speciale’ delle intercettazioni non troverebbe applicazione nel caso di reati monosoggettivi o realizzati in concorso, per quanto commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dal suddetto articolo.

Com'è intuitivo, tale interpretazione avrebbe comportato una consistente riduzione dell'area definitoria dei “delitti di criminalità organizzata”, imponendo una sensibile contrazione nella possibile applicazione del citato articolo 13 e l'inutilizzabilità di tutto il materiale probatorio acquisito sulla base della consolidata e cristallizzata interpretazione di tale norma processuale, secondo quanto sopra detto.

Da qui, l'intervento del legislatore che, con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2023, ha optato per la pregressa opzione inter-

pretativa offerta dal diritto vivente: il regime delle intercettazioni derogatorio della disciplina di cui all'art. 266 e ss. c.p.p. previsto dall'art. 13 cit. è applicabile, oltre che ai reati associativi, anche ai reati monosoggettivi indicati all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., nominativamente (artt. 630 e 452-*quaterdecies* c.p.) o perché aggravati dal metodo mafioso, dalla finalità di agevolare un'associazione mafiosa o commessi con finalità di terrorismo.

Un residuo profilo di incertezza della disposizione illustrata, all'indomani della sua emanazione, ha riguardato il regime di utilizzabilità delle intercettazioni disposte in procedimenti pendenti nei quali, prima dell'entrata in vigore della disposizione, fossero state effettuate intercettazioni sulla base della disciplina di cui all'art. 13 del d.l. n. 152 del 1991. Invero, l'utilizzazione di tale materiale risultava funzionale alla qualificazione dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2023 quale norma meramente interpretativa o ricognitiva del significato "originario" dell'articolo stesso. Il tema, invero, è stato affrontato dal legislatore con la previsione dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 105 del 2023, secondo cui "la disposizione del comma 1 si applica anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto". Con questa norma, il legislatore ha inteso regolare le intercettazioni in corso o già effettuate alla data di entrata in vigore del decreto-legge, disponendo che i presupposti applicativi e l'utilizzabilità dei loro risultati debba essere vagliata alla stregua dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2023. Lo si evince dallo stesso *Dossier* del Servizio Studi del Senato del 6 settembre 2023 nel quale è stato rilevato che «[...] la disposizione in esame, prevedendo che tale nuova disciplina si applichi anche ai procedimenti in corso, non specifica in quale fase tali procedimenti debbano trovarsi affinché essa possa trovare applicazione, e cioè se essa, ad esempio, trovi applicazione solo per i procedimenti in cui non sia ancora stata chiesta l'autorizzazione allo svolgimento di intercettazioni o per quelli nei quali non si sia ancora deciso sulla utilizzabilità del materiale probatorio acquisito», essendo stata pertanto sottolineata l'opportunità di un chiarimento normativo in materia. La questione non risultava di scarsa importanza, tanto che parte della dottrina ha rimarcato come, nel caso in cui si riconoscesse alla norma di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2023 portata innovativa, l'applicazione della disposizione

alle intercettazioni autorizzate prima della sua introduzione, con effetto “sanante” dell’attività già compiuta – come sembra consentire l’art. 1, comma 2, del predetto decreto-legge – implicherebbe una retroattività della norma processuale ritenuta di “dubbia compatibilità con l’art. 15 Cost. e l’art. 8 CEDU”. Le riflessioni sul punto portano a soluzioni contrastanti in quanto la connotazione dell’art. 1, comma 2, del d.l. n. 105 del 2023, come “disposizione transitoria”, dovrebbe indurre a ritenere come ‘innovativa’ la disposizione contenuta nel comma precedente. Diversamente, pur in difetto di riscontri, il tenore testuale della disposizione lascerebbe propendere per la qualificazione dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 105 del 2023 in termini di norma di interpretazione autentica sulla base tanto della *occasio legis* – da individuarsi in una situazione di incertezza interpretativa in ordine all’esatto ambito di applicabilità dell’art. 13 del d.l. n. 152 del 1991 – quanto dalla delimitazione del perimetro operativo della disciplina derogatoria delle norme sulle intercettazioni di cui all’art. 266 e ss. c.p.p., coincidente con il dettato delle Sezioni Unite.

La portata interpretativa della disposizione è stata tuttavia ritenuta coerente con l’intero assetto normativo – sulla conforme tesi prospettata da questo ufficio – dai primi arresti della giurisprudenza di legittimità. In una recentissima decisione, la Corte di cassazione (n. 47643 del 2023) evidenzia la ‘piena coerenza’ di questa soluzione con il tenore di altre disposizioni codicistiche e ne desume il fondamento anche da queste ultime (si fa riferimento all’art. 54-ter c.p.p. che disciplina il potere della Procura generale della Corte di cassazione di dirimere i contrasti tra pubblici ministeri; all’art. 371-bis, c.p.p. che, disciplinando l’attività di coordinamento del Procuratore Antimafia e Antiterrorismo, precisa che questi esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i delitti indicati nell’art. 51, comma 3-bis e comma 3-quater, c.p.p.). La prospettiva adottata dirime il problema sopra accennato: in quanto di natura interpretativa, la disposizione di cui all’art. 1, comma 2, del d.l. n. 105 del 2023 assume di per sé efficacia retroattiva. La norma, pertanto, si limiterebbe a ribadire il criterio regolatore della successione nel tempo di norme processuali, espresso dal tradizionale principio *tempus regit actum*.

## 6.2. *Ulteriori modifiche della disciplina delle intercettazioni*

Con la legge di conversione (n. 137 del 2023) del decreto-legge n. 105 del 2023, sono state introdotte ulteriori significative modifiche alla disciplina delle intercettazioni.

L'art. 1, comma 2-*bis*, dell'art. 1 del d.l. citato, modificando l'art. 267 c.p.p., ha previsto che il decreto-legge che autorizza l'intercettazione tra presenti per mezzo dell'inserimento di captatore informatico su dispositivo elettronico portatile, non debba più solo "indicare" le specifiche ragioni per l'utilizzo di tale mezzo di ricerca della prova, ma le debba esporre "con autonoma valutazione". Tali ragioni, inoltre, non devono più essere soltanto "necessarie", ma devono risultare tali "in concreto".

Il legislatore ha quindi ipotizzato che, per l'uso di uno strumento così invasivo, sia necessaria una motivazione 'rafforzata' da parte del g.i.p., il quale è tenuto a dare adeguato conto, nel rispetto del principio di proporzionalità, del bilanciamento in concreto operato tra diritti costituzionali confliggenti. Si è passati, quindi, da un mero obbligo per il giudice di 'indicare' le ragioni che rendono necessario il ricorso a tale strumento, all'esposizione di esse «con autonoma valutazione», escludendo la possibilità del richiamo alla richiesta dal pubblico ministero, in uno con il riferimento alle ragioni che rendono 'in concreto' tale strumento necessario alle indagini.

Sottesa alla riforma vi è la considerazione che tali forme captative costituiscano l'*extrema ratio*, tanto che la dottrina è giunta ad affermare che possono essere autorizzate dal giudice solo quando tutti gli altri strumenti cognitivi – tra cui le tradizionali intercettazioni – non sono in grado di soddisfare le esigenze investigative del caso concreto.

L'art. 1, comma 2-*ter*, lettera a), del d.l. citato, ha riformulato, inoltre, l'art. 268, comma 2, c.p.p., stabilendo che «nel verbale (delle operazioni di intercettazioni) è trascritto, anche sommariamente, soltanto il contenuto delle comunicazioni intercettate rilevante ai fini delle indagini, anche a favore della persona sottoposta ad indagine. Il contenuto non rilevante ai fini delle indagini non è trascritto neppure sommariamente e nessuna menzione ne viene riportata nei verbali e



nelle annotazioni della polizia giudiziaria, nei quali è apposta l'espressa dicitura: "La conversazione omessa non è utile alle indagini".

La lettera *b*) dello stesso articolo, ancora, ha riformato l'art. 268, comma 2-*bis*, c.p.p., prevedendo che «Il pubblico ministero dà indicazioni e vigila affinché i verbali siano redatti in conformità a quanto previsto dal comma 2 e negli stessi non siano riportate espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano fatti e circostanze afferenti alla vita privata degli interlocutori, salvo che risultino rilevanti ai fini delle indagini».

All'esito di un lungo percorso riformatore (vedi il d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, la cui efficacia è stata via via differita, per poi essere rivisitata con il d.l. del 30 dicembre 2019, n. 161, conv. con modifiche nella legge del 28 febbraio 2020, n. 7), si era giunti ad una disciplina regolatoria delle intercettazioni che rimetteva al pubblico ministero la facoltà di selezione dei risultati, tenuto anche a dare indicazioni e a vigilare affinché nei verbali non fossero riportate espressioni lesive della reputazione delle persone o che riguardino dati personali definiti sensibili dalla legge, salvo che queste ultime fossero risultate rilevanti ai fini delle indagini.

Ad oggi, secondo quanto appena osservato, tale facoltà è rimessa alla polizia giudiziaria, che non deve far menzione del contenuto delle intercettazioni non ritenute rilevanti ai fini delle indagini, impedendo all'autorità giudiziaria qualsiasi vaglio oggettivo sul contenuto.

In realtà, al netto delle difficoltà operative sul contenuto delle indicazioni che l'ufficio di Procura doveva fornire alla Polizia giudiziaria (nonché sulle forme e sui tempi della vigilanza), la pregressa formulazione della norma appariva idonea a contemperare la riservatezza con le esigenze investigative e con la tutela del diritto di difesa. L'innesto riformatore sollecita anche un dubbio (e una riflessione) circa la possibile lesione del diritto di difesa: è da chiedersi se la difesa, al pari del p.m., debba 'sottostare' alla cernita delle intercettazioni operate dalla polizia giudiziaria in fase investigativa o se l'ascolto delle intercettazioni (regolamentazione rimasta invariata) può permetterle di dissentire da tale scelta.

La risposta non può che essere netta: appare di tutta evidenza l'ampia facoltà della difesa di accedere a tutto il materiale intercettativo. Ciò che tuttavia lascia residuare un dubbio ulteriore, è relativo ai poteri del p.m.: essi paiono del tutto dimidiati, in valore assoluto, poiché la nuova disposizione, al più, impone al p.m. un ascolto 'diretto' (senza, cioè, possibilità di trascrizione) delle intercettazioni non ritenute rilevanti dalla polizia giudiziaria (attività, in concreto, del tutto astratta se non impossibile per il p.m.). D'altra parte, la precedente formula, che prevedeva un potere/dovere di vigilanza sulla tenuta dei brogliacci e sul contenuto dei verbali, oggi viene sostituita con una formula generale: verificare che non siano trascritte conversazioni inerenti a «fatti e circostanze afferenti alla vita privata degli interlocutori».

Si può, quindi, concludere che la notevole limitazione delle conversazioni che, quanto meno in modo sommario, possono essere riportate nel brogliaccio di ascolto, suscita diverse incertezze. Innanzitutto, perché la selezione del materiale rilevante "ai fini delle indagini" tende a essere demandata in particolar modo [esclusivamente?] alla polizia giudiziaria, con facoltà del pubblico ministero di ascoltare le conversazioni (tutte) per eventualmente recuperare quelle il cui contenuto non è stato trascritto neppure sommariamente dall'organo delegato all'ascolto, benché forse utile ai fini di indagine. Inoltre, la difesa, dinanzi alla mancata trascrizione di un gran numero di conversazioni, dovrebbe procedere a un ascolto generalizzato delle tracce audio al fine di verificare se non siano state riportate conversazioni utili per il proprio assistito, non potendo contare sulla lettura di brogliacci di ascolto.

### 6.3. *L'utilizzo delle intercettazioni nei 'procedimenti diversi'*

L'art. 1, comma 2-*quater*, lettera a), del d.l. citato ha riformato anche l'art. 270, comma 1, c.p.p., che regola l'utilizzazione dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi, ha eliminato dal testo della norma le seguenti parole: «e dei reati di cui all'articolo 266, comma 1». Tale disposizione normativa è dotata anche di una disciplina transitoria in quanto l'art. 1, comma 2-*quinquies*, prevede che «La disposizione di cui al comma 2-*quater* si applica ai procedimenti

iscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

L'uso delle intercettazioni in altri procedimenti è materia dibattuta da tempo e non può sottacersi che la riforma del 2023 si pone in contrasto con l'ultimo intervento del legislatore, ma in linea con l'interpretazione maggiormente restrittiva data alla 'vecchia' formulazione dell'art. 270 c.p.p. dalla consolidata giurisprudenza. Invero, le Sezioni Unite della Corte di cassazione (n. 51 del 2020) hanno affermato che il divieto di cui all'art. 270 c.p.p. di utilizzazione dei risultati delle captazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali le stesse siano state autorizzate – salvo che risultino indispensabili per l'accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza – non opera con riferimento agli esiti relativi ai soli reati che risultino connessi, *ex art. 12 c.p.p.*, a quelli in relazione ai quali l'autorizzazione era stata *ab origine* disposta, sempreché rientrino nei limiti di ammissibilità previsti dall'art. 266 c.p.p.. Secondo tale decisione, la sussistenza di un legame sostanziale, qualificabile come connessione *ex art. 12 c.p.p.*, tra il fatto-reato oggetto del decreto autorizzativo delle intercettazioni e quello emerso dagli ascolti permette di ravvisare una coincidenza almeno parziale della regiudicanda. I procedimenti, pertanto, non possono essere considerati diversi e l'autorizzazione allo svolgimento delle captazioni "copre" anche il fatto-reato scoperto in forza degli ascolti, essendo così garantito il rispetto della libertà di comunicare prevista dall'art. 15 Cost., che può essere limitata solo da un atto motivato dell'autorità giudiziaria.

È anche noto come, immediatamente dopo il deposito della sentenza illustrata, il legislatore sia intervenuto sul tema in occasione della complessiva riforma della disciplina delle intercettazioni, laddove il d.l. del 30 dicembre 2019, n. 161, convertito con modificazioni in legge del 28 febbraio 2020, n. 7, ha modificato l'art. 270, comma 1, c.p.p., prevedendo due distinte deroghe al divieto di utilizzazione dei risultati delle captazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali sono stati disposti. La prima ricalcava la disciplina previgente e riguardava l'accertamento dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza; la seconda concerneva i reati di cui all'art. 266, comma 1, c.p.p.. Ne conseguiva che, se i fatti-reato emersi dalle

conversazioni registrate rientravano nel catalogo di cui all'art. 266 c.p.p., le conversazioni erano utilizzabili come prova anche in un procedimento diverso – cioè, anche se non ricorreva una connessione, con i fatti che avevano rappresentato il presupposto del provvedimento autorizzativo – non essendo necessario che sia configurabile l'unicità del procedimento.

Con la riforma da ultimo intervenuta, in sostanza, si impone che i risultati delle intercettazioni svolte in un diverso procedimento presuppongono che siano rilevanti e indispensabili per l'accertamento dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza. Si è dunque tornati alla disciplina precedente, così come interpretata dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 51 del 2020 sopra illustrata.

Non può tuttavia sottacersi che la norma come novellata è intervenuta su una regolamentazione processuale (quella dell'art. 270 c.p.p.) già interessata da delicati equilibri interpretativi. Tanto è vero che, sul punto, l'ordinanza della Quinta Sezione, n. 46832 del 2023, ha rimesso alle Sezioni Unite le seguenti questioni: «se la disciplina del regime di utilizzabilità delle intercettazioni in procedimenti diversi, di cui all'art. 270, comma 1, c.p.p. – nel testo introdotto dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge del 28 febbraio 2020, n. 7, e anteriore al decreto-legge del 10 agosto 2023, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge del 9 ottobre 2023, n. 137 – operi soltanto nel caso in cui il procedimento nel quale sono state compiute le captazioni e il procedimento diverso siano stati iscritti successivamente al 31 agosto 2020, ovvero nel caso in cui solo quest'ultimo sia stato iscritto dopo tale data». Il quesito di diritto, quindi, si concentra sull'interpretazione della locuzione «procedimenti penali iscritti dopo il 31 agosto 2020», adoperata dalla disposizione transitoria della precedente riforma delle intercettazioni di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 216 del 2017 e succ. mod. e si riferisce ai procedimenti nel cui ambito si intendano utilizzare i risultati di intercettazioni *aliunde* captate, non già ai procedimenti in cui le stesse siano state autorizzate (n. 37143 del 2023).

#### 6.4. *L'uso "secondario" dei dati personali relativi a comunicazioni elettroniche nell'interpretazione della CGUE*

Con la sentenza del 7 settembre 2023, nella causa C-162/22, la Corte di giustizia dell'Unione Europea è tornata sul tema della c.d. *data retention* (già affrontata con la sentenza del 2 marzo 2021, H.K. c. Prokuratuur – causa C-746/18), precisando condizioni e presupposti di legittimità dell'utilizzo extra-penale dei dati di traffico relativi alle comunicazioni. Secondo questa decisione, l'art. 15, par. 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (come modificata dalla Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, letto alla luce degli articoli 7, 8 e 11 nonché dell'art. 52, par. 1, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea), deve essere interpretato nel senso che i dati personali relativi a comunicazioni elettroniche conservati, – in applicazione di una misura legislativa adottata ai sensi di tale disposizione – dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e successivamente messi a disposizione delle autorità competenti a fini di lotta alla criminalità organizzata, possano essere utilizzati nell'ambito di "indagini per condotte illecite di natura corruttiva".

Con tale decisione la Corte europea, riprendendo le conclusioni dell'indirizzo più recente (CGUE 20 settembre 2022, SpaceNet e Telekom Deutschland, C-793/19 e C-794/19), ha ribadito che l'art. 15, par. 1, della direttiva 2002/58/CE come modificata dalla direttiva 2009/136/CE non consente, «per finalità di lotta alla criminalità grave e di prevenzione delle minacce gravi alla sicurezza pubblica, la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione» dei dispositivi elettronici, ma non osta a misure legislative nazionali che, per perseguire tali obiettivi, permettano:

- la conservazione mirata dei dati relativi al traffico e all'ubicazione che sia delimitata – sulla base di elementi oggettivi e non discriminatori, in funzione delle categorie di persone interessate

- o mediante un criterio geografico – per un periodo temporale, ma rinnovabile;
- la conservazione generalizzata e indifferenziata degli indirizzi IP attribuiti all'origine di una connessione, per un periodo temporale limitato;
  - la conservazione generalizzata e indifferenziata dei dati relativi all'identità civile degli utenti di mezzi di comunicazione elettronica;
  - il ricorso a un'ingiunzione rivolta ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, mediante una decisione dell'autorità competente soggetta a un controllo giurisdizionale effettivo, di procedere, per un periodo determinato, alla conservazione rapida dei dati relativi al traffico e dei dati relativi all'ubicazione di cui dispongono tali fornitori di servizi (cfr. punto 31 della decisione).

È necessario, tuttavia, che «norme chiare e precise» garantiscano che «la conservazione dei dati di cui trattasi sia subordinata al rispetto delle relative condizioni sostanziali e procedurali e che le persone interessate dispongano di garanzie effettive contro il rischio di abusi» (punto 31).

Secondo la CGUE, in particolare, «la deroga all'obbligo di principio di garantire la riservatezza delle comunicazioni elettroniche e dei dati a queste correlati e, in particolare, al divieto di memorizzare tali dati, espressamente previsto all'articolo 5 di detta direttiva non può divenire «la regola, salvo privare quest'ultima norma di gran parte della sua portata» (cfr. punto 33). L'art. 15, par. 1, della direttiva 2002/58, invero, consente agli Stati membri di introdurre eccezioni all'obbligo, enunciato all'art. 5, par. 1, di garantire la riservatezza dei dati personali nonché il rispetto degli obblighi, menzionati in particolare agli articoli 6 e 9, qualora tale restrizione costituisca una misura necessaria, opportuna e proporzionata per la salvaguardia della sicurezza nazionale, della difesa, della sicurezza pubblica e della prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica. A tal fine è stata prevista una gerarchia tra gli obiettivi sopra elencati tale da giustificare tali misure eccezionali (cfr. punti 35, 36 e 37).

Dopo aver ribadito l'orientamento già espresso in precedenti sentenze, la Corte si è soffermata specificamente sull'uso "successivo" delle acquisizioni inerenti al traffico e ai dati relativi all'ubicazione delle utenze, conservati da fornitori di servizi di comunicazione elettronica in applicazione di una misura adottata ai sensi dell'art. 15, par. 1, della direttiva 2002/58 ai fini della lotta alla criminalità grave. Infatti, ha previsto il limite che dopo la loro messa a «disposizione delle autorità competenti ai fini della lotta alla criminalità grave, «non possono ... essere trasmessi ad altre autorità e utilizzati al fine di realizzare obiettivi, quali, come nel caso di specie, la lotta a una condotta illecita di natura corruttiva, che sono di importanza minore, nella gerarchia degli obiettivi di interesse generale ...».

Le implicazioni sul diritto interno della sentenza illustrata sembrerebbero rilevanti.

Sul fronte della disciplina penale, la CGUE ha ribadito che la possibilità per gli Stati membri di giustificare una limitazione dei diritti e degli obblighi di riservatezza previsti, segnatamente, agli art. 5, 6 e 9 della Direttiva 2002/58, deve essere valutata misurando la gravità dell'ingerenza che una simile restrizione comporta con la verifica che l'obiettivo di interesse generale, sia adeguato a detta gravità.

L'art. 132 del d.lgs. n. 196 del 2003, come riformato con il d.l. n. 132 del 2021, consente l'acquisizione dei dati di traffico per i soli reati puniti con pene non inferiori, nel massimo, a tre anni e per alcune specifiche fattispecie. Tale disciplina, che si riferisce alla sola conservazione dei dati «per finalità di accertamento e repressione dei reati», permette la conservazione generalizzata, riservando l'applicazione di un criterio selettivo al solo momento successivo dell'acquisizione.

Sul loro utilizzo in sede disciplinare, si era sostenuto che, in mancanza di un dato normativo, siccome legittimamente acquisiti nell'ambito di un procedimento penale, potessero essere successivamente utilizzati. L'interpretazione adottata dalla sentenza della Corte di giustizia sembra porre ostacoli a una tale soluzione, avendo circoscritto l'utilizzabilità dei dati già acquisiti solo con riferimento al perseguimento di uno degli obiettivi previsti dall'art. 15, par. 1, Direttiva 2002/58, nell'ambito dei quali quello relativo alla finalità

di accertamento delle più gravi forme di criminalità viene limitato ai soli procedimenti penali. Si dovrebbe, pertanto, forse, concludere per il divieto di utilizzo secondario di tali dati.

In ogni caso la decisione, peraltro, non pare riferirsi agli esiti di intercettazioni *ex art.* 266 c.p.p. (sul punto S.U., n. 6910 del 2022), che sono autorizzate dal giudice per la captazione di un flusso dati in atto, ma soltanto all'utilizzo secondario di elementi probatori derivanti dalla conservazione, mirata o indifferenziata, dei dati personali relativi a comunicazioni elettroniche.

### *6.5. La sentenza n. 170 del 2023 della Corte costituzionale*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 7 giugno 2023, ha affermato che il concetto di “corrispondenza” ricomprende «ogni comunicazione di pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza». La tutela accordata dall'art. 15 Cost. «si estende, quindi, ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale». Pertanto, lo scambio di messaggi elettronici – *e-mail*, *SMS*, *WhatsApp* e simili – rappresenta una forma di corrispondenza che ricade nella previsione degli artt. 15 e art. 68, comma 3, Cost., anche se già letti dal destinatario e conservati nella memoria dei dispositivi elettronici.

Il messaggio già ricevuto costituisce corrispondenza anche dopo la ricezione da parte del destinatario «fino a quando, per il decorso del tempo, essa non abbia perso ogni carattere di attualità, in rapporto all'interesse e alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento storico». Anzi, il carattere di corrispondenza deve «presumersi sino a prova contraria quando si discuta di messaggi scambiati ... a una distanza di tempo non particolarmente significativa rispetto al momento in cui dovrebbero essere acquisiti ...». La conclusione è stata ritenuta a maggior ragione imposta allorché si trattava di delimitare specificamente l'area della corrispondenza di e con un parlamentare, per il cui sequestro l'art. 68, terzo comma, Cost. richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza.



La prerogativa parlamentare, del resto, è stata ritenuta riferibile anche ai tabulati telefonici (Corte costituzionale n. 38 del 2019). Ne consegue che, se l'acquisizione dei dati esteriori di comunicazioni già avvenute gode delle tutele accordate dagli artt. 15 e 68, comma 3, Cost., «è impensabile che non ne fruisca, invece, il sequestro di messaggi elettronici, anche se già recapitati al destinatario: operazione che consente di venire a conoscenza non soltanto dei dati identificativi estrinseci delle comunicazioni, ma anche del loro contenuto, e dunque di attitudine intrusiva tendenzialmente maggiore».

Non è agevole prevedere le ricadute della sentenza illustrata sugli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, ma, ad una prima lettura, tale pronuncia sembra essere in contrasto con l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui i messaggi di posta elettronica, SMS e *WhatsApp*, già ricevuti e memorizzati nel computer o nel telefono cellulare del mittente o del destinatario, abbiano natura di «documenti» (ai sensi dell'art. 234 c.p.p.) e la loro acquisizione processuale non soggiace né alla disciplina delle intercettazioni di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 266-*bis* c.p.p.), né a quella del sequestro di corrispondenza di cui al citato art. 254 c.p.p. – la quale implica una attività di spedizione in corso (in quest'ultimo senso, con riguardo alle singole categorie di messaggi che di volta in volta venivano in rilievo, *ex plurimis*, n. 39529 del 2022; n. 22417 del 2022; n. 17552 del 2021).

La Corte costituzionale, d'altra parte, ha ribadito la nozione di intercettazioni elaborata dalla giurisprudenza di legittimità, precisando che il mezzo di ricerca della prova consiste nella captazione occulta e contestuale di una comunicazione o conversazione tra due o più soggetti che agiscano con l'intenzione di escludere altri e con modalità oggettivamente idonee allo scopo, attuata da soggetto estraneo alla stessa mediante strumenti tecnici di percezione tali da vanificare le cautele ordinariamente poste a protezione del suo carattere riservato (S.U., n. 36747 del 2003). Ciò comporta, sul piano del mezzo di ricerca della prova con cui i messaggi già trasmessi possono essere acquisiti nel processo penale, che debba escludersi il riferimento alla disciplina di cui agli artt. 266 e ss. c.p.p.

Nella sentenza in esame, difatti, con riguardo al mezzo con cui i messaggi già trasmessi possono essere acquisiti nel processo penale, si è fatto espresso riferimento al sequestro di telefoni cellulari, di computer o di altri dispositivi elettronici, indicati come “contenitori” di dati informatici.

Al riguardo, è stato osservato che «gli organi inquirenti debbono ritenersi abilitati a disporre ... il sequestro del contenitore»; tuttavia, «nel caso di sequestro probatorio informatico il “vero” oggetto del sequestro non è tanto il dispositivo elettronico (il “contenitore”) – il quale, di per sé, non ha di norma alcun interesse per le indagini – quanto piuttosto i suoi dati (il “contenuto”), nella parte in cui risultano utili alle indagini stesse ...»; ciò comporta che i dati informatici contenuti nel dispositivo elettronico, «secondo le indicazioni della giurisprudenza di legittimità, vanno all’uopo selezionati e fatti possibilmente oggetto di una copia clone, con restituzione del dispositivo (e della disponibilità di tutti gli altri dati) al titolare».

La Corte costituzionale, pertanto, ha fatto riferimento all’elaborazione giurisprudenziale in tema di perquisizione e sequestro, ritenendo, evidentemente, che tale modulo procedurale garantisca un punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, non impedendo agli organi investigativi di apprendere il dispositivo elettronico e di sequestrare i dati informatici in esso contenuti nei limiti di quanto queste «cose [sono] necessarie per l’accertamento dei fatti» (art. 253, comma 1, c.p.p.; da ultimo, n. 46483 del 2023, allo stato non massimata).

#### 6.6. *La giurisprudenza della Corte EDU e la ‘piattaforma’ c.d. Sky-ECC*

Va segnalata la recente rimessione sia alle Sezioni Unite della Cassazione (n. 47798 del 2023) che, da parte dei giudici tedeschi, alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea (C 670/22), dell’inedita questione dell’acquisizione della messaggistica criptata, scambiata sulle piattaforme *Sky-ECC* e *Encrochat*, mediante criptotelefonini opportunamente modificati nel *software* in modo da essere inviolabili.

A seguito del sequestro ad Anversa di un criptofonino, cioè di un cellulare dedicato esclusivamente a tale piattaforma, che conteneva messaggistica, venivano investite le autorità francesi, che riuscivano a decodificarne i contenuti criptati, acquisendo un'enorme mole di comunicazioni relative a reati transazionali di traffico di droga e terrorismo. Le autorità dei vari Stati (tra cui l'Italia), informate anche da *Eurojust*, hanno richiesto tramite OIE (Ordine d'indagine europeo) il materiale d'interesse, che avrebbe poi costituito la base di indagini e di misure cautelari per gravi reati.

La decisione di rimettere il caso alle Sezioni Unite segue di pochi giorni la pubblicazione delle sentenze nn. 44155 e 44154 del 2023 della Sesta sezione, che ha modificato l'orientamento fino ad allora seguito dalla Corte: la Cassazione aveva, invero, puntualizzato che la messaggistica menzionata, acquisita mediante Ordine europeo di indagine da autorità giudiziaria straniera che ne ha eseguito la decriptazione, costituisce dato informativo documentale conservato all'estero, utilizzabile ai sensi dell'art. 234-*bis* c.p.p., e non flusso comunicativo, non trovando applicazione la disciplina delle intercettazioni di cui agli artt. 266 e 266-*bis* c.p.p.

La Sesta Sezione, dunque, innovando la lettura del dato rispetto a tali precedenti, ha escluso l'applicabilità dell'art. 234-*bis* c.p.p. in favore, rispettivamente dell'art. 254-*bis* per comunicazioni in fase "statica" e della disciplina dettata dagli artt. 266 e ss., rispetto alle comunicazioni in fase "dinamica".

A essere in gioco, in tale questione, sono i delicati temi del rispetto dei diritti individuali di riservatezza e di difesa processuale (con riferimento alle modalità di estrapolazione dei dati e all'acquisizione dei codici di decriptazione delle "chat"), della riserva di giurisdizione (rispettivamente, sulla legittimità dell'Ordine europeo di indagine del p.m. italiano e sull'utilizzabilità nel processo italiano delle prove acquisite tramite detto Ordine) e delle esigenze investigative e di protezione della collettività, messe in pericolo dalla gravità dei reati oggetto di indagini.

In tale *never-ending story* giurisprudenziale, si registrano tuttavolta pronunce recentissime della medesima Sezione Sesta di contrario

orientamento rispetto a quelle appena citate (n. 48838 del 2023) e la questione è stata rimessa alle Sezioni Unite: a dimostrazione della peculiarità magmatica della materia e della sua notevole complessità.

## **7. La tutela penale della finanza pubblica: in particolare, l'evoluzione interpretativa degli artt. 316-bis e 316-ter c.p. in relazione ai benefici riconosciuti dallo Stato ai privati**

L'intervento dello Stato a tutela dell'economia pubblica, nevralgico e perciò oggetto di tutela penale, ha conosciuto negli ultimi anni significative evoluzioni. La predisposizione di nuove misure di supporto all'imprenditoria nazionale si è espressa, da ultimo, con due provvedimenti ben noti all'opinione pubblica: la garanzia statale su finanziamenti in favore di imprese che hanno subito pregiudizio dalla pandemia da Covid-19; l'agevolazione fiscale che consiste in una detrazione del 110% delle spese sostenute finalizzate all'efficienza energetica e al consolidamento statico di immobili, il c.d. *superbonus*. Entrambi questi benefici, se abusivamente acquisiti o impiegati, hanno interessato il diritto penale.

### *7.1. La garanzia statale su finanziamenti in favore di imprese che hanno subito pregiudizio dalla pandemia da Covid-19*

Quanto al primo di detti interventi, la garanzia statale in favore dei finanziamenti erogati da istituti di credito privati a imprese in difficoltà a causa della pandemia, è consistito in una manovra intesa a scongiurare insolvenze diffuse, pregiudizievoli non per i soli privati coinvolti ma per l'economia pubblica. Lo strumento prescelto è stato quello di garantire, con risorse statali, finanziamenti concessi dagli istituti di credito alle imprese bisognose e meritevoli. In particolare, il decreto-legge n. 23 del 2020 (c.d. *Decreto Liquidità*) ha previsto: che il Fondo PMI garantisca finanziamenti per complessivi 110 miliardi di euro alle piccole e medie imprese; che la Sace Spa si impegni a rilasciare garanzie su finanziamenti, destinati alle imprese di più ampie proporzioni, per complessivi 200 miliardi di euro. Fondo PMI

e Sace S.p.a. godono della garanzia dello Stato. Un così importante impegno gravante sulla finanza pubblica ha indotto preoccupazioni per il rischio di frodi che possono collocarsi tanto nella fase di acquisizione di questi finanziamenti garantiti quanto nella successiva fase dell'impiego della liquidità. Il Decreto Liquidità non ha preveduto, infatti, alcuna specifica disciplina penale riferita a frodi o abusi nella percezione e, rispettivamente, nell'impiego della liquidità. L'attenzione si è, dunque, concentrata sulla qualificazione delle condotte alla stregua delle norme codicistiche esistenti (artt. 483, 640-*bis*, 316-*bis* e 316-*ter* c.p.) La tipologia di frode che ha ricevuto particolare attenzione dalla giurisprudenza (e altresì dal legislatore che ha successivamente modificato la norma incriminatrice) è quella di cui all'art. 316-*bis* c.p., ma in materia devono richiamarsi importanti decisioni in cui era diversamente contestato il reato di cui all'art. 316-*ter* c.p.

La Corte di cassazione, con il rilevante contributo della Procura generale, ha compiuto in proposito un fecondo percorso esegetico che merita di essere riassunto.

In un primo arresto, il giudice di legittimità (sentenza n. 22119 del 2021) ha affrontato l'ipotesi in cui un indagato che – nella qualità di legale rappresentante di un'impresa esercitata nella forma della società di capitali – dopo avere ottenuto l'erogazione del finanziamento a titolo di prestito garantito dalla Stato, ha impiegato tale somma per finalità diverse da quelle cui detto finanziamento era destinato per legge (mantenimento dei livelli occupazionali, evitamento di fallimento o crisi delle imprese a causa della contrazione del fatturato causata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, copertura di spese strettamente funzionali a tali finalità), trasferendo il denaro su conti correnti personali suoi e di congiunti. In questa occasione, la Corte ha ritenuto non integrata la fattispecie di cui all'art. 316-*bis* c.p. in quanto, successivamente all'erogazione da parte di un istituto di credito, vi era la garanzia a prima richiesta, rilasciata da Sace Spa, ai sensi della disciplina in parola, seppur gli importi erogati non venivano destinati alle finalità proprie di detto finanziamento.

Questo orientamento, foriero di un grave vuoto di tutela penale, è stato superato. La “prima pietra” di un vero e proprio *overruling* interpretativo è stata posta dalla stessa sezione che, con decisioni

di pochi mesi successive (nn. 2125 del 2021 e 11246 del 2022), e delibando una fattispecie di indebita percezione di erogazioni *ex* art. 316-*ter* c.p., ha statuito che è configurabile il reato di indebita percezione in caso di conseguimento di un prestito bancario assistito dalla garanzia del Fondo per le PMI, ai sensi dell'art. 13, lettera *m*), decreto-legge dell'8 aprile 2020 n. 23, convertito dalla legge del 5 giugno 2020, n. 40. Per quanto rileva all'esegesi dell'art. 316-*bis* c.p., si è ritenuto che la prestazione della garanzia pubblica vada ricondotta nella nozione di “*altre erogazioni ... comunque denominate*”, in considerazione della sua gratuità e del suo ruolo di presupposto fondamentale ai fini dell'erogazione del finanziamento. Annunciata da queste ultime due sentenze, è quindi sopravvenuta la decisione (n. 28416 del 2022) che ha ritenuto configurabile il reato di malversazione *ex* art. 316-*bis* c.p. nel caso in cui, successivamente all'erogazione, da parte di un istituto di credito, di un finanziamento assistito dalla garanzia pubblica rilasciata dal Fondo per le Piccole e Medie Imprese, ai sensi della disciplina più volte citata, gli importi erogati non vengano destinati alle finalità cui detto finanziamento è destinato per legge.

La sentenza, il cui esito decisivo è pienamente in linea con le richieste della Procura generale, riassume esemplarmente le questioni che agitano la materia e trova un persuasivo punto di equilibrio. Premessa all'esegesi della norma è la precisazione in ordine alla sua formulazione. L'art. 2, comma 1, lettera *b*), n. 2 del decreto-legge del 25 febbraio n. 2022, n. 13 (c.d. *decreto-frodi*) ha modificato profondamente la formulazione letterale dell'art. 316-*bis* c.p. e, pur se abrogato dall'art. 1, comma 2, legge del 28 marzo 2022, n. 25 (c.d. *Sostegni-ter*) a decorrere dal 29 marzo 2022 e – fatti salvi gli atti e i provvedimenti adottati (art. 1, commi 2 e 3, legge n. 25 del 2022), nonché gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti, rispettivamente, sulla base del presente decreto e sulla base delle disposizioni dal medesimo abrogate, a partire del 29 marzo 2022 – ha, tuttavia, introdotto la medesima formulazione della fattispecie modificata dal precedente decreto-legge. Nel caso giudicato dalla Corte, tuttavia, viene in rilievo esclusivamente la formulazione della fattispecie previgente, in quanto la condotta contestata è stata posta in essere sotto il vigore della stessa e nessuna delle disposizioni sopravvenute integra una *lex mitior* ai sensi dell'art.

2, quarto comma, c.p. L'esito di tale *excursus* normativo fa sì che l'ermeneusi delle due sentenze da ultimo ricordate è fondamentale nella lotta all'appropriazione indebita di beni dello stesso in quanto è stato riconosciuto che la garanzia statale a supporto del credito bancario integra una forma di aiuto pubblico realizzato non attraverso l'erogazione diretta del finanziamento da parte dello Stato, ma favorendo l'accesso al credito. Si è, dunque, in presenza di un ausilio economico "ottenuto dallo Stato". A questa esegesi si allinea ormai la giurisprudenza che ha fatto seguito a questa pronuncia n. 19851 del 2022, n. 48565 del 2022 e n. 49693 del 2022).

### *7.2. L'agevolazione fiscale della detrazione del 110% delle spese finalizzate all'efficienza energetica e al consolidamento statico di immobili (il c.d. superbonus)*

Quanto al secondo intervento statale di sostegno all'economia privata, il c.d. *superbonus* fiscale, sul terreno della rilevanza penale si sono registrate, nell'immediatezza applicativa del beneficio, talune prassi illecite, la più frequente delle quali risultava essere quella della falsa certificazione prodotta da imprenditori operanti nel settore edilizio, con il concorso di professionisti tributari, circa lavori di ristrutturazione eccedenti, in realtà, il valore di quelli realmente eseguiti, sì da conseguire il massimo beneficio fiscale in detrazione.

La giurisprudenza di merito, nel registrare tale condotta illecita, ha superato l'incertezza iniziale in ordine alla sua qualificazione – se, cioè, quella di cui all'art. 640, comma 2, n. 1, c.p. o quella di cui all'art. 316-*ter* c.p. – optando per tale ultima qualificazione e disponendo anche sequestri preventivi. La Corte di cassazione ha confermato la qualificazione giuridica del fatto nei termini sopra visti, individuando il luogo di commissione dello stesso ove è stato riconosciuto il credito d'imposta, immediatamente monetizzabile. Il giudice della legittimità ha altresì ritenuto, quanto alla cautela reale, che l'illecita operazione autorizza sia il sequestro del credito d'imposta in via diretta e impeditiva del prodotto del reato, sia il sequestro per equivalente del successivo profitto che si realizzi con la cessione del credito fiscale (n. 37138 del 2023). La difficoltà ricostruttiva

del sistema delle agevolazioni fiscali all'edilizia è anche dovuta alla rapida successione delle norme extrapenali, volta a rimediare le falle nei controlli sulla legalità dei crediti fiscali, come, ad esempio, l'estensione ad opera del d.l. n. 157 del 2021 (*Decreto antifrode*), degli adempimenti, inizialmente previsti per il solo *superbonus* 110%, a tutti i *bonus* edilizi, sebbene limitatamente alla sola ipotesi della cessione del credito.

Il contributo della Procura generale, sul punto della qualificazione della fattispecie, è risultato di particolare rilievo: si fa riferimento, in particolare, ai contributi offerti in punto di qualificazione giuridica delle condotte di illecita percezione di crediti di imposta derivanti dall'utilizzo di varie tipologie di *bonus* fiscali (*bonus locazioni, sisma bonus, bonus facciate*) introdotti dalla normativa emergenziale pandemica e antecedenti al rafforzamento dei controlli preventivi attuato mediante l'introduzione dell'art. 122-*bis* nel d.l. del 19 maggio 2020 n. 34 (convertito con modificazioni legge 17 luglio 2020 n. 77), nonché di illecita percezione del c.d. *bonus cultura ex art. 1*, comma 979, della legge del 28 dicembre 2015 n. 208 e in parte citati.

Si tratta di fenomeni caratterizzati da una particolare antigiusdicibilità, non solo in relazione all'ingente ammontare delle somme indebitamente percepite, ma anche in considerazione delle sofisticate modalità di artifici e raggiri posti in essere nel corso dell'intera procedura, volte a una sistematica e professionale elusione dei controlli (anche postumi): artifici il cui disvalore risiede proprio nella capacità di tradire quell'affidamento che lo Stato – per ragioni di snellezza operativa nell'erogazione di risorse ritenute fondamentali per la ripresa e lo sviluppo – sceglie di riporre sul privato richiedente, consegnando alla responsabilità di quest'ultimo (attraverso moduli autodichiarativi e/o autocertificativi) quote consistenti dell'accertamento tradizionalmente appannaggio della PA.

Sul tema, la Procura generale ha sollecitato la Corte di cassazione a ricondurre tali condotte al reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis* c.p.), e non, invece, a quello di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-*ter* c.p.), con conseguenze in punto di gravità del reato, pena edittale e possibilità di applicazione della misura cautelare in carcere:



senza sottacere che tale ultima norma prevede una soglia della somma indebitamente percepita, al di sotto della quale il fatto integra soltanto un illecito amministrativo.

In particolare, la giurisprudenza maggioritaria (sebbene riferita sempre a casi minori e a procedure di acquisizione dei *bonus* non complesse) sostiene che nelle condotte di percezione illecita – siano esse relative tanto ai *bonus locazioni*, *sisma bonus*, *bonus facciate* acquisiti nella vigenza dell’originaria previsione normativa, quanto ai c.d. *bonus cultura* – non sussiste l’induzione in errore dell’ente e, quindi, non è configurabile il reato di cui all’art. 640-*bis* c.p. trattandosi di procedure nelle quali non sono previsti controlli “preventivi” (n. 51962 del 2018; n. 44878 del 2019). Diversamente, l’ufficio di Procura generale aveva fondato la propria interpretazione sul necessario superamento dell’apodittica equazione tra la mancanza di controlli preventivi e la carenza dell’elemento costitutivo dell’induzione in errore, a beneficio di una valutazione in concreto, caso per caso, delle condotte delittuose, ben potendo sostenersi che l’induzione debba essere apprezzata in relazione all’intera procedura di richiesta-acquisizione dei benefici, in taluni casi molto articolata e complessa. Si è, altresì, sottolineato come l’applicazione formalistica dell’opzione ermeneutica adottata dalla Corte conducesse ad un’ingiustificata dilatazione dell’ambito applicativo del reato di cui all’art. 316-*ter* c.p., in contrasto con la natura residuale della norma così come affermata, in motivazione, dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 16568 del 2007. Ebbene, la Corte di cassazione, accogliendo i rilievi formulati dalla Procura generale, in occasione di un ricorso inerente una complessa vicenda di percezione illecita, da parte degli indagati, di falsi crediti di imposta, ha riconosciuto la configurabilità dell’ipotesi di cui all’art. 640-*bis* c.p., proprio in riferimento alle concrete modalità del fatto e a prescindere dalla mera mancanza, nella procedura di riferimento, di espressa previsione di controlli preventivi (n. 19841 del 2023, in corso di massimazione). Ad analoga soluzione la Cassazione è giunta in tema di illecita percezione di c.d. *bonus cultura*, con le sentenze nn. 38716 e 38717 del 2023, non massimate. In tali arresti si è ricordato che detti principi di diritto risultano già oggetto di consolidato orientamento (S.U. n. 16568 del 2007).

Merita particolare menzione, inoltre, l'importante contributo esegetico fornito dall'ufficio in ordine al fondamento della cautela reale adottabile in materia: esito decisorio – com'è intuitivo – di strategica importanza nel contrasto al fenomeno criminoso. In proposito, la tesi sostenuta dai cessionari dei crediti generati nei giudizi di legittimità è quella dell'autonomia e disponibilità del credito d'imposta in capo al cessionario, in quanto sorto per effetto della cessione stessa a titolo originario, indipendentemente dall'esistenza delle spese fondanti la detrazione d'imposta oggetto di trasformazione in credito d'imposta ceduto, risultando il credito in tal modo depurato da qualunque vizio, anche radicale, che possa aver colpito il diritto alla detrazione.

La Procura generale, tuttavia, è giunta alla conclusione, pienamente condivisa da diverse sentenze della Corte di cassazione, secondo cui trattasi, invece, di una vicenda evolutiva di tipo traslativo-modificativo del credito fittiziamente creato, e non costitutiva *ex nihilo* di un credito fiscale. I crediti ceduti, pertanto, rientrano tra le cose “pertinenti al reato” (nn. 40865 e 40867 del 2022) e l'intermediario finanziario, cessionario per importi rilevanti di crediti fittizi da *superbonus* non può essere “persona estranea al reato”, in danno della quale non possono essere confiscate cose o beni ad essa appartenenti ai sensi dell'art. 240, comma 3, c.p.

In tema di sequestro preventivo ai fini di confisca, infatti, è persona estranea al reato, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 240 c.p. il soggetto che non abbia ricavato vantaggi e utilità dal reato e che sia in buona fede, non potendo conoscere – con l'uso della diligenza richiesta dalla situazione concreta – l'utilizzo del bene per fini illeciti (n. 29586 del 2017).

Ebbene, secondo il *Decreto rilancio*, il cessionario dei crediti di imposta che provveda alla monetizzazione del credito al cedente, anzitutto consegue indubbiamente un vantaggio economico dalla cessione del credito di imposta. Se, quindi, l'intermediario acquista i crediti a un valore inferiore rispetto a quello nominale, maturando un utile, trae un vantaggio dall'attività criminosa che porta a collegare la posizione del terzo con la commissione del fatto-reato (S.U., n. 9 del 1999). Per tale ragione il cessionario non risulta inquadrabile, agli effetti del sequestro, come persona “estranea al reato” (n. 45558 del 2022).

Oggetto della confisca possono essere i crediti d'imposta e quanto effettivamente percepito, rientrando i primi nella nozione di prodotto e il secondo in quella di profitto (n. 37138 del 2023).

Quanto alle caratteristiche delle contestate truffe, nel corso dell'anno la giurisprudenza di legittimità ha anche evidenziato come Poste Italiane S.p.a., frequentemente cessionaria di crediti anche di elevato valore, ai fini della configurabilità dell'aggravante di cui all'art. 640 cpv. c.p. (n. 17996 del 2023), deve essere considerata come pubblica amministrazione. Merita menzione la novella legislativa (art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 13 del 2022), che ha modificato l'art. 240-*bis* c.p., inserendo anche l'art. 316-*ter* c.p. e l'art. 640-*bis* c.p. tra le ipotesi di confisca allargata.

## 8. La violenza di genere

La violenza di genere costituisce questione di assoluta centralità e di pressante attualità; su di essa massimi sono stati l'attenzione e l'impegno della Procura generale, in armonia con gli uffici di merito.

Il dato statistico è allarmante: dal 1° gennaio al 26 novembre 2023 sono stati registrati 298 omicidi, con 107 vittime donne, delle quali 88 uccise in ambito familiare/affettivo; di queste, 56 hanno trovato la morte per mano del partner/ex partner, con un aumento del 4% rispetto allo stesso periodo del 2022.

Anche l'andamento dei reati *spia* registra un aumento che, con riferimento al decennio 2013-2022, appare progressivo e costante. La variazione più ragguardevole attiene all'incremento del 105% conseguito nell'intero periodo per i maltrattamenti contro familiari e conviventi, seguita dal 48% per gli atti persecutori. Anche per le violenze sessuali si rileva un aumento importante, se non impressionante, pari al 40% nel corso dell'ultimo decennio, se si considerano i 4.488 casi nel 2013 a fronte dei 6.291 nel 2022, cui va aggiunto il dato – particolarmente allarmante – che un terzo delle vittime risultano essere soggetti minorenni. Nella platea numerica delle vittime assume, poi, significativo quanto tragico rilievo, la circostanza che le stesse sono di

sesso femminile nel 75% dei casi per gli atti persecutori, dell'81% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e del 91% per le violenze sessuali. I dati sugli omicidi contro le donne risultano stabili laddove si continua a registrare l'omicidio di una donna ogni tre giorni.

Tale complessiva tendenza conferma, dunque, la necessità di riservare a tale fenomenologia criminale la massima attenzione, il più severo impegno preventivo e repressivo, la più totale consapevolezza della sua intollerabile portata, la più determinata e continua riflessione sull'attuazione di ogni possibile strategia giudiziaria di contrasto.

La questione della violenza e della discriminazione di genere negli ultimi anni ha avuto una risposta sufficientemente adeguata dal punto di vista normativo. Le Nazioni Unite hanno indicato la parità di genere come il quinto dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Il diritto primario e il diritto derivato dell'UE hanno definito un quadro di diritti e strategie pregnanti: nel 2020 è stata promossa una nuova Strategia per il quinquennio 2020-2025 e la Commissione europea e l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza hanno presentato il Piano d'azione sulla parità di genere; mentre il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 prevede l'integrazione della dimensione di genere nel bilancio.

Il Parlamento italiano è da tempo impegnato nel rafforzamento delle misure legislative di contrasto alla violenza di genere. Al più significativo intervento in materia, realizzato con la legge n. 69 del 2019 (c.d. *Codice rosso*), ha fatto seguito la recente legge n. 168 del 24 novembre 2023, approvata all'unanimità in Parlamento all'indomani della tragica vicenda della giovane Giulia Cecchettin.

La legge n. 168 del 2023 si prefigge anzitutto la piena attuazione di una metodologia preventiva e di rafforzamento delle azioni di protezione, con il duplice fine di evitare che i c.d. reati spia possano degenerare in fatti più gravi e rendere più veloci le valutazioni preventive sui rischi che corrono le potenziali vittime. Sono poi stati implementati una serie di strumenti volti a rafforzare le misure cautelari, a velocizzare i processi, a favorire la specializzazione degli operatori giuridici, ad incrementare i percorsi di recupero degli uomini maltrattanti e a potenziare le forme di ristoro anticipato della vittima.

Al riguardo, va registrato che l'iniziativa legislativa ha dato risposta anche ai moniti provenienti da questa Procura generale, negli orientamenti adottati in materia il 3 maggio 2023, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Si è però consapevoli che il solo intervento sul piano normativo, pur essendo strategico, non risulta sufficiente, se non accompagnato da un'ampia riflessione culturale sul problema. L'idea della sufficienza pedagogica del diritto, in una struttura sociale dalle forme comunicative capillari e dalla polverizzazione delle fonti di influenza, non è più attuale: occorre fornire soluzioni alternative e innovative proprio in punto di sensibilizzazione sociale del problema e innestando la preliminare, fondamentale, idea che, con tale tipologia criminosa, non è in gioco, e a rischio, solo la garanzia e la tutela dei diritti in una dimensione individuale, ma lo Stato di diritto e la democrazia. Uno Stato che arretra nella tutela alle persone discriminate non ha futuro e rischia di cancellare la sua stessa storia.

Occorre quindi ricordare che, oltre a garantire la 'certezza della pena' per gli autori di tali atroci reati, occorre sviluppare, in ogni ambito della società civile, la capacità di prevenire in modo tempestivo eventuali situazioni critiche: in particolare, in settori chiave, quali quelli della scuola, dell'assistenza sociale, della sanità e, più in generale, in tutti quei luoghi ove le giovani generazioni possano essere adeguatamente supportate.

In questo percorso di cambiamento culturale assume un ruolo centrale anche il linguaggio. Siamo al cospetto di un uso del linguaggio apparentemente 'innocente' e che invece è *l'humus* che alimenta concezioni del rapporto di genere alla base di fenomeni che sfociano in una drammatica patologia.

È triste dover constatare come anche in qualche provvedimento emesso dalla nostra giurisdizione nazionale si è registrato un uso distorto delle parole, con conseguente condanna dello Stato italiano da parte della Corte EDU (27 maggio 2021, J.L. c. Italia). Quest'ultima ha censurato il riferimento in sentenza circa l'intimo esibito dalla vittima di violenza nel corso della serata, nonché i commenti sulla sua bisessualità, le relazioni personali precedenti ai fatti, le scelte sessuali,

giudicati dalla Corte europea «deplorevoli», fuori luogo e non utili all'accertamento dei fatti.

Si impone, dunque, anche nei provvedimenti giudiziari, una maggior consapevolezza dell'importanza del linguaggio. Il linguaggio e gli argomenti utilizzati spesso veicolano il pregiudizio sul ruolo della donna come si presenta nella società e ostacolano una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere. È essenziale, perciò, che «le autorità giudiziarie evitino di riprodurre gli stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie [...] utilizzando delle affermazioni colpevolizzanti e moralizzanti idonee a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia» in quanto i procedimenti penali sono strumenti essenziali per la lotta alla violenza di genere e di conseguenza è necessario che nelle motivazioni delle sentenze vadano evitati stereotipi sessisti o di minimizzazione dei fenomeni. Tali atteggiamenti sono concausa della vittimizzazione secondaria, deprimendo le vittime e facendo perdere fiducia nella giustizia.

Sul versante giurisprudenziale meritano di essere segnalate alcune decisioni del giudice di legittimità. Con due recenti sentenze nn. 12066 e 14247 del 2023, la Corte di cassazione, per la prima volta, ha operato il controllo nomofilattico di compatibilità motivazionale del provvedimento impugnato facendosi carico di verificare se nel processo decisionale fosse rintracciabile l'uso di criteri decisionali ultra-legali e, in particolare, di svalutazioni morali della donna fondate su stereotipi di genere relativi al ruolo che le donne dovrebbero avere nella società. Ciò che rileva è che, per la prima volta, il giudice di legittimità, nel richiamare espressamente la nozione di 'stereotipi giudiziari', individua tale nozione come vizio della logicità della motivazione che deforma i fatti per applicare il punto di vista soggettivo del giudice. Con tali pronunce, dunque, il giudice di legittimità ha fissato il principio secondo cui, rispetto a determinate categorie di reato, la 'prospettiva di genere deve assurgere a metodo interpretativo': ciò in quanto i reati di violenza di genere, o per ragioni di genere, sono così definiti perché colpiscono le donne in quanto tali e, quindi, l'appartenenza di genere costituisce la ragione stessa del fatto reato da cui l'interprete non può prescindere, pena il non corretto inquadramento della fattispecie.

Con altra significativa pronuncia, la n. 21998 del 2023, la Corte ha affermato, in conformità alle conclusioni del Procuratore generale, che in tema di maltrattamenti, stante la natura abituale del reato che si consuma con la cessazione delle condotte vessatorie, è sufficiente che anche solo una di esse sia stata posta in essere alla presenza di un minore perché trovi applicazione la circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'art. 572, comma secondo, c.p., introdotta dalla legge n. 69 del 19 luglio 2029, in luogo di quella, previgente, di cui all'art. 61, comma primo, n. 11-*quinquies*, c.p.

In tema di giurisprudenza sovranazionale, poi, non può essere dimenticata la decisione della Corte EDU del 10 novembre 2022 (definitiva il 10 febbraio 2023) – I.M. e altri c. Italia – che ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 8 della CEDU, ritenendo ingiustificata la sospensione della responsabilità genitoriale di una madre, che era stata giudicata genitore ostile al ristabilirsi del rapporto padre-figlio. Con tale pronuncia, la Corte di Strasburgo, ponendosi nel solco di precedenti decisioni, ha rimproverato le Autorità giudiziarie italiane di non aver preso in considerazione la situazione di violenza domestica cui era stata esposta la ricorrente. In particolare la Corte, nell'affermare che la sicurezza del genitore non violento e dei figli deve essere un elemento centrale nella valutazione dell'interesse superiore del minore in materia di affidamento, fa propri i rilievi del gruppo GREVIO (*Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence*) nel rapporto sull'Italia del 14 giugno 2022 e ne condivide le preoccupazioni per la prassi diffusa nei tribunali civili di considerare come genitori 'non collaborativi' e 'madri inadatte' le donne che invocano la violenza domestica come motivo di rifiuto a partecipare agli incontri dei figli con l'*ex* coniuge e per opporsi all'affidamento condiviso.

La sentenza si affianca alle altre quattro condanne subite dall'Italia nel periodo compreso tra gennaio e novembre 2022: in ben cinque occasioni, dunque, la Corte Europea dei Diritti Umani si è pronunciata sull'inadeguata protezione offerta dalla Stato italiano alle donne vittime di violenza censurando, in due casi (D.M. e N. c. Italia; I.M. e altri c. Italia), le valutazioni compiute dall'autorità giudiziaria italiana in tema di capacità genitoriale di madri vittime di violenza domestica;

e in altri tre casi (L., D. G.e M.S. c. Italia) l'inerzia e/o il ritardo della magistratura italiana nell'adozione di misure di protezione in favore di donne vittima di violenza. In punto di contrasto a tali fenomeni si fa espresso richiamo a quanto verrà esaminato nel paragrafo dedicato al c.d. Ufficio affari Interni che vede presente la Procura generale nella verifica dell'uniforme esercizio dell'azione penale.

Da ultimo, ma non per importanza, merita menzione un arresto (n. 49642 del 6 dicembre 2023) inerente alla tutela dei diritti fondamentali delle vittime vulnerabili. Può essere definito monito all'intera magistratura nazionale per il rafforzamento del suo primario ruolo di tutela dei diritti umani, valorizzando – nell'ambito di un ordinamento multilivello – l'elaborazione giurisprudenziale, frutto anche del dialogo tra le Corti, chiedendo, appunto, al giudice interno di farsi portatore dei valori su cui si fonda l'intera costruzione giuridica europea.

La decisione si è occupata dell'Ordine di Protezione Europeo (OPE) – previsto dalla Direttiva 2011/99/UE, che è stata attuata nel nostro Paese con il decreto-legislativo n. 9 del 2015 – e della sua concreta applicazione. In particolare, il giudice di legittimità ha annullato con rinvio il provvedimento del giudice per le indagini preliminari che aveva dichiarato inammissibile la richiesta di emissione di un Ordine di Protezione Europeo presentata da uno dei genitori di un minore (per carenza di motivi formali), laddove era già stata adottata la misura cautelare di cui all'art. 282-ter c.p.p. (divieto di comunicazione con la persona minore e di avvicinamento alla stessa) nei confronti dell'altro genitore (sottoposto a indagini per il reato di trattenimento indebito della medesima persona sul territorio di uno Stato estero: art. 574-bis c.p.).

La sentenza, oltre ad esplicitare le vaste potenzialità applicative dell'Ordine Europeo di Protezione, accompagna una interpretazione adeguatrice della previsione contenuta nell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 9 del 2015, conformandosi alla direttiva europea; invero – a fronte della norma nazionale che richiede informazioni precise sul luogo in cui la persona protetta ha assunto o intenda assumere la residenza – ha ritenuto sufficiente che nella richiesta sia indicato dal proponente il Paese dell'ultimo luogo noto di residenza della persona minore



(sempre che non risulti che tale persona abbia nel frattempo lasciato il territorio dello Stato *de quo*). La Corte, quindi, ha osato (su nostra sollecitazione) adottare un'interpretazione della normativa interna in senso conforme al diritto europeo, laddove si è sottolineato come la predetta Direttiva miri a tutelare i minori e le persone vulnerabili, con la conseguenza che lo strumento dell'Ordine Europeo di Protezione risulta applicabile anche nel caso di sottrazione internazionale di minori, impedendo la protrazione della consumazione delle relative condotte illecite. In tale contesto ermeneutico, si è valorizzato il *considerandum* n. 9 della Direttiva, che individua le misure di protezione in tutte quelle «volte specificamente a proteggere una persona da atti di rilevanza penale di un'altra persona tali da mettere in pericolo, in qualsiasi modo, la vita o l'integrità fisica, psichica e sessuale di detta persona, ad esempio prevenendo molestie di qualsiasi forma, incluse quelle alla dignità o alla libertà personale di detta persona, ad esempio prevenendo rapimenti, *stalking* e altre forme indirette di coercizione, e che mirano a prevenire nuovi atti criminali o a ridurre le conseguenze di atti criminali precedenti». L'arresto, d'altra parte, si fonda su consolidato indirizzo della CEDU, che richiede alle Corti nazionali di valutare se alcune formalità richieste dal diritto nazionale possano incidere sul diritto di accesso alla giustizia (cfr. le sentenze del 12 luglio 2016, Reichman c. Francia, e del 5 novembre 2015, Henrioud c. Francia).

## **9. La criminalità organizzata**

Il 2023 non ha attutito l'esigenza del nostro Paese di manifestare particolare attenzione per i reati di criminalità organizzata necessariamente collegati al settore dell'economia, degli appalti e della logistica, ma anche alla stessa dinamica democratica, nel caso di infiltrazione nelle amministrazioni locali o nelle varie competizioni elettorali o ancora nel fenomeno del voto di scambio. Nella parte della presente relazione dedicata a illustrare, in sintesi, l'attività della DNAA sono offerte indicazioni in ordine all'evoluzione della criminalità organizzata il cui contrasto necessità – come condivisibilmente affermato dal

Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo –, di coordinamento e collaborazione internazionale e che oggi si avvale anche dell'importante azione della Procura Europea (EPPPO).

Si è già detto del decreto-legge n. 105 del 10 agosto 2023, intervenuto con una disposizione dichiaratamente di interpretazione autentica (in tal senso qualificata anche dalla sentenza n. 47643 del 2023), sopra già esaminata.

Dall'osservatorio della Procura generale, quale requirente di legittimità (in disparte gli interventi in sede di attività *ex art.* 6 del d.lgs. n. 106 del 2006) emerge che l'interesse principale delle associazioni resta quello dell'accumulazione di ricchezza e della disponibilità finanziaria, espressione di potenza e influenza e idonee a coagulare consensi. Rilevante è l'operatività della criminalità organizzata nel settore dell'imprenditoria, come dimostrano le numerose comunicazioni interdittive antimafia adottate in maniera consistente, tanto nei territori di origine dei fenomeni associativi, quanto nelle regioni in cui il maggiore sviluppo dell'economia ha portato alla loro delocalizzazione.

La criminalità dimostra, inoltre, di avere la disponibilità di un elevato livello di tecnologia, testimoniata anche dall'imponente impiego delle piattaforme di messaggistica criptata (*Anom, EnCochat, Sky-ECC* – con 70.000 utenti in Europa e 500.000.000 di chat residenti nei server, *Matrix, No1Bc* e, di recente, *Exclu Messenger*), con l'uso di apparecchi dedicati (criptofonini) che consentono comunicazioni riservate, sottratte all'attività di intercettazione. Si tratta di un fenomeno assai esteso che, dalla metà del 2022 e nel corso del 2023, ha occupato gli Uffici di legittimità in decine di ricorsi (sul punto vedi *amplius* quanto già evidenziato *supra* e di seguito).

Il 2023 ha, altresì, visto, a seguito del decisivo coinvolgimento della giurisprudenza costituzionale, un'evoluzione della materia dell'esecuzione penale, con recenti pronunce su questioni poste sul tema dei permessi premio, dell'ergastolo ostativo e della liberazione condizionale, che avevano portato il legislatore a intervenire sul testo dell'art. 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, una volta rilevata l'insostenibilità, sotto il profilo della compatibilità costituzionale, di un divieto di concessione dei benefici 'automatico' in caso di mancata collaborazione

con la giustizia. Con il mutato quadro normativo la ‘presunzione’ di pericolosità può e deve essere superata da comportamenti positivi (e diversi) del condannato quali, in parte, quelli presi in considerazione dal d.l. n. 162 del 31 ottobre 2022 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 199 del 30 dicembre 2022) che, purtuttavia, hanno spostato l’asse sul più delicato terreno della discrezionalità nella valutazione degli elementi acquisibili e su quello della difficoltà dell’acquisizione degli elementi idonei ad assumere le determinazioni.

Sul punto, giova porre l’accento solo su alcune delle questioni trattate a seguito della modifica normativa, in primo luogo in termini di disciplina da applicare in assenza di una specifica normativa transitoria. Si è in proposito affermato, in tema di concessione del permesso premio per reati ostativi cd. “di prima fascia” e in assenza di collaborazione con la giustizia, l’applicabilità della nuova disciplina in ragione della natura processuale delle norme inerenti ai benefici penitenziari, che soggiacciono al principio del *tempus regit actum*. (n. 38278 del 2023).

Ancora, in tema di misure alternative alla detenzione per reati ostativi c.d. “di prima fascia”, non assume rilievo decisivo la collaborazione con l’Autorità giudiziaria, essendo demandato al giudice – alla luce della mutata natura della presunzione, divenuta relativa, di mantenimento dei collegamenti con l’organizzazione criminale – la valutazione del percorso rieducativo del condannato e dell’assenza di collegamenti, attuali o potenziali, con la criminalità organizzata e con il contesto mafioso, mediante gli ampliati poteri istruttori di cui all’art. 4-*bis*, comma 2, ord. pen. (n. 35682 del 2023). Pur tuttavia, difformemente dall’opinione esposta dalla Procura generale, la Corte ha ritenuto che la mancata richiesta, da parte del Tribunale di Sorveglianza, del parere al Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica non comporti la nullità della decisione, ma esclusivamente un onere motivazionale rafforzato sull’insussistenza di collegamenti tra il condannato e la criminalità organizzata (n. 26348 del 2023).

Il 2023, infine, ha segnato la prima applicazione per un crimine efferato – quale quello dell’omicidio di Carmen Maltesi – dell’istituto della ‘giustizia riparativa’, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 14 settembre

2022, quale tentativo di riconciliazione tra vittime, condannati e comunità, nell'ottica della riparazione del danno e del rafforzamento del senso di sicurezza.

Nell'ottica, poi, di un corretto bilanciamento dei contrapposti interessi, giova ricordare come, in maniera opportuna la Corte di cassazione abbia affermato che la restituzione all'interessato dei beni confiscati, anche in ipotesi di revoca disposta *ex art.* 7 della legge del 27 dicembre 1956, n. 1423, possa avvenire anche per equivalente, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. del 6 settembre 2011, n. 159, laddove gli stessi siano stati in precedenza assegnati per finalità di pubblica utilità, in modo da non pregiudicare l'interesse della società civile a favore della quale nel frattempo il bene ablato è stato amministrato (n. 18726 del 2023). Nel medesimo senso, su conforme richiesta della Procura generale, la Corte di cassazione si è determinata nel confermare la restituzione per equivalente agli eredi di Gaetano Badalamenti, capofamiglia di Cinisi, di un casolare assegnato tra gli altri alla "Casa della memoria, Felicia e Peppino Impastato", e preso in carico dal fratello di quest'ultimo (R.G. n. 20447/2023, udienza del 6 ottobre 2023, di cui è disponibile il solo dispositivo). In definitiva, anche nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi del PNRR va sottolineato come sia imprescindibile per una concreta e fattiva lotta contro le organizzazioni mafiose, oltre all'indispensabile attività giudiziaria, un'azione sinergica con la collaborazione di tutte le Istituzioni, anche comunitarie, agendo sulla cultura mafiosa ancora percepita nel comune sentire quale "protezione" del singolo contro le inefficienze dello Stato e in tal senso va positivamente accolto il cd. "decreto Caivano" (d.l. del 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge del 13 novembre 2023, n. 159 recante "misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale").

### 9.1. *Le articolazioni territoriali delle cc.dd. “mafie storiche”*

Uno dei profili di maggiore interesse – nell’evoluzione sociologica e, di riflesso, giurisprudenziale in tema di associazioni di tipo mafioso, disciplinate dall’art. 416-*bis* c.p. – è rappresentato dalle articolazioni territoriali delle “mafie storiche” (la mafia propriamente detta, la camorra, la ‘ndrangheta e la sacra corona unita), ovvero le cellule distaccate dai sodalizi mafiosi tradizionalmente presenti su un determinato territorio, che operano in aree diverse da tale territorio, replicandone i tratti distintivi. Il fenomeno è in particolare emerso nei procedimenti giudiziari relativi ai c.d. *locali* di ‘ndrangheta, che – come sottolineato dalle *Relazioni* della Commissione parlamentare antimafia – si è mossa negli ultimi anni accaparrandosi progressivamente intere porzioni imprenditoriali nelle forniture, nel settore della ristorazione, nell’ambito del gioco d’azzardo, e immettendo capitali enormi, che hanno alterato profondamente l’economia legale, ma che al tempo stesso garantiscono a queste strutture mafiose posizioni dominanti attraverso cui assicurare il sostegno ai propri sodali e il riflusso del denaro pronto ad essere reinvestito.

Lo scopo di acquisire il controllo delle attività economiche ha, nel contempo, indotto le mafie storiche a espandere la propria area di influenza anche fuori dai tradizionali territori di riferimento, sino a spingersi anche in altre Regioni d’Italia o in altre nazioni. In particolare, è stata accertata nel tempo – con sentenze progressivamente passate in giudicato – la presenza dei *locali* di ‘ndrangheta in territorio elvetico, in Germania, in Piemonte, in Lombardia e nel territorio di Reggio Emilia e nelle province limitrofe, sino alla bassa Lombardia (c.d. processo *Aemilia*, oggetto di recenti pronunce, quali quella n. 39774 del 2022).

Tra le pronunce più recenti, depositate nell’anno appena decorso sembra opportuno segnalare la sentenza n. 27053 del 2023, avente ad oggetto il *locale* di ‘ndrangheta operante in Val d’Aosta, che ha accertato la colonizzazione di un ulteriore territorio extra Regione, sinora non interessato. La pronuncia della Corte ha affermato importanti principi: nei procedimenti relativi ai cc.dd. *locali*, la questione che si pone non è quella di provare la capacità intimidatoria della ‘ndrangheta, «dispo-

sta *ex lege* e notoria», bensì di «dimostrare che una determinata cellula *esportata* sia riconducibile ad una precisa *espressione locale* e, quindi, alla casa madre di ‘ndrangheta», con l’ulteriore precisazione della configurabilità della nuova articolazione periferica, c.d. locale, anche in difetto della commissione di reati-fine e dell’esteriorizzazione della forza intimidatrice, «qualora emerga il collegamento della nuova struttura territoriale con quella madre del sodalizio di riferimento». Inoltre, resta ferma la distinzione, sul piano concettuale, tra il fenomeno del c.d. *locale* e quello della neoformazione, ovvero delle c.d. nuove mafie: per la neoformazione, autonoma rispetto alla ‘ndrangheta, è, infatti, necessario che il gruppo manifesti la propria capacità di intimidazione e la propria fama criminale, mediante l’impiego del metodo mafioso per ingenerare, sia pure in ambito territoriale circoscritto, una condizione di assoggettamento e omertà diffusa; invece, una volta accertati i presupposti – sopra richiamati – per ritenere la configurabilità di un c.d. locale, non è necessario dimostrarne in concreto la capacità intimidatoria mafiosa, poiché in tal caso la forza di intimidazione è “intrinseca” alla accertata capacità di egemonizzazione del territorio.

## **10. Le misure di prevenzione patrimoniali, i sequestri e le confische**

Nel settore delle misure di prevenzione patrimoniali, dei sequestri e delle confische, la Procura generale ha fornito, nell’anno giudiziario appena trascorso, un importante impulso all’evoluzione della giurisprudenza di legittimità.

L’esigenza di una sistematica evoluzione del “diritto vivente” delle confische si ricollega al profondo rinnovamento che, negli anni più recenti, ha investito la materia in esame, anche nel contesto giuridico europeo, dove emergono un’evidente centralità del tema del “recupero dei patrimoni” (*asset recovery*) e una precisa tendenza verso l’unificazione delle legislazioni nella disciplina della confisca non basata sulla condanna (*non-conviction based confiscation*).

È significativo che proprio il sistema italiano della prevenzione patrimoniale sia divenuto il modello di riferimento della proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea il 25 maggio 2022, riguardante il recupero e la confisca dei beni, su cui il 9 giugno 2023 i Ministri della giustizia degli Stati membri hanno concordato la posizione del Consiglio, avviando così il testo normativo verso l'approvazione finale. L'aspetto innovativo maggiormente qualificante della nuova proposta di direttiva è rappresentato dall'armonizzazione delle legislazioni di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea sulla "confisca senza condanna" – destinata a operare nei casi in cui non sia possibile giungere a un giudizio di responsabilità penale a causa dell'estinzione del reato per prescrizione – e sulla "confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose" tenute nel contesto di un'organizzazione criminale. Quest'ultima tipologia di confisca, in particolare, presenta un'area di applicazione largamente sovrapponibile alle misure di prevenzione patrimoniali antimafia introdotte nell'ordinamento italiano dalla legge *Rognoni-La Torre*. È evidente, quindi, l'importanza della costruzione di un "diritto vivente" che, per la sua capacità di realizzare un valido equilibrio tra i valori costituzionali e i diritti fondamentali rilevanti in questa materia, assuma un carattere esemplare per tutti gli Stati europei chiamati a rinnovare la 'loro' disciplina della "confisca senza condanna", in una fase storica nella quale uno dei più importanti fattori di evoluzione degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione è rappresentato dal percorso di costruzione di «regole giuridiche comuni europee e persino universali (...) che incoraggiano la confisca di beni collegati a reati gravi come la corruzione, il riciclaggio, le attività illecite in materia di sostanze stupefacenti e così via, senza la precedente esistenza di una condanna penale» (secondo l'espressione impiegata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza del 12 maggio 2015, *Gogitidze e altri c. Georgia*). Il modello in questione ha ricevuto un forte sostegno anche dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, la quale, nella risoluzione n. 2218 del 26 aprile 2018, ha qualificato la *non-conviction based confiscation* come «il modo più realistico per gli Stati di affrontare l'enorme, e inesorabilmente crescente, potere finanziario della criminalità organizzata, al fine di difendere la democrazia e lo stato di diritto». Si assiste, in effetti, a quello che la dottrina ha definito

come lo sviluppo inarrestabile della “giustizia penale patrimoniale” (o “processo al patrimonio”). L’affermazione delle più evolute forme di “confisca senza condanna” è stata considerata come l’espressione di un percorso di ripensamento delle tradizionali categorie giuridiche che prefigura un vero e proprio passaggio storico: quello della costruzione di un diritto penale di stampo postmoderno, capace di superare il vecchio modello individualistico fondato su un orizzonte stato-centrico e sul primato della pena detentiva, per indirizzarsi decisamente verso la diversificazione dei metodi di prevenzione e di contrasto della natura collettiva e della dimensione economica dei più gravi fenomeni criminali nel quadro di una regolamentazione multilivello vivificata dal “dialogo tra le Corti”. In questa prospettiva, la giurisdizione di legittimità, con l’approfondito contributo e la piena condivisione della Procura generale, nell’anno giudiziario appena trascorso ha sviluppato quattro significative linee-guida.

#### *10.1. Evoluzione interpretativa nel processo di prevenzione della ‘incompatibilità’ del giudice*

La prima delle accennate linee-guida consiste nell’estensione al procedimento di prevenzione di alcuni rilevanti principi in materia di imparzialità del giudice, che si traducono nel motivo di ricusazione previsto dall’art. 37, comma 1, c.p.p. – come risultante a seguito dell’intervento additivo effettuato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 283 del 2000 – nel caso in cui il giudice abbia, in precedenza, espresso valutazioni di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto in altro procedimento di prevenzione o in un giudizio penale. Tale interpretazione è stata accolta dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 25951 del 2022, in coerenza con la requisitoria della Procura generale, che ha sostenuto un’applicazione generalizzata del principio di terzietà del giudice, muovendo dall’idea che, nella scelta tra due orientamenti contrapposti, il vaglio critico più severo va effettuato rispetto a quello che nega l’estensione di una garanzia, piuttosto che con riguardo all’ermeneusi che l’autorizza, in applicazione del principio della “massima estensione delle garanzie individuali”, secondo la lezione di metodo della giurisprudenza costituzionale.



### *10.2. Le diverse tipologie di confisca applicabile*

La seconda delle linee-guida concerne la definizione della regolamentazione sostanziale operante per le diverse tipologie di confisca applicabili all'esito del giudizio di appello, quando non è possibile la pronuncia di una sentenza di condanna a causa dell'estinzione del reato per prescrizione. Sul punto, le Sezioni Unite, con la sentenza n. 4145 del 2023, hanno stabilito, conformemente alla requisitoria della Procura generale, che la disposizione di cui all'art. 578-*bis* c.p.p., introdotta dall'art. 6, comma 4, del d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, ha, con riguardo alla confisca per equivalente e alle forme di confisca che presentino comunque una componente sanzionatoria, natura anche sostanziale e, pertanto, è inapplicabile in relazione ai fatti posti in essere prima della sua entrata in vigore. È stata così compiuta un'importante opera di chiarificazione sotto il profilo sistematico, differenziando nettamente il trattamento giuridico della confisca per equivalente rispetto a quello della confisca "allargata" prevista dall'art. 240-*bis* c.p., che ha natura di misura di sicurezza e resta quindi applicabile alle fattispecie concrete antecedenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 21 del 2018, come è stato sottolineato in precedenza dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 27421 del 2021. Ne esce confermata la natura poliedrica e polifunzionale delle confische, inquadrabili in una pluralità di categorie sostanziali, soggette a diversi "statuti" anche sotto il profilo dei principi costituzionali applicabili.

### *10.3. Il principio di autonomia del procedimento di prevenzione*

La terza delle accennate linee-guida consiste nella definizione del significato del principio di 'autonomia del procedimento di prevenzione' rispetto al processo penale, attraverso una interpretazione coerente con i principi della Costituzione e della CEDU.

Al riguardo la Seconda Sezione, con la sentenza n. 15704 del 2023, ha affermato, in conformità alla richiesta presentata dalla Procura generale, che, in tema di misure di prevenzione, il giudice, attesa l'indipendenza del procedimento di prevenzione da quello penale, può valutare autonomamente i fatti accertati in sede penale, al fine di

giungere ad un'affermazione di pericolosità generica del proposto *ex* art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. del 6 settembre 2011, n. 159, non solo in caso di intervenuta declaratoria di estinzione del reato o di pronuncia di non doversi procedere, ma anche a seguito di sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., ove risultino delineati, con sufficiente chiarezza e nella loro oggettività, quei fatti che, pur ritenuti insufficienti – nel merito o per preclusioni processuali – per una condanna penale, possono, comunque, essere posti alla base di un giudizio di pericolosità. A sostegno di tale conclusione, la predetta pronuncia ha sottolineato che i principi convenzionali e costituzionali, che hanno guidato il progressivo evolversi della giurisprudenza, hanno imposto l'adozione di criteri interpretativi in grado di garantire degli standard di legalità “alta”, quanto alla individuazione delle condotte e dei comportamenti da cui possano conseguire provvedimenti di prevenzione di natura personale o patrimoniale.

#### *10.4. Impresa ‘mafiosa’ e impresa ‘illecita’*

La quarta e ultima delle richiamate linee-guida si sostanzia nell'estensione dei principi già elaborati in tema di impresa mafiosa alla ulteriore fattispecie dell'impresa “illecita”, che è stata così definita dalla sentenza n. 37297 del 2022 (relativa alla confisca di una s.r.l. e dell'intero compendio dei beni aziendali di essa, disposta sulla base dell'accertamento delle modalità operative illecite poste in essere mediante la società dalla persona proposta e dell'incidenza di esse nei profitti illeciti dell'ente). Si tratta di un orientamento che si è consolidato attraverso una serie di pronunce che hanno affermato che la confisca di prevenzione, anche in ipotesi di pericolosità generica, si estende, quando ricorra un'attività d'impresa esercitata in forma societaria e con strutture imprenditoriali complesse, a tutto il patrimonio aziendale e all'insieme delle quote nella disponibilità del proposto, anche se formalmente intestate a terzi, ove sia dimostrato che la costituzione delle società ovvero l'acquisizione, anche in via di fatto, delle relative partecipazioni siano strumentali al perseguimento di attività illecite, poiché in tal caso è l'attività economica nel suo complesso, gestita dal soggetto pericoloso, a costituire un fattore patogeno e inquinante del mercato per la permanente immissione di profitti illeciti che si autoalimentano

e confondono con quelli leciti. Questa scelta interpretativa riveste notevole importanza sotto il profilo della coerenza tra il diritto interno e il diritto internazionale, in quanto l'ampiezza dell'oggetto della confisca viene così a coincidere con la nozione di "provento del reato" desumibile da una serie di fonti europee e internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, approvata a Palermo il 16 dicembre 2000, e la Direttiva europea 2014/42/UE del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea. Nella giurisprudenza di legittimità più recente si manifesta, quindi, l'adozione di una serie di scelte interpretative finalizzate a mettere in pratica in forme efficaci e innovative l'impegno di contrastare la dimensione economica della criminalità, assunto nel contesto delle Nazioni Unite con la Risoluzione 10/4 della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo (c.d. "*risoluzione Falcone*") e con la Dichiarazione di Kyoto adottata nel 2021 dal Congresso dell'ONU per la prevenzione della criminalità e la giustizia penale.

## **11. Il terrorismo**

L'epoca delle strategie stragiste sembra oggi tramontata, ma la minaccia terroristica è tuttora vitale e si alimenta costantemente delle emergenze socio-politiche che costituiscono l'*humus* delle diverse formazioni presenti storicamente nel nostro Paese e anche di quelle di matrice internazionale che vi sono approdate. Di tanto dà conto la relazione del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, di seguito riportata nelle parti salienti, anche quanto alla sua diffusione attraverso il *web* (soprattutto *deep web* e *dark web*), che, disintegrando il fattore territoriale nonché quello temporale, globalizza, rende volatile e occulta i rapporti tra compartecipi e le stesse condotte penalmente rilevanti. Anche per questo, il dato statistico giudiziario, invariato nell'ultimo anno, pone in luce le difficoltà nell'indirizzo delle investigazioni e anche nell'acquisizione e valutazione del dato probatorio, sì da palesare uno scollamento tra realtà fenomenologica ed emergenza processuale.

Nondimeno, quantitativamente rilevanti sono i ‘falsi positivi’ di cui la rete costituisce cassa di risonanza che, pur assorbendo le preziose energie dello Stato, restano mera ipotesi investigativa, con la conseguente archiviazione dei procedimenti. Purtroppo, appare impensabile abbassare la guardia.

La percezione diffusa dell’esigenza di potenziare l’attenzione sul fenomeno, nell’ottica della risposta giudiziaria, è stata, da ultimo, recepita nello *Schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario*, predisposto dal Consiglio dei Ministri lo scorso 16 novembre. Tra le altre disposizioni, oltre al potenziamento dell’attività dei servizi di informazione per la sicurezza nazionale, sono previste le nuove fattispecie di «detenzione di materiale con finalità di terrorismo», con l’introduzione dell’art. 270-*quinquies*.3 c.p. e quella di «distribuzione, divulgazione, diffusione e pubblicizzazione, anche per via telematica, di materiale contenente istruzioni per la preparazione o l’uso di materie esplosive, asfissianti, accecanti, tossiche o infiammabili e dei loro componenti, o di tecniche per il compimento di delitti non colposi contro l’incolumità pubblica», con l’aggiunta del comma 2 all’art. 435 c.p.. Anche l’art. 165 c.p., in prospettiva futura, è stato arricchito dalla previsione dell’obbligatoria subordinazione della concessione della sospensione condizionale della pena al divieto di accedere a luoghi o aree specificamente individuati, per i reati «contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree, anche pertinentziali, delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano», obiettivi privilegiati di tutte le organizzazioni terroristiche, come dimostrano le mobilitazioni territoriali contro “le infrastrutture militari” o contro “le grandi opere” (TAV e ponte sullo Stretto).

La minaccia attuale si sviluppa lungo due direttrici principali, quella endogena del terrorismo di matrice ideologica – anarco-insurrezionalismo, antagonismo e formazioni eversive – e quella internazionale di matrice confessionale islamista, come in maniera puntuale risulta nella parte dell’Intervento dedicata all’attività svolta dalla DNAA.

In questa sede, giova sottolineare che, per il settore interno, si è assistito a una straordinaria convergenza di intenti, da parte

di tutte le formazioni aventi diverso orientamento ideologico, sulla questione del conflitto russo-ucraino, secondo una delle tematiche storicamente care al movimento anarchico, ovvero l'antimilitarismo, cui sono state giustapposte anche questioni ambientaliste nei territori ove sono collocate basi militari. Tale fenomeno si è accentuato con la recrudescenza dello scontro israelo-palestinese (in cui la protesta è stata trainata dai gruppi antagonisti e marxisti-leninisti), che ha condotto a manifestazioni, allo stato, rilevanti solo in termini di ordine pubblico. Per altro verso, la questione palestinese ha acuito il serpeggiare di episodi di antisemitismo e di odio razziale in senso generale, che, sottoposte al sindacato di legittimità, hanno ricevuto lo stigma della finalità di terrorismo come delineata dall'art. 270-*sexies* c.p.. Si spazia dalla propaganda e dalla istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa (n. 44577 del 2023, non ancora massimata) alla costituzione di associazioni, che, su piattaforme *social*, svolgono attività di propaganda, reclutamento e indottrinamento di idee xenofobe e antisemite, con incitamento alla discriminazione e alla violenza per motivi razziali, etnici e religiosi, di natura suprematista e di negazionismo della *Shoah*, con la configurazione dei reati di cui agli artt. 270-*bis*, 604-*bis*, commi 2 e 3, c.p. (n. 38423 del 2023, non ancora massimata).

Con specifico riferimento all'Intervento della Procura generale dinanzi alle Sezioni penali nell'ultimo anno, si sottolinea che l'area anarco-insurrezionalista si è concentrata in via prioritaria sulle vicende giudiziarie di un detenuto militante FAI/FRI, (Federazione Anarchica Informale/Fronte Rivoluzionario Internazionale), ottenendo il sostegno delle altre formazioni che si sono attivate con manifestazioni di piazza e pubblicistica di settore.

L'attività si è mossa sul duplice fronte della campagna contro il regime detentivo dell'art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, applicato per la prima volta a un anarchico, cui tuttora il detenuto è sottoposto con le relative restrizioni (n. 13258 del 2023; n. 39497 del 2023), e quello della pena concretamente irrogabile nei suoi confronti per l'attentato alla Scuola allievi carabinieri di Fossano del 2006. Giova ricordare che, a seguito della riqualificazione della Corte di cassazione (n. 38184, del 2022, proc. c.d. *Scripta manent*) della fattispecie di

strage “comune” cui all’art. 422 c.p., in quella di strage “politica” di cui all’art. 285 c.p., punita con l’ergastolo, la Corte di Assise di Appello di Torino (ordinanza del 19 dicembre 2022) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 69, comma 4, c.p., nella parte in cui, relativamente ai delitti puniti con l’ergastolo, prevedeva il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti (nello specifico di quella di cui all’art. 311 c.p.) sulla recidiva reiterata di cui all’art. 99, comma 4, c.p.. Lo sciopero della fame posto in essere per diversi mesi dal detenuto contro le decisioni adottate nei suoi confronti ha, infatti, funzionato da volano per una campagna di “solidarietà rivoluzionaria” radicata anche a livello internazionale e sopitasi solo con l’accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 94 del 18 aprile 2023).

Per il resto, sul fronte dell’anarco-insurrezionalismo, si è assistito a episodi isolati sparsi sul territorio nazionale, che hanno visto quale bersaglio istituti di credito bancari (n. 19374 del 2023, concernente l’utilizzo di un ordigno esplosivo su di un A.T.M. a Genova) o edifici istituzionali (n. 45665 del 2023 per i reati di cui agli artt. 270-*quinquies* e 280-*bis* c.p. per un attentato al Consolato greco di Napoli), concernenti reati spia.

E infatti, ancorché con il procedimento c.d. *Scripta manent* sia stata affermata la strutturazione associativa della “galassia” anarchica, proprio la difficoltà investigativa ha comportato, in sede cautelare, che il 28 agosto 2023 il Tribunale per il riesame di Genova abbia annullato per la fattispecie di cui all’art. 270-*bis* c.p. (confermandola per le fattispecie di cui agli artt. 414 c.p. e 414 c.p.) la misura cautelare applicata dal g.i.p., nel procedimento c.d. *Scripta Scelera*, agli appartenenti della FAI per la partecipazione alla redazione e diffusione della pubblicazione anarchica clandestina “*Bezmotivny*”.

Il terrorismo internazionale di matrice *jihadista*, riconducibile ad *Al-Qaeda* e allo Stato islamico, rimane una delle forme di violenza più preoccupanti per l’intera Europa e l’Italia: sul punto, oltremodo esplicitativa è la relazione annuale del Procuratore Nazionale Antimafia.

Il fenomeno di maggiore emersione giudiziaria, in ragione della difficoltà a percepire e tradurre probatoriamente l’adesione ideologica

della cellula o del singolo all'associazione, è costituito dai 'reati spia' o 'ancillari', quali gli artt. 270-ter, 270-quater, 270-quinquies, 302, e 414 c.p., sui quali la giurisprudenza di legittimità pare ormai essersi consolidata. A tale proposito, si ricorda che costituisce istigazione a compiere atti di terrorismo internazionale, prevista dall'art. 302 c.p., l'invio, attraverso strumenti informatici e telematici, di materiale di propaganda dello Stato islamico e dei combattimenti, reperito tramite *internet*, con l'invito ai destinatari ad addestrarsi mentalmente e fisicamente per recarsi a combattere nei territori dello Stato islamico (n. 44190 del 2023).

Non sono mancate, comunque, all'attenzione dei giudici di legittimità, ipotesi associative di organizzazioni prive di una sede territoriale e operanti prevalentemente attraverso la rete Internet, come l'associazione *Rawti Shax*, sorta dalle ceneri dell'associazione terroristica *Ansar Al Islam*, e dotata di una "cellula" operante in Italia, in Alto Adige. Si tratta di un gruppo operante su due livelli: uno pubblico, apparentemente dedito alla sola propaganda politico-religiosa, e uno occulto, con accesso ristretto e contenuti improntati a progettualità includenti l'uso della violenza e l'adesione alle forze dell'Islam radicale, assicurato mediante l'utilizzo di una *chat room* (n. 19340 del 2023). Si ricorda, a tal proposito, il principio consolidato e condiviso secondo cui, in tema di associazione con finalità di terrorismo, la partecipazione ad analoghe organizzazioni internazionali, rispondenti ad un modello "polverizzato" di articolazione, può essere desunta da concrete condotte sintomatiche della condivisione ideologica delle finalità dell'associazione, in cui si sostanzia la messa a disposizione del singolo verso il gruppo criminale e si struttura il relativo rapporto. L'adesione ad un'associazione di matrice *jihadista* può avvenire anche con modalità spontaneistiche e "aperte", non implicanti una formale accettazione da parte del gruppo terroristico, ma volte a includere progressivamente il partecipe, attraverso contatti con i livelli intermedi o propaggini finali, anche "mediatamente" e flebilmente riconducibili alla "casa madre", purché idonei a dare una qualche consapevolezza, anche indiretta, della sua adesione (n. 8891 del 2020).

## 12. Collaborazione con la giustizia e benefici penitenziari

Anche nell'Anno giudiziario decorso, la Procura generale ha dedicato particolare attenzione ai provvedimenti adottati dalla magistratura di sorveglianza in materia di benefici penitenziari richiesti dai collaboratori di giustizia.

Nel precedente Intervento inaugurale si era affrontata la questione, mai sopita, inerente all'interesse da parte del detenuto di ottenere uno dei benefici penitenziari correlato alla difficile scelta di "collaborare". In quest'ottica, erano stati analizzati i provvedimenti con i quali la Corte di cassazione aveva annullato, talvolta con motivazioni severe, i provvedimenti dei magistrati di sorveglianza, dei quali erano state stigmatizzate talora superficialità, altre volte manifesta illogicità e, in generale, la surrettizia disapplicazione delle norme contemplanti i benefici stessi.

Al contempo, tuttavia, si era anche osservato che una simile "discrepanza" tra norma e sua applicazione, lungi dall'essere riconducibile a scarsa professionalità, probabilmente aveva una spiegazione "di sistema"; spiegazione rinvenibile nell'insufficienza delle informazioni a disposizione dei magistrati chiamati ad assumersi la responsabilità di "far uscire" dall'ambito intramurario persone macchiate di delitti gravissimi.

Il "disallineamento" tra norma e sua applicazione, altrimenti inteso quale 'difficoltà della magistratura di sorveglianza ad applicare la norma', era e sembra continuare a essere particolarmente evidente con riguardo alla liberazione condizionale. L'istituto riveste massima importanza poiché, risultando un'autentica "anticamera della libertà", costituisce la vera prospettiva e aspirazione finale di chi si determina a collaborare. Da qui il particolare interesse dello Stato affinché il beneficio sia concesso ogni volta che ne ricorrano i presupposti.

Invero, il possibile diffondersi – tra gli avvocati specialisti della materia chiamati a illustrare agli assistiti gli esiti delle loro personali, eventuali scelte collaborative – della convinzione che la misura sia praticamente "inaccessibile", rischierebbe di frustrare l'intento del legislatore. Ma, proprio la caratteristica di "anticamera della libertà",



induce la magistratura di sorveglianza a richiedere un livello di approfondimento delle informazioni allo stato difficilmente raggiungibile, portando così a dinieghi che possono apparire contraddittori rispetto alle plurime risultanze pur disponibili e che, necessariamente trincerandosi dietro affermazioni di stile, si espongono a severi giudizi di legittimità.

L'analisi dei provvedimenti in materia adottati dalla Corte di cassazione nel 2023 non è dato confortante.

Con la sentenza n. 8354 del 2023, la Corte, nell'annullare l'ordinanza di diniego del beneficio, ha evidenziato sia come «traspare piuttosto chiaramente che il Tribunale di Sorveglianza, pur consapevole che, in forza della normativa speciale dettata per i collaboratori di giustizia, l'adempimento delle obbligazioni civili non costituisce condizione di ammissibilità per l'ammissione alla liberazione condizionale, ha considerato, al contrario, requisito di ammissibilità l'assenza di iniziative riparatorie», sia, quanto al richiamato lontano fine pena, che «la pena ancora da scontare, quindi, non può essere un criterio per valutare la fondatezza della domanda di liberazione condizionale».

Con la sentenza n. 25605 del 2023, in caso analogo, è stata ritenuta «incongrua e illogica» la motivazione a sostegno del rigetto, ancorata «sull'unico elemento del mancato risarcimento delle vittime dei reati commessi e della assenza di un serio impegno verso la comunità, nonostante l'art. 16-*nonies* cit. – nel prevedere che la liberazione condizionale possa essere riconosciuta al collaboratore anche in deroga alle vigenti disposizioni, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena di cui all'art. 176 c.p. – si riferisca non solo ai limiti di pena, espressamente richiamati, ma anche alla generale previsione di cui al comma 4 della citata disposizione, che subordina la concessione della liberazione condizionale (ordinaria) all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato».

La successiva sentenza n. 27462 del 2023 rende il “fenomeno” definibile in termini di vera e propria contrapposizione, ancora più evidente. Con detta sentenza la Corte ha, per la seconda volta, annullato un provvedimento del Tribunale di Sorveglianza rappresentando come la sentenza rescindente avesse rilevato che tale Tribunale era incorso

in una violazione dell'art. 16-*nonies* d.l. n. 8 del 15 gennaio 1991, rimarcando come tale violazione fosse «ulteriormente dimostrata» dal fatto che il Collegio di merito avesse concentrato «esclusivamente la sua attenzione sulla mancata riparazione del danno, disinteressandosi della condotta di collaborazione e del percorso penitenziario e riabilitativo del condannato», così presupponendo «l'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 176 c.p. anche nei confronti dei collaboratori di giustizia».

Analoghe difficoltà peraltro sembrano persistere anche quanto alla “gradata” detenzione domiciliare, se è vero che, con la recentissima sentenza n. 39856 del 2023, la Corte ha evidenziato che «l'impugnata ordinanza – eclissando il valore da attribuire al percorso di ravvedimento finora avviato dal condannato, pur a fronte di elementi pienamente positivi, non solo sul fronte delle informazioni provenienti dagli organi competenti in ordine al rilievo della collaborazione e alla rescissione dei legami criminogeni, bensì con specifico riguardo alla globale valutazione della personalità del ... – ha integrato un vizio della motivazione, che non risulta impostata sui parametri indicati nell'art. 16-*nonies* legge n. 82 del 15 marzo 1991, primariamente rilevanti *in subiecta materia*».

Pare dunque sempre più attuale e urgente l'esigenza, già evidenziata da questo Ufficio lo scorso anno, di individuare modelli istruttori che possano mettere a disposizione della magistratura di sorveglianza informazioni connotate da un livello di approfondimento adeguato all'assoluto rilievo delle decisioni a carattere prognostico da assumere.

### 12.1. *Le pene sostitutive*

Il settore in cui la *Riforma Cartabia* ha introdotto alcune tra le più significative “novità di sistema” è quello della determinazione ed esecuzione delle pene.

Le nuove pene sostitutive, previste dalla riformata legge n. 689 del 1981 e incluse espressamente, con il novello art. 20-*bis*, nel sistema sanzionatorio delineato dalla parte generale del codice penale, pur corrispondenti alle “quasi” omonime misure alternative, costituiscono oggi vere e proprie pene, piuttosto che modalità alternative di espiazione di quelle “principali”.

Ciò anticipa al processo di cognizione l'apprezzamento, finora riservato alla fase esecutiva e ai relativi lunghi tempi, della possibilità di espriare in modo "extracarcerario" pene di notevole significatività.

Su detta "anticipazione" scommette la riforma, che vi riconnette più di un effetto acceleratorio del processo penale. Si mira, infatti, a favorire il ricorso ai riti alternativi, a contenere le impugnazioni e a ridurre il carico di lavoro dei Tribunali di sorveglianza, oggi oberati dalle istanze dei c.d. "liberi sospesi".

Si tratta di obiettivi che è auspicabile vedano protagonista il pubblico ministero, parte pubblica interessata a un processo efficiente ed efficace, che si concluda con una pena "mirata" e quindi "utile" nell'ottica della riduzione della recidiva, perciò di un auspicabile aumento della sicurezza.

La sostituzione della pena in sede di cognizione, secondo il modello del *sentencing* tratteggiato dal nuovo art. 545-*bis* c.p.p., ha per presupposto, come nel caso delle misure alternative, che la "punizione" contribuisca alla rieducazione del condannato e assicuri, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo di consumazione di altri reati. Si tratta di una valutazione prognostica già riservata al Tribunale di Sorveglianza, innanzi al quale il Procuratore generale distrettuale ha finora svolto un ruolo strettamente requirente. Occorre chiedersi se debba essere così anche per il pubblico ministero del "nuovo" processo di primo grado.

Il modello appena entrato in vigore prevede che la valutazione circa la possibilità di sostituire la pena avvenga subito dopo la condanna o, al più, entro i sessanta giorni successivi.

La decisione è correlata alla disponibilità di informazioni che il giudice può chiedere all'UEPE e alla polizia giudiziaria.

Al riguardo occorre confrontarsi con una possibile contraddizione.

Per un verso, le informazioni in questione non dovrebbero essere "cercate ed acquisite" prima della "fase ad hoc" introdotta dall'art. 545-*bis* c.p.p.; ciò per ragioni sia sistematiche sia di economia, visto che l'interessato non è stato ancora condannato (e così neanche ha espresso il previsto, necessario consenso all'applicazione della pena sostitutiva).

Per altro verso, l'art. 187 c.p.p. stabilisce che sono oggetto di prova, e così nella disponibilità delle parti, anche i fatti che si riferiscono alla determinazione della pena; ma in quest'ultima sono ormai da ricomprendere a pieno titolo, per effetto del citato art. 20-*bis* c.p., le pene sostitutive. Ciò induce a riflettere sul possibile "maggior significato" da attribuire all'art. 55 c.p.p., ai sensi del quale, tra le "funzioni della polizia giudiziaria" vi è anche quella di "raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale": quest'ultima certamente comprende l'art. 133 c.p., relativo agli elementi che devono orientare la discrezionalità del giudice nel determinare la pena in concreto, ma ora anche le "pene sostitutive". Ecco allora che nella direzione del miglior perseguimento degli scopi della riforma, pare auspicabile che al pubblico ministero sia riconosciuto un ruolo "inquirente" anche con riguardo all'acquisizione delle informazioni in questione: più esse verranno tempestivamente acquisite in vista di una possibile "sostituzione", maggiore sarà la possibilità di una decisione celere e ponderata al riguardo. Del resto, attese le difficoltà che già oggi gli UEPE incontrano a evadere con solerzia le richieste dei Tribunali di Sorveglianza, non è difficile immaginare che non sempre saranno veicolabili al giudice della cognizione informazioni adeguate nel previsto termine di sessanta giorni (periodo di tempo che peraltro costituisce anche il limite massimo entro il quale possono essere sospesi i termini della custodia cautelare).

Peraltro, spunti di una simile "nuova attenzione" da parte del pubblico ministero possono trarsi da più di una norma.

Si fa riferimento, in particolare, all'art. 464-*ter*:1 c.p.p., che disciplina la possibilità per il p.m., nel corso delle indagini preliminari, di proporre all'indagato la sospensione del procedimento con messa alla prova. Ancora: l'art. 545-*bis* c.p.p., che prevede la possibilità di depositare documentazione all'ufficio di esecuzione penale esterna, così in definitiva destinata al giudice, contiene in sé la possibilità di porre detta documentazione a disposizione del decidente sin dal momento in cui, "subito dopo la lettura del dispositivo" deve effettuare una prima valutazione in merito alla sussistenza delle "condizioni per sostituire la pena detentiva con una delle pene sostitutive".

L'importanza che la parte pubblica contribuisca alla pronta acquisizione di tutte le informazioni utili alla migliore determinazione

della pena, si avverte anche con riguardo al rinnovato sistema di determinazione ed esecuzione della pena pecuniaria sostitutiva.

Il pensiero corre al criterio di ragguaglio del nuovo art. 56-*quater* della legge n. 689 del 1981, riferito alle “complessive condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell’imputato e del suo nucleo familiare”.

D’altra parte, se il modello di riferimento è quello delle misure alternative, va detto che la figura del magistrato di sorveglianza è caratterizzata da ampi poteri d’ufficio e che nella relativa istruttoria l’acquisizione di informazioni di polizia è la regola.

Né può essere sottovalutato il rilievo che il processo di cognizione, secondo tradizione secolare, è stato esclusivamente focalizzato sulla ricostruzione del passato, piuttosto che su valutazioni di tipo prognostico inerenti alla pena e alla sua esecuzione, per le quali il Tribunale di Sorveglianza si avvale, a differenza del giudice della cognizione, anche di “esperti”.

Infine, mentre la misura alternativa disposta dal Tribunale di sorveglianza è destinata a essere effettivamente eseguita in tempi brevissimi, la sentenza relativa a semilibertà e detenzione domiciliare “sostitutive”, per quanto immediatamente eseguibile una volta irrevocabile, è soggetta alle impugnazioni; di guisa che le informazioni provenienti dall’UEPE e, se del caso, dalla polizia giudiziaria, sulla base delle quali la “sostituzione” è stata decisa in primo grado, potrebbero non essere più attuali al momento della irrevocabilità. Al riguardo, la *Relazione* illustrativa mira a evidenziare che la pena sostitutiva è coperta da giudicato, onde non può essere modificata. Non incontrano, invece, questo limite le modalità esecutive e prescrizioni proprie della semilibertà e della detenzione domiciliare sostitutive, per la cui verifica dell’attualità è investito il magistrato di sorveglianza. Questi provvede, ai sensi del novellato art. 678, comma 1-*bis*, c.p.p., *de plano*, ma nella detta relazione si aggiunge “ovviamente previa istruttoria ufficiosa, da svolgere attraverso i consueti canali delle Forze dell’ordine”.

Per effetto del meccanismo di cui agli artt. 678, comma 1-*bis*, e 667, comma 4, c.p.p., l’unico spazio di intervento del p.m. appare quello, angusto, dell’opposizione. Ciò rafforza il convincimento dell’importanza dell’acquisizione, *ab initio*, di informazioni quanto

più possibile approfondite, così “realistiche” e “affidabili nel tempo”; acquisizione rispetto alla quale il p.m. potrebbe svolgere, come si sostiene, un ruolo importante.

In ragione dei nuovi artt. 661 e 300, comma 4-*bis*, c.p.p. può accadere che il giudice della cognizione, nel disporre la semilibertà sostitutiva, debba decidere se ricorrano o meno i presupposti perché l'interessato in custodia cautelare in carcere debba rimanere in tale condizione sino al passaggio in giudicato della sentenza, periodo di tempo durante il quale, se la misura cautelare fosse attenuata o revocata, tuttavia, ancora non sarebbero operative le prescrizioni proprie della pena sostitutiva. Ancora una volta, pare uscirne rafforzato il ruolo del p.m., quale “parte” che ha acquisito e può fornire informazioni “adeguate” quanto a esigenze contingenti e indifferibili, assolutamente prioritarie, le quali depongono per il persistere di ragioni cautelari nel periodo in cui, non ancora in esecuzione la pena sostitutiva, non lo sono neanche le relative prescrizioni limitative.

In conclusione, sembra possibile sostenere che la “centralità”, nell'ambito della *Riforma*, delle modifiche relative alla pena imponga al p.m. (ma per lui anche alle Forze dell'ordine) l'acquisizione di una nuova consapevolezza circa la necessità di ampliamento dei compiti istituzionali, sì da porlo nella condizione di offrire al giudice, anche direttamente, un perspicuo contributo finalizzato alla scelta di una pena che si “attagli” al singolo condannato e che così sia effettivamente e motivatamente “congrua”.

### **13. Alcune decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea con importanti ricadute nel diritto interno**

Merita espressa attenzione la giurisprudenza della Corte di giustizia, dato che l'Ufficio di Procura generale, come sopra già evidenziato, tende naturalmente ad armonizzare i propri interventi anche alla luce delle novità interpretative della Corte di Lussemburgo, così fornendo alla Corte di cassazione un contributo performato dai principi espressi in sede eurounitaria.

### *13.1. Imparzialità e indipendenza dei giudici*

Di particolare interesse è la decisione della Corte di giustizia del 5 giugno 2023, C-204/21, che, si è interessata del concetto di indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge del giudice e, nella causa aperta su ricorso della Commissione europea, ha ritenuto che la riforma della giustizia adottata dalla Polonia nel 2019 sia incompatibile con i principi sanciti dall'art. 47 CDFUE. La sentenza ha ribadito che il valore dello Stato di diritto fa parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e si concretizza in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri ai quali non possono sottrarsi basandosi su disposizioni o giurisprudenza interne, anche di rango costituzionale. In particolare, la sentenza ha stabilito che la legislazione di riforma del 2019 adottata in Polonia, nei limiti in cui attribuisce alla Sezione disciplinare della Corte suprema polacca – la cui indipendenza e la cui imparzialità non sono garantite – la competenza esclusiva a decidere in merito a controversie aventi incidenza diretta sullo *status* e sull'esercizio delle funzioni di giudice, pregiudica la loro indipendenza, tanto più alla luce del divieto imposto ai giudici nazionali, e sanzionato come illecito disciplinare in caso di inosservanza, di verificare il rispetto dei requisiti di indipendenza e imparzialità di un organo giurisdizionale, e quindi anche di adire con rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia. Infine, la Corte ha stigmatizzato la disposizione nazionale che impone ai giudici di presentare una dichiarazione scritta che indichi la loro eventuale appartenenza a un'associazione, a una fondazione senza scopo di lucro o a un partito politico (di cui è prevista la pubblicazione *online*) in quanto tali informazioni violano i diritti fondamentali alla tutela dei dati personali e al rispetto della vita privata, possono rivelare le convinzioni religiose, politiche o filosofiche dei giudici, sono inutili rispetto all'obiettivo di garantire maggiormente l'imparzialità dei giudici.

### *13.2. Decisioni in tema di dati personali*

Diverse sono le decisioni che nel corso dell'anno hanno proseguito nel perimetrare le garanzie alla tutela dei dati personali rispetto alle esigenze della giustizia. Nella decisione 26 gennaio 2023 C-205/21,

la Corte di giustizia ha affermato che non contrasta con la normativa dell'Unione la legislazione nazionale che preveda la raccolta obbligatoria di dati biometrici e genetici di persone indagate per un reato intenzionale nei confronti delle quali sono stati raccolti elementi di prova sufficienti a dimostrare che sono colpevoli, a condizione che l'autorità competente dimostri sia che la raccolta di tali dati sia "strettamente necessaria" per il raggiungimento degli obiettivi specifici perseguiti, sia che tali obiettivi non possano essere raggiunti con misure che costituiscano un'interferenza meno grave con i diritti e le libertà dell'interessato. Ciò per evitare che una raccolta generalizzata e indiscriminata di informazioni di tal fatta si traduca in un rischio di violazione dei diritti fondamentali a protezione dei dati sensibili.

Delle sentenze 7 settembre 2023 C-162/22 si è sopra dato conto, mentre, in materia di intercettazioni telefoniche, la sentenza 16 febbraio 2023, C 349-21, ha affermato che l'obbligo di motivazione del provvedimento giudiziale autorizzatorio non è violato qualora la decisione si fondi su una richiesta circostanziata dell'autorità penale competente e l'interessato possa comprendere agevolmente e senza ambiguità – mediante una lettura incrociata dell'autorizzazione e della richiesta motivata che l'accompagna, cui deve poter avere accesso – le specifiche ragioni per le quali tale autorizzazione è stata concessa, in considerazione degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano il singolo caso sotteso alla richiesta. In altri termini, non contrasta con il diritto dell'Unione una legislazione che permetta al giudice di indicare nell'autorizzazione all'intercettazione la durata di validità e a dichiarare che le disposizioni di legge sono rispettate, richiamando la motivazione della richiesta sottesa.

### *13.3. Incidenza delle condanne precedenti inerenti alla stessa persona, imputata in diversi Paesi Membri*

Riguardo al riconoscimento delle decisioni di condanna emesse da altro Paese membro, la Corte di giustizia, con la decisione del 12 gennaio 2023 C-583/22, ha affermato che uno Stato membro non è tenuto, in occasione di un procedimento penale avviato nei confronti di una persona, ad attribuire alle condanne precedenti pronunciate



in un altro Stato membro, nei confronti di tale persona e per fatti diversi, effetti equivalenti a quelli attribuiti alle precedenti condanne pronunciate nel proprio Stato relative al cumulo delle pene, qualora, da un lato, il reato all'origine di tale procedimento sia stato commesso prima che venissero pronunciate tali condanne precedenti e, dall'altro, la presa in considerazione di dette condanne precedenti conformemente a tali norme del diritto nazionale impedirebbe al giudice nazionale investito di detto procedimento di irrogare una pena passibile di esecuzione nei confronti della persona interessata. Pertanto, il diritto dell'Unione non impone al giudice nazionale di accertare e motivare lo svantaggio derivante dall'impossibilità di disporre il cumulo delle pene a posteriori previsto per le precedenti condanne nazionali.

#### *13.4. Le pronunce inerenti ai MAE (Mandato di Arresto Europeo)*

Con la decisione 6 giugno 2023 C-700/21, la Grande Camera della Corte di giustizia, adita con rinvio pregiudiziale dalla Corte costituzionale italiana, ha affermato che la possibilità di rifiutare l'esecuzione di un Mandato di Arresto Europeo, finalizzato ad eseguire la pena nello Stato U.E. di residenza della persona ricercata, deve applicarsi non solo nei confronti dei cittadini dello Stato membro richiesto della consegna, ovvero di quelli di altri Stati membri dell'Unione, ma anche nei confronti dei cittadini di Stati terzi non appartenenti all'Unione Europea. L'Autorità giudiziaria competente per l'esecuzione del Mandato di Arresto Europeo deve poter valutare, in tal caso, se il cittadino di un Paese terzo risulti sufficientemente integrato nello Stato membro di esecuzione e se esista, pertanto, un legittimo interesse che giustifichi l'esecuzione, nel territorio di quest'ultimo, della pena irrogatagli nello Stato UE di emissione.

Su rinvio dalla Corte costituzionale italiana, con la decisione 18 aprile 2023 C- 699/21, la Grande Camera della Corte di giustizia ha precisato che, qualora l'Autorità giudiziaria dell'esecuzione di un MAE abbia valide ragioni, fondate su elementi oggettivi, per ritenere che la consegna di una persona ricercata rischi di mettere manifestamente in pericolo la sua salute, può, in via eccezionale, sospendere temporaneamente tale consegna. Il potere di valutare tale rischio deve

essere esercitato dall'Autorità giudiziaria dell'esecuzione, rispettando il divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dalla Carta dei diritti fondamentali. Per ricadere sotto tale divieto, detto trattamento deve, nondimeno, raggiungere una soglia minima di gravità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

In ogni caso, in circostanze eccezionali e alla luce delle informazioni fornite dall'Autorità giudiziaria emittente, se l'Autorità giudiziaria dell'esecuzione giunga alla conclusione che, da un lato, in caso di consegna allo Stato membro emittente, la persona ricercata correrà un rischio reale di trattamento inumano e degradante e che, dall'altro lato, tale rischio non può essere escluso entro un termine ragionevole, deve rifiutare di eseguire il Mandato di Arresto Europeo. Per contro, qualora il rischio suddetto possa essere escluso entro un siffatto termine ragionevole, l'autorità dell'esecuzione deve concordare con l'Autorità giudiziaria emittente una nuova data di consegna.

Con la decisione 6 luglio 2023, C 142/22, la Corte ha affermato che la circostanza che un Mandato di Arresto Europeo in base al quale una persona è stata oggetto di una decisione di consegna sia stato emesso da un'Autorità che non costituiva un'«Autorità giudiziaria emittente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale decisione quadro, non osta a che, successivamente, l'Autorità giudiziaria dell'esecuzione, investita di una richiesta in tal senso da parte di un'Autorità giudiziaria emittente ai sensi di detto articolo 6, paragrafo 1, dia il proprio assenso a che tale persona sia sottoposta a procedimento penale, condannata o privata della libertà per un reato commesso prima della sua consegna diverso da quello che ha motivato tale consegna. La pronuncia è intervenuta con riguardo a una procedura di richiesta di assenso per reati commessi dal soggetto richiesto prima della sua consegna a queste ultime autorità, diversi da quelli che hanno motivato tale consegna.

### *13.5. Diritto di informazione da riconoscere agli indagati o imputati nel processo penale*

La CGUE si è pronunciata, su rinvio pregiudiziale promosso dalla Corte di cassazione francese, in merito alla regola che vieta ai giudici di merito di rilevare d'ufficio la violazione dell'obbligo di informare

prontamente la persona indagata o imputata del suo diritto di restare in silenzio: in particolare, se essa violi in sé i diritti fondamentali della persona. Nel caso di specie, due persone a seguito di accertamento di polizia, venivano indagate e poste in stato di fermo, ma al momento dell'interrogatorio non venivano informate del proprio diritto di restare in silenzio, che gli veniva notificato solo successivamente.

Con la decisione 22 giugno 2023 C-660/21, la Corte europea ha affermato che il diritto dell'UE non osta, in linea di principio, al divieto imposto al giudice nazionale di rilevare d'ufficio una violazione dell'obbligo di informare prontamente una persona indagata in merito al suo diritto di restare in silenzio. Tuttavia, è necessario che la persona indagata non sia stata privata della possibilità concreta ed effettiva di avvalersi di un avvocato, se necessario ricorrendo al gratuito patrocinio, e che detta persona abbia avuto, così come, eventualmente, il suo avvocato, il diritto di accedere al proprio fascicolo e di far valere tale violazione entro un termine ragionevole.

### 13.6. Ancora sull'applicazione del principio del *ne bis in idem*

Riguardo all'ambito di applicazione del principio del *ne bis in idem*, su rinvio pregiudiziale promosso dal Consiglio di Stato italiano, la CGUE, con la decisione 14 settembre 2023 C-27/22, ha affermato che una sanzione pecuniaria irrogata a una società dall'autorità nazionale competente in materia di tutela dei consumatori per sanzionare pratiche commerciali sleali, benché sia qualificata come sanzione amministrativa dalla normativa nazionale, costituisce una sanzione penale quando persegue una finalità repressiva e presenta un elevato grado di severità.

Nel caso di specie, Volkswagen Group Italia S.p.A. (VWGI) e Volkswagen Aktiengesellschaft (VWAG), condannate in via definitiva al pagamento della sanzione pecuniaria di importo di un miliardo di euro a seguito dell'azione promossa dalla Procura di Braunschweig per illeciti amministrativi collegati all'installazione di un *software* che alterava la misura delle emissioni delle auto commercializzata dal 2009, veniva sanzionata dall'Autorità Antitrust italiana (AGCM) al pagamento di 5 milioni di euro per pratiche commerciali scorrette.

La Corte europea ha affermato che il principio del *ne bis in idem*, sancito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, osta a una normativa nazionale che consente il mantenimento di una sanzione pecuniaria penale inflitta a una persona giuridica per pratiche commerciali sleali nel caso in cui essa abbia riportato una condanna penale per gli stessi fatti in un altro Stato membro, anche se detta condanna è successiva alla data della decisione che irroga tale sanzione pecuniaria, ma è divenuta definitiva prima che la sentenza sul ricorso giurisdizionale proposto avverso tale decisione sia passata in giudicato.

Infine, la Corte ha dichiarato che è autorizzata la limitazione dell'applicazione del principio del *ne bis in idem*, in modo da consentire un cumulo di procedimenti o di sanzioni per gli stessi fatti, qualora siano soddisfatte tre condizioni: tale cumulo non deve rappresentare un onere eccessivo per l'interessato, norme chiare e precise devono consentire di prevedere quali atti e omissioni possano essere oggetto di cumulo e, infine, i procedimenti di cui trattasi devono essere stati condotti in modo sufficientemente coordinato e ravvicinato nel tempo.

#### **14. I contrasti tra pubblici ministeri**

La Procura generale della cassazione è competente, ai sensi degli articoli 54 e 54-*bis* c.p.p. a determinare, in caso di contrasti negativi o positivi tra pubblici ministeri appartenenti a diversi distretti di Corte d'appello, quale ufficio del pubblico ministero debba procedere. Analoga competenza sussiste in caso di contrasti tra pubblici ministeri in materia di criminalità organizzata ai sensi dell'art. 54-*ter* c.p.p. e in tema di richiesta di trasmissione degli atti a un diverso pubblico ministero ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p.. Nell'anno 2023 si è registrato un significativo incremento del numero dei contrasti pervenuti a questo Ufficio in linea con il *trend* registrato nel periodo 2020-2022. Dalla consultazione del registro informatico *Sic penale* si rilevano i dati che seguono. I contrasti iscritti nell'anno 2020 erano 376; quelli iscritti nell'anno 2021 erano 438; quelli iscritti nell'anno 2022 erano 460 e quelli iscritti nell'anno 2023, alla data del 15 novembre 2023, sono già 479. L'anno precedente alla stessa data del 15 novembre 2023

erano stati iscritti presso questo Ufficio 379 procedimenti inerenti a tale materia.

Alla data del 30 novembre 2023 si sono registrati 505 iscrizioni delle quali: 37 in materia EPP0; 18 ai sensi dell'art. 54-*quater*; 1 avocazione; 2 reclami; 1 contrasto positivo.

L'esame dei singoli provvedimenti evidenzia un eccessivo ricorso a tale strumento, laddove, spesso, nei decreti di rimessione si fa richiamo ai *Principali orientamenti in tema di contrasti tra pubblici ministeri* pubblicato da questo Ufficio nel sito *web* della Procura generale e trasmessi a tutti gli Uffici di merito, ma non ci si determina alla 'autonoma definizione della competenza'. Spesso, dunque, i provvedimenti appaiono ripetitivi e sollecitativi di autonome decisioni, anche nell'assenza di attività investigativa, spesso carente.

Merita menzione una richiesta di trasmissione atti avanzata dalla difesa ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p., implicativa, da parte del nostro Ufficio, della interpretazione dell'art. 10 c.p.p. in relazione al concetto 'di reato commesso all'estero' da cittadino italiano.

#### *14.1. Richiesta di trasmissione degli atti a un diverso pubblico ministero ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p.*

Con tre decreti emessi il 16 agosto 2023, si è determinato nella Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli l'Ufficio cui compete procedere nei confronti di diversi indagati per l'ipotesi di reato di corruzione internazionale prevista dall'art. 322-*bis* c.p.p., relativa a condotte che l'accusa ha descritto come consumate in Colombia in data anteriore e prossima al 27 gennaio 2022, seppur accertate a Napoli.

I provvedimenti meritano menzione in quanto si sono soffermati in particolare sulla interpretazione della disciplina prevista dall'art. 10 c.p.p. in tema di determinazione della competenza territoriale per i reati commessi all'estero. Com'è noto, la suddetta norma stabilisce criteri attributivi della competenza diversi a seconda che la commissione del reato sia avvenuta interamente o soltanto in parte all'estero.

Nel caso in esame si era di fronte a un reato commesso interamente all'estero e l'Ufficio di Procura ha fornito alcune significative

indicazioni sull'interpretazione del disposto del primo comma dell'art. 10 c.p.p., inerente al luogo di residenza del 'maggior numero di indagati'. Muovendo dal consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui, in tema di competenza per territorio, la residenza dell'imputato va individuata secondo criteri di effettività, si è ritenuto di dover applicare anche nella materia penale l'elaborazione sviluppata dalla più recente giurisprudenza civile sul concetto di residenza. Invero, il giudice della legittimità ha fornito chiarimenti importanti sul concetto di 'residenza nell'epoca attuale', caratterizzata da una maggiore dinamicità degli interessi personali e dalla facilitazione degli spostamenti in uno con le nuove e alternative modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Si è quindi attribuita valenza determinante all'elemento soggettivo della instaurazione, da parte della persona interessata, delle più significative relazioni sociali e affettive in un determinato luogo. Di seguito, al fine anche di rafforzare il ragionamento giuridico sotteso, si è anche richiamata la norma e la giurisprudenza consolidata in tema di reato 'commesso in parte all'estero e in parte in Italia', attribuendo rilevanza esclusivamente alle condotte essenziali per l'integrazione della fattispecie tipica del reato.

## **15. L'attività della Procura generale nei procedimenti di competenza della Procura europea (EPPO)**

L'attività della Procura generale della Corte di cassazione nei procedimenti di competenza della Procura europea è duplice.

In primo luogo, l'Ufficio è stato individuato dal d.lgs. n. 9 del 2021 quale Autorità nazionale competente:

secondo l'art. 16, comma 1, del d.lgs. cit.:

- a decidere in caso di contrasto tra la Procura europea e una o più Procure della Repubblica in ordine alla competenza a procedere ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6, del Regolamento 2017/1939/UE del Consiglio, del 12 ottobre 2017;

secondo l'art. 18, comma 1, del d.lgs. cit.:

- ad esprimere, ai sensi dell'art. 25, paragrafo 4, del Regolamento, il consenso all'EPPO a esercitare la propria competenza nei casi

che sarebbero esclusi, ai sensi del paragrafo 3, lettera b), dell'art. 25, qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale;

- ad accettare, ai sensi dell'art. 34, paragrafo 5, del Regolamento, di farsi carico del caso che l'EPPO decida di rinviare alle Autorità nazionali competenti, ai sensi dei precedenti paragrafi 2 e 3;
- ad essere preventivamente consultato qualora l'EPPO decida di archiviare un caso nelle ipotesi previste dall'art. 39, paragrafo 3, del Regolamento, nonché a riceverne il rinvio dopo l'eventuale archiviazione.

La modalità di gestione di tali pratiche – affidata a un Gruppo di sei Sostituti Procuratori generali, coordinati da un Avvocato generale e già disciplinata con Ordine di servizio del 18 maggio 2022 ha trovato conferma nel corso del 2023.

Persiste la mancanza di un sistema informatico specifico e continua a essere utilizzato quello relativo ai contrasti di competenza tra Procure nazionali con l'aggiunta, dopo il numero progressivo: per i contrasti di competenza (art. 16 d.lgs. n. 9/2021 e 25, par. 6, del Reg. 2017/1939/UE), della sigla EP.1.; per le richieste di consenso (art. 18, d.lgs. n. 9/2021, e 25, par. 4, del Reg. 2017/1939/UE) della sigla EP.2.; per i procedimenti relativi alla restituzione degli atti da parte di EPPO (art. 18, d.lgs. n. 9/2021, e 34, par. 5 e 6, del Reg. 2017/1939/UE), della sigla EP.3; per i procedimenti relativi alla consultazione pre-archiviazione richiesta dall'EPPO (art. 18, d.lgs. n. 9/2021, e 39, par. 3, in relazione all'art. 34, par. 6, del Reg. 2017/1939/UE), della sigla EP.4.

È auspicabile, in vista del progressivo aumento delle pratiche relative al settore, che sia fornito dal Ministero un sistema informatico appropriato e specifico per la loro gestione.

Nell'anno 2023, sono stati emanati complessivamente 41 provvedimenti:

- 6 di consenso all'EPPO a esercitare la propria competenza essendo in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale;

- 33 di accettazione del rinvio del caso da parte dell'EPPO all'Autorità nazionale italiana.
- 2 di non doversi procedere su richiesta di archiviazione

Considerato che l'esercizio della competenza da parte del Procuratore europeo dipende da scelte discrezionali, sia in fase di avocazione che di rinvio del caso, i flussi di procedimenti potrebbero in futuro modificarsi a seconda delle valutazioni dell'ufficio sovranazionale. Allo stato, il numero ancora contenuto non ha richiesto la previa individuazione di criteri su cui basare l'accettazione o il rigetto della richiesta di rinvio del caso, tema che il Regolamento non disciplina e la cui soluzione è rimessa alle valutazioni di questo Ufficio.

Riguardo a tali competenze, vanno segnalate due questioni emerse nell'anno 2023.

La prima ha riguardato il rinvio del caso (c.d. *referral*) all'Autorità nazionale nelle ipotesi previste dall'art. 34, ai paragrafi 2 (“qualora un'indagine condotta dall'EPPO riveli che non sussistono più le condizioni specifiche per l'esercizio della sua competenza stabilite all'articolo 25, paragrafi 2 e 3”) e 3 (“reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100,000 euro”), fattispecie per le quali il successivo paragrafo 5 prevede che “se entro un termine massimo di 30 giorni le Autorità nazionali competenti non accettano di farsi carico del caso ai sensi dei paragrafi 2 e 3, l'EPPO rimane competente a esercitare l'azione penale o ad archiviare il caso conformemente alle norme stabilite nel presente regolamento”. Nella fase di avvio della Procura europea si era ritenuta utile, per agevolare l'accettazione del caso, la preventiva informazione della Procura nazionale destinataria della trasmissione degli atti a seguito dell'accettazione da parte di questo Ufficio. Nel corso del 2023 si è chiarito, in sede di interlocuzioni con la Procura europea, che tale informativa non mira a ottenere un preventivo consenso della Procura nazionale territoriale, in quanto non previsto dalla norma e contrastante con l'individuazione di questo Ufficio quale Autorità nazionale competente, come tale autonoma nella individuazione, sulla base degli atti resi disponibili in sede di *referral*, nella individuazione dell'ufficio requirente competente. La preventiva informativa a quest'ultimo costi-



tuisce invece una soluzione tesa a conoscere preventivamente eventuali ragioni di opposizione e a prevenire possibili contrasti.

La seconda questione approfondita per la prima volta nell'anno 2023 è stata quella della natura dell'atto di consultazione prima dell'archiviazione nei casi previsti dall'art. 39, paragrafo 3. In un provvedimento sulla prima richiesta formulata in tal senso, alla quale era allegata la sola notizia di reato e la bozza in lingua inglese della proposta di archiviazione formulata dal PED alla Camera permanente, si è affermato: che gli atti rivolti a questo Ufficio, quale Autorità nazionale destinataria della richiesta, vanno inviati nella lingua italiana, secondo un principio generale regolatore della circolazione degli atti giuridici all'interno dell'Unione Europea e non prevedendo al riguardo deroghe il Regolamento 2017/1939/UE; che non rileva la scienza privata del magistrato delegato all'esame della richiesta; che la consultazione dell'Autorità nazionale, ai sensi dell'art. 39, par. 3, Reg. (UE) 2017/1939, non ha carattere di presa d'atto meramente amministrativa, ma, costituendo atto di natura giurisdizionale, in quanto inserito nel procedimento di archiviazione da parte del Procuratore europeo dei procedimenti di sua competenza, deve tradursi in un parere motivato; che quindi dagli atti del procedimento rimessi a questo Ufficio devono evincersi elementi cognitivi sufficienti per esprimere una valutazione informata sulla prospettata archiviazione.

Il secondo ambito di intervento dell'Ufficio nella materia è quello dei giudizi di legittimità relativi a procedimenti trattati dall'EPPO in quanto avvocati ai sensi dell'art. 24 del Regolamento.

Va precisato che la Procura europea è entrata in funzione l'1° giugno 2021 e che, pur essendo di sua competenza non soltanto quelli per i quali ha avviato indagini dopo tale data, bensì anche quelli relativi a fatti commessi dopo il 20 novembre 2017 (art. 120 Regolamento 2017/1939/UE), la stessa non ha avvocato procedimenti pendenti in Cassazione per fatti anteriori alla sua entrata in vigore, con la conseguenza che la trattazione dei procedimenti di competenza ha riguardato, anche nel 2023, quelli avvocati e in fase cautelare per i quali è stato proposto ricorso per cassazione o dalla parte privata o dal PED titolare.

Si è concordato con il Procuratore europeo che, al fine di attuare la c.d. “cooperazione rafforzata” alla base dell’istituzione della Procura europea, nonché il coordinamento interpretativo, le conclusioni formulate dall’Ufficio, nei giudizi di interesse dell’EPPO, sono precedute da un confronto con quest’ultimo o un suo delegato e formalizzate con il deposito di memorie che danno atto del preventivo confronto tra gli Uffici.

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

Va peraltro considerato che l’ampiezza delle attribuzioni del Procuratore europeo comporta che i reati di sua competenza siano trattati da più Sezioni della Cassazione. Inoltre, è verosimile che alla stessa udienza siano trattati ricorsi sia di competenza nazionale, sia relativi a reati di competenza dell’EPPO. Appare quindi necessaria, specie dopo la nomina dei PED di Cassazione, una preventiva e tempestiva informazione da parte della Corte, ai fini della programmazione della partecipazione alle udienze, della loro adeguata preparazione e dell’equa ripartizione del lavoro tra i sostituti procuratori generali.

Nell’ambito di tale metodo partecipativo l’Ufficio ha concorso, formulando conclusioni conformi, alla decisione della Sesta Sezione della Cassazione n. 8963 del 2023 che si è pronunciata sulla questione se, nel procedimento avente ad oggetto il reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche di cui all’art. 316-ter c.p. che abbia offeso interessi finanziari dell’Unione Europea, il Procuratore europeo delegato sia competente a chiedere l’applicazione della misura cautelare del sequestro preventivo finalizzato alla confisca diretta o per equivalente esclusivamente quando il danno prodotto o il profitto conseguito sia superiore a 100.000,00 euro.

La difesa aveva sostenuto, con il ricorso, detta tesi osservando che l'art. 30 del Regolamento n. 2017/1939/UE prevede l'obbligo degli Stati membri di assicurare che i Procuratori Europei Delegati siano autorizzati a disporre o a chiedere le misure investigative, tra cui il sequestro "almeno nei casi in cui il reato oggetto dell'indagine è punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione", mentre il reato di cui all'art. 316-ter c.p. è punito con tale pena solo quando siano offesi interessi finanziari dell'Unione Europea e il danno prodotto o il profitto conseguito sia superiore a 100.000,00 euro.

La sentenza non ha condiviso la soluzione restrittiva proposta negando che, secondo il citato articolo 30, le misure di investigazione ivi elencate possano essere disposte "solamente" nelle indagini per i reati puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, dovendosi di contro interpretare la norma nel senso opposto, cioè dell'obbligatoria praticabilità di tali misure "almeno" per quei reati, ben potendo gli ordinamenti nazionali prevedere l'operatività di una o di parte di quelle misure anche per reati puniti meno severamente; fatte salve le ulteriori condizioni fissate dal par. 3 del menzionato art. 30, che però non riguardano il sequestro finalizzato alla confisca del profitto o dei beni utilizzati per commettere il reato.

Inoltre, come osservato dalla Procura generale, la direttiva "*Pif*" 2017/1371/UE, avente ad oggetto le disposizioni concernenti "la lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale", fa riferimento, all'art. 2, al perseguimento penale di tutti i reati che toccano quegli interessi finanziari o che attengono ai bilanci dell'Unione o dei suoi organismi e istituzioni, senza alcuna limitazione in relazione a eventuali limiti edittali di pena. Ne consegue che, escludendo la possibilità per il Procuratore Europeo Delegato di chiedere o disporre una delle misure investigative elencate dal menzionato art. 30, par. 1, del Regolamento 2017/1939/UE, laddove non ricorra l'aggravante del danno o profitto superiore a 100.000,00 euro, si creerebbe una irragionevole distonia di sistema, perché ciò vorrebbe dire che per il reato di cui all'art. 316-ter c.p. il Procuratore Europeo Delegato sarebbe competente per materia a svolgere le indagini (persino se l'erogazione avesse comportato un danno per gli interessi finanziari dell'Unione Europea inferiore a 10.000,00 euro, secondo

quanto espressamente previsto dall'art. 25, par. 2, del Regolamento in questione), dovendo però poi sollecitare il competente Procuratore della Repubblica a chiedere o a disporre le necessarie misure investigative, compresa quella cautelare del sequestro preventivo finalizzato alla confisca, diretta o per equivalente, del profitto del reato ai sensi dell'art. 322-ter c.p.

Va infine segnalata la questione inerente alla possibilità per la persona sottoposta ad indagini di contestare la competenza del Procuratore europeo tramite l'istanza di cui all'art. 54-*quater* c.p.p. L'Ufficio, decidendo per la prima volta, ha risposto negativamente, ritenendo che l'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 9/2021, nel prevedere l'applicabilità di tale norma, in quanto compatibile, alla risoluzione, da parte della Procura generale presso la Corte di Cassazione, dei conflitti nei casi previsti dall'art. 25 paragrafo 6 del Reg. 1939/2017/UE, non ne estende la portata al riparto di competenza funzionale tra l'EPPO e le Procure nazionali. Resta, dunque, fermo il perimetro della sua applicazione alla sola ipotesi, espressamente disciplinata, in cui l'istante allegghi che il reato appartiene alla competenza di un giudice diverso da quello presso il quale il pubblico ministero che procede esercita le sue funzioni (al riguardo si pone, peraltro, la questione, non ancora esaminata, del rapporto tra la previsione del citato art. 16 di applicabilità, ove compatibile, dell'art. 54-*quater* c.p.p., e quella del precedente art. 9, comma 2, del D.lgs. n. 9/2021, per il quale «ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice, i procuratori europei delegati esercitano le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione», previsione che sembra mettere in crisi la clausola di astratta applicabilità dell'art. 54-*quater*).

## II. IL SERVIZIO CIVILE

### 1. Il giudizio civile riformato e il p.m. di legittimità

Nell'Intervento dello scorso anno si è dato atto che, muovendo dalla premessa, più volte segnalata da studi economici e da atti dell'Unione europea, del costo costituito per il nostro Paese da una giustizia caratterizzata da un *deficit* di efficienza, il legislatore è intervenuto con una serie di riforme, realizzate soprattutto nel 2022, allo scopo di porre rimedio, anche nella giustizia civile, a detto *deficit*. Il principio ispiratore delle riforme, come indicato nell'Introduzione, è stato di intervenire soprattutto sull'organizzazione. Delle iniziative poste in atto e della loro congruità, dà atto la *Relazione della Commissione europea sullo stato di diritto 2023*, nella quale, in sintesi: si dà conto dell'«aumento delle assunzioni di magistrati e di personale non giudiziario», delle modifiche delle «disposizioni relative ai concorsi per magistrati [...] per aumentare il numero di candidati», anche innovando «le regole dei concorsi per consentire ai laureati di candidarsi direttamente ai concorsi in magistratura senza richiedere l'ulteriore esperienza lavorativa necessaria negli anni precedenti», e degli sforzi realizzati per rendere pienamente operativo l'Ufficio per il Processo; si sottolinea che «sono stati compiuti progressi significativi nella digitalizzazione del sistema giudiziario, in particolare nel settore della giustizia civile», evidenziando, quanto a quest'ultima, che «da gennaio 2023, la gestione elettronica di tutti i documenti è diventata obbligatoria. Ora è obbligatorio presentare le istanze alla Corte su una piattaforma digitale, consentendo in tal modo il trattamento digitale delle istanze e l'accesso digitale ai fascicoli di tutti i giudici della Corte»; si pone in luce, relativamente alla giustizia civile, che il d.lgs. n. 149 del 2022

mira a migliorare l'efficienza del processo e a rivedere gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e reca misure urgenti per la razionalizzazione di determinati procedimenti»; si evidenziano gli sforzi compiuti per adempiere gli «impegni ad adottare una riforma globale degli organi di giurisdizione tributaria assunti nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza», che dovrebbero garantire un recupero di efficienza nell'ambito della giustizia tributaria e anche permettere una diminuzione dei relativi giudizi dinanzi alla Corte di cassazione, come più ampiamente esposto di seguito.

Nell'Introduzione sono esplicitate le ragioni che, ragionevolmente, inducono a ritenere congrue le misure adottate. Volgendo lo sguardo al giudizio civile di legittimità, nell'Intervento dello scorso anno sono state illustrate le linee fondamentali della riforma del processo civile di legittimità. In sintesi, il principio ispiratore è improntato al convincimento del legislatore del carattere fondamentale della funzione nomofilattica che, come configurata dal nostro ordinamento, ha recepito le intuizioni di Piero Calamandrei secondo cui «la norma che fa obbligo al giudice di giudicare secondo la legge, è una norma di diritto costituzionale che regola i rapporti tra la funzione giurisdizionale e la funzione legislativa» ed è appunto «il carattere costituzionale del principio della “fedeltà del giudice alla legge”» a giustificare un organo incaricato di verificarne l'osservanza.

La Costituzione ha fissato un equilibrio tra diritti e doveri, sovranità popolare e pluralismo, tra i poteri dello Stato, sciogliendo l'antico dilemma del rapporto tra legiferare e giudicare stabilendo (art. 101, secondo comma, Cost.) che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge». Detta funzione non è stata appannata dalla dilatazione del contenuto dell'attività di interpretazione, perché anzi, benché la nozione di «legge» sia stata resa riferibile all'Ordinamento giuridico, interno e internazionale, nella sua complessità, ne è stato mantenuto fermo il primato, fissando, mediante un sapiente sistema di raccordi, i cardini essenziali dello Stato costituzionale di diritto e di una moderna democrazia pluralista: i principi di separazione dei poteri e di legalità quali aspetti della forma democratica, garantiti anche dal primato della legge. Nell'Ordinamento costituzionale l'interpretazione della disposizione implica il potere-dovere di scegliere tra diverse possibili

risposte, ma la scelta presuppone un quadro di diritto positivo che il giudice deve leggere nel miglior modo possibile, che preesiste alla sua decisione, non è creato da lui: è una funzione “dichiarativa”, con esclusione di un’efficacia direttamente creativa. La Costituzione ha stabilito il perdurante primato della legge, ciò che rende attuale e fondamentale la funzione nomofilattica, garanzia dell’equilibrio dei poteri, del principio di uguaglianza e del diritto fondamentale alla certezza, funzione che, per contenuto e finalità, spetta alla Corte di cassazione, organo istituzionalmente chiamato altresì a dialogare con le Corti europee, garante della *primauté* del diritto dell’Unione europea (essendo gravata dall’obbligo del rinvio pregiudiziale nel caso di dubbio in ordine al contrasto della norma nazionale con la norma eurolunitaria).

La rinnovata centralità della funzione nomofilattica non ha tuttavia appannato l’essenzialità della funzione della Corte di cassazione nella definizione dei casi concreti nell’interesse delle parti, che va sotto il nome di *ius litigatoris*, anch’essa di rilievo costituzionale, poiché la garanzia dell’art. 111 Cost. esclude che, a Costituzione invariata, detto diritto possa essere escluso (Corte Costituzionale, n. 29 del 1972), costituendo l’impugnabilità della sentenza con ricorso per cassazione nucleo insopprimibile dell’azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (Corte Costituzionale n. 26 del 1999) e rimedio costituzionalmente imposto (Corte Costituzionale n. 207 del 2009 e n. 395 del 2000).

Alla tradizionale difficoltà di bilanciare dette funzioni, determinata dalla circostanza che insita nella funzione inerente allo *ius litigatoris* è la proliferazione dei ricorsi, una delle cause della c.d. “*questione cassazione*”, tra le più importanti e risalenti (basta ricordare che il problema dell’eccessivo numero di ricorsi era stato segnalato già alla fine del 1800 da Pisanelli), e che questa rischia di pregiudicare il corretto dispiegarsi della funzione nomofilattica, il legislatore ha dato risposta con una serie di modifiche del giudizio di legittimità operante su più piani.

In primo luogo, si è intervenuto sul contenuto degli atti, mediante la codificazione del principio di chiarezza e sinteticità dei medesimi (art. 121 c.p.c. e art. 46 disp. att. c.p.c.) e la riscrittura del contenuto del ricorso per cassazione mediante la modifica dell’art. 366, primo

comma, n. 3), 4) e 6) (volta a garantire chiarezza ed essenzialità nell'esposizione dei fatti, precisa individuazione del motivo per cui si propone il ricorso e contenuto del principio di autosufficienza) e dell'art. 378 c.p.c. (quanto al contenuto delle memorie). La modalità redazionale del ricorso è stata ulteriormente disciplinata dal decreto-ministeriale 7 agosto 2023, n. 110 (recante il «Regolamento per la definizione dei criteri di redazione, dei limiti e degli schemi informatici degli atti giudiziari con la strutturazione dei campi necessari per l'inserimento delle informazioni nei registri del processo, ai sensi dell'articolo 46 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile»). Per quanto direttamente riguarda il giudizio di legittimità il decreto prevede espressamente che le specifiche tecniche di redazione degli atti debbano tenere conto anche dei criteri stabiliti con decreto del Primo Presidente della Corte di cassazione, sentiti il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il Consiglio Nazionale Forense e l'Avvocato generale dello Stato. Peraltro, già il 1° marzo 2023 era stato sottoscritto da Corte, Procura generale, Avvocatura generale dello Stato e CNF un "Protocollo d'intesa sul processo civile in cassazione", in vista della costruzione di una prassi e di un'interpretazione condivisa sugli aspetti maggiormente problematici della riforma.

In secondo luogo, si è proceduto al riordino dei riti, stabilendo che: quello dell'udienza pubblica è riservato alla decisione dei ricorsi che pongono una questione di diritto «di particolare rilevanza, nonché nei casi di cui all'articolo 391-*quater*» c.p.c. e per la decisione del rinvio pregiudiziale (art. 363-*bis* c.p.c.); quello ordinario per la decisione è il rito camerale unificato (anche dei regolamenti di competenza e di giurisdizione, salva la facoltà di disporre la decisione con il rito dell'udienza pubblica, quando pongano una questione di diritto di particolare rilevanza), da applicare per la decisione dei ricorsi che hanno a oggetto questioni di non particolare rilevanza; la funzione di filtro svolta dalla soppressa Sesta Sezione è stata affidata a un procedimento accelerato (art. 380-*bis* c.p.c.), riservato esclusivamente ai casi nei quali sia ravvisata «la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto».



Il rito dell'udienza pubblica si snoda in presenza, con l'intervento obbligatorio del p.m., che ha l'espressa facoltà di redigere una memoria scritta (art. 378 c.p.c., stabilita codificando l'orientamento giurisprudenziale già consolidatosi in tal senso) in un'udienza in cui è garantita l'oralità e che si svolge «sempre in presenza» (art. 379 c.p.c.) definita con la pronuncia di una sentenza. Il rito camerale unificato (art. 380-*bis*.1 c.p.c., applicabile anche per la decisione dei ricorsi assegnati alle Sezioni Unite, come peraltro già ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità) si svolge esclusivamente per iscritto, in esso non è obbligatorio l'intervento del p.m., che ha tuttavia facoltà di intervenire (art. 380-*bis*.1, primo comma, c.p.c.: «Il pubblico ministero può depositare le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in Camera di consiglio»), salvo che nei ricorsi per regolamento di competenza e giurisdizione in cui resta ferma l'obbligatorietà dell'intervento (art. 380-*ter* c.p.c.). In tale rito il ricorso è deciso all'esito di una Camera di consiglio che si svolge, di regola, in presenza (il presidente del collegio, con proprio decreto, può tuttavia disporre lo svolgimento mediante collegamento audiovisivo a distanza, per esigenze di tipo organizzativo, art. 140-*bis* disp. att. c.p.c.), con la pronuncia di un'«ordinanza, sinteticamente motivata», ma il collegio può riservarsi il deposito nei successivi sessanta giorni. Il c.d. *procedimento accelerato* si snoda attraverso un modulo peculiarmente nuovo per il giudizio di legittimità (per il quale si veda l'art. 380-*bis* c.p.c.) che vede impegnato esclusivamente «il presidente della sezione o un consigliere da questo delegato» (di talché da alcuni commentatori si è parlato di introduzione del giudice monocratico nel giudizio di legittimità), al quale resta estraneo il pubblico ministero di legittimità, salvo che la parte ricorrente non proponga opposizione avverso la proposta di definizione (in difetto della quale il ricorso si intende rinunciato), ipotesi in cui il pubblico ministero potrà intervenire o dovrà intervenire, a seconda che il ricorso sia poi avviato a decisione con il rito camerale, ovvero in udienza pubblica.

L'articolazione di tre differenti riti ha modellato una Corte di cassazione «*a tre livelli*», a ciascuno dei quali corrisponde un diverso grado di forza della pronuncia; decisioni di sicura rilevanza nomofilattica sono (dovrebbero essere) quelle rese con sentenza, all'esito del rito dell'udienza pubblica.

La previsione della selettività dell'intervento del pubblico ministero di legittimità è coerente con la configurazione dello stesso quale strumento irrinunciabile nello svolgimento della funzione nomofilattica. L'intervento del pubblico ministero costituisce, infatti, una delle modalità con cui l'ordinamento soddisfa l'immanente necessità di attribuire a una parte pubblica il compito di fornire, al di là degli interessi dei litiganti, ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, garantendo una formazione dialettica del giudizio che, in considerazione della funzione dei caratteri e della finalità di detta funzione, deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi e il rappresentante della Procura generale della Corte di cassazione è appunto chiamato a dare il suo apporto alla dialettica processuale con la prospettazione imparziale delle questioni.

Resta, dunque, esclusa la marginalizzazione del pubblico ministero di legittimità, stante l'esclusione di ogni interlocuzione nel c.d. *procedimento accelerato*, trattandosi – è stato convincentemente sottolineato – di «un elemento complessivamente neutro e non pregiudizievole per l'ufficio del P.G., specie se si muove da una preconsiderazione di metodo, quella che presuppone, nella relazione p.m.-giudice, un approccio sì dialettico, ma cooperativo, non conflittuale, basato sulla fiducia nelle rispettive valutazioni e proposizioni». E, con riguardo al rito camerale, l'idea che il pubblico ministero possa non concludere non rappresenta una distonia di sistema, dato che – è stato acutamente osservato – «trova eco in previsioni di Corti sovranazionali, nelle quali la figura dell'Avvocato generale, che può dirsi corrispondente per funzione a quella del P.G. in ambito interno, non è necessariamente coinvolta».

La scelta del legislatore appare congrua e ragionevole, ma rende palese che esige un impegno notevole per l'attività di selezione dei casi nei quali il pubblico ministero ritenga di spiegare intervento, quando facoltativo, preordinato sia a una collaborazione in ordine alla scelta del rito (anche mediante la richiesta di mutamento da camerale a quello dell'udienza pubblica, ammissibile nonostante l'eliminazione della disposizione che lo consentiva, contenuta nell'originario art. 380-*bis*, terzo comma, c.p.c.), sia a quella più ampia dialettica che si impone nei casi in cui la funzione nomofilattica si esplica, più chiara e sicura,

pure nei giudizi decisi con il rito camerale. Decisioni nomofilattiche – di regola e tendenzialmente –, nel nuovo assetto della Corte “a tre livelli”, devono infatti ritenersi soprattutto quelle rese con il contributo del pubblico ministero di legittimità, che è rappresentativo dell’interesse ordinamentale. In tal senso rileva anche la disposizione dell’art. 137-ter disp. att. c.p.c., che ha codificato la previsione della pubblicità, nel sito istituzionale della Corte, anche delle conclusioni (scritte) del pubblico ministero e delle istanze *ex art.* 363 c.p.c., ricalcando un’idea degli assetti delle Corti sovranazionali (espressamente richiamata, con riferimento alla CGUE, nella *Relazione* al d.lgs. n. 149 del 2022, pag. 106) e che permette di rendere note all’intera collettività dei giuristi e ai cittadini la posizione assunta dall’ufficio requirente di legittimità e di valutare le ragioni della condivisione o meno della stessa da parte della Corte di cassazione, di intuitiva rilevanza per il dibattito all’interno della *comunità interpretante*. Per dette ragioni, tenuto altresì conto della rilevanza dell’istituto dell’art. 363 c.p.c., dell’intervento obbligatorio nel rinvio pregiudiziale (art. 363-bis c.p.c.) e della legittimazione all’istanza di revocazione *ex art.* 391-*quater* c.p.c., deve ritenersi rafforzata l’importanza dell’intervento del pubblico ministero nel giudizio di legittimità, quale importante collaboratore alla funzione nomofilattica.

Restano, tuttavia, le risalenti difficoltà di tipo organizzativo, dovute alla situazione di organico e alla sostanziale mancata attuazione dell’Ufficio spoglio, analisi e documentazione, di cui si dirà di seguito, che si è cercato di fronteggiare nei modi di seguito pure precisati. È dunque necessario che siano adottate le misure, anche normative e organizzative, non rientranti nelle competenze dell’Ufficio (tra queste, la copertura dell’organico da parte del CSM, abbreviando i tempi troppo lunghi necessari per provvedervi). Ma è altresì necessario realizzare una sinergia tra Corte di cassazione e Procura generale, al fine di garantire la congrua selezione dei ricorsi ai fini della scelta del rito e (quanto al secondo) dell’intervento nel giudizio, essenziale per la riduzione della durata dei giudizi e per il corretto dispiegarsi della funzione nomofilattica. Al riguardo, è opportuno ribadire le considerazioni svolte nell’Intervento dell’anno scorso, con cui è stato evidenziato che la collocazione ordinamentale del pubblico ministero di legittimità, portatore di interessi che prescindono da quelli delle parti, rendono ammissibile un dialogo e una collaborazione in ordine

alla conoscenza delle valutazioni preliminari svolte dalle articolazioni deputate alla selezione dei ricorsi, che non è precluso dal principio del contraddittorio (il pubblico ministero non è parte e agisce per la tutela di interessi che non sono quelli immediati delle parti del giudizio) e che può favorire una scelta del rito più accorta (con tutte le descritte, positive, conseguenze che ne derivano).

## **2. La marginalizzazione del rito dell'udienza pubblica**

La preferenza per il rito camerale, come accennato, ha avuto diretta incidenza sull'attività della Procura generale. La facoltatività dell'intervento nelle cause avviate a decisione con detto rito esige di identificare correttamente i presupposti dello stesso, per assicurare che venga effettuato soltanto nei casi in cui debbano essere decise questioni non di «particolare rilevanza», ma che hanno comunque rilievo nomofilattico. Diversamente, il pubblico ministero di legittimità non assolve al suo intervento e questo, se effettuato al di fuori della finalità dello stesso, rischia di pregiudicare la misurazione della giurisprudenza.

È dunque di intuitiva importanza l'attività di spoglio e selezione dei fascicoli ai fini dell'intervento, divenuta difficoltosa a causa del progressivo dilatarsi del numero dei ricorsi decisi con il rito camerale, reso evidente alla luce di uno sguardo diacronico. Detta tendenza è, ovviamente e correttamente, destinata ad aumentare, in coerenza con l'intento del legislatore di rendere l'udienza pubblica il luogo della decisione delle sole questioni di particolare rilevanza.

Infine, i dati statistici forniti dalla Corte permettono di apprezzare la costante decrescita del numero delle sentenze esitate.

La conseguenza è il rischio di una marginalizzazione del ruolo del pubblico ministero che strutturalmente trova enormi difficoltà nell'attività preliminare di selezione dei ricorsi, ai fini dell'intervento facoltativo; ciò in considerazione della sproporzione dell'organico dell'Ufficio rispetto a quello della Corte (a quest'ultima sono assegnati 59 Presidenti di sezione e 356 Consiglieri, alla Procura generale 6 Avvocati generali e 84 Sostituti Procuratori generali), dell'effettiva

scopertura del medesimo (che, alla fine del 2023, in presenza di una vacanza pari a circa il 25%, ha permesso di assegnare al Servizio civile soltanto 15 magistrati, alcuni dei quali destinati, peraltro, a svolgere compiti anche in altri àmbiti, in particolare, nel Servizio disciplinare) e dell'impossibilità, diversamente dalla Corte, di avvalersi a supporto, come si dirà in seguito, di uffici dotati di risorse adeguate.

### **3. L'Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione (USAD)**

L'aumento esponenziale dei procedimenti avviati dalla Corte alla trattazione con il rito camerale, non di rado aventi a oggetto questioni comunque di rilevanza nomofilattica (come attestato anche dal numero di ordinanze che l'Ufficio del Massimario ha ritenuto meritevoli di massimazione e dai principi con le stesse enunciati), in presenza della segnalata carenza di organico dell'ufficio e della disomogeneità del rapporto con l'organico della Corte, ha determinato gravi difficoltà per la Procura generale. E ciò ancora di più in considerazione della condivisibile valorizzazione data dal legislatore al compito del pubblico ministero di legittimità in ambito civile, anche attraverso la codificazione della facoltà di depositare conclusioni scritte venti giorni prima dell'udienza pubblica (art. 378 c.p.c.) e della pubblicazione nel sito *web* della Corte delle conclusioni scritte quando formulate (art. 137-ter, alinea, n. 2, disp. att. c.p.c.), di evidente rilevanza ai fini della dialettica processuale e in vista dell'evoluzione della giurisprudenza anche attraverso la conoscenza degli apporti dell'ufficio requirente. L'ingente, come detto marcatamente crescente, numero dei procedimenti avviati a decisione con il rito camerale, in presenza della descritta situazione di organico, ha reso assai complicata per l'Ufficio un'efficace attività di selezione dei ricorsi, in modo da poter collaborare utilmente con la Corte, anche solo attraverso la segnalazione dell'opportunità di disporre la trattazione del ricorso in udienza pubblica anziché in adunanza camerale, in ragione della rilevanza della questione giuridica trattata.

Opportuno e utile è stato il d.lgs. n. 151 del 2022, che ha disposto la costituzione presso la Procura generale di un Ufficio Spoglio, Analisi e Documentazione (USAD).

Nell'Introduzione è stato dato conto del divario maturato tra Corte e Procura generale, sotto il profilo organizzativo, con la costituzione, soltanto per la prima, dell'Ufficio per il Processo. Ed è stato altresì dato atto che la discrepanza è stata eliminata dal d.lgs. n. 151 del 2022, ma soltanto *'sulla carta'*, per le ragioni pure esplicitate nell'Introduzione.

Nondimeno, dovendo comunque essere data attuazione alle disposizioni contenute in tale atto normativo, l'USAD è stato costituito con Ordine di servizio del Procuratore generale n. 8 del 13 febbraio 2023, benché non fosse stato destinato all'Ufficio – e non lo è stato a tutt'oggi – il personale qualificato che dovrebbe svolgere l'attività di supporto allo spoglio. Allo scopo di utilizzare al meglio tale (allo stato soltanto, sostanzialmente, embrionale) nuova struttura, con Ordine di servizio dell'Avvocato generale preposto all'USAD del 6 giugno 2023 si è stabilito di avviarne, in via sperimentale, l'operatività, destinandovi i tirocinanti selezionati a seguito del bando del 2 febbraio 2023, alcune unità di personale amministrativo interno ed il personale tecnico assunto, ovvero gli operatori *data entry*: Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse a disposizione, con il medesimo Ordine di servizio sono stati individuati per ciascuna Sezione della Corte i Sostituti preposti al coordinamento dei gruppi di tirocinanti addetti allo spoglio; sono state altresì individuate specifiche materie all'interno di quelle di competenza delle diverse Sezioni della Corte sulle quali concentrare in particolar modo l'attività di spoglio. È rimasto escluso dalla sperimentazione lo spoglio dei procedimenti avviati alla trattazione camerale dalla Sezione lavoro, constatato che una buona organizzazione dell'adunanza per tipologia di controversie e temi trattati, e il riscontro di una valorizzazione normalmente corretta della rilevanza delle questioni da parte della Sezione, consentiva ai Sostituti addetti alla stessa di svolgere efficacemente, in autonomia, l'attività di spoglio, anche senza l'ausilio dell'USAD.

A oggi, l'attività dell'USAD è ancora in fase sperimentale, ma il breve tempo trascorso dalla fase di avvio ha permesso di individuare gli snodi più problematici dell'attività e rimodularne adeguatamente la struttura e il funzionamento. Si confida, in ogni caso, che all'Ufficio venga assegnato in breve tempo il personale previsto dal d.lgs. n. 151 del 2022, anche in ragione del fatto che le ultime riforme sull'accesso ai concorsi, in particolare al concorso in magistratura, rendono

prevedibile una perdita di *appeal* del tirocinio presso l'Ufficio e una conseguente diminuzione in futuro del numero dei laureati interessati ad esso e impiegabili nei compiti dell'USAD.

#### 4. Il processo civile telematico

Con l'art. 196-*quater*, primo comma, disp. att. c.p.c., come modificato dall'art. 35, comma 3, lett. a), del d.l. n. 24 febbraio 2023, n. 13, dal 1° marzo 2023 è stato reso obbligatorio, anche per il pubblico ministero, il deposito *telematico* degli atti processuali civili e dei relativi documenti. Si è trattato di una novità che ha avuto un impatto assai rilevante sull'attività dei Sostituti, anche in ragione del fatto che, nonostante fosse da tempo all'orizzonte nel contesto della telematizzazione del processo di legittimità, l'obbligatorietà del deposito telematico di atti e documenti è stata introdotta in modi e tempi inattesi e, soprattutto, con efficacia immediata, che ha posto problemi che potevano essere evitati con una programmazione che sarebbe stato ragionevole attendersi e che invece è mancata.

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

Il *software* in uso ai magistrati del Servizio civile della Procura dagli inizi del 2022 è denominato *Desk-Procura* ed è un'applicazione resa disponibile attraverso un'infrastruttura *desktop* virtuale (V.D.I.), senza, cioè, che sia necessario installarla all'interno del P.C. personale, essendo installata all'interno di un ambiente *cloud* connesso alla Rete giustizia ed eseguito all'interno di un *desktop* virtuale, cioè di una scrivania digitale cui possono accedere solo gli utenti autorizzati. Si tratta di un *software* che comporta alcuni vantaggi, posto che non è

richiesto all'utente di installare e, conseguentemente, di aggiornare e/o sincronizzare periodicamente l'applicativo nei propri dispositivi e non rende necessario eseguire operazioni di *download* di dati in locale, perché l'applicazione è sempre in esecuzione all'interno della RUG (rete unica giustizia). Al contempo, tuttavia, proprio per le caratteristiche strutturali appena descritte, si tratta di un *software* di cui i magistrati lamentano a tutt'oggi una certa macchinosità e, soprattutto, una notevole lentezza, che in qualche modo aggravano la fase di deposito delle conclusioni scritte rispetto a quanto avveniva in precedenza. In particolare, risulta macchinosa la fase di acquisizione delle conclusioni al *Desk*, che, per poter avvenire, dev'essere necessariamente preceduta dal trasferimento del relativo *file* dalle cartelle di archiviazione normalmente utilizzate dal magistrato in un'apposita cartella virtuale; trasferito il *file* nella cartella virtuale, l'acquisizione al *Desk* presuppone, ancora, una prima apertura del *file*, che, poi, prima dell'apposizione della firma, dev'essere preceduta da una nuova apertura in *word*, seguita da una successiva apertura in *pdf*. Solo all'esito di tali passaggi il *file* può essere finalmente firmato, attraverso l'utilizzo di credenziali personali; anche la fase di firma risulta particolarmente lenta.

Nonostante, come detto, una certa macchinosità e lentezza dipendano dalle caratteristiche strutturali del *software*, e siano la contropartita dei vantaggi connessi che le stesse offrono, di cui si è detto sopra, è tuttora in corso un'interlocuzione con DGSIA e la *software house* di riferimento per ottenere un miglioramento delle prestazioni del *Desk*, soprattutto in termini di velocizzazione delle operazioni. Al riguardo, per dar modo di comprendere la rilevanza del problema, va evidenziato che i magistrati addetti al Servizio civile risultano spesso assegnatari di tutti i procedimenti fissati in una data udienza e, comunque, di un notevole numero mensile di procedimenti; così che i tempi di deposito delle conclusioni scritte, che si aggiungono ai tempi di studio e redazione, finiscono per incidere in modo significativo sulla durata complessiva delle attività.

A oggi il *Desk* dev'essere ancora implementato delle funzionalità necessarie per consentire la trattazione telematica dei procedimenti in cui la Procura agisce di iniziativa, come avviene nei procedimenti *ex*



artt. 363 c.p.c. (ricorso proposto nell'interesse della legge), 397 c.p.c. (revocazione chiesta dal p.m. di legittimità per contrarietà della sentenza della Corte alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo), nei casi di impugnazione delle sentenze del Consiglio Nazionale Forense e della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, oltre che delle sentenze in materia matrimoniale e familiare. Allo scopo di porre rimedio a dette lacune, è in corso un'interlocuzione costante di alcuni dei magistrati facenti parte del gruppo appositamente costituito a suo tempo e di alcune unità di personale amministrativo con DGSIA e i tecnici della *software house* volta ad analizzare le specifiche esigenze dell'Ufficio e individuare il flusso delle relative attività. Le attuali prospettive sono di riuscire a realizzare tale implementazione, almeno in ambiente di pre-esercizio, in pochi mesi, realizzando così la completa telematizzazione del lavoro del Servizio civile della Procura.

Nel frattempo, così come previsto dall'art. 196-*quater*, ult. comma, c.p.c. il Procuratore generale, con Ordine di servizio del 25 luglio 2023, ha autorizzato il deposito con modalità non telematiche dei ricorsi introduttivi dei procedimenti in cui la Procura agisce d'impulso, in caso di mancato funzionamento dei servizi informatici del dominio giustizia e di sussistenza di una ragione d'urgenza, l'Avvocato generale preposto al Servizio civile possa autorizzare il deposito cartaceo degli atti e dei documenti che avviene, normalmente, tramite *Desk*.

Non poche sono le questioni di rito poste dal processo telematico (delle quali dà atto la Relazione della Corte); sullo sfondo emergono i profili problematici di una tecnologia che già ora ha modificato il modo tradizionale di lavorare di cancellieri, giudici e avvocati, i cui ruoli vengono a essere riconfigurati e che pone, in prospettiva, i nuovi e complessi problemi accennati nell'Introduzione.

## **5. L'attività svolta in ambito civile**

Nel presente Intervento – eccentrica l'illustrazione, in dettaglio, dei provvedimenti della Corte e dei percorsi della giurisprudenza di legittimità nell'anno da poco decorso – l'attenzione è focalizzata sulle decisioni che, ad avviso dell'ufficio requirente di legittimità, hanno

particolare rilievo nella prospettiva e nella finalità dell'intervento a questo riservato e, sotto questo profilo, sono meritevoli di segnalazione.

### *5.1. L'intervento nei giudizi dinanzi alle Sezioni Unite*

Da alcuni anni, grazie alle requisitorie scritte e alla pubblicazione di quelle ritenute di maggior rilevanza nel sito *internet* della Procura generale, il contributo nomofilattico dell'Ufficio è diventato più visibile e, appunto per questo, di maggiore pregnanza nella complessiva dialettica che caratterizza l'evoluzione della giurisprudenza. Accade, infatti, non di rado che la dottrina, nell'approfondire l'esame delle questioni decise dalle Sezioni Unite, si soffermi anche sulle conclusioni della Procura generale, per confrontarne le argomentazioni con quelle della Corte di cassazione.

Consapevole della pregnanza dell'attività del pubblico ministero di legittimità, resa possibile dall'intervento con requisitoria scritta, obiettivo dell'Ufficio è di affinare l'intervento, concentrando il lavoro sulle questioni di particolare importanza e di reale rilevanza nomofilattica, in coerenza con i compiti allo stesso assegnati e con la finalità della riforma del processo civile di legittimità, che ha marcato la pregnanza del ruolo della Procura generale.

Con riguardo ai ricorsi decisi dalle Sezioni Unite – in disparte quelli in materia tributaria, indicati nella parte a questa dedicata –, deve darsi anzitutto conto delle conclusioni rassegnate nel giudizio definito dalla sentenza n. 27177 del 2023. La pronuncia ha condiviso la requisitoria del pubblico ministero e, all'esito di un'approfondita ricognizione della giurisprudenza della Corte in ordine ai caratteri dell'"atto politico", come tale sottratto alla giurisdizione, ha escluso che sia tale la lettera di garanzia sul benessere dei minori bielorusi adottandi, ai sensi dell'art. 9 del Protocollo di collaborazione per le adozioni internazionali sottoscritto tra l'Italia e la Bielorussia. Si tratta, infatti, di un atto che non ha natura politica, non essendo libero nei fini e non attenendo alla direzione suprema generale dello Stato, ed essendo invece diretto a certificare la conformità dell'adozione al benessere del minore e ad assicurare tutela alla persona dell'adozando e ai suoi diritti fondamentali nella situazione concreta. Conseguentemente, ha affer-

mato la Corte, condividendo la ricostruzione del pubblico ministero, la lettera in questione costituisce un atto amministrativo suscettibile di produrre effetti positivi nei confronti dei soggetti interessati alla legittima conclusione delle procedure finalizzate alle adozioni internazionali, il cui mancato rilascio (c.d. silenzio-inadempimento) da parte della Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri incide su una situazione giuridica tutelabile dinanzi al giudice.

Nella medesima area di interesse, relativa alla “giustiziabilità” delle situazioni giuridiche soggettive, va ricordata la sentenza n. 15601 del 2023, resa su conformi conclusioni del pubblico ministero, secondo cui è atto politico quello emanato da un organo costituzionale nell’esercizio della funzione di governo e, quindi, nell’attuazione dell’indirizzo politico, come tale sottratto alla giurisdizione. Appunto per questo, la relativa nozione è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, tenuto conto che la giustiziabilità degli atti del pubblico potere costituisce principio fondamentale della Costituzione italiana. In applicazione del principio, le Sezioni Unite hanno escluso che l’attribuzione della cittadinanza onoraria all’*ex* presidente di uno Stato straniero da parte di un Consiglio comunale costituisca un atto politico.

In tema di eccesso di potere giurisdizionale, di pregnante rilevanza giuridica (oltre che mediatica) sono state le questioni sollevate con alcuni ricorsi proposti da associazioni rappresentanti dei titolari di concessioni balneari, aventi a oggetto l’impugnazione della sentenza dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ne aveva dichiarato inammissibile l’intervento in giudizio, enunciando una serie di principi di diritto concernenti la proroga di dette concessioni e l’applicazione della c.d. *direttiva Bolkenstein* in tale ambito. Anche in questo caso le Sezioni Unite hanno condiviso le conclusioni e le argomentazioni svolte dall’Ufficio. Con la sentenza n. 32559 del 2023 hanno preliminarmente ritenuto ammissibili i ricorsi avverso una decisione dell’Adunanza plenaria (superando un contrario precedente) e, in accoglimento del primo motivo formulato dalle associazioni ricorrenti e dalla Regione Abruzzo, intervenuta in adesione, hanno censurato la mancata valutazione degli statuti delle associazioni ricorrenti, i cui interventi erano stati dichiarati inammissibili, con conseguente estromissione dal giu-

dizio (al pari degli interventi di altre associazioni ed enti eterogenei e di una Regione), all'esito non di una verifica negativa in concreto delle condizioni di ammissibilità dei loro interventi, ma di un aprioristico diniego di giustiziabilità dell'interesse collettivo proprio delle stesse associazioni ed enti, incorrendo in tal modo in un rifiuto in astratto di giurisdizione, censurabile in sede di ricorso *ex art. 111 Cost.*

In tema di riparto di giurisdizione vanno segnalate le requisitorie nei giudizi concernenti l'erogazione degli importi previsti dal Fondo *Salva opere* di cui all'art. 47, comma 1-*bis*, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 (*Decreto crescita*). Le risorse di detto Fondo sono destinate a soddisfare, nella misura massima del 70%, i crediti insoddisfatti dei sub-appaltatori, dei sub-affidatari e dei sub-fornitori nei confronti dell'appaltatore (ovvero nel caso di affidamento a contraente generale, dei suoi affidatari, sub-fornitori, sub-appaltatori, sub-affidatari), quando quest'ultimo viene assoggettato a procedura concorsuale, nei limiti della dotazione del Fondo. *Ratio* della misura è di garantire il rapido completamento delle opere pubbliche, tutelando al contempo il recupero dei crediti delle imprese subappaltatrici e fornitrici, creditrici dell'appaltatore principale, nonché il livello occupazionale delle stesse. In particolare, un giudizio concerneva il diritto al riconoscimento della suddetta erogazione; un altro la revoca della suddetta agevolazione. Secondo quest'Ufficio, il finanziamento è attribuito direttamente dalla legge, spettando alla PA soltanto di verificare l'esistenza dei relativi presupposti, senza alcuna discrezionalità in ordine all'*an*, al *quid* e al *quomodo* dell'erogazione, sussistendo dunque un diritto soggettivo all'erogazione, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario, anche nel caso di revoca per il venir meno dei presupposti giustificativi. Le sentenze n. 9816 e n. 26842 del 2023 hanno accolto la tesi della Procura generale.

In tema di finanziamenti e contributi comunitari diretti agli agricoltori al fine di coordinare la politica agricola nella Comunità Europea (c.d. *aiuti PAC*) si segnalano le requisitorie svolte nei giudizi aventi a oggetto il riparto di giurisdizione nelle controversie concernenti il provvedimento di recupero dei contributi erogati in eccesso e la qualificazione del recupero degli importi, se non rispettosi dei massi-

mali annui stabiliti dal Regolamento UE n. 1306/2013, ma ricevuti in buona fede, oggetto di recupero a causa di errori di calcolo commessi nella fase della erogazione dalla PA erogante. L'Ufficio ha qualificato la richiesta di restituzione come riduzione lineare degli aiuti, dovuta al superamento dei massimali annui, ed escluso la restituzione. Le Sezioni Unite, con le sentenze nn. 31730 e 31738 del 2023, hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, poiché la revoca del contributo in agricoltura – determinata sia da un errore dell'autorità nazionale, sia dalla “riduzione lineare” – è priva di margine di valutazione discrezionale da parte dell'autorità nazionale di coordinamento. La “riduzione lineare” degli importi di tutti i pagamenti diretti è suscettibile di essere eseguita anche dopo il pagamento del contributo e va tenuta distinta dalla mera rettifica degli importi corrisposti per effetto di un semplice errore di calcolo commesso in fase di erogazione.

Alcuni ricorsi in tema di espropriazione per pubblica utilità, in assenza di provvedimento formale di sdemanializzazione, di beni gravati da usi civici di dominio della collettività, sono stati rimessi alle Sezioni Unite, in considerazione dell'esistenza di un quadro giurisprudenziale non chiaro. L'Ufficio ha depositato requisitoria con cui ha ricostruito i complessi percorsi della giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, e concluso sostenendo l'inammissibilità della sdemanializzazione tacita, sul presupposto della centralità degli usi civici di dominio pubblico nell'attuale assetto normativo. Le conclusioni sono state accolte dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 12570 del 2023.

Nell'ambito dei diritti reali, merita menzione la questione dell'ammissibilità della servitù prediale di parcheggio, poiché l'orientamento tradizionale contrario al riconoscimento della predialità per questo tipo di servitù è stato di recente rimeditato, e la questione è stata rimessa alle Sezioni Unite al fine di un approfondimento della correttezza di tale soluzione. Nel giudizio è stata depositata requisitoria scritta con cui si è chiesto di dare continuità al più recente indirizzo, precisando il contenuto dell'accertamento che occorre svolgere (in ordine al titolo negoziale e alle relative pattuizioni) e la rilevanza, ai fini della configurabilità della servitù prediale, della localizzazione della stessa.

Di rilievo è stata la questione della rilevanza probatoria dei verbali della Commissione medico ospedaliera di cui all'art. 4 della legge

n. 210 del 1992 nei giudizi di risarcimento danni contro il Ministero della salute. Su di essa era infatti maturato un contrasto giurisprudenziale quanto all'efficacia probatoria di tale verbale, redatto ai fini del riconoscimento dell'indennizzo ai sensi di detta legge. Secondo un indirizzo, sarebbe liberamente valutabile in sede di giudizio risarcitorio; secondo altro indirizzo avrebbe efficacia vincolante ai fini dell'accertamento del nesso causale nel giudizio risarcitorio. L'Ufficio ha depositato conclusioni scritte chiedendo di dare continuità al primo indirizzo, con tesi accolta dalla sentenza n. 19129 del 2023.

Nell'ambito del diritto concorsuale, va ricordata la sentenza n. 11287 del 2023, avente a oggetto la legittimazione processuale suppletiva del contribuente dichiarato fallito dopo la notifica di un atto impositivo, che ha ritenuto rilevante, ai fini della qualificazione della condotta del curatore come inerte, "il comportamento oggettivo di pura e semplice inerzia di questi, indipendentemente dalla consapevolezza e volontà che l'abbiano determinato". La mancanza del presupposto dell'inerzia, nel senso sopra precisato, ha altresì affermato la sentenza, integra il difetto della capacità processuale del fallito all'impugnazione dell'atto impositivo, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo. La Procura generale aveva, peraltro, concluso in senso parzialmente difforme, ritenendo la legittimazione vicaria del contribuente dichiarato fallito soltanto nelle ipotesi di inerzia del curatore, tuttavia da escludere nel caso in cui il curatore abbia omesso di impugnare l'atto dinanzi al giudice tributario all'esito di una valutazione ponderata inerente all'interesse concreto dei creditori concorsuali, laddove esplicitata in una comunicazione agli altri organi della procedura, o al soggetto dichiarato fallito. Le Sezioni Unite hanno invece condiviso, come detto, la tesi della rilevanza d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, della carenza di legittimazione processuale sostitutiva del contribuente fallito, in quanto condizione di ammissibilità dell'impugnazione dell'atto impositivo, e ciò sia quando il fallito non abbia assolto al suo onere di allegazione, sia quando della carenza del presupposto dell'inerzia il giudice abbia avuto comunque evidenza documentale.

Sempre nell'ambito del diritto concorsuale, va ricordata la questione dell'ammissibilità del deferimento del giuramento decisorio al curatore fallimentare, qualora un creditore, in virtù di un rapporto

riconducibile alla previsione dell'art. 2956, n. 2, c.c., abbia proposto domanda di ammissione al passivo e il curatore abbia eccepito la prescrizione presuntiva e, in caso positivo, della configurabilità della dichiarazione del curatore di non essere a conoscenza del pagamento quale mancato giuramento. L'ufficio ha concluso chiedendo l'affermazione del seguente principio di diritto: il curatore è legittimato a eccepire la prescrizione presuntiva nei giudizi di accertamento del passivo fallimentare, ivi comprese le impugnazioni dei creditori concorrenti, *ex art. 98, comma 2, l. fall.* Eccepita dal curatore fallimentare la prescrizione presuntiva, il preteso creditore può deferire al curatore il giuramento decisorio *de scientia* o *de notitia*. La sentenza n. 25442 del 2023 ha parzialmente accolto le conclusioni della Procura Generale affermando il seguente principio di diritto: «in tema di accertamento del passivo fallimentare, qualora, in sede di controversia insorta per il rigetto della ammissione di un credito, maturato in forza di un rapporto riconducibile alla previsione dell'articolo 2956, primo comma, n. 2, c.c., sia eccepita dal curatore la prescrizione presuntiva del credito e il creditore deferisca giuramento decisorio, la dichiarazione del curatore di non sapere se il pagamento sia avvenuto o meno produce gli effetti del mancato giuramento».

Con riguardo alla materia dell'esecuzione, vanno ricordate le conclusioni nel giudizio avente a oggetto l'ambito di applicazione e gli effetti dei principi di diritto affermati da quattro pronunce della Corte di giustizia del 17 maggio 2022 in tema di rilevabilità d'ufficio, da parte del giudice dell'esecuzione, della natura abusiva di clausole di un contratto stipulato con un consumatore, pur a fronte di un titolo giudiziale rappresentato da un decreto ingiuntivo non opposto e quindi divenuto definitivo, in ossequio al principio di effettività della tutela del consumatore, alla luce della direttiva 93/13 e dell'art. 19 del TUE.

Il giudizio è stato di particolare rilevanza per evidenziare la pregnanza dell'intervento del pubblico ministero di legittimità ai fini del rafforzamento della funzione nomofilattica, in quanto l'Ufficio, benché il ricorso fosse stato rinunciato, in considerazione della rilevanza della questione concernente i limiti applicativi dei principi enunciati dalle suddette pronunce CGUE e delle ricadute sistematiche sul sistema processuale interno, ha richiesto alla Corte l'enunciazione del seguente

principio di diritto nell'interesse della legge *ex art. 363, comma 3, c.p.c.* (ammissibile anche per l'ipotesi di estinzione per rinuncia): «nel decreto ingiuntivo richiesto nei confronti del consumatore il giudice deve dichiarare di aver proceduto a un esame d'ufficio delle clausole del titolo all'origine del procedimento e che detto esame, motivato almeno sommariamente, non ha rivelato la sussistenza di nessuna clausola abusiva e che, in assenza di opposizione entro il termine stabilito dalla legge, il consumatore decadrà dalla possibilità di far valere l'eventuale carattere abusivo di siffatte clausole. Il giudice dell'esecuzione deve rilevare d'ufficio l'eventuale natura vessatoria della clausola inserita nel contratto tra professionista e consumatore, non essendogli tanto precluso dalla definitività del decreto ingiuntivo non opposto, fermo il limite preclusivo del già avvenuto trasferimento del bene; il giudice dell'esecuzione deve indicare il rimedio a favore del debitore consumatore, da individuarsi in un'ordinaria azione di accertamento, un *actio nullitatis* che inizi dal primo grado e davanti al giudice ordinariamente competente per territorio, materia e valore, nel corso della quale la sospensione (esterna) del titolo giudiziale può conseguirsi in via cautelare con efficacia *ex art. 623 c.p.c.* sul processo esecutivo; il giudice dell'esecuzione potrà differire la vendita a data presumibilmente successiva alla decisione (adottata anche in via cautelare) del giudice del merito». Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 9479 del 2023, hanno accolto le conclusioni della Procura generale quanto al controllo che deve svolgere, d'ufficio, il giudice del procedimento monitorio sull'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto stipulato tra professionista e consumatore in relazione all'oggetto della controversia e alla necessità che, in caso di esito positivo, il decreto ingiuntivo contenga l'avvertimento indicato dall'art. 641 c.p.c., anche in relazione alla anzidetta effettuata delibazione, nonché l'espresso avvertimento che, in mancanza di opposizione, il debitore-consumatore non potrà più far valere l'eventuale carattere abusivo delle clausole del contratto e il decreto non opposto diventerà irrevocabile. Il giudice dell'esecuzione – ha affermato la sentenza, in conformità con le conclusioni dell'ufficio – in assenza di motivazione del decreto ingiuntivo in riferimento al profilo dell'abusività delle clausole, ha il dovere – da esercitare sino al momento della vendita o dell'assegnazione del bene o del credito – di controllare la presenza di eventuali clausole abusive che abbiano effetti



sull'esistenza e/o sull'entità del credito oggetto del decreto ingiuntivo. In difformità con le conclusioni dell'Ufficio la Corte ha invece individuato nell'opposizione a decreto ingiuntivo ai sensi dell'art. 650 c.p.c. lo strumento per far accertare (solo ed esclusivamente) l'eventuale abusività delle clausole, con effetti sull'emesso decreto ingiuntivo.

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

I tre istituti processuali di cui in epigrafe rappresentano, per le diverse ragioni di cui si darà conto in prosieguo, altrettante occasioni di notevole rilievo istituzionale, attraverso le quali è possibile apprezzare l'importanza del ruolo della Procura generale nel settore civile. Sul piano organizzativo, perché l'attività a essi relativa possa procedere in modo coordinato, così garantendo la circolarità delle informazioni circa le vicende processuali e le stesse posizioni assunte dalla Procura generale, è stata preposta un'Avvocata generale alla direzione e al coordinamento dell'attività relativa a detti istituti. A detto fine, Ella si avvale del supporto di due gruppi di lavoro e provvede all'assegnazione dei singoli affari a un Sostituto, in base a criteri di professionalità e di competenza specifica. Il magistrato designato procede alla trattazione dell'affare anche mediante un confronto all'interno dell'Ufficio, così che le conclusioni raggiunte risultano frutto di un'elaborazione collettiva e sono tendenzialmente condivise, pur nel rispetto dell'autonomia del singolo. La pratica del confronto preventivo tra magistrati dell'Ufficio, per proficua tradizione seguita soprattutto nel recente passato per le conclusioni da assumersi avanti alle Sezioni Unite, diventa, ancor più in questo specifico ambito, elemento qualificante del particolare significato della presenza della Procura generale nel processo civile: perciò essa deve essere non solo ripresa e incentivata, ma sistematizzata rispetto a ogni occasione in cui la decisione della Corte assume un particolare rilievo nomofilattico.

Relativamente all'istituto dell'art. 363 c.p.c., che attribuisce al Procuratore generale della Corte di cassazione il potere di proporre ricorso nell'interesse della legge, affinché la Corte – anche qualora le parti non abbiano proposto ricorso, o vi abbiano rinunciato, ovvero se

il provvedimento non sia ricorribile in cassazione e non sia altrimenti impugnabile – enunci il principio di diritto al quale il giudice del merito si sarebbe dovuto attenere, nell’Intervento dello scorso anno sono state esposte le plurime ragioni di interesse istituzionale e di rilievo di sistema dello stesso (Intervento per l’inaugurazione dell’Anno giudiziario 2023, pag. 130 e ss.).

L’iniziativa del Procuratore generale non è volta, infatti, a incidere sulla singola controversia, posto che l’esito è ormai inoppugnabile: a essa si ricollega un fine di giustizia più generale, quello dell’affermazione del principio di diritto che possa servire di orientamento nei casi futuri, al fine anche di limitare gli effetti sulle parti dell’incertezza giurisprudenziale che ben può precedere la stabilizzazione dell’indirizzo di legittimità. L’iniziativa del Procuratore generale si muove, dunque, entro questa cornice processuale, cui è sotteso il fine di garanzia volto all’obiettivo della correttezza e della prevedibilità dell’interpretazione, inteso non certo come mezzo per ottenere “dall’alto”, in un’ottica verticistica, la pronta uniformazione delle spinte interpretative provenienti dal merito, ma piuttosto come strumento di rapida affermazione di un principio di nomofilachia che, è bene sempre ricordarlo, trova fondamento nel canone costituzionale dell’eguaglianza.

Con l’introduzione del nuovo istituto del rinvio pregiudiziale *ex art. 363-bis c.p.c.*, oggetto delle considerazioni svolte di seguito, il legislatore ha inteso permettere l’accesso in via preventiva al Giudice di legittimità, per implementare le occasioni di interpello diretto della Corte al fine di ottenerne tempestivamente la risoluzione dei quesiti interpretativi, senza attendere l’esito delle eventuali impugnazioni.

La peculiarità del ricorso *ex art. 363 c.p.c.*, conviene rammentarlo, sta nel porsi rispetto alla controversia in concreto originariamente instaurata, in un rapporto di occasionalità estrinseca, dal momento che esso presuppone infatti che la stessa sia ormai definita per mancata impugnazione delle parti, ovvero che il provvedimento non sia ricorribile in cassazione e non sia altrimenti impugnabile. L’attribuzione alla Procura generale del ruolo di *motore* necessario della pronuncia “nell’interesse della legge” – in caso di sua mancata iniziativa, l’unica alternativa è, infatti, costituita dalla pronuncia d’ufficio da parte della Cassazione, ovvero su istanza del Procuratore generale, qualora il

ricorso proposto sia dichiarato inammissibile (art. 363, terzo comma, c.p.c.) – contribuisce a delineare il ruolo dell’Ufficio requirente di legittimità di attore della funzione nomofilattica, siccome non condizionato dalla vicenda della singola controversia e, quindi, portatore di un interesse più vasto e complessivo rivolto appunto alla realizzazione di detta funzione.

Nel corso dell’anno, la sentenza delle Sezioni Unite n. 8268 del 22 marzo 2023, sul ricorso ex art. 363 c.p.c., con cui il Procuratore generale aveva chiesto l’enunciazione del principio di diritto secondo cui il giudizio di disconoscimento di paternità deve ritenersi pregiudiziale rispetto a quello in cui viene richiesto l’accertamento di altra paternità così che, nel caso della loro contemporanea pendenza, deve trovare applicazione l’istituto della sospensione per pregiudizialità *ex* art. 295 c.c., ha accolto detta istanza. In particolare, la sentenza ha ritenuto ammissibile il ricorso, in considerazione dell’esistenza di una decisione di inammissibilità di un’azione di dichiarazione giudiziale di paternità passata in giudicato e di un interesse a una pronuncia consistente nell’enunciazione del principio di diritto richiesto alla Corte, finalizzato alla stabilizzazione della giurisprudenza e, quindi, di interesse generale e trascendente quello delle parti, all’affermazione di un principio di diritto per l’importanza di una sua formulazione espressa.

L’istituto dell’art. 363-*bis* c.p.c. (introdotto dall’art. 3, comma 27, lettera *c*), del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, applicabile nei giudizi di merito a decorrere dal 1° gennaio 2023, *ex* art. 35, comma 7, dello stesso d.lgs., nel testo modificato dall’art. 1, comma 380, lettera *a*), l. 29 dicembre 2022, n. 197), attraverso un diverso meccanismo processuale, che colloca l’inserimento del rinvio pregiudiziale all’interno di una controversia, tende ad ottenere dal giudice di legittimità una pronuncia, vincolante nel prosieguo del giudizio, rispondente anch’essa alla finalità di realizzare – nell’occasione, su iniziativa del giudice di merito – l’obiettivo di quella “nomofilachia preventiva”, certo non estranea alla funzione di cui all’art. 65 del R.D. n.12 del 1941, mediante una diversa, nuova, sequenza tra merito e legittimità. Il primo anno di operatività dell’istituto ha dimostrato l’attenzione e l’apprezzamento con cui esso è stato accolto dai giudici di merito, che vi hanno fatto ricorso nelle più svariate materie, al fine di ottenere dalla Corte la

formulazione del principio di diritto da applicare nella controversia sottoposta alla loro decisione. Hanno così trovato conferma, nei fatti, le osservazioni svolte lo scorso anno (Intervento per l'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2023, pag. 133 ss.) in ordine al potenziale – positivo – insito nel nuovo istituto, che ha evidentemente soddisfatto un'esigenza largamente condivisa dai giudici di merito.

È pur vero che un numero non irrisorio di istanze sono state dichiarate inammissibili (con decreto inoppugnabile *ex art. art. 363-bis*, terzo comma, c.p.c.) per carenza dei requisiti di legge, con provvedimenti che hanno dato ampiamente conto delle ragioni della mancata rimessione della questione alla decisione del collegio. Si tratta, tuttavia, di un dato fisiologico, tenuto altresì conto della novità del meccanismo processuale. Restano le perplessità per la mancata previsione di una interlocuzione preventiva che coinvolga anche la Procura generale, il cui contributo potrebbe essere proficuo ai fini della verifica dei requisiti di accesso all'esame preventivo della questione da parte della Corte.

Nei casi di rimessione al giudizio delle Sezioni (Unite o semplici), in cui comunque si riservava al collegio la decisione in ordine ai requisiti di ammissibilità della questione, la Procura generale si è espressa favorevolmente (come nei casi concernenti la legittimazione dei giudici tributari a utilizzare il rinvio pregiudiziale, la proponibilità di quesiti attinenti la giurisdizione, ovvero sollevati nell'ambito di procedimenti cautelari o di giurisdizione volontaria destinati a chiudersi con provvedimenti non ricorribili in cassazione), aprendo all'ampia applicabilità dell'istituto, beninteso entro i limiti fissati dall'art. 363-*bis* c.p.c. La *ratio* del nuovo istituto, bene colta dai giudici di merito i quali di esso hanno ritenuto di avvalersi (parimenti a quanto si è detto in relazione al ricorso di cui all'art. 363 c.p.c.), non è quella di *soffocare* la fisiologica dialettica con la giurisdizione di legittimità e di impedire il fiorire “dal basso” delle diverse possibili interpretazioni della norma; al contrario è quella di accorciare lo iato (anche temporale) tra il processo di merito e l'adempimento da parte della Corte di cassazione della funzione fissata dall'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario, ovvero di “assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge”.

La previsione dell'obbligatorietà della forma scritta per la requisitoria ha indubbiamente comportato una valorizzazione dell'apporto

della Procura generale, riscontrabile dalla stessa lettura dei provvedimenti con cui si è data risposta ai quesiti interpretativi e che in più casi (potrebbe dirsi, nella totalità dei medesimi) hanno ripercorso le tesi e le argomentazioni offerte dalle conclusioni dell'Ufficio. Si tratta di un'ulteriore dimostrazione, semmai ve ne fosse bisogno, che l'intervento della Procura generale, formatosi nelle necessarie condizioni di selettività – tanto più se preceduto dal doveroso confronto interno all'Ufficio requirente di legittimità, come tale espressione non di opzioni individuali, ma di un contributo ragionato frutto del concorso di competenze ed esperienze diverse e tra loro complementari – costituisce un valido supporto collaborativo alla funzione nomofilattica.

La varietà delle materie oggetto di rinvio pregiudiziale, alcune delle quali pertinenti a un contenzioso numericamente ingente che riguarda la quasi totalità degli uffici del merito (esempio significativo in proposito è quello delle questioni concernenti la c.d. *Carta docenti*), e il collegamento in alcuni casi delle questioni prospettate con le più recenti riforme legislative (ad esempio, la questione della cumulabilità delle domande volte a ottenere la separazione personale e lo scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio ai sensi dell'art. 473-*bis* c.p.c. nell'ipotesi di conclusioni congiunte dei ricorrenti), dimostrano ulteriormente la positiva funzionalità dell'istituto rispetto alle esigenze dei magistrati del merito, nonché al dovere della giurisdizione di ricorrere a strumenti in grado di limitare le incertezze interpretative, anche a scopi deflattivi del contenzioso.

Coeva all'entrata in vigore dell'istituto del rinvio pregiudiziale, è stata l'introduzione della revocazione della pronuncia di cassazione per contrarietà alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo di cui all'art. 391-*quater* c.p.c., una delle più salienti novità della riforma processuale del 2022. Al riguardo, esigenze di sintesi suggeriscono di rinviare all'Intervento svolto nell'anno da poco decorso, per apprezzarne innovatività e caratteri fondamentali, apparendo sufficiente sottolinearne l'importanza in quanto portato dell'affermazione progressiva del costituzionalismo multilivello che, in un quadro composto da molteplici sistemi giurisdizionali di nomofilachia, ha reso necessario rendere flessibile il giudicato, seppur in presenza di determinate condizioni.

La Procura generale, investita della legittimazione a proporre il relativo ricorso, si è prioritariamente dotata dello strumento necessario per l'individuazione delle decisioni CEDU che possano meritare l'attivazione del rimedio. In data 9 marzo 2023 è stato, quindi, sottoscritto il Protocollo d'intesa con l'Avvocatura generale dello Stato con cui l'Agente del Governo a difesa dello Stato italiano davanti alla Corte EDU si è impegnato a trasmettere tempestivamente alla Procura generale le sentenze e le decisioni della Corte nelle quali sia stata dichiarata una violazione della Convenzione che abbia pregiudicato un diritto di stato della persona, nonché ad avvisare dell'imminente deposito di sentenze o decisioni relative a ricorsi suscettibili di essere ricondotti all'ipotesi di cui all'art. 391-*quater* c.p.c., non appena la Cancelleria della Corte ne dia preventiva comunicazione all'Agente stesso.

Tale accordo, oltre a garantire il raggiungimento dell'obbiettivo di una pronta informazione compatibile con il rispetto del termine processuale di cui al comma due dell'art. 391-*quater* c.p.c., rappresenta anche l'avvio di una fattiva cooperazione con l'Agente del Governo, che non potrà che implementarsi a seguito della concreta attivazione del potere di iniziativa, al cui esercizio è destinato l'apposito gruppo di lavoro, costituito da tre Sostituti e a cui è preposto un'Avvocata generale.

### *5.3. L'intervento nei giudizi dinanzi alla Prima Sezione*

La Prima Sezione civile ha un'ampia competenza, spaziando dal diritto di famiglia alla protezione internazionale, dai rapporti con la PA al diritto societario, bancario e concorsuale.

In materia di diritto di famiglia, va segnalata la requisitoria in tema di riconoscimento dell'assegno divorzile qualora l'*ex*-coniuge richiedente coltivi una convivenza non stabile. L'Ufficio ha sostenuto che, di regola, la coabitazione stabile è sinonimo di convivenza, sicché la prima permette di presumere la seconda e, tuttavia, la convivenza stabile non è necessario requisito della convivenza *more uxorio*. L'evoluzione dei costumi, nonché le esigenze lavorative rendono ipotizzabile che due persone, pur legate da stabili legami affettivi e pur coltivando un duraturo progetto di vita in comune, abbiano i rispettivi centri di interesse esistenziali e lavorativi in luoghi non vicini. Dunque, anche

in difetto di una stabile convivenza, in presenza di un serio progetto di vita in comune e della condivisione dei relativi oneri e diritti, può ritenersi esistente una convivenza *more uxorio*, la cui dimostrazione è soggetta a un onere probatorio rafforzato, gravante sull'*ex*-coniuge che neghi il diritto all'assegno divorzile. La Corte, con la sentenza n. 3645 del 2023, ha accolto la tesi della Procura generale.

In tema di obbligo sussidiario degli ascendenti di contribuire al mantenimento del nipote, si segnalano le conclusioni in un giudizio in cui la nonna paterna di un minore era stata convenuta in giudizio dalla madre dello stesso, per l'adempimento dell'obbligo di cui all'art. 316-*bis* c.c. (già art. 148 c.c.), in quanto il padre del minore non aveva i mezzi sufficienti per assolvere all'obbligo di mantenimento stabilito dalla sentenza di separazione coniugale. La nonna paterna lamentava la mancata integrazione del contraddittorio nei confronti della nonna materna del minore (essendo già deceduto il nonno materno), anch'ella gravata del medesimo obbligo sussidiario di mantenimento nei confronti del comune nipote. L'Ufficio ha sostenuto, in primo luogo, che l'obbligo di contribuzione sussidiaria grava su tutti gli ascendenti, paterni e materni, indipendentemente dal fatto che il genitore, obbligato in via primaria e inadempiente a tale obbligo, fosse la madre o il padre del figlio beneficiario. A tale conclusione si è giunti in quanto l'obbligazione sussidiaria non è una sanzione imposta agli ascendenti appartenenti al ceppo del genitore inadempiente e neppure una garanzia per l'inadempimento dell'obbligo su quest'ultimo gravante. Si è poi sottolineato il carattere solidale dell'obbligazione gravante sugli ascendenti e non paritario di tale obbligazione fra gli obbligati, posto che la contribuzione sussidiaria va pur sempre parametrata alle concrete condizioni reddituali e patrimoniali del singolo ascendente. La Corte, con la sentenza n. 8980 del 2023, ritenuto il carattere sussidiario dell'obbligazione degli ascendenti, ha affermato che la stessa grava su ognuno di essi, indipendentemente da quale sia il genitore non in grado di assolvere, in via primaria, all'obbligo di mantenimento. Ha, inoltre, confermato la facoltà di chiamare in causa gli ascendenti co-obbligati, anche in sede di revisione dell'originario assegno di mantenimento (come nel caso di specie), escludendo il litisconsorzio necessario fra gli ascendenti, qualificando come parziaria, e non solidale, l'obbligazione degli stessi.

In tema di provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale, merita segnalazione la requisitoria in un giudizio iniziato a istanza del padre di un minore che chiedeva la regolamentazione dell'affidamento. Il procedimento non concerneva i provvedimenti *de potestate* in senso stretto, richiamati dall'art. 336 c.c. (decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale, ecc.) e nel corso dello stesso erano emersi comportamenti pregiudizievoli della madre. Era stato, quindi, disposto l'affidamento del minore ai servizi sociali, con limitazione della responsabilità genitoriale della madre convivente; affidamento disposto dal Tribunale e confermato dalla Corte di appello. La madre ricorrente lamentava la mancata nomina di un curatore speciale della minore. Secondo questo Ufficio, pur non essendo il giudizio in questione sussumibile fra quelli *de potestate* in senso stretto, aveva tuttavia comportato una limitazione della responsabilità genitoriale, stante l'affidamento del minore ai servizi sociali e, quindi, si rendeva necessaria la nomina del curatore speciale. La Corte, con la sentenza n. 2829 del 2023, affermava che, essendo emersi nel giudizio di reclamo comportamenti dei genitori pregiudizievoli al figlio, rilevanti *ex art.* 333 c.c., il giudice doveva nominare un curatore speciale al minore, in ragione del sopravvenuto conflitto di interessi con i genitori e la mancata nomina aveva determinato la nullità del giudizio di impugnazione, con conseguente cassazione con rinvio della pronuncia impugnata.

In materia di pubblica amministrazione, si segnala la requisitoria nel giudizio concernente l'acquisizione sanante (art. 42-*bis*, d.P.R. n. 327 del 2001) e il computo della durata dell'occupazione illegittima precedente il provvedimento di acquisizione, anch'essa da indennizzare, in forza del comma tre, della medesima norma. L'Ufficio, posto che il comma quattro, ultimo periodo, del citato art. 42-*bis* stabilisce che il pagamento (o il deposito di cui all'art. 20, comma 14, TU) dell'indennizzo dovuto per l'acquisizione sanante costituisce condizione sospensiva dell'effetto traslativo del provvedimento, ha sostenuto che l'occupazione *sine titulo* dell'immobile acquisito deve ritenersi protratta sino al momento del pagamento, non sino al momento, precedente, del decreto di acquisizione. Ciò, nonostante l'effetto retroattivo della condizione (art. 1360 c.c.), incompatibile con la natura del rapporto, come avviene per la vendita condizionata al pagamento dell'ultima rata di prezzo o con riserva della proprietà, nel quale l'effetto traslativo



è differito al momento del pagamento. La Corte, con la sentenza n. 19734 del 2023, è stata di diverso avviso, affermando che il carattere sospensivo della condizione del pagamento comportava necessariamente l'effetto retroattivo della stessa, con la conseguenza che il trasferimento doveva ritenersi perfezionato, una volta avverata la condizione, sin dal momento del decreto di acquisizione sanante.

Nell'ambito del diritto concorsuale, va ricordato che l'entrata in vigore, il 15 luglio 2022, del Codice della Crisi e dell'insolvenza, è destinata a influire sul contenuto e sulla tipologia del contenzioso, ma i relativi effetti si evidenzieranno nei prossimi anni. Nondimeno la riforma che è stata utilizzata in alcune decisioni ha ritenuto di rinvenire nel Codice alcune norme idonee a rappresentare un utile criterio interpretativo degli istituti della legge fallimentare e «ove ricorra, nello specifico segmento considerato, un ambito di continuità tra il regime vigente e quello futuro», in virtù di un principio enunciato dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 8504 del 2021.

In particolare, si reputa opportuno dare conto dei seguenti interventi:

- nel giudizio riguardante la questione, oggetto di contrasto tra la Prima Sezione e la Sezione lavoro, della legittimazione all'insinuazione al passivo del fallimento del datore di lavoro, per le quote del trattamento di fine rapporto conferito dal dipendente a un fondo di previdenza complementare, via via maturate e accantonate ma non versate dal datore di lavoro medesimo, se spetti al dipendente ovvero al fondo di previdenza complementare. L'Ufficio ha sostenuto la legittimazione del lavoratore, tesi accolta dalla Corte con la sentenza n. 16116 del 2023;
- nel giudizio concernente la questione – oggetto di un contrasto all'interno della Corte – dell'assoggettabilità al fallimento di colui che abbia agito in nome e per conto di un'associazione non riconosciuta, in estensione del fallimento di quest'ultima e, in contrario, della limitazione della responsabilità personale e solidale (art. 38 c.c.) alle singole obbligazioni negoziali assunte e alla sua assimilazione a quella del fideiussore per le obbligazioni del debitore principale. L'Ufficio ha sostenuto che la responsabilità personale e solidale, prevista dall'art. 38 c.c., è circoscritta alle singole obbligazioni negoziali assunte ed è assimilabile a quella

del fideiussore, con la conseguenza che il fallimento dell'associazione non riconosciuta non comporta quello di chi ha agito in nome e per conto dell'associazione medesima assumendone in via personale e solidale le relative obbligazioni. La Corte, con la sentenza n. 23896 del 2023 ha accolto la tesi della Procura generale;

- nei giudizi nei quali è stata posta la questione dell'assoggettabilità a fallimento delle società cooperative sociali esercenti un'attività commerciale secondo criteri di economicità, risolta in senso positivo da una pronuncia di legittimità, successiva alla proposizione di uno dei ricorsi, la quale ha escluso la natura vincolante dei pareri resi in proposito dal Ministero dello sviluppo economico, nell'esercizio dei poteri di vigilanza attribuitigli dalla legge, nonché la rilevanza dell'eventuale assunzione della qualifica di Onlus, ai sensi del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, comma 2, ravvisandovi una norma speciale di carattere fiscale, inidonea a integrare la diversa previsione di legge prevista dall'art. 2545-*terdecies* c.c. L'Ufficio ha sostenuto che le cooperative sociali e i loro consorzi, ai quali il d.lgs. n. 112 del 2017 attribuisce di diritto la qualifica di "imprese sociali", in caso di insolvenza sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa, con esclusione dal fallimento. La Corte, con la sentenza n. 29081 del 2023, ha condiviso le conclusioni della Procura generale.

La rilevanza nomofilattica di alcune questioni e la novità delle stesse ha indotto la Procura generale a intervenire in un giudizio avviato a decisione con rito camerale, nel quale occorreva decidere se, in caso di fallimento, il terzo assuntore del concordato fallimentare sia ammesso a formulare una proposta di concordato fallimentare che preveda la limitazione della sua responsabilità ai sensi dell'art. 124, quarto comma, l. fall., in pregiudizio dei creditori chirografari e dei creditori privilegiati che al momento della proposta non abbiano ancora formulato domanda di ammissione al passivo. La Procura generale ha sostenuto che la clausola di limitazione di responsabilità può operare in pregiudizio dei creditori privilegiati, innanzitutto in considerazione della genericità della lettera dell'art. 124 l. fall. e dalla *ratio* di tale disposizione, come modificata dal d.lgs. n. 169 del 2007;

ha, inoltre, rimarcato che tale soluzione non contrasta con i principi generali, essendo fisiologico che il creditore privilegiato possa non riuscire a soddisfarsi sui beni del debitore ogniqualvolta non si attivi tempestivamente per far valere il suo credito. La Corte, con ordinanza n. 31107 del 2023, ha accolto integralmente le tesi della Procura generale, anche quanto alle indicazioni funzionali al bilanciamento degli interessi, enunciando il seguente principio di diritto: «La previsione del secondo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 124 della legge fallimentare, in forza del quale il proponente può limitare gli impegni assunti con il concordato ai soli creditori ammessi al passivo, anche provvisoriamente, e a quelli che hanno proposto opposizione allo stato passivo o domanda di ammissione tardiva al tempo della proposta, pone una preclusione processuale, senza distinzione fra creditori chirografari e non, destinata a operare a condizione che lo stato passivo sia stato dichiarato esecutivo, né confligge con il precetto dettato dal precedente terzo comma della medesima disposizione».

#### *5.4. L'intervento nei giudizi dinanzi alla Seconda Sezione*

Con riguardo ai giudizi assegnati alla Seconda Sezione, va ricordato l'intervento in quello avente a oggetto una questione in tema di sentenza costitutiva *ex art. 2932 c.c.*, decisa dalla Corte, in conformità delle conclusioni dell'Ufficio, con la sentenza n. 8164 del 2023, affermando che, qualora il trasferimento della proprietà sia subordinato al pagamento del prezzo o del saldo prezzo, il pagamento non costituisce evento futuro e incerto, accidentale rispetto all'atto di trasferimento, afferente alla mera efficacia di quest'ultimo e configurabile come condizione sospensiva ai sensi e per gli effetti dell'art. 1353 c.c., bensì costituisce elemento essenziale intrinseco, atto a ripristinare la corrispettività del contratto, di cui la sentenza tiene luogo, sicché il mancato versamento, all'esito del passaggio in giudicato della sentenza, non costituisce ragione di automatica e definitiva di inefficacia del trasferimento *ex art. 1353 c.c.*, ma causa di inadempimento risolutivo.

Con riguardo alla modalità di conclusione del negozio traslativo di diritti reali, la Procura generale ha sostenuto che lo stesso non è suscettibile di essere perfezionato con quella di cui all'art. 1333 c.c.,

qualora consista in una manifestazione unilaterale da parte di colui che assume gli obblighi derivanti dal contratto e non sia stata in alcun modo indirizzata al destinatario dei suoi effetti, con tesi accolta dalla Corte con la sentenza n. 12967 del 2023.

La Procura generale ha sostenuto, con conclusioni accolte dalla sentenza n. 23851 del 2023, che il provvedimento adottato dal Tribunale, in sede di reclamo, avverso il rifiuto del Conservatore dei registri immobiliari di trascrivere l'accordo di negoziazione assistita con cui viene regolamentata una crisi familiare, *ex art. 6 del d.l. n. 132 del 2014*, contenente una convenzione di trasferimento al coniuge di una quota dell'immobile, priva della sottoscrizione di un pubblico ufficiale abilitato, non è impugnabile con il ricorso straordinario per cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma 7, della Costituzione, trattandosi di provvedimento di volontaria giurisdizione, privo dei caratteri di decisorietà e definitività, potendo le parti agire in via contenziosa per ottenere una pronuncia sull'esistenza del loro diritto all'adempimento pubblicitario.

In un giudizio in materia di mediazione immobiliare, la Corte, con la sentenza n. 9694 del 2023, pronunciata su conformi conclusioni della Procura generale, ha affermato che le parti possono convenire che la venditrice non debba pagare alcuna provvigione al mediatore e, qualora sia stata sottoscritta una proposta irrevocabile di acquisto contenente la clausola assunta dalla parte acquirente relativa al pagamento della provvigione, ben può essere superata la presunzione di onerosità dell'incarico mediante testimoni, posto che rispetto a tale proposta l'alienante è terzo.

In materia di appalto privato, la Procura generale ha sostenuto che, accertata, sia pure *per facta concludentia*, l'avvenuta accettazione dell'opera appaltata, qualora non si riesca a provare, sotto il profilo fattuale, la riconducibilità causale del difetto all'opera dell'appaltatore, il mancato accertamento ricade sul committente, nonostante la prova dei difetti. La Corte, con la sentenza n. 7267 del 2023, pur confermando il principio secondo cui una volta che l'opera sia stata accettata senza riserve dal committente, anche *per facta concludentia*, spetta a quest'ultimo dimostrare l'esistenza dei vizi e delle conseguenze dannose lamentate, ha tuttavia affermato che, qualora i vizi risultino provati,

si presume la colpa dell'appaltatore, al quale spetta, in base alle regole generali sulla responsabilità del debitore, dimostrare di avere adoperato la diligenza e la perizia tecnica dovute e il fatto specifico, a lui non imputabile, che abbia causato il difetto.

In tema di diritti reali, in particolare di servitù di passaggio, in un giudizio in materia di servitù prediale, la Procura generale ha sostenuto che i principi scaturenti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 167 del 1999, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1052, comma secondo, c.c. a tutela della accessibilità in favore dei portatori di *handicap*, pur riferendosi alla disciplina della costituzione coattiva della servitù di passaggio, vanno estesi al divieto di aggravamento di cui all'art. 1067, comma due, c.c., avendo introdotto nell'ordinamento una relativizzazione della tutela della disabilità in astratto, che deve essere valorizzata in un'ottica interpretativa da adattare alle specifiche situazioni configurabili in concreto, e che impone di addivenire a una soluzione proporzionale degli interessi coinvolti. La Corte, con la sentenza n. 13164 del 2023, ha condiviso tale principio di diritto, benché sia stata di contrario avviso su altri profili.

La sentenza n. 17380 del 2023 ha accolto le conclusioni della Procura generale, affermando che, ai fini del riconoscimento della servitù per destinazione del padre di famiglia, per determinare il momento rilevante ai fini della costituzione della servitù, va considerato lo stato di fatto esistente al tempo della cessazione dell'appartenenza dei due fondi al medesimo proprietario, con la conseguenza che, in caso di acquisto di uno dei due fondi per usucapione, occorre avere riguardo al momento del compimento del tempo necessario a usucapire e non a quello della pronuncia giudiziale, che ha natura di mero accertamento.

La Procura generale è intervenuta in un giudizio avente a oggetto i limiti del diritto di proprietà, sostenendo che, accertata la proprietà demaniale del bene-strada, il relativo regime giuridico si estende a tutto l'oggetto della proprietà pubblica, senza limiti di carattere verticale avendo il regime demaniale del bene la medesima estensione del diritto di proprietà statale che ne è alla base. La Corte, con la sentenza n. 9157 del 2023, è stata di contrario avviso e ha affermato che l'estensione al sottosuolo non si applica all'area di sedime sottostante una strada pubblica in corrispondenza di un ponte o di

un viadotto. In detta fattispecie opera la presunzione di demanialità delle aree accessorie alle strade pubbliche, qualora sia accertato che l'area sia contigua o quantomeno comunicante con la strada pubblica e che integri la funzione viaria; presunzione che il privato può vincere provando, in contrario, la preesistente natura privata dell'area in contestazione o l'esistenza di un poziore titolo di proprietà.

In materia di immissioni rumorose, la Procura generale ha sostenuto che le disposizioni dell'art. 3 DPCM 5 dicembre 1997 e dell'allegata Tabella B vanno interpretate nel senso che l'unico parametro che deve essere rispettato nell'isolamento dei locali posti nella medesima unità immobiliare è costituito dall'indice di rumore di calpestio dei solai. La Corte, con la sentenza n. 20447 del 2023, ha condiviso detta tesi, chiarendo che i valori e le prescrizioni di cui alla legge n. 447 del 1995 e al richiamato DPCM sono preordinati a garantire la protezione acustica di ciascuna distinta unità immobiliare o non anche quella relativa a ciascun vano all'interno di quest'ultima, di talché l'indice di valutazione del potere fonoisolante apparente che caratterizza la capacità di un elemento divisorio di abbattere il rumore, opera soltanto quando tale elemento sia posto in opera tra due locali appartenenti a distinte unità immobiliari.

In materia di condominio la Corte, con la sentenza n. 20282 del 2023 ha condiviso le conclusioni dell'Ufficio, affermando che in caso di obbligazione contratta dal condominio nell'interesse di tutti i partecipanti (nella specie, relativa al pagamento delle spettanze dell'amministratore), alla quale abbia fatto seguito la condanna del condominio al pagamento delle stesse, il singolo condomino non è legittimato a impugnare la relativa decisione, trattandosi di obbligazione funzionale al soddisfacimento delle esigenze collettive della comunità condominiale, strutturate sulla base di un interesse plurimo e solo mediatamente individuale, senza alcuna correlazione immediata con l'interesse esclusivo di uno o più condòmini, con la conseguenza che la legittimazione ad agire e, quindi, anche a impugnare, spetta in via esclusiva all'amministratore nominato dall'assemblea, ai sensi dell'art. 1131 c.c.

In altro giudizio, la Procura generale ha sostenuto che l'amministratore del condominio è legittimato a promuovere l'azione

di reintegrazione nel possesso di una parte comune del bene e dei condomini anche senza la previa autorizzazione dell'assemblea di condominio perché tale azione, in quanto diretta a conservare l'esistenza delle parti comuni condominiali, rientra tra le attribuzioni dell'amministratore *ex art. 1130*, primo comma, n. 4, c.c. e la domanda diretta a ottenere il risarcimento dei danni conseguenti allo spoglio, in quanto accessoria alla domanda di reintegra nel possesso, è compresa tra quelle contemplate da detta disposizione. Le conclusioni sono state 'integrate' dalla sentenza n. 10869 del 2023, la quale ha precisato che l'eventuale delibera di rinuncia all'azione di reintegrazione, autonomamente intrapresa dall'amministratore, non vincola quest'ultimo.

In materia di sanzioni Consob, va ricordata la requisitoria nel giudizio avente a oggetto l'interpretazione dell'art. 150, comma 1, TUF come correlato ai doveri dei sindaci *ex art. 149* comma 3, le finalità sottese agli obblighi informativi e la distinzione tra la situazione di interesse cui fa riferimento l'art. 150 TUF e quella degli interessi rilevanti per i rapporti con parti correlate. L'Ufficio ha chiesto l'accoglimento del ricorso della Consob perché i sindaci non avevano riferito della sussistenza di un potenziale conflitto di interesse all'operazione di un componente del C.d.a. in quanto amministratore pure dell'emittente. E ciò in quanto il difetto di segnalazione del potenziale conflitto rappresentava una «irregolarità» dell'operazione, rilevante *ex art. 150* TUF e, perciò, da comunicare a Consob *ex art. 149* terzo comma TUF. La Corte, con la sentenza n. 25336 del 2023, ha condiviso la tesi dell'Ufficio.

### *5.5. L'intervento nei giudizi dinanzi alla Terza Sezione*

Anche dopo la cessazione della disciplina emergenziale, i magistrati assegnati agli interventi dinanzi alla Terza Sezione hanno, in armonia con le linee dell'Ufficio, tendenzialmente depositato requisitoria scritta, per rendere meglio comprensibili le conclusioni svolte.

Tra le materie di rilevanza nomofilattica e di più maggior impatto trattate dalla Terza Sezione vi sono la responsabilità civile, anche quella medico-sanitaria, caratterizzata da questioni rilevanti

nuove o dibattute. In essa si segnalano le conclusioni rese nei seguenti giudizi:

- R.G. 16960/20, R.G. 29313/20 e R.G. 21171/21, aventi a oggetto il danno da perdita di *chance*, in cui la sentenza n. 26851 del 2023 ha operato una riepilogazione e chiarificazione di alcuni importanti principi;
- R.G. 19173/20, sulla violazione del consenso informato, in cui l'Ufficio ha negato la violazione e svolto una ricognizione della giurisprudenza, con conclusioni accolte dalla sentenza n. 25927 del 2023;
- R.G. 20141/20 e R.G. 29339/20, aventi a oggetto la questione della rilevanza d'ufficio degli elementi costitutivi del fatto-reato ai fini del conteggio del diverso termine di prescrizione *ex art.* 2947, comma 3, c.c. Stante l'esistenza di orientamenti divergenti, la questione è stata decisa in pubblica udienza e l'Ufficio ha sostenuto la tesi della rivelabilità d'ufficio e della non necessità di una specifica allegazione o addirittura domanda di parte, accolta dalla sentenza n. 29859 del 2023;
- R.G. 16536/21, concernente la questione della responsabilità da trasfusioni, la compensazione dell'indennizzo *ex lege* 210/92 con il risarcimento laddove difetti la prova specifica del pagamento di tale indennizzo ma esso sia determinato o facilmente determinabile trattandosi di quello riconosciuto *una tantum* agli stretti congiunti. L'Ufficio ha sostenuto la tesi della compensabilità, condivisa dalla Corte con la sentenza n. 19853 del 2023;
- R.G. 11475/21 e R.G. 24670/21 aventi a oggetto, sempre in tema di responsabilità da trasfusioni, la questione della sussistenza di tale responsabilità anche nel periodo anteriore alla legge n. 592 del 1967 che, per la prima volta, ha stabilito specifici obblighi in capo al Ministero in materia di raccolta e distribuzione di sacche di sangue. In presenza di oscillazioni le cause sono state rimesse alla pubblica udienza, l'Ufficio ha concluso per l'insussistenza di tale responsabilità e la Corte ha deciso in senso conforme, con le sentenze nn. 28626 e 28698 del 2023;



Al riguardo, va dunque dato atto che il c.d. “progetto sanità”, avviato dalla Terza Sezione civile nel 2019, continua ininterrottamente, attraverso un’adeguata selezione delle questioni di rilievo, dibattute o nuove, meritevoli della discussione pubblica in udienze *ad hoc*.

Sul tema più generale della responsabilità civile si segnalano i seguenti giudizi:

- R.G. 10398/19, sulla responsabilità del produttore e del fornitore, qualora quest’ultimo sia il distributore dei prodotti del primo e rechi un nome riconducibile a quello del produttore. L’Ufficio, nella requisitoria, ha dato atto dell’esistenza di un contrasto della giurisprudenza di legittimità, proponendo un’interpretazione restrittiva del caso in cui il fornitore possa rispondere per questa comunanza di nome. La Corte, con ordinanza n. 6568 del 2023, ha disposto rinvio pregiudiziale alla CGUE, formulando il seguente quesito: «se sia conforme all’articolo 3, primo comma, direttiva 85/374/CEE – e, se non sia conforme, perché non lo sia – l’interpretazione che estenda la responsabilità del produttore al fornitore, anche se quest’ultimo non abbia materialmente apposto sul bene il proprio nome, marchio o altro segno distintivo, soltanto perché il fornitore abbia una denominazione, un marchio o un altro segno distintivo in tutto o in parte coincidenti con quello del produttore»;
- R.G. 24245/21, avente a oggetto la liquidazione equitativa del danno in favore della PA la cui immagine sia stata lesa dalla condotta di un amministratore (nella specie il governatore di una regione). Il giudizio, su istanza della Procura generale, è stato rimesso alla pubblica udienza e, con la requisitoria orale, è stata chiesta la cassazione della sentenza impugnata, siccome priva di motivazione in ordine ai criteri giustificanti la liquidazione del danno non patrimoniale. Le conclusioni sono state accolte dalla sentenza n. 29895 del 2023.

Con riferimento alla materia contrattuale, va ricordata la requisitoria in un giudizio avente a oggetto il termine di prescrizione applicabile all’assicurazione volontaria dei passeggeri contro gli infortuni di volo, se cioè, in tema di navigazione marittima e aerea, il termine annuale di prescrizione previsto dall’art. 547, comma 1, c.n. si applica a tutti

i diritti derivanti dal contratto di assicurazione, incluso quello all'indennizzo dell'assicurato verso l'assicuratore in caso di verifica dell'evento previsto in contratto, trattandosi di disposizione avente natura speciale rispetto all'art. 2952, comma 2, c.c. L'Ufficio ha chiesto l'accoglimento del ricorso, sostenendo che in tema di navigazione marittima e aerea, a tutti i diritti derivanti dal contratto di assicurazione, incluso quello all'indennizzo dell'assicurato verso l'assicuratore in caso di verifica dell'evento previsto in contratto, si applica il termine di prescrizione biennale di cui all'art. 2952 c.c. La Corte con la sentenza n. 24594 del 2023 ha accolto il ricorso facendo proprie le argomentazioni dell'Ufficio.

In materia di esecuzione forzata si segnalano i seguenti giudizi:

- R.G. 14330/2020, che esigeva di procedere all'inquadramento in termini di sistema dell'istituto dell'art. 511 c.p.c. e di fissarne le regole. La Procura generale, nella requisitoria, ha sostenuto che: l'art. 511 c.p.c. configura un istituto che trova applicazione solo nella fase distributiva del processo di espropriazione perché si concretizza in un'azione di natura squisitamente soddisfattiva; il richiamo all'art. 499 c.p.c. è solo parziale e, più precisamente, l'istanza si propone con la forma del ricorso ma non si applica la disciplina prevista per l'intervento dei creditori; non operano le regole che consentono di distinguere tra creditori tardivi e tempestivi né è possibile ipotizzare che l'istanza di sostituzione debba essere formulata prima dell'emanazione dell'ordinanza di delega. La Corte, con la sentenza n. 23482 del 2023, ha accolto le argomentazioni della Procura generale (l'esito parzialmente difforme concerne un profilo di mero dettaglio);
- R.G. 20477/2020, in cui la Corte era chiamata a individuare le conseguenze, nell'ambito dell'espropriazione immobiliare, dell'omesso versamento delle spese necessarie al trasferimento del bene nel caso in cui l'aggiudicatario abbia comunque provveduto al tempestivo versamento del residuo prezzo. Il problema interpretativo è dato dalla circostanza che l'art. 587 c.p.c. sanziona con la decadenza l'aggiudicatario che non abbia versato il residuo prezzo, ma non l'aggiudicatario che si sia limitato a non versare le spese di cui si sta discorrendo. La Procura generale ha sostenuto

che l'art. 587 c.p.c. è norma di stretta interpretazione e che, per colmare il vuoto normativo, il giudice dell'esecuzione dovrebbe prevedere, nell'ordinanza di delega, che le somme versate a titolo di prezzo dall'aggiudicatario debbano essere imputate innanzitutto al debito per spese, argomentando detta tesi desumendo spunti interpretativi dagli artt. 585 e 587 c.p.c. come novellati dal d.lgs. n. 149 del 2022. La Corte, con la sentenza n. 4447 del 2023, ha accolto integralmente la tesi dell'Ufficio;

- R.G. nn. 23814/2021 e 18190/2022, nei quali la Corte di cassazione è stata chiamata a stabilire i limiti per l'integrazione extratestuale del titolo esecutivo nei casi in cui quest'ultimo sia costituito da un provvedimento giurisdizionale che dispone la condanna al pagamento di una somma di denaro prevedendo la corresponsione di interessi al "tasso legale". Le due fattispecie imponevano di confrontarsi con il seguente quesito: può il giudice dell'esecuzione valutare se sussistono le condizioni per disporre la corresponsione di interessi a un tasso legale diverso da quello previsto dall'art. 1284 c.c. (a esempio richiamando la legge speciale di cui al d.lgs. n. 231 del 2002 ovvero il tasso previsto per le transazioni commerciali dal medesimo art. 1284 c.c.)? La Procura generale, con requisitoria scritta in entrambe le ipotesi, ha sostenuto la tesi dell'impossibilità di una integrazione extratestuale che contraddirebbe i principi generali circa la immodificabilità del titolo esecutivo. Diversamente opinando, invero, il debitore esecutato verrebbe sottoposto a un processo per un credito incerto, da definirsi solo nel corso del processo. La Corte, con le sentenze nn. 1942 e 23846 del 2023, ha condiviso la ricostruzione restrittiva. La questione è, peraltro, oggi pendente, in una declinazione solo in parte diversa, dinanzi alle Sezioni Unite a seguito di rinvio pregiudiziale disposto dal giudice *a quo* ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c.

Nella materia delle locazioni, su conformi conclusioni dell'Ufficio, la sentenza n. 29027 del 2023 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla l. n. 135 del 2012, che, nell'ambito della *c.d. spending review*, impone la riduzione del 15% del canone

dovuto dalle amministrazioni centrali, in quanto la scelta legislativa, dettata da necessari obiettivi di finanza pubblica, non è irragionevole, né determina alcuna lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, non costituendo un intervento legislativo di carattere improvviso e imprevedibile sui termini dei rapporti di durata.

L'ordinanza n. 22063 del 2023, su conformi conclusioni della Procura generale, in tema di locazione di immobili urbani a uso non abitativo, ha affermato che al conduttore non spettano il diritto di prelazione e il conseguente diritto di riscatto dell'immobile, secondo la disciplina degli artt. 38 e 39 della l. n. 392 del 1978, qualora il locatore intenda alienare a terzi una quota del bene oggetto del rapporto di locazione.

L'ordinanza n. 20330 del 2023 ha condiviso le conclusioni della Procura generale e affermato che il locatore è tenuto a pagare al conduttore l'indennità per la perdita dell'avviamento di cui all'art. 34 della legge n. 392 del 1978 anche se il locatario ha svolto nei locali un'attività commerciale, implicante rapporti con terzi, senza il rispetto delle prescrizioni amministrative, fattispecie differente e non sovrapponibile a quella di attività svolta senza alcuna autorizzazione e, dunque, in diretta violazione di legge, il cui accertamento spetta al giudice, mentre è riservata all'autorità amministrativa preposta alla contestazione e all'irrogazione della sanzione, senza possibilità di surroga del giudice civile, la valutazione dell'illiceità della condotta esercitata senza ottemperare alle prescrizioni.

Ancora in consonanza con le conclusioni della Procura generale, l'ordinanza n. 18370 del 2023 ha affermato che la specifica e seria proposta di nuova locazione – suscettibile di rilevare, in relazione al disposto dell'art. 1591 c.c., ai fini della prova del danno subito dal locatore per non aver potuto dare in locazione il bene a un canone più elevato, a causa del ritardo nella restituzione dell'immobile – può identificarsi anche con quella proveniente dallo stesso conduttore.

Sempre in materia di locazioni, e su conformi conclusioni della Procura generale, l'ordinanza n. 14392 del 2023 ha affermato che in quelle a uso abitativo la rinnovazione tacita di un contratto con canone ultralegale, intervenuta successivamente all'entrata in vigore

della legge n. 431 del 1998, legittima il conduttore a esercitare l'azione prevista dall'art. 79 della legge n. 392 del 1978, al fine di ottenere l'applicazione del canone c.d. equo, determinato ai sensi degli artt. 12 e ss. della legge da ultimo citata, a decorrere dal momento iniziale del contratto e fino alla sua naturale scadenza, "ivi" compreso il periodo successivo alla rinnovazione tacita avvenuta nel vigore della legge n. 431 del 1998, con sostituzione imperativa del canone convenzionale ai sensi dell'art. 1339 c.c.

L'ordinanza n. 8968 del 2023 ha accolto le conclusioni della Procura generale e ha affermato che, qualora le parti concludano un primo contratto di locazione immobiliare senza provvedere alla sua registrazione e, poi, un altro contratto immediatamente registrato e indicante un canone inferiore, la tardiva registrazione del contratto originario, successiva a quella del secondo, non ne sana l'invalidità – perché, altrimenti, il tardivo adempimento dell'obbligo fiscale opererebbe in danno del conduttore –, con la conseguenza che solo il contratto posteriore è idoneo a regolare il rapporto corrente tra le parti.

Le conclusioni della Procura generale sono state accolte anche dall'ordinanza n. 6731 del 2023, secondo cui, in tema di recesso del conduttore di immobile adibito a uso non abitativo, nel caso di cessazione dell'attività imprenditoriale svolta nello stesso, dovuta a una generale crisi economica del relativo settore, la valutazione dei "gravi motivi" che – ai sensi dell'art. 27, comma 8, della legge n. 392 del 1978 – consentono al locatario di liberarsi in anticipo del vincolo contrattuale, implica la considerazione della complessiva situazione economica di quest'ultimo, in funzione dell'accertamento dell'assenza di convenienza alla prosecuzione del rapporto e non già della possibilità di traslazione del valore della perdita su altra attività, non potendosi pretendere che il conduttore si faccia carico della prosecuzione di un rapporto locatizio non più conveniente, esternalizzando le perdite su un'altra attività estranea al sinallagma contrattuale, siccome non coinvolta direttamente nel godimento dell'immobile locato.

Analogamente, le conclusioni della Procura generale sono state accolte dalla sentenza n. 549 del 2023, la quale ha affermato che, in tema di locazione di immobili dell'edilizia residenziale pubblica, ai fini del subentro nel contratto del componente del nucleo familiare

originariamente assegnatario, il quale, dopo aver temporaneamente trasferito altrove la propria residenza, abbia fatto rientro nell'immobile prima del decesso dell'assegnatario, è necessaria la comunicazione di cui all'art. 12, comma 5, legge Regione Lazio n. 12 del 1999, come indirettamente si desume dal disposto dell'art. 11, comma 2-*bis*, alla cui stregua la perdita, da parte di un componente del nucleo familiare suddetto, del requisito contemplato nell'art. 11, comma 1, lett. *c* (ovvero l'acquisizione della "titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nell'ambito territoriale del bando di concorso e nel comune di residenza", alle condizioni previste dalla legge), non determina la decadenza dall'assegnazione se l'interessato, entro sei mesi dalla perdita del requisito, trasferisce la titolarità dei diritti di cui alla menzionata lett. *c*) o "fuoriesce dal nucleo familiare assegnatario, trasferendo la propria residenza altrove".

#### 5.6. *L'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Lavoro*

Nel corso dell'anno 2023 hanno trovato conferma le modalità organizzative dell'impegno dedicato dalla Procura generale alla materia del lavoro e della previdenza sociale, trattata dalla Quarta Sezione civile e affidata a un gruppo di lavoro di quattro magistrati coordinati da un'Avvocata generale.

L'organizzazione dell'attività del gruppo è tarata sul razionale modulo adottato dalla Sezione giudicante, che da tempo osserva una divisione del contenzioso in tre aree tematiche (diritto del lavoro privato, diritto del lavoro pubblico, previdenza); a ciò deve aggiungersi che i criteri adottati dalla Quarta Sezione civile in base ai quali destinare i procedimenti alla trattazione in udienza pubblica, ovvero in Camera di consiglio, aderenti alle prescrizioni di legge, agevolano l'opera di spoglio e di selezione dei fascicoli. È stato comunemente rilevato da parte dei Sostituti componenti il gruppo, il dato della tendenziale assegnazione alla sede camerale dei ricorsi la cui definizione risulta funzionale alla soddisfazione del solo *ius litigatoris*: ciò che in un'ampia percentuale di casi, esime il Procuratore generale dal formulare conclusioni scritte, stante la mancanza di rilievo nomofilattico della

materia trattata. Tanto non esime, ovviamente, i magistrati addetti alla Sezione da un'attività di spoglio che comunque, per la sopra descritta coerenza del canone discretivo, non ha coinvolto il personale destinato all'USAD, meglio destinato ad altre situazioni in cui meno chiare e coerenti sono le linee adottate dalla Corte per la scelta del rito a cui destinare il singolo processo.

Rispetto alle novità introdotte dalla riforma del 2022, che sicuramente, come è stato puntualmente osservato, ha accentuato la dimensione essenziale della funzione requirente rispetto alla formazione degli indirizzi di principio da parte del giudice, i Sostituti e l'Avvocata generale che trattano la materia hanno valorizzato al massimo la facoltà di intervenire per iscritto nell'udienza pubblica, attraverso il deposito di memorie scritte nel termine di venti giorni *ex art. 378 c.p.c.*

Ciò non assorbe, anzi per certi versi esalta, la partecipazione attiva all'udienza pubblica, nella consapevolezza che la dimensione dell'oralità mantiene tuttora, pur nell'epoca del processo telematico, quel centrale significato di garanzia di trasparenza e di effettività del contraddittorio, e, in definitiva, di democraticità del servizio. Il ricorso all'esposizione scritta delle ragioni a sostegno delle proprie conclusioni costituisce per il rappresentante della Procura il mezzo per fornire un contributo tecnico quanto più puntuale e lucido, che possa risultare di concreto ausilio all'organo giudicante: ma la dimensione verbale della pubblica udienza è essenziale non solo per completare le motivazioni a sostegno della posizione adottata, eventualmente anche in risposta alle osservazioni svolte dalle parti nelle memorie in risposta, ma altresì per rappresentare all'intero collegio la sintesi e l'essenza del percorso argomentativo nel suo complesso.

Tra le decisioni più significative dell'anno 2023, devono sicuramente essere segnalate le sentenze che hanno ribadito la nullità della clausola del contratto collettivo, ancorché sottoscritto da organizzazioni sicuramente dotate di rappresentatività, che preveda un salario non rispettoso dei parametri di proporzionalità e sufficienza della retribuzione fissati dall'art. 36 Cost.

Se pure la giurisprudenza della Corte tradizionalmente ha sempre affermato che nel rapporto di lavoro subordinato la retribuzione

prevista dal contratto collettivo acquista, pur solo in via generale, una “presunzione” di adeguatezza ai principi di proporzionalità e sufficienza, che investe le disposizioni economiche dello stesso contratto anche nel rapporto interno fra le singole retribuzioni ivi stabilite, anche in passato era già stato ritenuto che la circostanza che il CCNL sia stato stipulato dalle OO.SS. maggiormente rappresentative non integra una presunzione “assoluta” di conformità ai canoni costituzionali, ben potendo il trattamento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva mostrarsi in concreto lesivo dei principi di cui all’art. 36 Cost. Il primo comma di detto articolo garantisce, infatti, sia il diritto a una retribuzione proporzionata, che assicuri ai lavoratori una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e qualità dell’attività prestata, sia quello a una retribuzione sufficiente, ossia che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle condizioni concrete di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa. Nelle sue conclusioni la Procura generale ha evidenziato che il giudice, nell’adeguare la retribuzione secondo i criteri dell’art. 36 Cost., opera una valutazione discrezionale: tale discrezionalità deve però esercitarsi con la massima prudenza, e comunque sempre con adeguata motivazione nel caso in cui la retribuzione sia prevista da un contratto collettivo, giacché difficilmente egli è in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all’assetto degli interessi concordato dalle parti sociali. Il punto appare di particolare rilievo, non solo in relazione allo specifico ordine di controversie, ma in relazione al più generale tema, sempre controverso, dei poteri del giudice in relazione all’ambito dell’autonomia negoziale: la Corte di cassazione ha cioè ribadito nell’occasione, con il conforto del parere della Procura generale, che il principio costituzionale – nella specie, quello dell’art. 36 – è immediatamente precettivo e rappresenta un limite invalicabile dall’autonomia privata, ancorché essa sia esercitata da soggetti collettivi indubbiamente rappresentativi dei lavoratori e dei loro interessi.

Le sentenze richiamate (nn. 27711, 27713 e 27769, del 2 ottobre 2023) rappresentano dunque un’importante riaffermazione dello spazio del sindacato del giudice rispetto all’autonomia negoziale, e soprattutto del suo dovere di fare diretta applicazione dei precetti costituzionali



laddove essi appaiano violati nell'assetto complessivo dato alle parti ai contrapposti interessi.

Altra decisione rilevante – assunta sulle conformi conclusioni del Procuratore generale – che segna altresì una progressione degna di nota dello spazio di applicazione della tutela antidiscriminatoria, di diretta derivazione europea, corrisponde alla sentenza n. 9095 del 31 marzo 2023, alla stregua della quale costituisce discriminazione indiretta l'applicazione dell'ordinario periodo di comporto al lavoratore con disabilità ai fini del licenziamento: la mancata considerazione dei rischi di maggiore morbilità dei lavoratori con disabilità, proprio in conseguenza della disabilità, trasmuta il criterio, apparentemente neutro, del computo del periodo di comporto breve in una prassi discriminatoria nei confronti del particolare gruppo sociale protetto in quanto in posizione di particolare svantaggio. È una decisione, questa, che ribadisce la *vis expansiva* del diritto antidiscriminatorio, e che al tempo stesso ne evidenzia la proprietà di spingere sempre l'interprete su terreni nuovi e non diversamente sperimentati, imponendogli di misurarsi con le ricadute dell'affermazione del principio: non sembra infatti che possa rimanere senza ulteriori approfondimenti l'argomentazione conclusiva per cui la tutela opera ugualmente, pur in caso di mancata conoscenza da parte del datore di lavoro delle ragioni dell'assenza, posto che «la discriminazione – diversamente dal motivo illecito – opera obiettivamente, ovvero in ragione del mero rilievo del trattamento deteriore riservato al lavoratore, quale effetto della sua appartenenza alla categoria protetta, e a prescindere dalla volontà illecita del datore di lavoro (Cass. n. 6575/2016)». Non va dimenticato, infatti, che la tutela dalle discriminazioni per il lavoratore con disabilità, in base al diritto europeo che ne ha posto le basi, si concretizza peculiarmente nell'obbligo datoriale di adottare “accomodamenti ragionevoli”, idonei a consentire al lavoratore o alla lavoratrice con disabilità di svolgere la sua prestazione in condizioni di parità e sicurezza: che dunque essa può essere perseguita, e realizzata, solo con il ricorso al dialogo e al confronto attraverso il quale le parti del rapporto sono chiamate a ravvisare una soluzione che tenga conto degli interessi di entrambi.

Per quel che concerne l'individuazione e la determinazione delle tutele spettanti in materia di lavoro precario, la Corte, ancora su

conforme conclusione della Procura generale, in tema di successione di contratti a termine, ha affermato che l'impugnazione rivolta solo nei confronti dell'ultimo contratto di una serie, quando la parte sia decaduta dall'impugnativa dei contratti precedenti, non esclude che il giudice debba tener conto, nel valutare la legittimità del contratto tempestivamente impugnato, del dato fattuale dell'esistenza di pregressi rapporti a termine, per verificare se l'attività, complessivamente considerata, possa considerarsi effettivamente temporanea o se sussista un'ipotesi di abusiva reiterazione, da accertare secondo le statuizioni della sentenza della CGUE del 14 ottobre 2020, causa C-681/18 (alla luce della quale va interpretato l'art. 1 del d.lgs. 368 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1 del d.l. n. 34 del 2014, conv. dalla l. n. 78 del 2014, *ratione temporis* applicabile). Anche in questo caso la Corte di cassazione, su conforme impulso della Procura generale, attua una fondamentale opera di adattamento e di ampliamento delle tutele e delle garanzie, nel solco dei principi della normativa e della giurisprudenza europea, al fine dichiarato di riavvicinare la tutela che l'ordinamento riconosce al lavoratore, alla sostanza fattuale dei rapporti sottostanti.

Sempre in ambito di lavoro precario, questa volta alle dipendenze della pubblica amministrazione, nel corso dell'anno è stata posta all'esame della Corte una questione interpretativa concernente la c.d. *Carta docenti*, veicolata attraverso il nuovo strumento del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363-*bis* c.p.c., che conferma come i giudici di merito abbiano ben compreso le potenzialità del nuovo strumento, che nel caso di specie è stato attivato per ottenere una risposta utile a fronteggiare un contenzioso numericamente molto diffuso su tutto il territorio nazionale. Il contenzioso si è generato per il fatto che la c.d. *Carta docenti* (art. 1, commi 121 e ss., l. n. 107 del 2015), almeno fino all'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2023, era riconosciuta dalla legge solo a favore dei docenti di ruolo e non anche degli insegnanti a tempo determinato, i quali lamentano nei giudizi una discriminazione ai loro danni vietata dall'ordinamento nazionale ed europeo. Il caso presenta numerosi profili di interesse, tra i quali quello dei limiti in cui è utilizzabile lo strumento quando si tratti di risolvere questioni che, come di solito sono la valutazione di conformità della norma nazionale all'ordinamento europeo, importano interpretazioni che,

se non impingono direttamente il merito della causa, lo lambiscono. La questione interpretativa fondamentale, posta ad aprile 2023 dal giudice di merito, era se, e a che condizioni, la *Carta docenti* debba essere riconosciuta anche agli insegnanti a tempo determinato; in particolare se ciò debba avvenire a prescindere dalla durata del rapporto o solo quando il medesimo assuma una certa consistenza temporale, prospettando alcune soluzioni già adottate dalla giurisprudenza di merito. Secondo la valutazione della Corte (sentenza n. 29961 del 2023) il caso concreto verteva su due contratti di supplenza annuale, e in tal caso la *Carta docenti* spettava anche agli insegnanti a tempo determinato, come sostenuto anche dalla Procura. La Corte, invece non ha ritenuto di dovere esprimersi sulla spettanza della *Carta* anche nel caso di supplenze brevi, che la Procura aveva prospettato come soluzione necessaria, in termini generali, salva la necessità di verificare la possibilità di superare l'incongruenza derivante dall'assegnare, per una supplenza breve, un importo calibrato su una didattica annua. È probabile, dunque, che la *Carta docenti* sarà fonte di ulteriori rinvii pregiudiziali, meglio calibrati su casi di supplenze brevi; tanto più che, nella sua sentenza, la Corte ha ritenuto non adeguati i criteri comunemente impiegati dalla giurisprudenza di merito per stabilire quale debba essere la consistenza minima di una supplenza breve per dare diritto alla *Carta docenti*.

Nel corso del 2023 la Procura è stata impegnata, tra l'altro, in controversie che riguardavano il trattamento di fine rapporto, nelle quali si trattava di stabilire, da un canto, se il lavoratore che ha destinato il Tfr al Fondo di previdenza complementare ha titolo per insinuarsi nel passivo fallimentare del datore per la quota di Tfr destinata dal lavoratore al Fondo e non versata dal datore di lavoro; dall'altro, se il Tfr a carico del Fondo di tesoreria gestito dall'INPS conservi la sua natura «retributiva» o acquisti natura «previdenziale».

Sulla prima questione la Procura generale ha sostenuto la soluzione poi adottata dalla sentenza n. 19510 del 2023, con argomenti sostanzialmente coincidenti, nella convinzione che si tratti di soluzione che garantisce la più semplice e immediata tutela del diritto del lavoratore alla percezione della quota di Tfr maturata. La Corte ha convincentemente affermato che, quando il lavoratore ha destinato il

Tfr maturando a un Fondo di previdenza complementare, il datore non provveda a versare le quote via via maturate al Fondo e, poi, venga assoggettato a liquidazione giudiziale, il lavoratore ha diritto di insinuarsi nel passivo fallimentare in quanto, finché il versamento non viene effettuato, resta titolare del diritto di credito al Tfr, salvo che non abbia ceduto il suo credito al Fondo.

Diversa, invece, è stata la valutazione della Procura rispetto alla soluzione adottata dalla Corte con la sentenza n. 25305 del 2023. Con questa sentenza la Corte, con riguardo alle quote di Tfr che vanno versate al Fondo di tesoreria (dalle imprese con almeno 50 dipendenti), ha statuito che il Tfr che viene corrisposto a carico del Fondo è una prestazione previdenziale, soggetta alla regola dell'automatismo (art. 2116 c.c.), e che le quote di Tfr che la alimentano hanno natura di contributi previdenziali, così che il lavoratore non può in alcun modo ritenersi creditore del datore di lavoro per il Tfr maturato dopo l'1 gennaio 2007. La diversa posizione della Procura rispetto all'arresto della Corte è dipesa dalla differente lettura delle disposizioni che hanno istituito il Fondo di tesoreria, dalle quali, in estrema sintesi, non sembra emergere che l'INPS sia tenuto a pagare al lavoratore anche la parte di Tfr per cui il datore non ha versato le quote – come l'INPS ha invece affermato di essere tenuto a fare in virtù del principio dell'automatismo di cui all'art. 2116 c.c. in una sua circolare (n. 70 del 2007), né che si sia inteso trasformare il Tfr in prestazione previdenziale. A ogni buon conto, la qualificazione del debito del datore come debito previdenziale e del Tfr come prestazione previdenziale produce notevoli conseguenze, a partire dagli accessori dovuti per il tardivo pagamento della prestazione (che era ciò di cui si discuteva in causa), al restringimento dell'ambito di operatività del Fondo di garanzia, forse anche al regime degli accessori dovuti dal datore all'INPS nel caso di tardivo o mancato versamento delle quote di Tfr e, più in generale, alle diversità di trattamento che ne conseguiranno per datori e lavoratori in relazione a quel che è, almeno in origine, lo stesso emolumento retributivo, a seconda della soggezione o meno al regime del Fondo di tesoreria. È presumibile, dunque, che in conseguenza di quest'ultimo arresto la Corte dovrà rivedere alcuni orientamenti precedenti, come la Corte stessa sembra annunciare in sentenza con riferimento a quello

corrente in materia di responsabilità solidale dell'appaltante *ex art. 29* del d.lgs. n. 276 del 2003.

Nell'anno in corso sono state trattate dalla Corte una serie di controversie aventi a oggetto il riconoscimento della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) ai lavoratori detenuti e si è in attesa di conoscerne l'esito. La Procura generale ha sostenuto che – attesa la oramai conseguita identità giuridica del rapporto di lavoro che si svolge in carcere rispetto a quello che si svolge nel mondo libero – anche in ragione della recente, testuale, soppressione nell'ordinamento penitenziario della previsione di obbligatorietà del lavoro in carcere, non vi sono ragioni per negare ai lavoratori detenuti, per i quali vengono versati i relativi contributi, il riconoscimento della NASpI nel caso di cessazione «involontaria» del rapporto, ravvisabile anche nel caso in cui il rapporto venga meno per scarcerazione o trasferimento in altro istituto.

## **6. La materia tributaria**

### *6.1. Andamento del contenzioso, innovazioni normative e profili organizzativi*

La materia tributaria è caratterizzata da peculiarità che influiscono sull'attività della Sezione tributaria della Corte e, di riflesso, della Procura generale. L'incidenza del contenzioso tributario sulle pubbliche finanze, le sue dimensioni quantitative e la conseguente esigenza di nomofilachia rendono particolarmente rilevante l'attività della Procura generale in tale ambito.

I dati statistici evidenziano una tendenza alla riduzione dell'iscrizione di nuovi ricorsi, ma il flusso dei medesimi in materia tributaria costituisce tuttora quasi la metà del contenzioso pendente presso la Corte di cassazione. Ciò benché, negli ultimi anni, siano stati introdotti meccanismi conciliativi giudiziali e stragiudiziali, che hanno determinato una diminuzione del numero di procedimenti iscritti. Le procedure introdotte per la c.d. “rottamazione delle cartelle” e per la

“definizione agevolata del contenzioso” hanno altresì determinato la definizione di molti procedimenti nei gradi di merito.

Le cause delle perduranti criticità riscontrabili presso la Sezione tributaria della Corte sono state più volte analizzate e hanno costituito oggetto di dibattito a livello politico-istituzionale. La legge n. 130 del 2022, entrata in vigore il 16 settembre 2022, ha previsto la ricordata definizione agevolata dei giudizi pendenti dinanzi alla Corte di cassazione (art. 5). Allo stato, i richiamati meccanismi citati, nonostante gli sforzi compiuti dalla Sezione tributaria e dalla Procura generale, non hanno intaccato in modo sensibile l’arretrato presso la Sezione tributaria, anche se è dato cogliere segnali di miglioramento.

Purtuttavia sono stati ottenuti risultati positivi ascrivibili ad altri fattori. La Corte di cassazione ha investito nella Sezione tributaria rilevanti risorse umane e materiali. Vi sono poi stati assegnati Consiglieri anche in coassegnazione con altre Sezioni; è stato coperto integralmente l’organico previsto, anche grazie alla presa di possesso di nuovi Consiglieri in ragione dell’aumento dell’organico complessivo della Corte, ed è stata rafforzata la sottosezione-filtro. Alcune misure legislative hanno, inoltre, permesso la diminuzione dell’arretrato (quale ad esempio la prevista applicazione alla Sezione tributaria di magistrati dell’Ufficio del Massimario), altre non hanno avuto il successo auspicato (la nomina di magistrati ausiliari ha avuto un avvio difficoltoso e si è esaurita con risultati negativi).

Di sicura importanza è stato l’impegno dei Consiglieri assegnati alla Sezione tributaria e il contributo della Procura generale. La Corte di cassazione ha fatto larga applicazione del c.d. rito camerale, ciò che ha richiesto alla Procura generale un impegno gravoso nella fase della selezione ai fini dell’eventuale intervento, tenuto conto della sproporzione tra il suo organico effettivo e quello della Sezione tributaria (composta da 42 Consiglieri). Per dare conto della rilevanza delle definizioni con rito camerale, basta indicare che nell’anno 2019 la Sezione tributaria ha tenuto 205 adunanze camerale e 120 udienze pubbliche; nell’anno 2020, 83 adunanze camerale e 48 udienze pubbliche; nell’anno 2021, 267 adunanze camerale e 49 udienze pubbliche; nell’anno 2022, 156 adunanze camerale e 95 udienze pubbliche; nell’anno 2023, 195 adu-

nanze camerale e 79 udienze pubbliche, tutte con circa 30 ricorsi per ciascuna udienza.

L'attività della Procura generale è mutata in modo significativo con l'entrata in vigore delle norme previste dall'art. 32, comma 6-*bis*, del d.l. n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020, che ha imposto l'obbligo di intervento del pubblico ministero di legittimità con conclusioni scritte in tutte le udienze pubbliche, salvo i casi di trattazione orale richiesta dalle parti (facoltà peraltro utilizzata dalla Procura generale con molta parsimonia). Questa modalità ha conservato la sua efficacia sino al 30 giugno 2023 e ha, evidentemente, comportato un notevole aggravio per i Sostituti assegnati alla Sezione tributaria.

Con riguardo al rito camerale, l'incremento del ricorso allo stesso, ha reso necessario un adeguamento dell'assetto organizzativo del settore civile della Procura generale, per selezionare, in base a criteri comuni e condivisi, i giudizi nei quali intervenire, in coerenza con la finalità nomofilattica dell'intervento.

Ai fini dell'eventuale intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione tributaria sono stati inizialmente assegnati a tale ambito nove magistrati, di cui solo due destinati alla trattazione di detti giudizi, diretti da un Avvocato generale con l'apporto di un'esigua aliquota di personale amministrativo. Con provvedimento del Procuratore generale del 20 giugno 2022 è stata disposta l'assegnazione alla Sezione tributaria di tutti i Sostituti addetti al Servizio civile; sono stati costituiti gruppi di Sostituti specializzati nelle diverse tipologie di imposte (imposte dirette; IVA e dogane; tributi locali); è stato rafforzato l'Ufficio spoglio, anche con la collaborazione all'attività di spoglio di un apposito nucleo di personale della Guardia di Finanza. A tale Ufficio spoglio, composto dall'Avvocato generale addetto al servizio, da magistrati a rotazione e con l'ausilio del detto nucleo della Guardia di Finanza, è assegnato il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale individuando quelli nei quali, in base alle linee di indirizzo precedentemente trattate e di quelle in fase di revisione, intervenire con requisitoria sintetica o analitica, eventualmente anche con istanza di mutamento del rito, secondo una prevalutazione non vincolante perché suscettibile di riconsiderazione in sede di approfondimento da parte del magistrato designato per il procedimento.

Il positivo esito di tale riorganizzazione è dimostrato dal deposito, nell'anno 2022, di 143 requisitorie per le adunanze camerali e 1998 requisitorie scritte per le udienze pubbliche tenute dalla Sezione tributaria; nell'anno 2023 sono state depositate, fino al 30 ottobre, 201 requisitorie in adunanze camerali e 1314 requisitorie per le udienze pubbliche.

Con provvedimento del Procuratore generale n. 8 del 2023, è stato costituito presso la Procura generale l'USAD, con le modalità delle quali si è dato sopra conto.

Nel 2021 è stato costituito all'interno dell'Ufficio un Gruppo di lavoro con il compito di approfondire le tematiche del settore tributario e di selezionare le questioni di rilevanza nomofilattica, individuando criteri oggettivi e trasparenti per la selezione dei giudizi nei ricorsi sui quali intervenire, che ha proseguito il lavoro anche nel corso dell'anno 2023. In tal modo, la Procura generale, nonostante la scarsità di risorse (in termini assoluti e in comparazione con quelle della Corte) ha offerto la sua fattiva cooperazione per l'efficace svolgimento della funzione nomofilattica da parte della Corte e per contribuire alla stabilità della giurisprudenza, condizione essenziale della diminuzione dei ricorsi, uno dei principali obiettivi del PNRR.

Con queste finalità è stata emanata la legge n. 130 del 2022, che ha previsto importanti misure operanti su molteplici piani: ordinamentale, con l'istituzione di una magistratura tributaria professionale (condizione indiretta del decremento del contenzioso di legittimità); organizzativo relativo alla Corte di cassazione, con la previsione dell'istituzione per legge – a differenza di quanto accaduto per la Quinta Sezione civile – di una Sezione civile (tributaria), incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie tributarie, e dell'adozione da parte della Prima Presidente di «provvedimenti organizzativi adeguati al fine di stabilizzare gli orientamenti di legittimità e di agevolare la rapida definizione dei procedimenti pendenti presso la Corte di cassazione in materia tributaria, favorendo l'acquisizione di una specifica competenza da parte dei magistrati assegnati alla sezione».



La riforma ha mantenuto un sistema misto: alla Corte di cassazione resta, ovviamente, il grado di legittimità; nel merito: è stata modificata la denominazione (Corti di giustizia tributaria) dei giudici di merito di primo e di secondo grado; è stato introdotto un ruolo autonomo e professionale di magistrati tributari, la cui selezione avverrà per concorso; per i giudici nuovi assunti è previsto un tirocinio formativo di almeno sei mesi presso le Corti di giustizia tributaria con partecipazione all'attività giurisdizionale.

Muta, dunque, profondamente il volto della giustizia tributaria. Tra le altre novità, la parziale monocratizzazione del primo grado (per le controversie di primo grado fino al valore di euro 5.000,00, valore che enuclea una quota importante del contenzioso pendente) con incisivi poteri conciliativi e istruttori; la tutela cautelare accelerata; l'ammissione della prova testimoniale (la Corte tributaria, ove lo ritenga necessario ai fini della decisione, e anche senza l'accordo delle parti, può ammettere la prova testimoniale, assunta con la forma della testimonianza scritta di cui all'art. 257-*bis* c.p.c.; nei casi in cui la pretesa tributaria sia fondata su verbali o altri atti facenti fede fino querela di falso, la prova è ammessa soltanto su circostanze di fatti diverse da quelle attestate dal pubblico ufficiale) e l'onere probatorio incombente sull'amministrazione; l'istituzione di un ufficio ispettivo e del Massimario nazionale; l'introduzione dell'istituto del rinvio pregiudiziale; la già menzionata definizione agevolata del contenzioso tributario in Cassazione. Particolarmente rilevante la novità dell'introduzione, riferibile anche alla materia tributaria, del rinvio pregiudiziale, previsto dall'art. 363-*bis* c.p.c.

## *6.2. Il contributo della Procura generale alla nomofilachia della Corte di cassazione nella materia tributaria*

Il contributo dell'Ufficio ha riguardato, anche nel 2023, questioni attribuite alla decisione delle Sezioni Unite, di notevole rilievo e impatto, che avevano dato luogo a contrasti nella giurisprudenza di merito e di questo è opportuno dare conto, perché di maggior rilievo ai fini della cooperazione alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione.

Tra i contributi più significativi, vanno ricordate le requisitorie nei giudizi decisi:

- dalla sentenza n. 1125 del 2023, che ha regolato la giurisdizione con riguardo alle liti tra contribuente garantito e agenzia fiscale, relative ad atti *a latere* dell'escussione delle garanzie prestate dalle compagnie di assicurazione (polizze fideiussorie per rimborsi IVA *ex art. 38-bis* del d.P.R. n. 633 del 1972). La Procura generale ha concluso per la giurisdizione del giudice ordinario, con tesi condivisa dalla Corte, che ha ritenuto non esatte le argomentazioni svolte a conforto della giurisdizione tributaria, in base alle quali, da un lato, la facoltà di escutere la garanzia prestata dal contribuente sarebbe espressione del potere impositivo spettante all'Agenzia delle entrate e, dall'altro, che la fideiussione, riguardando l'IVA dovuta, finirebbe anch'essa con l'aver l'IVA per oggetto. Infatti, la polizza fideiussoria non mira a garantire l'adempimento dell'obbligazione principale, bensì a indennizzare il creditore insoddisfatto mediante il tempestivo versamento di una somma di denaro predeterminata, sostitutiva della mancata o inesatta prestazione del debitore: la prestazione che ne è oggetto è quindi qualitativamente altra rispetto a quella oggetto dell'obbligazione principale; di qui l'autonomia della garanzia, che risponde a una funzione indennitaria e non soddisfattoria, perché è volta al trasferimento da un soggetto a un altro del rischio economico derivante dalla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale oppure dall'insussistenza dei presupposti per ottenere il rimborso dell'IVA; d'altronde, la *ratio* della polizza fideiussoria prevista dall'art. 38-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 non sta nella sostituzione e garanzia del versamento dell'imposta, bensì nel rimettere le parti nella posizione anteriore al rimborso;
- dalla sentenza n. 7682 del 2023, che ha deciso la questione avente a oggetto l'individuazione del tipo di imposta di registro applicabile alla ricognizione di debito e dunque la collocazione di tale atto tra quelli soggetti a registrazione in termine fisso o a registrazione in caso d'uso. La Procura generale ha sostenuto che il riconoscimento di debito deve essere soggetto a registrazione in termine

fisso, con applicazione dell'imposta proporzionale ridotta dell'1%, in quanto rientrante tra gli atti dichiarativi relativi a rapporti di qualsiasi natura di cui all'art. 3 della Tariffa, parte prima, del d.P.R. n. 131 del 1986 (TU sull'imposta di registro). Tanto anche in quanto la ricognizione di debito, pur avendo natura meramente dichiarativa (con esclusione dell'applicabilità dell'art. 9 della Tariffa), riguarda un rapporto sottostante di natura patrimoniale, mentre l'art. 4 della Tariffa, parte seconda, che prevede l'imposta fissa in caso d'uso, si riferisce a scritture private che non attono a prestazioni di contenuto patrimoniale. Le Sezioni Unite, dissentendo da questo percorso interpretativo, hanno affermato che «il deposito di documento a fini probatori in procedimento contenzioso non costituisce “caso d'uso” in relazione all'art. 6 del d.P.R. n. 131/1986» e che «la scrittura privata non autenticata di ricognizione di debito che, come tale, abbia carattere meramente ricognitivo di situazione debitoria certa, non avendo per oggetto prestazione a contenuto patrimoniale, è soggetta a imposta di registro in misura fissa solo in caso d'uso»;

- dalla sentenza n. 14432 del 2023, che ha deciso la questione di massima di particolare importanza della qualificazione dell'imposta di registro qualora in un atto notarile vengano enunciate disposizioni di altri atti, scritti o verbali, posti in essere dalle stesse parti, ma non già registrati, che investe la responsabilità solidale del notaio che ha rogato o autenticato l'atto enunciante. La Procura generale ha osservato che l'imposta di registro sull'atto si atpeggia in maniera diversa a seconda che derivi, o meno, da “elementi desumibili dall'atto” e, in quanto tali, dotati di immediata evidenza e univoca lettura senza bisogno di attività (tecnico-interpretativa) di inquadramento sistematico, sicché solo in tal caso l'imposta di registro può essere qualificata come principale, essendo in tutti gli altri casi imposta complementare. Ha concluso, quindi, nel senso che la responsabilità solidale del notaio per il pagamento dell'imposta di registro dell'atto enunciato resta limitata all'ipotesi in cui quest'ultimo emerga da elementi desumibili dall'atto, in quanto tali dotati di immediata evidenza e univoca lettura. Ciò in piena conformità alla regola generale stabilita dall'art. 57, comma 2, TU registro, secondo

cui la responsabilità solidale del notaio (e del pubblico ufficiale in genere) «non si estende al pagamento delle imposte complementari e suppletive», rimanendo pertanto limitata all'imposta principale. Seguendo questa argomentazione, le Sezioni Unite hanno affermato che «qualora in un atto notarile vengano enunciate disposizioni di altri atti, scritti o verbali, posti in essere dalle stesse parti, ma non già registrati, l'imposta di registro dovuta per questi deve qualificarsi come imposta principale e, in rettifica dell'autoliquidazione, l'amministrazione può legittimamente richiederla emettendo un avviso di liquidazione, purché, trattandosi di contratti verbali non soggetti a registrazione in termine fisso, gli effetti di essi non siano già cessati o cessino con l'atto che li enuncia; in tal caso, ai sensi dell'art. 57, comma 1, TUR, il notaio che ha rogato o autenticato l'atto enunciante è responsabile per il pagamento dell'imposta in solido con le parti dell'atto stesso»;

- dalla sentenza n. 20621 del 2023, concernente la questione di massima di particolare importanza, oggetto di contrasto, dei presupposti del c.d. raddoppio del contributo unificato di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002 (TU spese di giustizia), nel testo introdotto dalla legge di stabilità 2013, nell'ipotesi in cui la dichiarazione di improcedibilità del ricorso, notificato ma non depositato, consegua alla iscrizione a ruolo del processo di cassazione operata dal controricorrente. La Procura generale ha concluso chiedendo l'enunciazione del principio di diritto secondo cui, in tale caso d'improcedibilità del ricorso, va applicato il disposto di cui all'art. 13, comma 1-*quater* del TU spese di giustizia, con conseguente versamento da parte del ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione a norma dell'art. 13, comma 1-*bis*. Le Sezioni Unite hanno condiviso le conclusioni della Procura generale;
- dalla sentenza n. 28621 del 2023, che ha deciso la questione di massima di particolare importanza, concernente – nel contesto del problema dell'armonizzazione dei sistemi portuali in ambito unionale – la compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle tasse portuali ed erariali in seguito alla decisio-

ne della Commissione europea del 4 dicembre 2020 C(2020) 8498 *final*, la quale ha stabilito che la concessione dell'accesso ai porti dietro remunerazione (tasse di ancoraggio e tasse sulle merci sbarcate e imbarcate), la concessione di autorizzazioni per le operazioni portuali dietro remunerazione e l'aggiudicazione delle concessioni dietro remunerazione costituiscono attività economiche svolte dalle Autorità di sistema portuale (già Autorità portuali), che non possono essere esentate dal pagamento delle imposte sul reddito delle società, pena la violazione del divieto degli aiuti di Stato di cui all'art. 107 TFUE; peraltro, il fatto che alle Autorità di sistema portuale siano attribuiti anche compiti ricollegabili all'esercizio di pubblici poteri non esclude che esse possano svolgere anche attività economiche e che per queste ultime siano soggette al divieto di aiuti di Stato. La questione era stata rimessa alle Sezioni Unite dalla Sezione tributaria anche in considerazione del recente riordino della tassazione delle Autorità di sistema portuale (d.l. n. 68 del 2022, convertito dalla legge n. 108 del 2022), al fine di evitare che una promiscuità delle fonti di finanziamento delle attività non economiche e delle attività economiche possa determinare la violazione del divieto di aiuti di Stato *ex art. 107 TFUE*. La Procura generale ha evidenziato, tra l'altro, come i canoni portuali in questione siano – anche in base alla citata decisione della Commissione europea – propriamente dei “corrispettivi” dovuti a fronte dell'uso (in senso ampio) del porto, inteso quale spazio demaniale, per l'esercizio dei traffici commerciali; tali corrispettivi trovano pertanto la loro giustificazione nell'attività dell'Autorità di sistema portuale consistente nella messa a disposizione di uno spazio demaniale per l'attracco delle navi e per l'imbarco e sbarco delle merci. L'Ufficio ha altresì osservato che, proprio alla stregua della giurisprudenza unionale (sentenza 27 novembre 2003 nelle cause riunite da C-34/01 a C-38/01), le tasse portuali sul carico e sullo scarico delle merci e le tasse di ancoraggio non costituiscono dazi doganali o tasse di effetto equivalente, essendo esse applicate in via generale a tutti i soggetti che usano (in senso ampio) il porto per i loro traffici commerciali, indipendentemente dal fatto che si tratti di merci importate o di merci prodotte in Italia, né costituiscono misure

che determinano una restrizione quantitativa delle importazioni, trattandosi di “imposizioni interne” che non hanno un carattere discriminatorio nei confronti delle merci importate dagli altri Stati dell’Unione, essendo applicate indifferentemente a tutte le merci, nazionali o d’importazione, imbarcate e sbarcate nei porti italiani. Le Sezioni Unite hanno condiviso le conclusioni della Procura generale.

### III. IL SERVIZIO DISCIPLINARE

#### 1. Presupposti e finalità della responsabilità disciplinare

Come sottolineato negli Interventi svolti negli ultimi anni, la natura e la finalità della responsabilità disciplinare impongono di mantenere ben fermo il principio che la violazione dei doveri del magistrato può assumere rilievo in àmbiti diversi, tendenzialmente non intersecantesi: etico, deontologico, disciplinare, civile e penale.

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

Le regole deontologiche e le regole disciplinari costituiscono, a loro volta, ulteriori e differenti precetti neanche omologabili, la cui osservanza è presidiata in àmbiti e con modalità da tenere nettamente distinti, tenuto conto dell'evoluzione dell'ordinamento. Nel sistema dell'illecito atipico i precetti deontologici, intesi quali regole di comportamento che si impongono agli appartenenti a un dato plesso, organizzazione o ordine (come nel caso dei magistrati), potevano tendenzialmente integrare regole presidiate dalla sanzione disciplinare. L'ampia (generica) clausola dell'art. 18 del R.d.lgs. n. 511 del 1946, attribuendo al giudice disciplinare il potere di identificare i valori tutelati, gli permetteva infatti di riempirla anche avendo riguardo ai precetti del codice etico, in tal modo indirettamente presidiati dalla responsabilità disciplinare. E ciò anche dopo che l'elaborazione e approvazione del Codice etico, che contiene le regole deontologiche, per

scelta del legislatore, è stata attribuita all'Associazione Nazionale Magistrati (art. 58-*bis* del d.lgs. n. 29 del 1993, poi trasfuso nell'art. 54 d.lgs. n. 165 del 2001), con conseguente, pacifica, rilevanza della loro violazione soltanto nell'ambito, interno, dell'associazione, restando escluso che le regole di detto codice etico possano costituire parametri per incolpazioni disciplinari e che la giurisdizione disciplinare possa costituire strumento di applicazione del codice etico, la cui violazione si colloca al di sotto della soglia dell'illecito disciplinare.

Tale esito e la frattura (e la distinzione) tra regola deontologica e regola disciplinarmente rilevante (peraltro, coerente con la previsione contenuta nell'art. 18 della *Magna Carta dei giudici*, secondo cui i principi della deontologia «devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici») costituiscono conseguenza della riforma realizzata dal d.lgs. n. 109 del 2006 e dell'introduzione dei principi di tipicità dell'illecito disciplinare, di legalità e tassatività della fattispecie. Per detti principi, condotte disciplinarmente sanzionabili sono esclusivamente quelle previste come tali dal legislatore, e cioè dal 'codice disciplinare' (contenuto nel d.lgs. n. 109 del 2006), non dal 'codice etico'. Le regole di quest'ultimo, nel sistema dell'illecito tipizzato, costituiscono infatti parametri utilizzabili dal giudice disciplinare esclusivamente nell'attività di riempimento delle residue clausole generali contenute nelle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, ma certo, come è stato convincentemente sottolineato, non possono costituire «parametri per incolpazioni disciplinari», in grado di permettere la qualificazione come illeciti disciplinari di «fatti di diretta violazione di norme deontologiche, con un chiaro stravolgimento della loro natura e della loro funzione».

Conseguentemente, agli organi della giurisdizione spetta l'unico ed esclusivo compito di accertare e stabilire se una determinata condotta ascrivibile a un magistrato integri gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate. L'ambito di detta giurisdizione è stato precisamente perimetrato dalle Sezioni Unite civili, affermando che le disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, «[a]gli artt. 2, 3 e 4 elencano minuziosamente gli illeciti disciplinari» e, quindi, «è la stessa legge che individua le condotte disciplinarmente rilevanti in contrasto con i doveri del magistrato. Ne consegue [...] che la violazione delle regole



deontologiche non sempre è sanzionata disciplinarmente». L'elencazione generale dei doveri contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006 ha una «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole “pedagogica”) e deontologica (...) che può assumere rilievo solo nell'ambito delle valutazioni rimesse al giudice in presenza di clausole generali quali quelle della scarsa rilevanza del fatto, della giustificabilità o della scusabilità della condotta», con la conseguenza che, «al di fuori di tali ipotesi, il sillogismo giuridico richiesto per affermare o escludere la responsabilità disciplinare comporta soltanto il confronto tra la fattispecie astratta e la condotta del magistrato» (S.U. n. 6827 del 2014).

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

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

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

La dimensione interna a una data organizzazione (o a un ordine professionale) dei precetti presidiati dalla responsabilità disciplinare fa sì che questa, di regola, assuma rilievo soltanto per il relativo ordinamento di settore, non per quello generale, con tutti i conseguenti

corollari in ordine al potere di stabilire i precetti da osservare e di irrogare le sanzioni nel caso di loro violazione.

Diversamente accade per il magistrato: le regole di ruolo che allo stesso si impongono nell'esercizio dei compiti attribuitigli risentono dello *status* che ne connota la figura e del fatto che egli esercita una funzione (quella giudiziaria) di rilevanza costituzionale, che costituisce uno degli aspetti fondamentali della vita democratica del Paese e della realizzazione dello stato di diritto.

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

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

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

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

né l'altro fuori dell'organizzazione statale» (Corte Cost., sentenza n. 2 del 1968).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alla matrice costituzionale del sistema disciplinare si affianca il suo allineamento con i principi stabiliti nelle Carte internazionali.

La *Magna carta dei giudici* (adottata dal CCJE il 17 novembre 2010, in occasione del decimo anniversario), all'art. 18, stabilisce infatti: «L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari». In senso sostanzialmente analogo è la *Raccomandazione CM/Rec (2010) 12* del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri) secondo cui «nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi», rendendo in tal modo certa la maggiore ampiezza (e diversità) dei doveri deontologici rispetto ai doveri disciplinarmente sanzionabili.

Analogamente la *Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality* (Strasburgo, 19 novembre 2002), nell'affrontare il tema della rilevanza dei codici etici e, in particolare, di quello definito il «più antico [...] il "Codice etico" italiano adottato il 7 maggio 1994» dall'ANM, rimarca: «È chiaro che il codice non consiste in regole disciplinari o penali, ma è uno strumento di autoregolamentazione generato dalla magistratura stessa» (art. 42); «I principi di condotta professionale sono diversi dalle regole statutarie e disciplinari» (*Standards of professional conduct are different from statutory and disciplinary rules*) (art. 45); «anche se c'è una sovrapposizione e un'interazione, i principi di condotta dovrebbero rimanere indipendenti dalle regole disciplinari applicabili ai giudici, nel senso che il mancato rispetto di uno di questi principi non dovrebbe costituire di per sé un'infrazione disciplinare o un'infrazione civile o penale» (art. 48); «il primo punto che il CCJE identifica (ripetendo in sostanza un punto affrontato in precedenza in questo parere) è che non è corretto correlare le violazioni dei corretti standard professionali con la cattiva condotta che dà potenzialmente luogo a sanzioni disciplinari» (art. 60). Non diversamente, la *European Charter on the statute for judges* (Strasburgo, 8-10 luglio 1998), nello *Explanatory memorandum*, stabilisce che «l'unico motivo valido per

imporre sanzioni è l'inadempimento di uno dei doveri esplicitamente definiti nello statuto dei giudici» (art. 5.1) e, quindi, fa implicito ma chiaro riferimento alle regole diverse da quelle contenute nei codici etici. *L'European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020*, ha fornito, infine, un quadro ricognitivo generale, evidenziando che, «per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, le violazioni dell'etica professionale non giocano un ruolo importante», rendendo in tal modo palese la sostanziale omogeneità della nostra regolamentazione con quella della maggior parte degli Stati con riguardo al profilo in esame.

Il sicuro esito di tale ricostruzione del sistema è che, in attuazione dei principi costituzionali, e in armonia con quelli stabiliti nelle Carte internazionali, sono disciplinarmente perseguibili esclusivamente le condotte che integrano gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate contemplate dal d.lgs. n. 109 del 2006, in vista dell'applicazione di una sanzione che incide soltanto ed esclusivamente sul rapporto di impiego, all'interno di una vicenda alla quale resta estraneo il soggetto che ne abbia eventualmente subito gli effetti. La responsabilità disciplinare non costituisce, infatti, strumento immediato di tutela dei diritti dei cittadini nel processo, garantiti dai rimedi previsti dalla legge processuale e dalla responsabilità civile; non è un istituto preordinato ad assicurare correttezza ed esattezza delle decisioni; non è strumentale allo scopo di garantire l'osservanza dei doveri deontologici non recepiti dalle norme primarie, ovvero di garantire la professionalità dei magistrati.

Dunque, la giustizia disciplinare opera nei limiti previsti dalla legge. Essa è efficace, essendo certamente la più rigorosa rispetto a ogni altro sistema disciplinare, per numero di procedimenti e gravità di sanzioni.

Per valutare appieno la serietà del sistema disciplinare, bisogna considerare che nelle assoluzioni e nelle pronunce di non farsi luogo al giudizio sono compresi anche i molti casi di dimissioni dall'Ordine o di pensionamento anticipato, spesso motivati dalla volontà di sottrarsi al procedimento disciplinare. Nel 2023, ad esempio, ben 30 delle decisioni liberatorie erano in realtà prese d'atto della cessazione di appartenenza all'Ordine giudiziario. Inoltre, in 9 casi la Sezione disciplinare ha adottato pronuncia di assoluzione o di non farsi luogo al dibattimento,

spesso su richiesta di questo Ufficio, in applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare in tutti i suoi elementi. Questi aspetti e i relativi dati sono illustrati nei prospetti statistici, in allegato.

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

L'autonomia e la peculiarità del controllo disciplinare vanno misurate anche in relazione alle altre forme di controllo sull'attività dei magistrati. Va in primo luogo tenuta presente la distinzione della responsabilità disciplinare dalle regole della professionalità (intesa come l'insieme delle regole preordinate a garantire il *saper fare* e il *saper essere* magistrato) stabilite dalla legge e, in larga misura, dagli atti consiliari, la cui violazione assume, di regola, rilevanza in ambiti diversi (in occasione delle valutazioni di professionalità e del conferimento di uffici semidirettivi e direttivi), salvo che costituisca oggetto di espressa previsione da parte del codice disciplinare e sia contemplata da una delle fattispecie tipizzate, nel qual caso anche sanzioni minori hanno effetti sulla vita professionale del magistrato, venendo valutate, ad esempio, per il conferimento di incarichi extragiudiziari o nelle nomine.

Per converso, come sostenuto dall'Ufficio anche nell'anno 2023, in diversi procedimenti, specie in materia di ritardi, il conferimento di una positiva valutazione di professionalità non preclude che le osservazioni rese in quella sede siano valutabili in sede disciplinare con una certa autonomia di giudizio, attesa la diversa struttura e funzioni dei procedimenti (disciplinare da un lato; amministrativo di valutazione della professionalità dall'altro). Se è certamente auspicabile che il giudizio di natura amministrativa, correlato alla progressione in carriera, e il giudizio disciplinare giungano a conclusioni il più possibile uniformi, ciò non implica che la sede disciplinare debba recedere rispetto a condotte connotate da una certa gravità e rilevanza. Ne consegue che il procedimento disciplinare deve fare il suo corso anche se in ambito amministrativo sia stata formulata una valutazione positiva

di professionalità e questa valutazione positiva non può avere efficacia assorbente rispetto agli ulteriori accertamenti demandati al giudizio disciplinare.

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

Senza sviluppare una minuziosa analisi casistica, ma solo potendo farsene menzione, si può sottolineare, quale snodo utile rispetto alla finalità anzidetta, la possibilità di utilizzare il circuito delle comunicazioni finalizzate all'esercizio delle competenze istituzionali del Consiglio Superiore della Magistratura in modo da fornire all'organo – deputato a valutare, a un tempo, carriera e condotte disciplinarmente rilevanti dei magistrati – elementi di cognizione dei quali non sempre l'organo è messo in condizione di disporre, attesa l'impermeabilità reciproca dei canali procedimentali implicati, tra loro differenti per funzione e natura (giudiziaria e amministrativa).

Si tratta dunque, in concreto, dell'applicazione delle regole poste dal Consiglio Superiore della Magistratura – cui esclusivamente spetta stabilire quale materiale rilevante possa o debba rifluire nei procedimenti di valutazione professionale – nelle proprie determinazioni secondarie, là dove esse consentono tale acquisizione (il riferimento è, in particolare, alla Circolare del 14 marzo 2018 che, all'art. 2, lettera g), prevede il Procuratore generale presso la Corte di cassazione tra i soggetti istituzionali direttamente abilitati alla produzione di atti destinati all'inserimento nel fascicolo personale del magistrato).



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

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

In una serie di provvedimenti di archiviazione, adottati sia prima sia dopo la novellazione nel 2015 della legge n. 117 del 1988, anche nel corso del 2023, e condivisi dal Ministro della giustizia (che non ha dissentito secondo il meccanismo di cui all'art. 16, comma 5-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006), la Procura generale ha costantemente ritenuto che la regola dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare e quella che stabilisce il potere-dovere del Procuratore generale della Corte di cassazione di esercitarla, non esclude che quest'ultimo debba previamente accertare la riconducibilità della condotta ascrivibile al magistrato a una delle fattispecie di illecito tipizzate. Il complesso delle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006 e della legge n. 117 del 1988 porta a escludere che per il solo fatto che sia esercitata l'azione di responsabilità civile possa e debba essere proposta azione disciplinare nei confronti del magistrato al quale è ascrivibile il provvedimento in relazione al quale è stata avviata la prima di dette azioni. Infatti, gli

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

Su un piano di sistema, del resto, è acquisito nella cognizione disciplinare che l'intervento sanzionatorio non ha ad oggetto il risultato dell'attività giurisdizionale e le conseguenze dei suoi possibili errori, bensì il comportamento deontologicamente deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione (SU n. 11069 del 2012).

Emerge anche in questa prospettiva l'autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello civile, secondo una linea ora pienamente avvalorata dal giudice delle leggi (sentenza n. 169 del 2021 della Corte costituzionale).

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

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

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

procedimenti e la rilevanza in sede disciplinare della sentenza penale irrevocabile secondo le previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006.

Sul primo versante, anche nel 2023, l'Ufficio ha fatto applicazione dell'istituto della sospensione allineandosi agli indirizzi della giurisprudenza della Corte regolatrice che – in sintonia con l'impostazione sempre sostenuta dalla Procura generale – ha definitivamente adottato l'indirizzo secondo cui la sospensione del procedimento, sia esso in fase predisciplinare o disciplinare, può e deve essere sospeso non solo quando il fatto oggetto della sede penale e quello oggetto della valutazione disciplinare siano in rapporto di assoluta identità, come ad esempio nel caso in cui si tratti di illecito “conseguente a reato” *ex art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006*, ma anche quando si abbia riguardo alla “medesima vicenda”, ossia quando i due procedimenti abbiano una comune riferibilità a una stessa vicenda storica, se l'accertamento del processo penale comunque rilevi e influisca su quello oggetto del procedimento disciplinare, all'esito di una valutazione globale del contesto.

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

Non sempre, però, è agevole individuare i presupposti fattuali riconducibili al concetto di medesima vicenda storica cui consegue la sospensione del procedimento disciplinare. L'orientamento dell'Ufficio, consolidatosi nel 2023, è di rimettersi, nei casi dubbi, alle valutazioni del giudice disciplinare chiedendo la celebrazione del giudizio pur in pendenza del procedimento penale, facendo salva la sospensione del giudizio da parte del giudicante.

L'esito del procedimento penale condiziona quindi i tempi e le modalità di definizione di quello disciplinare.

Nel caso di giudizio penale è necessario attendere la formazione del giudicato, tenendo peraltro presente il principio, costantemente applicato da questo Ufficio e anche recentemente ribadito dalle Sezioni Unite (sentenza n. 22428 del 2023), secondo cui il giudicato penale non preclude in sede disciplinare una rinnovata valutazione dei fatti ac-

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

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

### **3. Informazione e trasparenza dell'attività disciplinare**

Anche nell'anno 2023 l'Ufficio ha ricevuto richieste di informazione sulla pendenza o sull'esito di procedimenti disciplinari, provenienti

da soggetti privati e pubblici. Si è quindi riproposto il tema dell'accesso agli atti del procedimento, con riguardo sia alla fase predisciplinare, che a quella dell'istruttoria disciplinare.

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

Partendo da questo dato normativo e dalla considerazione che il procedimento disciplinare tutela non già l'interesse specifico dell'esponente, quand'anche soggetto pubblico/istituzionale, ma piuttosto il funzionamento della giustizia e che tale presupposto è in aderenza con la natura giurisdizionale e non amministrativa del procedimento, si è tratta la conseguenza dell'inapplicabilità delle regole sul procedimento amministrativo e con esse di quelle riguardanti il diritto di accesso agli atti del procedimento, secondo la legge n. 241 del 1990 e, a maggior ragione, secondo lo strumento dell'accesso civico c.d. generalizzato (d.lgs. n. 33 del 2013, artt. 5 e 5-*bis*).

Uno dei caratteri che connota l'attività svolta nella fase predisciplinare è invero la riservatezza degli atti, nei confronti dell'esponente e del magistrato cui la stessa si riferisce, che concerne altresì la fase disciplinare (sino alla conclusione delle indagini). Si tratta di un carattere coerente con la finalità della responsabilità disciplinare e, come accennato, con la preordinazione del relativo procedimento alla tutela non dell'interesse del denunziante, bensì dell'amministrazione della giustizia; appunto per questo all'esponente non è attribuito un potere di impulso procedimentale ed egli non ha diritto a partecipare al procedimento, neppure nella fase pubblica.

In considerazione di detto carattere, con Ordine di servizio del 17 dicembre 2019, n. 44 (pubblicato nel sito *web* dell'Ufficio e le cui direttive sono state dunque rese congruamente conoscibili a tutti i cittadini) sono state regolamentate le modalità di trattazione delle istanze di informazione e di accesso agli atti e le notizie ostensibili.

La giurisprudenza amministrativa, con una sentenza anteriore a detto Ordine di servizio (Tar Lazio, n. 5714 del 2019) e altre successive, anche del 2023 (Tar Lazio, n. 13332 del 2020, nn. 10729 e 13628 del 2022, nn. 13142 e 15312 del 2023; Consiglio di Stato, n. 2309 del 2020, n. 5674 del 2022), e la Commissione per l'accesso agli atti dei documenti amministrativi con vari provvedimenti, hanno confermato tale impostazione, negando sia il diritto di "accesso documentale" ai sensi della legge n. 241 del 1990 (non preordinato, ha affermato il Consiglio di Stato, a «un controllo generale dell'azione amministrativa») sia il diritto di "accesso civico generalizzato" (ai sensi degli artt. 5, comma 1, e 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013), sul rilievo che «gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull'accesso *ex art.* 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma casomai giurisdizionali (...) sicché rispetto a essi non valgono le esigenze di ordine generale a fondamento dell'accesso nei confronti dell'attività di pubblico interesse dell'amministrazione, consistenti nel "favorire la partecipazione e (...) assicurarne l'imparzialità e la trasparenza" (art. 22, comma 2, legge n. 241 del 1990)».

La questione può dunque ritenersi risolta, con la conferma del principio applicato dall'Ufficio della Procura generale.

È peraltro opportuno ricordare che i Principi fondamentali sull'indipendenza della magistratura (adottati dal VII Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del reato tenutosi a Milano dal 26 agosto al 6 settembre 1985 e approvati dalle risoluzioni dell'Assemblea generale 40/32 del 29 novembre 1985 e 40/146 del 13 dicembre 1985) stabiliscono (all'art. 17) che l'esame di un'accusa o un reclamo presentato contro un giudice nella sua capacità giudiziaria e professionale ("*A charge or complaint made against a judge in his/her judicial and professional capacity*") nella sua fase iniziale è tenuto riservato ("*The examination of the matter at its initial stage shall be kept confidential*"), salvo che il giudice non ritenga diversamente. La

*Opinion n. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality*, Strasburgo, 19 novembre 2002, enuncia, dal suo canto, che le persone le quali “affermano di aver sofferto a causa dell'errore professionale di un giudice [...] devono avere il diritto di presentare qualsiasi reclamo alla persona o all'organo responsabile dell'avvio dell'azione disciplinare. Ma non possono avere il diritto di avviare o insistere sull'azione disciplinare» (art. 67).

La Procura generale ha comunque cercato di operare per rendere trasparenti le proprie decisioni, pur nel vincolo costituito dal carattere riservato degli atti della procedura predisciplinare e della non ostensibilità del provvedimento conclusivo. In tale prospettiva, sin dal 2020, è stata disposta la pubblicazione nel sito *web* della Procura generale (accessibile a tutti i cittadini) di una sorta di massimario dei decreti di archiviazione, che dà conto di alcuni di essi, in particolare di quelli che hanno affermato principi di più generale valenza. La pubblicazione è stata disposta al fine di rendere pubblici i criteri utilizzati per l'archiviazione, così da consentire ai magistrati e ai cittadini tutti di avere contezza dei casi nei quali, secondo l'orientamento dell'Ufficio della Procura generale, una condotta può integrare gli elementi costitutivi di una delle fattispecie disciplinari tipizzate, privilegiando dunque una massimazione improntata alla semplicità e chiarezza, avendo altresì cura di evitare ogni riferimento che possa consentire l'identificazione dei soggetti (parti private e magistrati) coinvolti dalla vicenda definita con l'archiviazione. Si è cercato in tal modo di realizzare un ragionevole equilibrio delle esigenze di trasparenza dell'agire e di tutela della riservatezza. Con Ordine di servizio dell'11 novembre 2021 del Procuratore generale Aggiunto, dirigente del Servizio disciplinare, e dell'Avvocato generale coordinatore di detto Servizio, sono state emanate le direttive di dettaglio relative all'*an* e al *quomodo* della massimazione ed è stato approvato l'elenco dei c.d. “titoletti”, ispirato all'intento di rendere agevolmente percepibili i principi, anche da parte dei cittadini che non siano magistrati, avvocati o studiosi del diritto.

Sempre a proposito delle iniziative attuate per rafforzare le esigenze di trasparenza dell'attività, va pure ricordato che nel sito *web*

della Procura generale sono pubblicati gli ordini di servizio (n. 34 del 2020 e n. 44 del 2019) concernenti le modalità da osservare nell'inoltro degli esposti.

Per quanto riguarda le richieste, provenienti dai Consigli giudiziari, di informazioni sull'esito o la pendenza di procedimenti disciplinari nei confronti di magistrati interessati da procedure di valutazione di professionalità, la soluzione adottata è in linea con l'impostazione avallata dal giudice amministrativo.

Rispondendo a tali richieste, con vari provvedimenti emanati nel corso del 2023, si è osservato, quanto all'eventuale pendenza di procedimenti predisciplinari:

- che, indipendentemente dalla natura del procedimento in detta fase, rileva anzitutto l'art. 4 del D.M. 25 gennaio 1996, n. 115, per il quale «sono sottratte all'accesso» una serie (precisamente indicata) di categorie di documenti e, tra questi, «i) [la] documentazione attinente a procedimenti penali e disciplinari ovvero utilizzabile ai fini dell'apertura di procedimenti disciplinari (...)»;
- che, inoltre, la disciplina del procedimento predisciplinare è specificamente dettata dal d.lgs. n. 109 del 2006, con norme derogatorie di quelle generali relative al procedimento amministrativo, stabilendo che gli atti del procedimento possono essere ostesi solo al Ministro della giustizia che ne faccia richiesta, escludendo che altri possano accedervi;
- che neppure è applicabile l'istituto dell'accesso civico generalizzato (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 6, d.lgs. n. 97 del 2016), come esplicitato anche dall'ANAC nella deliberazione n. 1309 del 2016;
- che la circolare consiliare n. 20691 dell'8 ottobre 2007, recante «Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati» (nel testo modificato, da ultimo, con delibera del 21 febbraio 2018):
  - a) nel capo VII non comprende tra le fonti di conoscenza della documentazione relativa alla valutazione di professionalità le informazioni concernenti l'eventuale pendenza di procedi-



- menti predisciplinari (e, dunque, non radica la legittimazione alla richiesta dell'informazione);
- b) nel capo XII disciplina, nel § 1, la rilevanza del procedimento «disciplinare» e, comunque, nel § 2, fa altresì riferimento alla pendenza di procedimento «anche anteriormente all'esercizio dell'azione [...] disciplinare» e, tuttavia, menziona quale soggetto legittimato alla conoscenza esclusivamente la Commissione competente del CSM per le valutazioni di professionalità;
  - c) nel capo XIV, al § 2, fa riferimento «all'indicazione di situazioni rappresentate dai terzi, di cui i dirigenti abbiano tenuto conto, trasmesse ai titolari dell'azione disciplinare e sempre che si riferiscano a fatti incidenti sulla professionalità del magistrato», delimitando in tal modo la tipologia di notizia, senza incidere sull'accesso a quella in esame e consentendo, soltanto in riferimento a tale tipologia di segnalazione, se specificamente indicata, la possibilità di fornire informazione esclusivamente in ordine alla avvenuta definizione della stessa;
- che, infine, la circolare del CSM n. 4718 del 27 febbraio 2009 e successive modifiche (in particolare, apportate con la delibera del 14 marzo 2018), in tema di tenuta del fascicolo personale del magistrato, nell'indicare gli atti che possono essere inseriti nello stesso, all'art. 6, comma 2, lettera c), fa esclusiva menzione degli atti della “Sezione disciplinare” e non menziona gli atti in esame neppure nell'art. 8.

Anche riguardo alla pendenza di procedimenti disciplinari si è esclusa la possibilità di dar corso alla richiesta. Si è osservato, infatti, che tali procedimenti si connotano per il carattere della riservatezza. In particolare, con riguardo alle esigenze correlate all'amministrazione della giurisdizione (che sono quelle da palesare nell'istanza), rileva altresì la circolare del CSM consiliare n. 20691 dell'8 ottobre 2007, recante «Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati» (nel testo modificato, da ultimo, con delibera del 21 febbraio 2018), in quanto: nel capo XII contempla, nel § 1, la rilevanza del procedimento «disciplinare» e, comunque, nel § 2 fa altresì riferimento alla pen-

denza di procedimento «anche anteriormente all'esercizio dell'azione [...] disciplinare» e, tuttavia, menziona quale soggetto legittimato alla conoscenza esclusivamente la Commissione competente del CSM per le valutazioni di professionalità; nel capo XIV, al § 2, fa riferimento «all'indicazione di situazioni rappresentate dai terzi, di cui i dirigenti abbiano tenuto conto, trasmesse ai titolari dell'azione disciplinare e sempre che si riferiscano a fatti incidenti sulla professionalità del magistrato», delimitando in tal modo la tipologia di notizia, senza incidere sull'accesso a quella in esame e consentendo, soltanto in riferimento a tale tipologia di segnalazione, se specificamente indicata, la possibilità di fornire informazione esclusivamente in ordine alla avvenuta definizione della stessa.

La deroga alla riservatezza è possibile solo nei confronti dell'Autorità giudiziaria penale nel caso di cui all'art. 117 c.p.p. che non si prospetta nel caso in esame, poiché l'istanza fa riferimento esclusivamente a esigenze connesse all'amministrazione della giurisdizione.

Riguardo, infine ad alcune richieste di supporto proveniente dall'Avvocatura regionale dello Stato ai fini dell'eventuale opposizione ai decreti emessi ai sensi della c.d. *Legge Pinto* (n. 89 del 2001), l'Ufficio ha risposto precisando di non intervenire nella fase di accertamento della responsabilità civile prevista dalla citata legge, avendo solo il potere-dovere di accertare eventuali responsabilità disciplinari all'esito della sentenza definitiva di condanna, e che i dati richiesti sono di competenza degli uffici territoriali.

#### **4. L'organizzazione “bifasica” del Servizio disciplinare**

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

Nella prima, una volta disposta l'iscrizione del procedimento – quando sia superato il vaglio preliminare di cui si dirà in seguito – l'esito

del procedimento potrà essere di archiviazione, con atto motivato, comunicato al Ministro della giustizia (art. 16, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006), il quale ricevuta comunicazione del provvedimento di archiviazione, entro dieci giorni può richiedere la trasmissione di copia degli atti e, nei sessanta giorni successivi alla ricezione degli stessi, può richiedere la fissazione dell'udienza di discussione orale al Presidente della Sezione disciplinare, formulando l'incolpazione; oppure potrà essere di esercizio dell'azione disciplinare, con la contestazione di una incolpazione riconducibile al catalogo degli illeciti (artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109).

Nella fase disciplinare, una volta che l'azione sia esercitata, dalla Procura generale o dal Ministro della giustizia, gli snodi procedurali ipotizzabili sono: (a) la richiesta di non farsi luogo a giudizio (art. 17, comma 6, del d.lgs. n. 109 del 2006), che può tuttavia essere disattesa se il Ministro si determini in senso diverso, quando sia stata da lui promossa l'azione o anche l'integrazione della incolpazione (comma 7); richiesta, a sua volta, che può essere condivisa, con una ordinanza in Camera di consiglio, dalla Sezione disciplinare del CSM, o invece dissentita, determinando il rinvio al giudizio (comma 8); (b) la richiesta diretta di giudizio (comma 2), che, con il decreto del Presidente della Sezione disciplinare (comma 4), apre la fase presso il giudice disciplinare. Essi si sviluppano e si esprimono attraverso provvedimenti giurisdizionali, cioè le ordinanze e le sentenze della Sezione e poi eventualmente della Corte di cassazione a Sezioni Unite, in sede di ricorso.

Anche la fase predisciplinare ha carattere giurisdizionale, dovendosi ritenere ormai superato un iniziale orientamento, espresso a esempio da S.U. n. 26809 del 2009, che assegnava alla fase in discorso natura amministrativa (di riflesso dalla natura dell'atto di archiviazione conclusivo anch'esso così qualificato), in quanto contraddetto da successive decisioni sia di legittimità (come S.U. n. 14664 del 2011), sia del giudice amministrativo, il quale, come già ricordato, ha chiaramente affermato che “gli atti del procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari non sono atti amministrativi secondo la disciplina sull'accesso *ex* art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma casomai giurisdizionali, sulla scorta degli artt. 15 e 16 del decreto-legislativo 23 febbraio 2006, n. 109” (*retro*). Tale affermazione è

conforme alla impossibilità di attrarre i provvedimenti che riguardano questa materia nell'orbita dell'amministrazione, poiché essi non perseguono finalità riconducibili a tale area, né effettuano in alcun modo ponderazioni di interessi in chiave di imparzialità (amministrativa) *ex art. 97 Cost.*, bensì hanno finalità di giustizia e, per ciò che concerne l'archiviazione, si pongono come alternativa allo sbocco, certamente giurisdizionale ed eventualmente sanzionatorio, susseguente all'esercizio dell'azione. Da ciò la sottrazione delle archiviazioni disciplinari al regime di impugnazione presso la giurisdizione amministrativa. Questa configurazione è l'unica in armonia con le coordinate costituzionali della potestà disciplinare, di cui è menzione nell'art. 105 e nell'art. 107 della Carta fondamentale, in diretta correlazione con la garanzia ordinamentale dell'organo di governo autonomo della magistratura. L'interesse sotteso alla funzione disciplinare intercetta come tale la funzione giurisdizionale affidata ai magistrati, influenzando su di essa e ripetendone la specificità, così da far dire che il relativo procedimento si colloca in un'"area giurisdizionalizzata" nel suo complesso (S.U. n. 14664 del 2011 già citata).

Partendo da tali enunciati, ora consolidati, si può allora considerare che l'attribuzione all'Ufficio, titolare dell'azione obbligatoria, del potere di svolgere "sommarie indagini", per determinarsi in un senso o nell'altro dell'alternativa che gli è rimessa dalla legge, dovrebbe collocarsi nel medesimo ambito in cui trovano regolazione tutte le ulteriori fasi, ossia nell'ambito dello schema generale del codice di procedura penale (d.lgs. n. 109 del 2006, art. 16, comma 2; art. 18, comma 4), e che l'unico limite che incontra questa classificazione può derivare o da una esplicita previsione legislativa – come l'art. 15, comma 5 – o dalla constatazione di incompatibilità con la struttura del procedimento, in base alla clausola di riserva contenuta nelle norme appena citate.

Ciò pone un tema ulteriore, che sarà approfondito nell'ultimo paragrafo, consistente nella possibilità, stante la natura giurisdizionale comune a quella propriamente disciplinare, di adottare anche nella fase di sommarie indagini predisciplinari atti investigativi ulteriori rispetto a quelli di mera acquisizione documentale che fino a oggi sono stati ritenuti gli unici in essa praticabili.

Così definiti i tratti essenziali delle due fasi del procedimento disciplinare nel suo complesso, va dato conto degli aspetti organizzativi.

Le fasi predisciplinare e disciplinare, sono affidate a un gruppo unico di magistrati, attualmente in numero di 16 sostituti e sono dirette, rispettivamente, da due Avvocati generali (soluzione introdotta dai Criteri organizzativi del 2022) che si coordinano tra loro e con il Procuratore generale, seguendo le modalità operative riviste nel 2023 con l'Ordine di servizio n. 30 del 1° giugno 2023.

La scelta di assegnazione degli stessi magistrati a entrambe le fasi consente in linea di principio una migliore gestione dei procedimenti, poiché garantisce – con alcuni temperamenti – la continuità della delega, dalle fasi istruttorie a quella del giudizio dinanzi al giudice disciplinare e, con essa, il mantenimento dell'assieme conoscitivo e di riflessione sulla vicenda maturato nel corso dell'istruttoria.

Per quanto riguarda la fase predisciplinare, l'elevato numero di esposti, spesso seriali e contenenti generiche doglianze circa l'attività e le decisioni del magistrato, ha portato nel 2020 (con le modalità di cui dà conto l'Intervento del 29 gennaio 2021 relativo all'anno giudiziario 2020, cap. 5, par. b, pag. 212-214) all'individuazione di un Gruppo di sostituti preposto alla “diretta definizione” degli esposti e di tutti quegli atti che, per essere *ictu oculi* privi dei requisiti costitutivi di una notizia “circostanziata” di illecito disciplinare, nel senso richiesto dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, non comportano l'obbligo di procedere a un'iscrizione e a un'attività istruttoria e consentono di provvedere con l'allegazione agli atti di segreteria, attraverso la redazione di un atto sempre, sia pur sinteticamente, motivato.

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

- l'iscrizione del procedimento predisciplinare, sottoposta al visto dell'Avvocato generale preposto a tale fase;
- l'unione agli atti di procedimenti predisciplinari e/o disciplinari già iscritti;
- l'allegazione, con provvedimento motivato, agli atti della Segreteria, essendo la notizia priva dei requisiti di cui all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006. Questi ultimi sono portati a conoscenza del Ministro (a suo tempo informato tempestivamente della novità

organizzativa), destinatario di periodiche trasmissioni degli elenchi relativi, recanti gli estremi di identificazione per protocollo e una breve titolazione degli elementi individualizzanti (esponente, oggetto), così da garantire le prerogative allo stesso spettanti.

Tale efficace modulo ha permesso di apprestare un idoneo filtro e di far fronte al numero, sempre imponente, di segnalazioni che pervengono all'Ufficio, ma che, nella stragrande maggioranza dei casi, non rivestono interesse per l'attribuzione disciplinare. Di tali risultati è stato dato conto negli Interventi degli anni passati.

Nell'anno 2023 la rilevata gravosità dell'attività di "pronta definizione" e soprattutto la nuova esplicita definizione di criteri comuni alla stregua dei quali procedere sempre all'iscrizione della notizia, a cui è dedicata specifica previsione operata con apposito Ordine di servizio, ha comportato la scelta organizzativa (Ordine di servizio n. 43 del 28 settembre 2023) di attribuire a ciascun Sostituto componente del Servizio, a rotazione secondo calendari prefissati, lo svolgimento dell'attività di filtro che, negli anni, si è rivelata nevralgica per un'effettiva selezione delle notizie meritevoli di iscrizione predisciplinare, su cui procedere negli accertamenti con lo svolgimento delle sommarie indagini, ove necessarie.

Ai fini dell'identificazione della notizia non circostanziata che, perché tale, può essere definita mediante provvedimento di allegazione agli atti della Segreteria (nell'osservanza delle vigenti direttive, anche quanto alla successiva comunicazione al Ministro della giustizia), sono state dettate, con l'Ordine di servizio n. 44 del 4 ottobre 2023, «le seguenti, ulteriori, direttive:

- 1) va disposta l'iscrizione di procedimento predisciplinare in caso di comunicazione da parte dell'Autorità Giudiziaria di apertura di procedimento penale a carico di magistrato, anche se è già stata richiesta l'archiviazione da parte del P.M.;
- 2) gli esposti e le segnalazioni provenienti dal Consiglio Superiore della Magistratura e da magistrati (anche se non titolari di funzioni direttive o semidirettive) integrano, di regola, "notizie circostanziate" e, quando dirette a evidenziare condotte di even-

- tuale rilevanza disciplinare, devono essere trattate disponendo l'iscrizione di procedimento predisciplinare;
- 3) gli esposti e le segnalazioni – in particolare se provenienti da Avvocati – che riguardano più propriamente l'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte del magistrato devono, di regola, essere trattati disponendo l'iscrizione di procedimento predisciplinare, salvo che non sia *ictu oculi* evidente che sono diretti esclusivamente a sindacare l'attività giurisdizionale e a ottenerne un riesame nel merito, senza evidenziare condotte di rilievo disciplinare e, quindi, non costituenti, appunto perché tali, “notizia circostanziata”;
  - 4) vanno definiti, sempre in via tendenziale, mediante allegazione agli atti di segreteria gli esposti (soprattutto se provenienti da privati) in caso di evidente genericità o incoerenza della narrazione dei fatti, e/o del carattere seriale dell'esposto medesimo».

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

Per dare conto di questa ingente attività basti riferirsi al dato statistico: anche nel 2023, a fronte del pervenimento di 1854 notizie della più varia provenienza (privati cittadini, avvocati, Autorità giudiziarie, Dirigenti degli uffici, Consiglio Superiore della Magistratura, ma anche la diretta verifica del contenuto di notizie di stampa), sono stati emessi 1161 atti di segreteria.

In sede di prima attuazione, l'assetto organizzativo così definito (stabilizzazione della direzione da parte di due Avvocati generali, introdotta dai Criteri organizzativi del 29 novembre 2022 e distribuzione

tra tutti i magistrati assegnati al Servizio disciplinare dei compiti di pronta definizione nonché di svolgimento delle fasi predisciplinari e disciplinari) risponde ad auspicati parametri di uniformità dei carichi e di maggior efficienza nella gestione dei procedimenti, dalla loro iscrizione sino all'eventuale fase disciplinare che fa seguito all'esercizio dell'azione. Come già rilevato in precedenza, l'unitarietà del servizio garantisce al meglio la gestione dei procedimenti, assicurando continuità della delega (specie se conferita a seguito del primo esame della notizia, comportante l'iscrizione predisciplinare) nelle diverse fasi e in quella del giudizio, evitando di disperdere il patrimonio di conoscenza acquisito nella prima e nella seconda.

A completamento del quadro delle funzioni e delle competenze, si evidenzia che con apposito Ordine di servizio del 13 febbraio 2023, n. 9, si è provveduto a regolare, nell'ambito del servizio predisciplinare, l'esame dei decreti di condanna per equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001 (c.d. *Legge-Pinto*). Rinviando a detto Ordine di servizio per l'illustrazione diacronica delle modalità con le quali si è proceduto all'esame di dette segnalazioni, è qui sufficiente ricordare che, come evidenziato in detto Ordine di servizio, sin dal 2008, più volte, negli Interventi redatti in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario sono state sottolineate le ragioni di sostanziale insignificanza sotto il profilo disciplinare, *ex se*, di dette comunicazioni. Ed è stata richiamata l'attenzione sulla necessità di «un cambiamento di prospettiva, che preveda la trasmissione dei soli decreti in cui siano rilevati specifici comportamenti negligenti (o comunque astrattamente configurabili come illeciti disciplinari), che abbiano contribuito all'esorbitante durata processuale, compresa l'individuazione di eventuali responsabilità dei capi degli uffici» (cfr. Intervento del Procuratore generale in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2011), ripetutamente sollecitando «una revisione normativa di questo adempimento» (cfr. Interventi dei Procuratori generali in occasione dell'inaugurazione degli Anni giudiziari 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022), tenuto conto della «complessiva inutilità della automatica trasmissione dei decreti di indennizzo ai titolari dell'azione disciplinare», poiché la «ipotetica conseguenza deontologica è del tutto insussistente» (cfr. Intervento del Procuratore generale in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2016, analogamente in quello del 2017). E sull'eventualità di



valutare la possibilità di rimeditare detta comunicazione è opportuno nuovamente richiamare l'attenzione. Nel citato Ordine di servizio sono state altresì esplicitate le ulteriori ragioni che confortano dette considerazioni, anche alla luce delle previsioni dell'art. 37, comma 5-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 e dell'art. 2, comma 1, lettere q-*bis*, ee-*bis*, ee-*ter*, d.lgs. n. 109 del 2006) e che inducono a ritenere che la comunicazione ai sensi della *Legge-Pinto* «di regola, non costituisce 'notizia circostanziata'» (al riguardo cfr. le argomentazioni del citato Ordine di servizio). Conseguentemente, sono stati fissati i parametri di valutazione della comunicazione ai fini della qualificazione della stessa come 'notizia circostanziata'; è stata stabilita una modalità di gestione informatica delle comunicazioni e la distribuzione delle stesse tra i Sostituti Procuratori generali sulla scorta di un predeterminato e oggettivo criterio geografico (per la disciplina di dettaglio, v. l'Ordine di servizio n. 9 del 2023).

Va infine dato conto del completamento tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 del progetto di informatizzazione gestionale dei dati avviato nel 2022. Il nuovo sistema, una volta operativo, permetterà l'elaborazione di un compiuto e preciso dato statistico, alla luce del quale eventualmente adottare modelli operativi nuovi, meglio calibrati rispetto alla diversa tipologia degli atti trasmessi. Il compimento del progetto di informatizzazione permetterà altresì l'automatica redazione degli elenchi completa di tutti gli elementi utili per l'identificazione della pratica, con il conseguente agevole arricchimento dell'informazione semplificata al Ministro della giustizia.

## **5. Il rapporto con i poteri disciplinari del Ministro della giustizia**

Anche nell'anno 2023 costante è stata la fattiva collaborazione con il Ministro della giustizia in tema di esercizio delle rispettive competenze disciplinari. Rinviando all'appendice per i dati statistici che danno conto degli aspetti numerici e tipologici delle rispettive attività, vanno in questa sede richiamate la natura ancipite dell'azione (facoltativa per il Ministro e obbligatoria per il Procuratore generale) e l'autonomia reciproca della titolarità dei due organi (che rileva,

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

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

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

validità in relazione a quello vigente); emerge in tal modo l'assoluta peculiarità delle funzioni del pubblico ministero di legittimità, quale organo di giustizia e di garanzia, che lo connota in tutti gli àmbiti di attività. La doppia titolarità e l'asimmetria dell'esercizio dell'azione non incidono sul carattere unitario della stessa, il quale pacificamente esclude l'obbligo del Procuratore generale di esercitarla (per gli stessi fatti), qualora sia stata avviata dal Ministro con la richiesta di indagini e rinviene conforto nel potere di integrazione ed estensione dell'incolpazione spettante al Ministro (art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 109 del 2006) e al Procuratore generale (art. 14, comma 5, cit.) con riguardo al caso in cui non si tratti di azione dagli stessi avviata, giustificato appunto da detto carattere che ne rende superflua la reiterazione per fatti per i quali è stata già esercitata, essendo sufficiente il mero ampliamento del contenuto di quella già avviata. Diversamente deve tuttavia ritenersi quanto al Ministro, dato che, secondo l'art. 17, comma 7, del d.lgs. n. 109 del 2006, all'esito delle indagini, se queste siano state definite dal Procuratore generale con richiesta di non luogo a procedere, può andare in contrario avviso e chiedere la fissazione dell'udienza esclusivamente se «egli abbia promosso l'azione disciplinare, ovvero richiesto l'integrazione della contestazione». Dunque, in caso di mancata espressa adesione all'iniziativa del Procuratore generale, benché ciò non dovrebbe implicare rinuncia all'azione, il Ministro è costretto a formularla, subendo altrimenti le conclusioni del Procuratore generale.

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

I descritti caratteri dell'azione disciplinare rendono evidente che, ferme le diverse competenze dei due organi e la reciproca autono-

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

## **6. Le principali questioni decise nell'anno trascorso**

### *6.1. Questioni di natura sostanziale*

Nel presente Intervento è opportuno dare conto di alcune delle principali questioni decise dalle Sezioni Unite che, quindi, hanno ricevuto una soluzione tendenzialmente stabile, nonché di alcune definite con decreto *ex art.* 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006, rese note mediante l'inserimento nell'apposito archivio all'interno del sito *web* dell'Ufficio, di libero accesso.

Questione di rilievo, e di carattere preliminare sul piano logico-giuridico, è quella concernente la natura dell'illecito disciplinare. In particolare, la natura sostanzialmente penale dell'illecito disciplinare è stata sostenuta per contestare l'automatismo sanzionatorio della rimozione previsto dall'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 nel caso di condanna del magistrato a pena detentiva superiore a un anno e non sospesa, ai fini dell'applicabilità del principio della retroattività della norma più favorevole e anche dell'estensione, da parte della legge n. 71 del 2022, della clausola di riserva dell'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006 alla fattispecie prevista dalla lettera g) (sugli aspetti problematici di tale estensione, che ha determinato il superamento del precedente orientamento che riteneva configurabile il concorso formale tra gli illeciti, si rinvia all'Intervento dell'anno passato, non essendo il tema ancora stato affrontato dalla giurisprudenza).

Le Sezioni Unite (sentenza n. 24309 del 2023), dando continuità all'orientamento consolidato e richiamando a conforto le decisioni della Corte EDU indicate nella requisitoria scritta dell'Ufficio, hanno escluso l'applicabilità retroattiva, quale norma più favorevole, dell'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 109 del 2006 nella nuova formulazione. Ad avviso delle Sezioni Unite, risulta «chiaro che non sussiste un principio generale, interno (costituzionale) ovvero convenzionale (CEDU), di retroattività della *lex mitior* nella materia sanzionatoria amministrativa, qual è pacificamente quella degli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari». La sentenza ha affermato, da un lato, che «le sentenze nn. 193 del 2016 (punti 3.5-3.6) e 63 del 2019 (punto 6.2) della Corte costituzionale sono univoche in tal senso, laddove chiariscono che è necessario che il giudice interno valuti – in concreto – la compatibilità convenzionale dell'assenza di retroattività della disciplina sanzionatoria amministrativa più favorevole alla luce dei c.d. *criteri Engel*, ossia in termini di equiparabilità sostanziale della sanzione amministrativa (specificamente considerata) a quella penale e la costituzionalità della scelta legislativa in relazione al parametro generale di cui all'art. 3 Cost., in termini di ragionevolezza»; dall'altro, ha richiamato «la giurisprudenza della Corte EDU che, con orientamento consolidato, esclude dai c.d. *criteri Engel* le sanzioni disciplinari e quelle dei magistrati in particolare (casi *Ramos Nunes de Carvalho vs Portogallo* e *Olexander Volkov vs Ucraina*)».

La natura amministrativa dell'illecito disciplinare dei magistrati ordinari è stata confermata dall'ordinanza n. 26693 del 2023, con cui le Sezioni Unite hanno sollevato questione di legittimità costituzionale «in riferimento alla Costituzione, artt. 3, 97 e 105, nonché in riferimento alla Cost., art. 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 12, comma 5, nella parte in cui dispone che si applica la sanzione della rimozione al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli artt. 163 e 164 c.p. o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'art. 168 dello stesso codice, senza prevedere che sia comunque rimessa all'Organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria». Non è stata, infatti, accolta la tesi difensiva nella parte in cui aveva censurato l'affermazione del giudice disciplinare secondo la quale la rimozione disposta in applicazione dell'automatismo sanzionatorio non potrebbe essere considerata “sanzione in materia penale” ai sensi dell'art. 7 della CEDU, prospettando una qualificazione in tal senso sulla base dei criteri individuati dalla Corte EDU: 1) classificazione del diritto interno; 2) natura della condotta del privato che determina l'intervento pubblico; 3) gravità dello stesso intervento pubblico. Le Sezioni Unite hanno respinto tale prospettazione, richiamando il proprio, descritto, orientamento, e hanno ritenuto la questione non manifestamente infondata con riferimento ai parametri sopra indicati, ritenendo «le conseguenze derivanti dalla rimozione automatica ... inevitabilmente incidenti sulla vita privata del ricorrente, rimasto senza lavoro quando non aveva ancora compiuto sessanta anni (e, dunque, un'età che, da un lato, non consente di accedere al trattamento pensionistico e, dall'altro, rende del tutto illusoria la possibilità di intraprendere altra professione, diversa da quella oggetto della rimozione)» e affermando che «anche sotto il profilo della mancanza di alternativa concreta alla rimozione (insufficiente a tal fine la previsione ... di cui all'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006), la vicenda ... ben può inserirsi nell'ambito della protezione di cui all'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo», in quanto, «tale rimozione ... pur prevista previo rispetto

di adeguate garanzie procedurali, e pur essendo ricollegata a una condanna penale, confligge con i principi di gradualità e proporzionalità della sanzione disciplinare che soli garantiscono, nell'ottica della Corte europea, una reazione adeguata al pur legittimo fine perseguito».

L'irriducibilità degli illeciti disciplinari alla materia penale è stata alla base della tesi, sostenuta da questo Ufficio con una articolata memoria in un giudizio pendente davanti alla Sezione disciplinare, della mancata caducazione dell'illecito di cui all'art. 4, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006 riferito a un reato per il quale è sopravvenuta l'abrogazione. Derivando dalla negazione della natura penale dell'apparato disciplinare posto dal d.lgs. n. 109 del 2006 l'impossibilità di applicazione del principio di retroattività della legge meno severa, l'Ufficio ha sostenuto la natura fissa del rinvio al reato da parte del richiamato art. 4, lettera d), in quanto la norma richiede al giudice disciplinare di non limitarsi alla verifica dell'effettivo accadimento del fatto-reato, ma altresì di analizzare l'eco della vicenda, scrutinando se alcun pregiudizio sia derivato alla sua immagine dallo specifico episodio in esame, con la conseguenza che occorre far riferimento al reato nel testo *ratione temporis* vigente.

Altro principio sostenuto dall'Ufficio, e convalidato dalle Sezioni Unite (sentenza n. 25754 del 2023), è quello della responsabilità disciplinare per illeciti funzionali del magistrato fuori ruolo anche se eserciti funzioni di sottosegretario di Stato. Pur riconoscendo che i precedenti che avevano affermato tale principio riguardavano casi diversi (concernenti magistrati fuori ruolo per l'esercizio di funzioni a essi riservate o in aspettativa per mandato parlamentare), o comunque magistrati incolpati per illeciti (*ex artt. 3 o 4*) non riconducibili al catalogo dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006, la sentenza ha affermato che l'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, imponendo al magistrato di agire sempre con «correttezza» (oltre che con «imparzialità [...] diligenza, laboriosità, riserbo e equilibrio [...]»), individua uno *standard* di comportamento richiesto a ogni magistrato, in ruolo e fuori ruolo, a prescindere dall'attività professionale svolta, in quanto connesso allo status di appartenente all'ordine giudiziario, la cui collocazione istituzionale presuppone l'osservanza di regole deontologiche non del tutto identiche agli altri dipendenti pubblici. È stato in tal

modo valorizzato, «nel residuo e decisivo primo comma dell'articolo 1, il tratto unificante degli illeciti disciplinari, identificabile in condotte diverse ma accomunate per essere espressione di comportamenti violativi degli essenziali doveri comportamentali inerenti allo *status* del magistrato, a prescindere dal fatto che i comportamenti siano posti in essere nell'esercizio o meno di funzioni giurisdizionali in senso stretto o di funzioni amministrative (stante il carattere dinamico del concetto di "funzione", cfr. S.U. civ. n. 28653 del 2018) o, al limite, di funzioni politiche di tipo parlamentare o governativo».

Volgendo lo sguardo ad alcune fattispecie di illecito, in un caso in cui un collegio penale aveva deciso una causa dando pubblica lettura del dispositivo della sentenza senza avere consentito al difensore di fiducia di formulare e illustrare le sue conclusioni in violazione dell'art. 523 c.p.p. e, reso edotto dal difensore della pretermissione della discussione, strappava il dispositivo e invitava il difensore a discutere il processo, le Sezioni Unite hanno escluso che potesse ritenersi integrato l'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006. Tanto perché i tre profili di danno individuati dalla pronuncia di merito (lesione dei diritti difensivi, perdita di chance dell'imputato, allungamento dei tempi processuali per questi e per la figlia persona offesa) non risultavano adeguatamente motivati (avendo avuto la condotta, come inevitabile conseguenza della nullità del dibattimento, un nuovo processo, l'imputato «non solo non ha perso alcuna chance, ma addirittura ne ha avuta una in più», mentre non motivata sarebbe stata la risarcibilità civilistica della perdita di *chance* e sarebbe altresì mancata «del tutto nella sentenza impugnata una valutazione in concreto della dannosità» dell'allungamento dei tempi processuali), sicché hanno cassato con rinvio la decisione di merito (S.U. n. 24309 del 2023).

Diversi sono stati i casi di grave scorrettezza trattati dall'Ufficio, ricadenti nel paradigma di cui all'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 109 del 2006, comportando il carattere elastico di tale concetto (ribadito dalle Sezioni Unite con le sentenze nn. 1163, 8428, 9504 e 11197 del 2023) la sua configurabilità in una vasta gamma di situazioni. Nell'Intervento dello scorso anno è stato dato conto dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità sulle interlocuzioni tra magistrati e componenti del Consiglio Superiore della Magistratura



aventi a oggetto le valutazioni procedimentali per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi degli uffici giudiziari. Le Sezioni Unite hanno dato continuità all'orientamento secondo cui costituiscono "comportamenti abitualmente o gravemente scorretti" quelli volti, «in guisa di pressione o concertazione, a esprimere discredito o disistima o, all'opposto, a manifestare gradimento o sostegno nei confronti di alcuno degli aspiranti, essendo la comparazione di questi ultimi riservata ai componenti dell'organo di autogoverno, senza alcuno spazio alla compartecipazione di soggetti estranei (quali, a esempio, gli esponenti dell'associazionismo giudiziario o della politica)» (S.U. n. 9733 del 2023, principio confermato dalle S.U. nn. 11305 e 26283 del 2023). La sentenza delle Sezioni Unite n. 9733 del 2023 ha altresì escluso il rilievo della «nuova disposizione normativa introdotta dall'art. 11, legge 71 del 2022, di cui all'art. 3, comma 1, lett. *l-bis*, d.lgs. 109 del 2006 perché ... si pone in rapporto di specialità non con quella di cui all'art. 2, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. 109 del 2006 ma con quella di cui all'art. 3, comma 1, lett. *i*), stesso decreto, appunto perché si tratta di due ipotesi – sostanzialmente omogenee, differenziate per oggetto (generale/speciale) – di illecito "extrafunzionale", mentre quella contestata all'incolpato è soltanto quella di cui all'art. 2, comma 1, lett. *d*), che riguarda un'ipotesi di illecito funzionale».

La fattispecie disciplinare in esame è stata ritenuta integrata dall'inserimento in provvedimenti giurisdizionali di valutazioni e giudizi personali denigratori dell'operato di altri colleghi («i provvedimenti giurisdizionali, pur costituendo la manifestazione più elevata e nobile di esercizio del potere giurisdizionale, che la Costituzione ha voluto soggetto soltanto alla legge [art. 101, comma 2], non possono mai tradursi in uno strumento per inserire indebite valutazioni o denigrazioni sull'operato dei colleghi che non siano strettamente funzionali alla motivazione dei provvedimenti stessi [...], dal momento che l'esercizio della giurisdizione non può risolversi in una sorta di "schermo" protettivo dietro il quale inserire considerazioni non necessarie o comunque inopportune, tanto più se queste contengono [...] giudizi oggettivamente denigratori), nonché dal commento dell'operato di colleghi con toni negativi, irrispettosi, sarcastici e irritanti in una chat aperta tra i magistrati appartenenti a uffici giudiziari locali gli l'operato (S.U. n. 11197 del 2023). La questione generale è quella dei

limiti della libertà di espressione del pensiero del magistrato, complessa perché è complesso il bilanciamento di detta libertà, costituzionalmente garantita, con principi di pari rango, i quali impongono che detta libertà deve esplicarsi senza compromettere affidabilità, credibilità e immagine di imparzialità della magistratura (Corte cost. sentenze nn. 100 del 1981 e 197 del 2018).

Integra, altresì, una violazione del dovere generale di correttezza specificamente sanzionato nel caso di ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria (art. 2, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 109 del 2006), la condotta del magistrato il quale chieda a un collega, giudice delle esecuzioni, di tenere conto nelle deleghe ai professionisti del nominativo di un determinato avvocato, in considerazione del rapporto professionale (di studio) tra questi e la fidanzata (all'epoca) del magistrato (S.U. n. 24307 del 2023). La sentenza ha affermato, come sostenuto da questo Ufficio fin dalla fase di merito, «la natura di mera condotta e di pericolo dell'illecito *de quo* ossia che la consumazione dello stesso si perfeziona, come nel caso di specie, con il solo fatto dell'interferenza [ed] è sufficiente l'astratta idoneità del comportamento addebitato a influire sul corretto svolgimento della decisione che il destinatario è chiamato ad assumere, avuto riguardo al modello del magistrato medio, mentre non rileva la percezione della gravità dell'interferenza da parte del medesimo destinatario né la manifestazione esterna di detta percezione a mezzo di specifici comportamenti».

Correlato a detto illecito è quello dell'art. 2, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 109 del 2006, consistente nella mancata comunicazione da parte del magistrato destinatario dell'avvenuta interferenza, ritenuto integrato, su conformi conclusioni dell'Ufficio, dal solo fatto della interferenza, non rilevando l'effettivo realizzarsi dell'evento oggetto dell'indebita richiesta (S.U. n. 24307 del 2023).

La violazione del dovere di correttezza ha costituito oggetto di valutazione anche in sede predisciplinare. Tra i casi meritevoli di segnalazione, oggetto delle massime riportate nel sito *web* dell'Ufficio, va ricordato quello – oggetto di definizione con decreto *ex art.* 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006, non opposto dal Ministro della giustizia – concernente il contenuto delle espressioni utilizzate dal pubblico ministero in un atto redatto a sostegno delle proprie deter-

minazioni processuali. Secondo l'Ufficio, le stesse assumono rilevanza disciplinare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006, quando consistano in intemperanze verbali del tutto estranee alla finalità della decisione o siano rivelatrici del perseguimento di uno scopo diverso da quello di giustizia.

Con riguardo all'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 109 del 2006, è stato ribadito il consolidato principio secondo cui la grave violazione di legge rileva non in sé, ma in relazione alla condotta deontologicamente deviante posta in essere nell'esercizio della funzione e impone, pertanto, una valutazione complessiva della vicenda e dell'atteggiamento in essa tenuto dal magistrato, al fine di verificare se il comportamento sia idoneo, siccome dovuto a inescusabile negligenza, a compromettere sia la considerazione di cui deve godere il singolo magistrato, sia il prestigio dell'ordine giudiziario (S.U. n. 2662 del 2023). Il principio è stato applicato per ritenere integrato l'illecito: dalla condotta del pubblico ministero che, pur essendo a conoscenza dell'esistenza di una causa di sospensione di diritto dalla professione del consulente (nella specie, sospensione dall'esercizio della professione sanitaria disposta ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 221 del 5 aprile 1950) da lui designato, aveva ommesso per lungo tempo di revocarlo dall'incarico (S.U. n. 2662 del 2023); dalla condotta del g.i.p. che, ricevuta la richiesta di rinvio a giudizio del pubblico ministero, provvedeva a celebrare l'udienza preliminare e all'esito redigeva un provvedimento con il quale, compilando una parte prestampata del verbale di udienza, disponeva "emettersi decreto di rinvio a giudizio dinanzi al Tribunale di (*omissis*), in composizione monocratica..."; ciò senza che a tale provvedimento facesse seguito l'emissione di decreto contenente tutte le indicazioni di cui all'art. 429 c.p.p. (S.U. n. 23529 del 2023). Con riguardo a detta fattispecie, le Sezioni Unite hanno dato altresì continuità all'orientamento secondo cui la stessa è integrata dalla condotta del pubblico ministero che non proceda all'iscrizione immediata nel registro delle notizie di reato, prescritta dall'art. 335 c.p.p., della persona a cui il reato è attribuito, trattandosi di adempimento per il quale non sussiste alcun margine di discrezionalità; costituisce, poi, apprezzamento di merito, insindacabile nel giudizio di cassazione se sorretto da motivazione congrua, stabilire se gli elementi raccolti in sede di indagine siano o meno sufficienti a imporre l'iscri-

zione del nominativo della persona, destinataria dell'indagine, nel registro medesimo (S.U. n. 24306 del 2023). Peraltro, le Sezioni Unite, con riguardo al presupposto della negligenza, nel caso sopra ricordato, concernente la lettura del dispositivo senza far previamente formulare al difensore dell'imputato le proprie conclusioni, hanno affermato che, è necessario che la stessa sia "inescusabile" e, quindi, hanno cassato con rinvio la decisione di merito, perché non aveva adeguatamente motivato in ordine alle «situazioni "stressogene" da lavoro che, secondo quanto argomentato dal suo consulente tecnico [cioè dell'incolpato], erano in rapporto di causalità efficiente con le condotte ascrittegli» (S.U. n. 24309 del 2023).

Relativamente all'illecito integrato dal reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni (art. 2, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 109 del 2006), la sentenza delle Sezioni Unite n. 8151 del 2023 ha ribadito che il più remoto orientamento secondo cui era ingiustificabile, in linea di principio, il ritardo nel deposito dei provvedimenti superiore a un anno, è stato superato dal più recente indirizzo che richiede una valutazione dei profili attinenti all'organizzazione dell'Ufficio e del lavoro individuale, per verificare se essi possano avere inciso sul mancato compimento, nei tempi stabiliti, dell'atto doverosamente richiesto al magistrato. Le Sezioni Unite hanno altresì confermato il principio enunciato dalla Sezione disciplinare secondo cui il ritardo può essere scriminato da una grave condizione di carenza organizzativa che, tuttavia, non è sufficiente a dimostrare la inesigibilità di una diversa condotta se la comparazione effettuata con le statistiche dell'altro magistrato dello stesso ufficio riveli una produttività sensibilmente superiore a quella dell'incolpato e neppure risulti che questi abbia assunto iniziative per superare la situazione di difficoltà incontrata, ad esempio informando la dirigenza del Tribunale, onde elaborare un piano di rientro o chiedendo una coassegnazione (S.U. n. 23529 del 2023).

La sentenza delle Sezioni Unite n. 2370 del 2023 ha affermato che, per configurare in capo a un magistrato, oltre alla responsabilità disciplinare, una responsabilità contabile da disservizio derivante dall'inosservanza dei termini per il deposito dei provvedimenti, occorre un *quid pluris* rispetto al mero ritardo, seppure reiterato, grave

e ingiustificato, principio condiviso da questo Ufficio, da confrontare ora con l'introduzione, da parte della legge n. 71 del 2022, della causa estintiva dell'illecito prevista dall'art. 3-ter nel caso di rispetto del piano di smaltimento adottato ai sensi dell'art. 37, comma 5-bis, del d.l. 98 del 2011.

Una delle questioni che dovrà essere affrontata in tema di illecito da ritardo è quella che richiede di stabilire – tenuto conto anche della previsione dell'art. 3-ter del d.lgs. n. 109 del 2006 (introdotto dalla legge n. 71 del 2022) – se l'adozione del piano di rientro costituisca, in sé e di per sé solo, indice della gravità e della natura ingiustificata del ritardo o se, trattandosi di soluzione organizzativa finalizzata al ripristino della regolarità (sotto il profilo dei tempi) della trattazione e definizione dei giudizi assegnati al magistrato, resta fermo il potere-dovere del Procuratore generale, in sede predisciplinare, e della Sezione disciplinare, nella fase del giudizio, di accertare la riconducibilità del ritardo alla fattispecie dell'art. 2, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 109 del 2006.

Il tema dei ritardi si colloca nel più ampio contesto della violazione del dovere di diligenza, ambito al quale va ascritto, tra gli altri, l'illecito integrato dall'omessa o apparente motivazione (art. 2, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 109 del 2006), ritenuto configurabile dalle Sezioni Unite (sentenza n. 8428 del 2023) nel caso di provvedimento di revoca della misura cautelare disposta in mancanza di una concreta verifica dell'incidenza del decorso del tempo sulla permanenza delle esigenze cautelari ed esaurentesi nel mero riferimento alla data di applicazione della misura. Importante è l'affermazione che «la mancanza della motivazione assurge a illecito disciplinare non per le sue conseguenze processuali, ma in quanto lesiva di un valore fondamentale della giurisdizione, la cui legittimazione è strettamente connessa alla trasparenza delle decisioni e alla conoscibilità delle ragioni che hanno condotto il giudice ad assumere una determinata decisione ed è attraverso la motivazione che è possibile verificare se il giudice abbia applicato la legge in conformità con l'obbligo esclusivo di soggezione a essa, posto dall'art. 101, secondo comma, Cost.».

Attiene invece al dovere di imparzialità l'obbligo di astensione del magistrato, la cui violazione è punita quale illecito dall'art. 2,

comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 109 del 2006. Le Sezioni Unite hanno dato continuità all'orientamento secondo cui la violazione del dovere di astensione costituisce, sotto il profilo oggettivo, illecito disciplinare di mera condotta, integrato dal comportamento commissivo di partecipazione a un'attività d'ufficio rispetto alla quale sussisteva l'obbligo di astensione, non occorrendo che dallo stesso derivi uno sviamento di potere o un vantaggio per sé o per il terzo del cui interesse il magistrato si sia reso indebitamente portatore. Sotto il profilo soggettivo, non richiede il dolo specifico, essendo sufficiente la consapevolezza dell'esistenza delle situazioni di fatto in presenza delle quali l'ordinamento esige l'astensione, non occorrendo dunque uno specifico intento finalizzato a favorire o danneggiare una delle parti (S.U. nn. 24038 e 28167 del 2023).

Tra le situazioni che determinano l'obbligo di astensione esaminate dalle Sezioni Unite nell'anno trascorso, nelle quali è stata accolta l'impostazione dell'Ufficio, vanno segnalate: la frequentazione del pubblico ministero con persone sottoposte a indagini, anche se avvenuta con intermittenza, posto che questi ha l'obbligo (disciplinarmente sanzionato) di astenersi ogni qual volta la sua attività possa risultare infirmata da un interesse personale o familiare, giacché l'art. 52 c.p.p., che ne prevede la facoltà di astensione per gravi ragioni di convenienza, va interpretato alla luce dell'art. 323 c.p., ove la ricorrenza di "un interesse proprio o di un prossimo congiunto" è posta a base del dovere generale di astensione, in coerenza con il principio d'imparzialità dei pubblici ufficiali *ex art. 97 Cost.*, occorrendo, altresì, equiparare il trattamento del magistrato del pubblico ministero – il cui statuto costituzionale partecipa dell'indipendenza del giudice – al trattamento del giudice penale, obbligato ad astenersi per gravi ragioni di convenienza ai sensi dell'art. 36 c.p.p. (sentenza n. 24038 del 2023); la nomina, quali legali delle procedure fallimentari, di soggetti sentimentalmente legati al giudice delegato, nonché lo svolgimento dell'incarico di curatore fallimentare da parte di professionista che abbia o abbia avuto una relazione sentimentale con l'incolpato, a nulla rilevando che questa sia iniziata successivamente al conferimento dell'incarico, in quanto il dovere di astensione sussiste anche con riferimento alle attività connesse a quelle più propriamente giurisdizionali, come quella di vigilanza sull'operato del curatore (S.U. n. 28167 del 2023).

L'omessa astensione costituisce violazione non di rado dedotta negli esposti. Nell'anno 2023 la configurabilità dell'illecito è stata esclusa in provvedimenti di archiviazione, non opposti dal Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 109 del 2006, tra l'altro nei seguenti casi (oggetto di massime pubblicate nel sito *web* dell'Ufficio): delle relazioni personali del magistrato, in presenza di situazioni obiettivamente non suscettibili di far ipotizzare che la sua condotta possa essere ispirata a fini diversi da quelli dell'istituto e al soddisfacimento di interessi personali; del giudice penale e del difensore, qualora siano figli di cugini, dato che, ai sensi degli artt. 36, comma 1, c.p.p. e dell'art. 307, comma 4, c.p., non possono ritenersi «prossimi congiunti», restando tuttavia fermo l'obbligo di astensione, nel caso di intensità di rapporti e di frequentazioni con il difensore, sussistendo in esso le ragioni di grave convenienza che lo fondano (art. 36, lettera *h*), c.p.p.); nel caso di trattazione da parte del giudice di una controversia civile in cui sia parte un appartenente al personale amministrativo di un diverso ufficio giudiziario presso il quale, in epoca risalente, abbia collaborato in modo non continuativo con il magistrato, quando non sia insorto un rapporto di amicizia o di frequentazione; nel caso di trattazione, in precedenza, da parte del magistrato, di controversie analoghe; nel caso del componente del collegio civile di appello che abbia, in primo grado, conosciuto e trattato la controversia in veste di giudice relatore nell'ambito del relativo procedimento cautelare.

In ordine al dovere di riservatezza, oggetto dell'art. 2, comma 1, lettera *u*), del d.lgs. n. 109 del 2006, le Sezioni Unite hanno ribadito che il dovere di segretezza è escluso soltanto se la notizia di ufficio sia divenuta, per causa non imputabile al magistrato, di dominio pubblico. Situazione, questa, non integrata dalla precedente pubblicazione della notizia su due quotidiani di diffusione nazionale, perché, da un lato, ciò non equivale a rendere di dominio pubblico assoluto la notizia; dall'altro, la rivelazione del pubblico ufficiale conferisce un *quid pluris* alla conoscenza di essa, attribuendole una particolare pregnanza qualificativa di credibilità (S.U. n. 9712 del 2023).

Relativamente agli illeciti extra funzionali, le Sezioni Unite, su conformi conclusioni dell'Ufficio, hanno ritenuto integrato l'illecito dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006 in presenza

di un uso strumentale della qualità di magistrato, posto in essere al di fuori dell'esercizio delle funzioni, allo scopo di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri, con la precisazione che non costituisce elemento costitutivo dell'illecito la circostanza che il vantaggio ottenuto sia di rilevante entità, essendo altresì sufficiente, secondo un principio costantemente affermato, la spendita implicita della qualifica per ottenere prestazioni gratuite anche *una tantum* (nella specie, il vantaggio era consistito nell'uso gratuito e del tutto occasionale di un gommone nautico, benché l'incolpato avesse personalmente provveduto al rifornimento del carburante (S.U. n. 21368 del 2023).

Le frequentazioni costituenti illecito disciplinare ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 109 del 2006, hanno costituito oggetto della sentenza delle Sezioni Unite n. 24038 del 2023, la quale, accogliendo la tesi dell'Ufficio, ha affermato che, ai fini dell'integrazione di detta fattispecie, è necessario, «sotto il profilo oggettivo, che la frequentazione di persona sottoposta a procedimento penale trattato dal magistrato sia caratterizzata da una regolarità di rapporti tale da appannare l'immagine di quest'ultimo, suscitando sospetti sulla sua imparzialità nell'esercizio delle funzioni», essendo sufficiente, sotto il profilo soggettivo, che «la conoscenza della situazione in cui si trova la persona frequentata accompagni la condotta o anche solo un suo segmento, ossia che al magistrato risulti la predetta condizione quando frequenta, o continua a frequentare, quella certa persona, non essendo necessario che la consapevolezza preceda la frequentazione».

L'assunzione di incarichi extragiudiziari senza la prescritta autorizzazione del CSM è stata ritenuta integrata dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 24048 del 2023 in un caso di mancata autorizzazione per l'espletamento dell'incarico di “coordinatore dei corsi”, ben diversa dall'attività propria di un comitato scientifico e diversa anche da quella del “Comitato di Indirizzo” (S.U. n. 24048 del 2023, che ha cassato la sentenza della Sezione disciplinare soltanto nella parte in cui non aveva congruamente motivato l'applicabilità dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006).

In ordine al regime sanzionatorio, è stata data continuità al principio secondo cui «la scelta della sanzione da applicare dev'essere effettuata sulla base del fondamentale criterio della proporzionalità,



intesa come adeguatezza alla concreta fattispecie disciplinare ed espressione della razionalità che fonda il principio di eguaglianza, e, quindi, con specifico riferimento a tutte le circostanze del caso concreto: a tal fine, devono costituire oggetto di valutazione la gravità dei fatti in rapporto alla loro portata oggettiva, la natura e l'intensità dell'elemento psicologico del comportamento contestato, unitamente ai motivi che l'hanno ispirato, nonché la personalità dell'incolpato, soprattutto in relazione alla sua pregressa attività professionale e agli eventuali precedenti disciplinari, e alle ripercussioni del fatto addebitato sulla stima del magistrato, sul prestigio della funzione esercitata e sulla fiducia del pubblico nell'istituzione» (S.U. n. 28263 del 2023), con la precisazione che «l'irrogazione della sanzione disciplinare in una misura prossima a quella massima richiede una specifica e dettagliata motivazione» (S.U. n. 8034 del 2023).

Di rilievo la puntualizzazione da parte delle Sezioni Unite, con la sentenza n. 9712 del 2023, che l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, «nello stabilire che la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura – nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonimento e dalla rimozione – possa discrezionalmente disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio, deve essere interpretato nel senso di prevedere entrambe le misure, senza escluderne il cumulo. *Ratio* della norma non è quella di sanzionare ulteriormente il magistrato, ma di impedire che il contesto ambientale in cui esso opera, rispetto al quale sono rilevanti sia la sede che le funzioni svolte, determini ulteriori violazioni disciplinari lesive del buon andamento della giustizia, tutelando, pertanto, un interesse pubblico riconducibile all'art. 97 Cost. e all'intero titolo IV della Costituzione».

Relativamente alla speciale causa di non punibilità per scarsa rilevanza dell'illecito disciplinare (art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006), è sufficiente ricordare che, secondo il giudice di legittimità, la stessa costituisce applicazione del principio di proporzione, come conseguenza del principio di eguaglianza, che postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto. La considerazione della particolare rilevanza delle sanzioni disciplinari, benché non equiparabili a quelle penali, esigono di applicarle nell'osservanza (e in applicazione) della garanzia di proporzionalità (ordinanza S.U. n. 26693 del 2023). Il richiamato art.

3-bis dà appunto applicazione, nel sistema disciplinare, al criterio del “minimo mezzo” o della “stretta necessità” in sintonia con i principi di offensività e di proporzionalità elaborati dalla Corte costituzionale e dalla Corte EDU, utili per individuare, giovandosi di una previsione che assicura una adeguata flessibilità, la decisione più ragionevole, e, quindi, la migliore risposta dell’ordinamento alla singola fattispecie secondo un criterio di razionalità pratica di idoneità lesiva. Dunque, hanno ribadito le Sezioni Unite, la valutazione della scarsa rilevanza deve avvenire valutando anzitutto che la lesione del bene giuridico tutelato direttamente dalla norma che prevede la fattispecie disciplinare non sia stata grave; soltanto se tale operazione dia esito positivo occorre poi valutare se la condotta abbia comportato effetti di scarsa rilevanza sull’immagine del magistrato, restando tuttavia escluso che lo *strepitus fori* funga da causa obiettiva di punibilità e sia suscettibile di operare in maniera distonica dal principio cardine del sistema, che è, appunto, quello di offensività (S.U. n. 26662 del 2023; v. anche S.U. n. 11305 del 2023). Di rilievo sono, quindi, le sentenze che hanno proceduto a individuare il bene giuridico specifico tutelato da alcune fattispecie (S.U. nn. 11305 e 26283 del 2023, con riguardo all’illecito dell’art. 2, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 109 del 2006; S.U. n. 24038 del 2023, in relazione agli illeciti degli artt. 2, comma 1, lettera c) – per il quale v. anche S.U. n. 21368 del 2023 –, e 3, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 109 del 2006; S.U. n. 24048 del 2023, con riguardo all’art. 3, comma 1, lettera c), di detto atto).

## 6.2. *Questioni di natura procedimentale e processuale*

Questione generale, e preliminare, che viene spesso in rilievo è quella della disciplina regolatrice del procedimento disciplinare, determinata dalle previsioni degli artt. 16, comma 2, 18, comma 4 e 24, del d.lgs. n. 109 del 2006. Le Sezioni Unite civili hanno interpretato la clausola di compatibilità contenuta in dette disposizioni, dando continuità nell’anno da poco decorso al principio secondo cui i richiami del codice di procedura penale contenuti in dette disposizioni vanno interpretati restrittivamente e sempre che sussista compatibilità con le particolari caratteristiche del giudizio disciplinare, dovendo per il resto ritenersi applicabile la disciplina dettata dal codice di

procedura civile (S.U. nn. 7768, 9733, 11305, 24048 e 28263 del 2023). Il principio rinviene la sua *ratio* nell'attinenza della materia disciplinare al rapporto di servizio e nella strumentalità del relativo procedimento all'accertamento di un illecito e all'applicazione di sanzioni che incidono su tale rapporto, estranee alla materia penale (come affermato nell'anno 2023 dalle pronunce riportate nel precedente paragrafo), nonché nell'essere lo stesso marcatamente orientato all'accertamento dell'effettiva sussistenza dell'addebito disciplinare (S.U. n. 11305 del 2023).

L'interpretazione restrittiva della c.d. clausola di compatibilità ha fondato la conferma del principio secondo cui la disciplina dell'astensione e della ricusazione applicabile ai giudici della Sezione disciplinare del CSM è esclusivamente quella prevista dal codice di procedura civile, non dal codice di rito penale (S.U. n. 24048 del 2023), non in contrasto con la CEDU – in particolare con il principio enunciato dalla Corte EDU nella sentenza della Corte di Strasburgo del 9 luglio 2013, *Di Giovanni c. Italia* – rientrando nell'ambito di un ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa la diversa conformazione della disciplina degli stessi istituti (per l'appunto, quelli dell'astensione e della ricusazione) in processi differenti (quello penale e quello civile, quest'ultimo fondato sull'impulso paritario delle parti), allorché sia comunque assicurato – come lo è nella disciplina di entrambi i giudizi – “quel “minimo” di garanzie ragionevolmente idonee allo scopo” che riguardano il presidio fondamentale stabilite dalla Costituzione e dalla CEDU (S.U. n. 24048 del 2023).

Nel corso dell'anno, in alcuni giudizi disciplinari, è stata prospettata la possibilità di applicare le regole del codice di procedura penale che disciplinano l'assunzione e la valutazione delle dichiarazioni rese da persone imputate in procedimenti connessi o di reati collegati. La posizione dell'Ufficio è stata costantemente nel senso di dare continuità ai principi affermati dalle Sezioni Unite secondo cui resta esclusa l'applicabilità di tali norme, «trattandosi di disposizioni riferibili esclusivamente ai rapporti tra procedimenti penali, le cui specifiche finalità giustificano limitazioni all'acquisizione della prova in deroga al principio fondamentale di ricerca della verità materiale» (S.U. n. 34992 del 2022, cui si è allineata S.U. n. 28263 del 2023, la

quale ha altresì escluso l'applicabilità dell'art. 246 c.p.c. «sull'incapacità a testimoniare, perché la disposizione è riferita alla titolarità di un interesse idoneo a legittimare la partecipazione del teste al giudizio e, dunque, incompatibile col procedimento disciplinare, in cui non è ammesso l'intervento di soggetti diversi dall'incolpato e dal Procuratore generale», precisando che «la pendenza di un giudizio civile di risarcimento, promosso dall'incolpato nei confronti di giornalisti, per i danni derivanti dalla pubblicazione di notizie di stampa riguardanti la vicenda disciplinare non determina l'esclusione della capacità di testimoniare dei convenuti, con la conseguenza che il possibile condizionamento dell'accertamento in sede disciplinare derivante dalla causa civile può rilevare, esclusivamente, sotto il profilo della attendibilità dei testimoni»).

La collocazione non-penale del procedimento disciplinare nel suo complesso – da cui la “stretta” applicazione degli art. 16 e 18 del d.lgs. n. 109 del 2006 – ha permesso di dissipare ogni dubbio in ordine alla inapplicabilità di regole proprie del processo penale in tema di intercettazioni acquisite in distinto procedimento penale, con riguardo al limite “interno” al rito penale posto dall'art. 270 c.p.p., ribadito dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 7768 del 2023.

Le Sezioni Unite, nell'anno da poco decorso, hanno altresì confermato il principio secondo cui i messaggi *whatsapp* o *sms* contenuti nella memoria di un telefono cellulare (sottoposto a sequestro) sono da considerarsi documenti in senso “statico” e non “dinamico”, che differiscono dalle intercettazioni – consistenti in captazione, da parte di un terzo, dei colloqui intercorrenti tra due o più persone – e dalla “corrispondenza” in senso proprio, oltre alla non applicazione a tali fonti probatorie della disciplina di cui all'art. 254 c.p.p. (S.U. nn. 11305, 9733, 1163 del 2023; implicitamente, S.U. nn. 26283 e 24048 del 2023).

Si pone peraltro la questione della tenuta di tali principi a seguito della recente evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, della Corte costituzionale e della stessa Corte di cassazione penale. La prima, con la sentenza del 7 settembre 2023 resa nella causa C-162/22, ha affermato il seguente principio: «l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e

del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, letto alla luce degli articoli 7, 8 e 11 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che dati personali relativi a comunicazioni elettroniche che sono stati conservati, in applicazione di una misura legislativa adottata ai sensi di tale disposizione, dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica e che sono stati successivamente messi a disposizione, in applicazione della medesima misura, delle autorità competenti a fini di lotta alla criminalità grave possano essere utilizzati nell'ambito di indagini per condotte illecite di natura corruttiva». È dubbio se tale pronuncia, relativa all'uso c.d. "secondario" dei dati conservati dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, faccia riferimento solo al processo penale, ovvero anche al loro successivo uso in un procedimento disciplinare, nonché riguardi le intercettazioni telefoniche.

A sua volta, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 170 del 2023, accogliendo il conflitto di attribuzione proposto dal Senato nei confronti di una Procura della Repubblica, ha dichiarato che quest'ultima non poteva acquisire, senza preventiva autorizzazione del Senato, messaggi di posta elettronica e *whatsapp* del parlamentare, o a lui diretti, conservati in dispositivi elettronici appartenenti a terzi, oggetto di provvedimenti di sequestro nell'ambito di un procedimento penale a carico dello stesso parlamentare e di terzi. In ordine a tale pronuncia si richiama qui quanto già riferito al par. 6.5 del presente Intervento con riferimento al Servizio penale.

Le Sezioni Unite hanno poi deciso, tra le altre, le seguenti questioni di cui è opportuno dare conto:

- parti uniche e necessarie del giudizio di impugnazione delle decisioni disciplinari dinanzi alle Sezioni Unite, ha ribadito la sentenza n. 28167 del 2023, sono l'incolpato, il Ministro della giustizia (non il Ministero della giustizia) e il Procuratore generale presso la Suprema Corte;

- il sindacato spettante alle Sezioni Unite in ordine alle decisioni adottate dalla Sezione disciplinare del CSM, è stato riaffermato, è limitato al controllo della congruità, adeguatezza e logicità della motivazione, restando preclusa la rilettura degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione impugnata e l'autonoma adozione di nuovi e diversi parametri di ricostruzione e valutazione dei fatti (S.U. nn. 26263, 24307, 25364, 23529, 9712 e 1163 del 2023). Con riguardo, in particolare, al vizio di manifesta illogicità della sentenza disciplinare, il giudizio di legittimità va fatto con riferimento alla coordinazione delle proposizioni e dei passaggi attraverso i quali si sviluppa il tessuto argomentativo della decisione impugnata, senza che la Corte possa spingersi a verificare se gli esiti dell'interpretazione delle prove siano realmente rispondenti alle acquisizioni probatorie emergenti dagli atti del processo: e cioè, anche in sede disciplinare, per il tramite dell'applicazione dell'art. 606, comma 1, lettera e), c.p.p., spettando alla Corte verificare se il giudice di merito abbia esaminato gli elementi e le deduzioni posti a sua disposizione e abbia fatto corretto uso di regole logiche, massime d'esperienza e criteri legali di valutazione, sì da offrire razionale spiegazione dell'opzione decisionale fatta rispetto alle diverse tesi difensive (S.U. n. 24401 del 2023). Il vizio di motivazione omessa o insufficiente è stato dunque ritenuto sussistente qualora dal ragionamento del giudice di merito, come risultante dalla sentenza impugnata, emerga la totale obliterazione di elementi che potrebbero condurre a una diversa decisione, ovvero quando sia evincibile l'obiettiva carenza, nel complesso della medesima sentenza, del procedimento logico che lo ha indotto, sulla base degli elementi acquisiti, al suo convincimento (S.U. n. 24309 del 2023). In riferimento al dovere motivazionale nel giudizio di rinvio, le Sezioni Unite hanno affermato che la Corte di cassazione risolve una questione di diritto anche quando giudica sull'adempimento di detto dovere di motivazione, sicché il giudice di rinvio, pur conservando la libertà di decisione mediante un'autonoma valutazione delle risultanze probatorie relative al punto annullato, è tenuto a giustificare il proprio convincimento secondo lo schema implicitamente o esplicitamente enunciato

nella sentenza di annullamento, restando in tal modo vincolato a una determinata valutazione delle risultanze processuali (S.U. n. 24306 del 2023). Nondimeno, il giudice di rinvio non è vincolato né condizionato da eventuali valutazioni in fatto formulate dalla Corte di cassazione con la sentenza rescindente, spettando soltanto a lui il compito di ricostruire i dati di fatto risultanti dalle emergenze processuali e di apprezzare il significato e il valore delle relative fonti di prova (S.U. n. 8147 del 2023);

- relativamente ai caratteri e alla modalità della contestazione, le Sezioni Unite, nel solco degli orientamenti consolidati, hanno affermato che: non sussiste la nullità della contestazione disciplinare per incertezza assoluta sul fatto addebitato, quando i fatti siano indicati in modo tale che l'interessato ne abbia immediata e compiuta conoscenza, giacché, ai fini dell'invalidità, ciò che rileva è la compressione del diritto di difesa dell'incolpato, quale conseguenza di una insufficiente specificazione della condotta, ed è onere di questi puntualizzare e dimostrare il pregiudizio subito a causa della mancata specificazione delle disposizioni normative di riferimento (S.U. n. 9712 del 2023); il principio di correlazione tra l'addebito contestato e la sentenza è violato soltanto nel caso in cui venga operata una trasformazione o una sostituzione degli elementi costitutivi dell'addebito, non anche quando gli elementi essenziali della contestazione formale restino immutati nel passaggio dalla stessa all'accertamento dell'illecito, variando solo elementi secondari e di contorno, oppure quando ai primi si aggiungano altri elementi sui quali l'incolpato abbia avuto comunque modo di difendersi nel procedimento (S.U. nn. 23529, 28263, 24038, 24035 e 9504 del 2023). Dunque, la Sezione disciplinare può dare al fatto contestato una diversa definizione giuridica, purché vi sia un 'rapporto di continenza' o di 'correlazione' tra il fatto 'contestato' nel capo d'incolpazione e quello 'ritenuto' nel provvedimento, nel senso che gli elementi costituenti il fatto ritenuto siano tutti inclusi tra gli elementi costituenti il fatto contestato e, quindi, non sia configurabile la violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza (S.U. n. 7768 del 2023);

- sul rapporto tra giudicato penale e giudizio disciplinare, secondo le Sezioni Unite, «le uniche decisioni penali totalmente vincolanti per il giudice disciplinare sono quelle pronunciate con le formule “il fatto non sussiste” e “l’imputato non lo ha commesso”, sempreché, da un lato, vi sia perfetta e completa coincidenza tra i fatti contestati nelle due sedi e, d’altro canto, la sussistenza del fatto reato o la sua attribuzione all’imputato siano state escluse con riferimento a tutti gli elementi materiali rilevanti sul piano disciplinare» (S.U. n. 22428 del 2023);

In tema di misure cautelari, le Sezioni Unite hanno affermato, accogliendo la tesi dell’Ufficio, che la sospensione facoltativa può essere disposta anche prima dell’inizio del procedimento disciplinare, onde non rileva che alcuni dei comportamenti ascritti non siano stati contestati dai titolari dell’azione disciplinare, ma non è possibile prescindere dalle ulteriori garanzie previste dal primo comma dell’art. 22 e dal successivo secondo comma (S.U. n. 24035 del 2023).

Quanto alle questioni decise dalla Sezione disciplinare, ma non ancora interessate da pronunce delle Sezioni Unite, vanno segnalate due decisioni in tema di rispetto dei termini di decadenza previsti dall’articolo 15 del d.lgs. n. 109 del 2006, rispettivamente al comma 1, per l’esercizio dell’azione disciplinare (un anno dall’acquisizione di una notizia circostanziata di illecito), e al comma 2, per la formulazione delle richieste conclusive delle indagini disciplinari previste dall’articolo 17, comma 2 (anni due dall’esercizio dell’azione disciplinare).

Quanto alla prima, la Sezione disciplinare, con sentenza n. 83 del 2023, ha esaminato il caso in cui questo Ufficio, dopo aver ricevuto atti di denunce penali rivolte contro un magistrato, aveva prima sospeso il procedimento predisciplinare, stante la pendenza del procedimento penale, per poi revocare la sospensione e archiviare il procedimento predisciplinare, ridimensionando le accuse, riconducendole a un mero conflitto interpretativo. In seguito, altra autorità inquirente, cui erano stati trasmessi gli atti *ex art. 11 c.p.p.*, aveva esercitato l’azione penale per calunnia nei confronti del magistrato originario destinatario delle denunce e nell’anno della notizia dell’esercizio dell’azione penale era stata esercitata l’azione disciplinare. La tesi dell’incolpato era che il



potere di iniziativa disciplinare si fosse ormai consumato a fronte della disposta archiviazione; e che il termine annuale fosse ormai decorso, coincidendo il *dies a quo* nella data in cui la Procura generale aveva ricevuto gli atti delle prime denunce. La Sezione disciplinare del CSM ha escluso sia la violazione del *ne bis in idem* che la decadenza annuale: quanto al primo profilo, qualificando il successivo esercizio dell'azione penale come un *aliquid novi* che escludeva l'identità del fatto rispetto a quello oggetto dell'originario procedimento predisciplinare archiviato; quanto al secondo profilo, facendo decorrere il termine annuale dalla prima archiviazione, ma rilevando la sospensione di tale termine *ex* art. 15, comma 8, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006 a fronte dell'esercizio dell'azione penale.

Relativamente al termine biennale dell'esercizio dell'azione disciplinare per la formulazione delle richieste conclusive delle indagini previste dall'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 2006, in un procedimento avanti alla Sezione disciplinare si è posta la questione se, dichiarata la nullità dell'incolpazione con restituzione degli atti a questo Ufficio, il predetto termine debba sempre computarsi dall'inizio del procedimento, senza esclusione del periodo di pendenza avanti al giudice disciplinare, come dedotto dalla difesa dell'incolpato, ovvero resti sospeso dal momento della formulazione delle richieste di cui all'articolo 17, comma 2, riprendendo a decorrere dall'eventuale restituzione degli atti da parte della Sezione disciplinare, tesi questa sostenuta da questo Ufficio e accolta con ordinanza del 20 luglio 2023.

Vanno infine ricordate due rilevanti modifiche da parte del d.lgs. n. 150 del 2022 sulle quali la giurisprudenza avrà modo di pronunciarsi nel corso del 2024. La prima riguarda le modifiche all'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. nella parte in cui prevede, tra l'altro, l'inefficacia e l'inutilizzabilità a fini di prova nei giudizi disciplinari, nonché la mancata produzione di effetti, se non sono applicate pene accessorie, delle disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, c.p.p. alla sentenza di condanna. Il mancato intervento sull'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006, secondo il quale la sentenza irrevocabile prevista dall'art. 444 c.p.p. "ha autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso", pone la questione

se lo stesso abbia natura speciale (come sia pur sinteticamente accennato nell'Intervento dello scorso anno), o se la novella lo abbia tacitamente abrogato. Il secondo istituto con il quale la giurisprudenza sarà chiamata a confrontarsi è quello della riabilitazione prevista dall'art. 25-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, di nuova introduzione. Non sembra in dubbio il carattere giurisdizionale della procedura, avendo la medesima connotazione la sentenza che irroga la sanzione, con la conseguenza che la caducazione dei suoi effetti non può che essere frutto di un atto e di un procedimento di identica natura (risulta infatti già fissata la trattazione di diversi ricorsi per riabilitazione in udienze avanti alla Sezione disciplinare nei primi mesi del 2024). I tempi e modi del procedimento devono essere, peraltro, ancora definiti dal Consiglio Superiore della Magistratura, come previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 25-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006.

## 7. Le persistenti criticità

In occasione dell'Intervento del 2022 si era evidenziata la necessità di approfondire l'eventualità di modifiche del d.lgs. n. 109 del 2006.

Si era innanzitutto sottolineata l'esigenza di rafforzare il potere di accertamento nella fase predisciplinare. In primo luogo, si rappresentava la possibilità di prevedere che la nullità degli atti di indagine non preceduti dalla comunicazione all'inculpato, prevista dall'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, riguardi soltanto quelli svolti successivamente all'esercizio dell'azione disciplinare, non anche nella fase predisciplinare. Prospettazione che faceva seguito a quanto rappresentato nell'Intervento dell'anno 2021 nella parte in cui si osservava come l'estensione degli atti praticabili nella fase delle sommarie indagini predisciplinari fosse coerente con la natura giurisdizionale anche di tale fase. Pertanto, pur tenendo sempre conto dell'indirizzo della giurisprudenza di legittimità che interpreta il richiamo alle regole del procedimento penale in maniera tendenzialmente restrittiva, in ragione del limite di compatibilità posto dalla legge (da ultimo, S.U. n. 9390 del 2021 e n. 18303 del 2020), si era prospettata la possibilità che, in fase predisciplinare, si dia corso da parte della Procura generale

a indagini e accertamenti che non siano limitati alla mera acquisizione documentale, attraverso l'esercizio dell'attività mediata dagli uffici territoriali – Presidenti delle Corti d'appello e Procuratori generali dei relativi distretti – che sono titolari del potere generale di “sorveglianza” sul personale di magistratura, in base agli artt. 14 e 16 del R.d.lgs. n. 511 del 1946.

Una risposta affermativa in questo senso – si osservava – è legittimata in via di principio dalla natura giustiziale del procedimento in fase predisdisciplinare e appare una conclusione, sistematicamente corretta, in grado di rendere più efficace il filtro nella fase di deliberazione predisdisciplinare.

Nell'Intervento del 2022 è stata altresì approfondita l'eventualità dell'ampliamento dei destinatari del decreto di archiviazione, stabilendo il potere del Procuratore generale di inoltrarlo – ferma la prevista comunicazione al Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 16, comma 5 *bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 – al Consiglio Superiore della Magistratura qualora, all'esito della fase predisdisciplinare, siano rimasti esclusi gli elementi costitutivi di uno degli illeciti tipizzati (ovvero sia stata accertata la scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-*bis* di tale atto normativo), ma siano stati accertati elementi di eventuali condotte ipoteticamente rilevanti ai fini delle valutazioni riservate al Consiglio Superiore della Magistratura in ambito diverso da quello disciplinare. Nondimeno, è opportuno osservare che una tale trasmissione potrebbe comunque dare luogo a una valutazione del CSM sulla determinazione del Procuratore generale di non esercitare l'azione, da ritenersi estranea al sistema. Al riguardo, va infatti ricordato che la Commissione *Paladin* aveva dato conto della considerazione con cui il Presidente della Repubblica Sandro Pertini, pronunciandosi sul caso di un'azione in corso (in una lettera inviata al vicepresidente del CSM il 22 marzo 1984), aveva, «con pieno fondamento», negato che il Consiglio Superiore «possa debordare “da organo di autogoverno dei giudici in organo di censura preventiva sull'esercizio dell'azione disciplinare”, tanto da farsi “veicolo di interferenze sull'esercizio della funzione giurisdizionale», ovvero, può aggiungersi, di non esercitarla, esito e rischio immanenti all'ipotizzato ampliamento del novero dei destinatari del decreto di archiviazione.

Si era poi evidenziata, come criticità più rilevante, l'incompletezza del catalogo degli illeciti disciplinari, quale conseguenza del principio di tipizzazione, che ha infatti reso concreto il rischio di impunità di condotte non rientranti in alcune delle fattispecie tassativamente descritte e che tuttavia possono ledere il bene giuridico dalle stesse tutelato. Lacuna alla quale non sopperisce l'elencazione dei doveri contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006 che, come affermato dalle Sezioni Unite (n. 6827 del 2014), ha una «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole “pedagogica”) e deontologica».

Allo scopo di porre rimedio all'indicata criticità del sistema, si evidenziava l'opportunità di valutare il ripristino delle clausole abrogate dalla legge n. 269 del 2006, con il correttivo dell'introduzione di una più compiuta identificazione del bene giuridico protetto (la «credibilità della funzione» e la «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria», come rimarcato dalla Corte costituzionale nella sentenza 8 giugno 1981, n. 100), per scongiurare una surrettizia restaurazione del previgente sistema dell'illecito atipico.

In alternativa, si prospettava:

- quanto agli illeciti funzionali, di integrare l'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 109 del 2006, inserendo, dopo la previsione secondo cui costituiscono illecito disciplinare, «a) fatto salvo quanto previsto dalle lettere *b*) e *c*)», i comportamenti che, violando i doveri di cui all'articolo 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio a una delle parti», la seguente formula: «ovvero ledono gravemente il prestigio dell'ordine giudiziario»; formula questa che, nel nuovo assetto tipizzato, non potrebbe di certo essere intesa in contraddizione con lo stesso assetto, cioè quale ritorno a una surrettizia impostazione atipica, bensì troverebbe concretizzazione e limite di applicazione alla luce, innanzitutto, del sinonimo concetto – di “prestigio” dell'ordine – quale definito da tempo sul piano dell'interpretazione costituzionale, nell'aggancio a quella “dignità” dell'Ordine giudiziario che ne consente la definizione rispettosa del principio di legalità formale, quale fiducia dei cittadini, credibilità della funzione (Corte cost., n. 100 del 1981); poi anche in base all'ampia elaborazione resa sulla corrispondente nozione soggettiva di “immagine” sottesa all'art. 3-*bis* del d.lgs.

n. 109 del 2006, che, a sua volta, esprime l'esigenza di tenere sempre conto della lesione del bene giuridico della credibilità della giurisdizione, che si intesta al singolo appartenente, nella sua dimensione concreta;

- ancora quanto agli illeciti funzionali, di rafforzare la tutela del dovere di riserbo, modificando l'art. 2, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 109 del 2006 con un testo, in cui sono *evidenziate con enfasi* le eventuali integrazioni, «v) pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino i soggetti coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria, quando sono idonee a ledere indebitamente diritti altrui o *a compromettere i valori della dignità della persona e l'immagine di imparzialità del magistrato*, nonché la violazione del divieto e del precetto di cui all'articolo 5, commi 2 e 5, del decreto-legislativo 20 febbraio 2006, n. 106»;
- quanto agli illeciti extrafunzionali, di integrare la prima parte dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 109 del 2006, inserendo l'inciso evidenziato dall'enfasi, «e l'ottenere, direttamente o indirettamente, *per sé stesso o per altri*, prestiti o agevolazioni [...]» e di modificare, con le parti evidenziate dall'enfasi, l'art. 3, comma 1, lettera h, di tale atto normativo («h) l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici *ovvero a movimenti organizzati, in vista della candidatura a competizioni elettorali, se anteriore alla data di richiesta del collocamento in aspettativa*, oppure il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato»). Annotazioni, queste, in linea con le considerazioni del compianto Procuratore generale Ciani in occasione dell'Intervento del 2014, il quale, nel sottolineare l'incompletezza del quadro degli illeciti disciplinari, parlò di “tipizzazione imperfetta” nell'ambito degli illeciti extra-funzionali, rappresentando due punti su cui intervenire.

In primo luogo, evidenziò l'esigenza di porre «rimedio alla mancanza di un esplicito collegamento tra i doveri funzionali e il comportamento della vita privata, sì da raggiungere un equilibrio tra tutela dei

diritti del magistrato-cittadino (manifestazione del pensiero, libertà di azione e di relazione e cura degli interessi personali) e garanzia dell'imparzialità e dell'indipendenza anche nell'agire sociale", osservando come «il contrasto tra i due profili risulta evidente in tema di esternazioni extrafunzionali, che possono avere contenuto politico o consistere nel dichiarare pubblicamente ragioni e bontà delle iniziative di indagine o delle decisioni adottate nell'ambito del procedimento del quale il magistrato sia assegnatario. L'impossibilità di inquadrare tali condotte in uno degli illeciti tipici stride con le ricadute che può avere sull'immagine del magistrato l'esercizio del diritto di manifestazione del pensiero con modalità non in linea col dovere di riserbo, specie dopo l'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo secondo cui ai magistrati è imposta la "massima discrezione", che deve indurre gli stessi "a non utilizzare la stampa, neanche per rispondere alle provocazioni" (Corte EDU, Sezione seconda, 9 luglio 2013, Di Giovanni c. Italia). Questa asimmetria tra prescrizione generale di *riserbo* (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006) e assenza di prescrizioni limitative delle esternazioni in ambito extrafunzionale può ingenerare il dubbio che le funzioni esercitate possano essere condizionate dalle opinioni espresse come privato, come tali compromissive della immagine di imparzialità e terzietà. Sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto ad assicurare il bilanciamento tra la tutela dell'imparzialità e dell'indipendenza e il diritto alla libera espressione del pensiero, per stabilire se l'esternazione abbia rappresentato esplicitazione della libertà, ovvero abuso, in quanto idonea – per contenuto, modi e tempi – a compromettere la fiducia nei suddetti valori fondanti della giurisdizione e, di riflesso, il prestigio dell'Ordine giudiziario. Rimettendosi alla sola capacità di indifferenza o resistenza del magistrato alle pressioni mediatiche, si rischia di legittimare prassi di *autotutela preventiva* di una parte processuale (pur imparziale), in qualche modo speculari a quegli atteggiamenti di difesa *dal processo* e non *nel processo* emersi nelle cronache giudiziarie degli ultimi anni, più volte stigmatizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura».

Il secondo punto sul quale furono rappresentate esigenze di opportune modifiche fu quello delle frequentazioni illecite (art. 3, lettera b), del decreto-legislativo), in quanto «la riferibilità del concetto a relazioni non occasionali comporta l'esclusione della rilevanza di situa-

zioni in cui il magistrato abbia consapevolmente incontrato, in unica occasione, le persone indicate nella norma, con modalità tali da ledere l'immagine di imparzialità, di correttezza e di indipendenza (a esempio nel caso di un unico, consapevole incontro pubblico)». Analogamente – si osservò nel 2014 – «tale immagine può essere compromessa in caso di frequentazione di persone non rientranti nelle predette categorie, svolta con modalità inopportune (a esempio con persona notoriamente indagata dall'ufficio di appartenenza del magistrato). Anche per tale illecito sarebbe opportuno l'inserimento di una specifica norma, che consenta al giudice disciplinare di operare il bilanciamento tra l'interesse (di natura pubblicistica) all'imparzialità e all'indipendenza del magistrato e il suo diritto di libertà nelle relazioni private».

Quanto infine alle sanzioni disciplinari, l'Intervento del 2022 prospettava una riflessione sull'opportunità di introdurre una ulteriore, consistente nel trasferimento a funzioni amministrative al Ministero della giustizia, ovvero ad altra amministrazione, conservando *ad personam* il trattamento stipendiale. Le ragioni a favore di tale previsione venivano spiegate con la considerazione che la specificità dei requisiti richiesti per l'esercizio delle funzioni giudiziarie non comporta, qualora se ne accerti il venire meno, che per ciò solo non sussistano quelli richiesti, in linea generale, per lo svolgimento di un pubblico impiego. La gravità delle conseguenze della rimozione (che determina l'espulsione del magistrato dal circuito lavorativo anche quando, per ragioni anagrafiche, risulta ardua una ricollocazione e il conseguente reperimento dei mezzi di sostentamento per sé e per la sua famiglia) – si osservava – «fa sì che, da un canto, la stessa deve essere limitata, come oggi accade, ai casi particolarmente gravi, in cui l'illecito abbia compromesso irrimediabilmente i valori connessi alla funzione giudiziaria ed esige quindi una valutazione stringente dei relativi presupposti; dall'altro, rende certo che vi sono casi in cui l'irrogazione delle sanzioni più gravi, diverse dalla rimozione, non esclude che la funzione continui a essere esercitata nonostante debba constatarsi non la perdita, bensì il significativo appannamento della fiducia e della credibilità». E si concludeva nel senso che «l'introduzione di questa nuova sanzione permetterebbe di realizzare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, inasprando il sistema sanzionatorio e rafforzando la fiducia e credibilità che deve connotare il

magistrato, ma con equa soluzione. Non si tratta di immaginare una misura extravagante, dato che l'art. 3, comma 1, del R.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, (nel testo significativamente introdotto dall'art. 27 del d.lgs. n. 109 del 2006) già prevede che, se il magistrato non possa “adempiere convenientemente ed efficacemente ai doveri del proprio ufficio, è dispensato dal servizio” e tuttavia, «se l'infermità o la sopravvenuta inettitudine consentono l'efficace svolgimento di funzioni amministrative, il magistrato dispensato può essere destinato, a domanda, a prestare servizio, nei limiti dei posti disponibili, presso il Ministero della giustizia».

La legge n. 71 del 2022 ha intercettato in minima parte tali riflessioni, nella parte in cui è intervenuta anche sugli illeciti di cui alla lettera v) dell'art. 2 e alla lettera e) dell'art. 3, del d.lgs. n. 109 del 2006. Nessun intervento si è registrato in tema di estensione delle attività di accertamento nella fase predisciplinare, mentre, quanto alla gravità delle conseguenze della rimozione, sono state le Sezioni Unite a porre la questione alla Corte costituzionale, quanto all'automatismo di tale sanzione nel caso di condanna penale (ordinanza S.U. n. 26693 del 2023, sopra indicata).

Nell'Intervento dell'anno scorso sono stati esaminati partitamente i punti su cui è intervenuta la riforma, alcuni dei quali sono stati affrontati nel paragrafo precedente, per quanto riguarda la prima fase di applicazione delle novità normative.

In questa sede sembra opportuno sottolineare come restino aperte le esigenze di ulteriore integrazione della normativa disciplinare, sia per quanto attiene al catalogo degli illeciti, sia per quanto riguarda gli aspetti procedurali illustrati. Quanto al primo versante in particolare, sembra evidente che, una volta (e giustamente) intrapresa la strada della tipizzazione degli illeciti, appare necessaria una valutazione, da parte del legislatore, delle evenienze fattuali che emergono in sede disciplinare, al fine di intercettare quelle tipologie di condotte che, pur entrando in evidente collisione con i doveri del magistrato delineati dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006, non rientrano in alcuna delle fattispecie disciplinari, così frustrandone la congruità.



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

### 1. Il sistema di attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006: quadro generale

L'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006 prevedeva, nella versione originaria, funzioni di vigilanza da parte dei Procuratori generali su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero, quali il corretto e 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, con obbligo di inviare al Procuratore generale presso la Cassazione una relazione almeno annuale.

Tali compiti sono stati nel tempo ampliati dal Legislatore (infra), dato che sono state progressivamente estese le attività di attuazione previste da detta disposizione, ben oltre il tradizionale incontro annuale che le aveva originariamente caratterizzate, giungendo alla stabilizzazione di un confronto continuativo reso più facile dall'uso, ormai consueto, dell'applicativo *Teams*, a partire dalla fase dell'emergenza Covid-19.

La costante interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello ha consentito la diffusione delle informazioni in ordine a taluni aspetti relativi alla gestione delle indagini e favorito, in diversi casi, il superamento di ingiustificate disomogeneità. Si è quindi consolidato nella prassi un sistema di attuazione dell'articolo 6 incentrato su due fasi distinte, ma collegate.

La prima è quella del rilievo e delle segnalazioni delle problematiche emerse nell'attività inquirente e requirente, rimessa

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

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

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

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

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

Fondamentale, a tal fine, è stata la diffusione di orientamenti che, secondo la prassi ormai consolidata, rappresentano l'esito conclusivo delle plurime interlocuzioni con gli uffici territoriali e il momento

di sintesi delle varie posizioni emerse durante la fase preparatoria e di approfondimento. È stata in tal modo realizzata una “codificazione delle prassi condivise”, priva di carattere vincolante, ma sicuramente utile, come costantemente confermato dalle relazioni dei Procuratori generali.

Il dialogo con le Procure generali che caratterizza le attività relative all’articolo 6 trova un fondamentale momento di integrazione nel confronto con il Ministro della giustizia e con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Con il primo, il rapporto di collaborazione si attua, da un lato, nel recepire e gestire all’interno del circuito di attuazione dell’articolo 6 la segnalazione di difformità nell’azione delle Procure e, dall’altro, nel fornire un contributo di idee ed esperienze nell’individuazione degli aspetti problematici nell’applicazione delle norme penali, sostanziali e processuali, con la prospettazione di possibili soluzioni (a titolo esemplificativo può farsi riferimento alle attività di collaborazione nell’anno trascorso in tema di attuazione della riforma del processo penale e dell’ordinamento giudiziario, illustrate nei paragrafi 2.2 e 2.3).

Con il secondo, la collaborazione è andata oltre la previsione dell’articolo 28 della Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura (nella versione aggiornata al 16 giugno 2022), nella parte in cui dispone, al comma 2, che “il Procuratore generale presso la Corte di cassazione acquisisce ed elabora le informazioni ricevute dai Procuratori generali presso le Corti di appello, convoca con cadenza almeno annuale una assemblea dei Procuratori generali e redige un documento che trasmette al Consiglio per la presa d’atto”. La collaborazione si è infatti dipanata attraverso momenti di confronto su temi interessati dalle rispettive aree di competenza dell’organizzazione degli uffici e dell’uniformità delle prassi (a titolo esemplificativo vanno ricordati i rispettivi interventi del 2018, tra loro coordinati, in materia di avocazione, a seguito della riforma della materia con la legge n. 103 del 2017 – dei quali si è dato conto nell’Intervento del 2019 – e, per quanto riguarda l’anno trascorso, le attività svolte nella fase preparatoria della nuova circolare del Consiglio sulla organizzazione degli uffici di Procura, che saranno illustrate nel paragrafo 2.3).

Le relazioni istituzionali esterne del circuito di dialogo con le Procure generali si completano con l'ampio e diversificato numero di protocolli conclusi con vari enti pubblici in tutti i distretti, àmbito che conferma come il sistema di attuazione dell'articolo 6 costituisca ormai uno strumento capace di apprestare un metodo di lavoro funzionale anche alle esigenze di dialogo e raccordo tra giurisdizione e altre Istituzioni.

Il riconoscimento della funzione dell'articolo 6 per l'uniformità dell'agire del pubblico ministero ha trovato riscontro nella progressiva estensione delle attività a esso connesse, in quanto:

- la legge n. 103 del 2017 ha incluso nell'ambito di applicazione della norma l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato;
- il d.lgs. n. 188 del 2021 lo ha esteso all'osservanza delle disposizioni concernenti le comunicazioni da parte degli uffici di Procura delle informazioni su procedimenti penali;
- la legge n. 162 del 2023 ha aggiunto all'articolo 6 il comma 1-*bis*, per il quale il Procuratore generale presso la Corte di appello acquisisce dalle Procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto del termine entro il quale devono essere assunte informazioni dalla persona offesa che ha presentato denuncia, querela o istanza nei procedimenti relativi al c.d. *Codice rosso*;
- la legge n. 168 del 2023, dopo aver individuato con il nuovo articolo 362-*bis* c.p.p. l'elenco dei cc.dd. reati spia in materia di *Codice rosso*, introducendo l'obbligo per il pubblico ministero di valutare senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato, la sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari, ha modificato l'articolo 127 delle norme di attuazione del codice di rito prevedendo che il Procuratore generale presso la Corte di appello acquisisce dalle Procure della Repubblica del distretto i dati sul rispetto dei termini relativi ai procedimenti di cui all'articolo 362-*bis* citato.

Riguardo a queste ultime due innovazioni, il Legislatore ha previsto l'invio al Procuratore generale della Corte di cassazione di una relazio-

ne almeno semestrale, così completando, nella materia della violenza di genere, la previsione di un meccanismo di vigilanza specifico i cui contorni teorici e applicativi, come si dirà nel paragrafo 3, non hanno ancora trovato una soluzione unitaria e condivisa.

### *1.1. Criticità e prospettive evolutive del sistema di attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006*

Le consolidate modalità di applicazione dell'articolo 6 hanno fugato i dubbi che, in passato, erano stati espressi sull'effettività di uno strumento solo di *moral suasion*. La sua pratica attuazione, comportante la necessità di dovere periodicamente, o a richiesta, comunicare a un ufficio giudiziario esterno dati e notizie sui modi di esercizio dell'attività giurisdizionale e sulle scelte organizzative che la sorreggono, ha infatti conferito alla vigilanza prevista dalla norma, benché espressione di un potere "debole", l'effetto di mutare i rapporti tra i Procuratori della Repubblica e il Procuratore generale presso la Corte di appello e di incidere sulle stesse modalità di svolgimento della funzione da parte dei Procuratori della Repubblica. Sono state in tal modo superate anacronistiche impostazioni autoreferenziali e si sono consolidate modalità operative espressive della consapevolezza di appartenere a una organizzazione complessiva unitaria che, come tale, deve operare alla stregua di prassi tendenzialmente omogenee e condivise, in sinergia con tutte le Istituzioni che contribuiscono all'attività di prevenzione e repressione dei reati.

Questa evoluzione ha portato a prospettare, nell'Intervento del 2020, su proposta di alcuni Procuratori generali, la costituzione di un tavolo permanente Procuratore generale della Corte di cassazione/Procuratori generali a tale scopo delegati/DOG Ministero giustizia/Settima Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura su aspetti problematici organizzativo-gestionali coinvolgenti le strutture ministeriali/consiliari, aggiungendo che la previsione dell'articolo 6 potrebbe risultare utile per realizzare a livello centrale momenti di sintesi delle necessità strutturali (risorse umane, materiali, informatiche, statistiche) da sottoporre ai competenti livelli istituzionali – in primo luogo al Ministro della giustizia – in modo organico e non frammentario.

In tale contesto si osservava come la carenza di esperti statistici limitasse in modo sensibile le capacità di analisi e di elaborazione funzionali al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 6, specie per quanto riguarda la vigilanza sulla correttezza delle iscrizioni e la verifica degli esiti delle azioni penali. Considerazioni riproposte nelle relazioni in vista degli Interventi degli anni successivi, incluso il presente, le quali tutte hanno rappresentato l'adeguato supporto informatico e statistico quale preconditione per la positiva implementazione delle attività di attuazione dell'articolo 6 nella direzione indicata.

Un supporto che potrebbe essere utile anche per rendere più agevole la creazione, proposta da alcuni Procuratori generali negli anni passati, di un archivio delle buone prassi, dei protocolli e delle linee-guida distrettuali, tenuto presso la Procura generale della Cassazione e accessibile a tutti i Procuratori generali (soluzione già prevista per la Rete nella materia ambientale nell'ambito delle attività di attuazione dell'articolo 6, secondo il protocollo istitutivo consultabile nel sito dell'Ufficio).

Tali prospettive non sono allo stato realizzabili, a causa della carenza di personale, di magistratura e amministrativo, da adibire con maggiore intensità ai servizi di attuazione dell'articolo 6. Il *deficit* strutturale è stato rappresentato dai Procuratori generali anche in riferimento all'effettività del controllo sul rispetto dei termini di scadenza delle indagini preliminari ai fini dell'avocazione, in quanto, pur nella prospettiva di una rimodulazione dell'art. 127 disp. att. c.p.p. nel senso della riduzione degli oneri comunicativi, si dovrebbe far fronte a diverse persistenti criticità quali:

- la mancata realizzazione, da parte del Ministero della giustizia, di un programma informatico, preferibilmente da innestare sul SICP, per l'inserimento e la successiva estrapolazione dei procedimenti avocabili;
- la carenza di personale amministrativo, sia nelle Procure che nelle Procure generali, da adibire, rispettivamente, alla raccolta, trasmissione e ricezione dei dati;

- l'assenza di polizia giudiziaria direttamente disponibile dalla Procura generale per l'esecuzione delle indagini nei procedimenti avvocati.

*Deficit*, questi, accentuati dal maggior impegno per le Procure generali nella trattazione scritta dei processi penali di appello e dalla presenza degli addetti all'Ufficio per il processo nell'organizzazione degli uffici giudicanti che, rendendo possibile la più rapida definizione dei processi, ha comportato un aumento del carico di lavoro a parità di organico, squilibrio il cui superamento viene da diverse relazioni invocato con la costituzione di un ufficio del processo anche presso le Procure generali.

### *1.2. L'Ufficio Affari Interni della Procura generale presso la Corte di cassazione*

Nell'anno 2023 ha trovato conferma l'organizzazione dell'Ufficio Affari Interni, preposto allo svolgimento delle attività di attuazione del richiamato articolo 6, già rivista dai Criteri organizzativi adottati il 29 novembre 2022, in vigore dal 2 gennaio 2023, con l'attribuzione a un Avvocato generale della direzione dell'Ufficio cui è, inoltre, attribuito l'ulteriore compito di collaborare con il Procuratore generale nei rapporti con il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, con la possibilità di avvalersi della collaborazione di un sostituto.

All'Ufficio Affari Interni sono assegnati otto sostituti Procuratori generali, di cui due provenienti dal settore civile, i quali collaborano nelle pratiche su tematiche caratterizzate dal collegamento di questioni penalistiche e civilistiche (ad esempio, crisi di impresa, finanziamenti legati all'emergenza pandemica o al settore edilizio, illeciti nel mercato del lavoro in relazione alle varie tipologie di rapporti che possono venire in evidenza), nonché in quelle relative all'attività del pubblico ministero nel settore civile.

I vigenti Criteri organizzativi, nel prevedere la possibilità di costituzione di gruppi di lavoro su questioni di particolare importanza, con funzioni sia di supporto delle attività di attuazione dell'articolo 6, sia di approfondimento di tematiche di carattere trasversale, rilevanti per la materia civile e l'eventuale proposizione del ricorso nell'interesse

della legge di cui all'articolo 363 c.p.c., non attribuiscono a tali gruppi di lavoro una posizione autonoma, ma (salvo quello ormai stabilizzato in materia di violenza di genere) li collocano, a livello strutturale e operativo, all'interno dell'attività di attuazione dell'articolo 6. La soluzione consente modalità di gestione dei gruppi di lavoro più agili e flessibili. Questa modalità operativa ha proficuamente caratterizzato l'attività del gruppo di lavoro sulla violenza di genere che, nel 2023, ha portato all'emanazione di orientamenti sul tema (*infra*, paragrafo 3).

## **2. Le attività svolte in relazione alle riforme del codice di rito e all'organizzazione degli uffici di Procura**

### *2.1. Gli orientamenti in tema di iscrizione delle notizie di reato, conclusione delle indagini preliminari, avocazione e controlli da parte del giudice*

In data 19 gennaio 2023, facendo seguito al confronto avviato con le Procure generali a seguito del d.lgs. n. 150 del 2022, sono stati emanati da questo Ufficio gli orientamenti sui temi in epigrafe (che sono stati pubblicati nel sito istituzionale al quale si rinvia per la consultazione).

Come più diffusamente illustrato nella premessa, essi hanno individuato un primo nucleo di questioni suscettibili di risoluzione omogenea, proposte all'attenzione degli uffici territoriali al fine di avviare un percorso condiviso di riflessione e sperimentazione e di raccogliere esperienze e suggerimenti utili per il miglioramento del lavoro, secondo lo schema ormai consolidato di applicazione delle attività attuative dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Il d.lgs. n. 150 del 2022 è infatti intervenuto su diversi aspetti dell'attività del pubblico ministero pertinenti all'attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in quanto incide sui criteri di iscrizione e sulla scelta delle priorità nell'azione penale, nonché delinea – all'esito delle indagini preliminari – un complesso sistema di scadenze, deposito atti, notifiche di avvisi, correlato a strumenti di controllo sull'eventuale



inerzia del pubblico ministero da parte del Procuratore generale e del giudice.

Gli orientamenti hanno sostituito quelli emanati in passato sia sul tema dell'avocazione (in data 24 aprile 2018, integrati il 3 giugno 2019), sia su quello dell'iscrizione delle notizie di reato (in data 3 giugno 2019), nonché hanno aggiornato gli esiti dell'incontro tenutosi in data 23 novembre 2021 con i Procuratori generali sul tema dell'iscrizione delle c.d. pseudo notizie di reato nel corso del quale furono discusse le relazioni pervenute sul tema dagli uffici territoriali al fine di pervenire a prassi condivise sulle modalità di esercizio del potere di vigilanza previsto dal citato articolo 6 in tema di iscrizione.

Gli orientamenti sono intervenuti anche su questioni che – per effetto del regime transitorio previsto dall'art. 88-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2022, introdotto dall'art. 5-*sexies* del d.l. n. 162 del 2022, come modificato dalla legge di conversione n. 199 del 2022 – si ponevano per le iscrizioni successive all'entrata in vigore della novella (accertamento *ex art. 335-*quater** c.p.p. della tempestività dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato da parte del giudice; controllo, da parte del Procuratore generale e del giudice, sul rispetto dei tempi di definizione delle indagini). Tanto al fine di attivare una riflessione condivisa preparatoria della gestione di tali istituti.

Alle criticità applicative relative al controllo sul rispetto dei tempi di definizione si aggiungono aspetti di carattere interpretativo sulle varie novità che riguardano l'attività di indagine che gli orientamenti intendono affrontare allo scopo di evidenziare un primo nucleo essenziale di questioni suscettibili di risoluzione omogenea, proposte all'attenzione degli uffici territoriali al fine di avviare un percorso condiviso di riflessione e sperimentazione e di raccogliere esperienze e suggerimenti utili per il miglioramento del lavoro, secondo lo schema ormai consolidato di applicazione delle attività relative all'attuazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Con lo stesso spirito, gli orientamenti sono stati inviati anche al Ministro della giustizia, per valutare le considerazioni svolte nell'eventualità di disposizioni integrative e correttive ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 134 del 2021, e al Consiglio Superiore, per

analoga valutazione in sede di eventuale revisione della Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura.

Nelle relazioni dei Procuratori generali viene dato conto del seguito degli orientamenti e dell'effetto propulsivo per riflessioni congiunte e conclusione di protocolli a livello infradistrettuale. Viene in particolare evidenziato con favore l'effetto chiarificatore sul regime di iscrizione delle notizie di reato, mentre è generalmente condiviso il rilievo della impossibilità di compiute valutazioni sul nuovo e articolato sistema di controllo da parte del giudice, stante la brevità del periodo di osservazione.

## *2.2. Il seguito nell'attività delle Procure generali e il rapporto con il Ministero*

Successivamente all'emanazione degli orientamenti sopra richiamati, l'Ufficio, consapevole che diverse erano le questioni interpretative affrontate per le quali era condivisa l'opportunità di disposizioni integrative e correttive ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 134 del 2021, ha avviato una fase di confronto con le Procure generali tesa a individuare le questioni che apparivano richiedere in via prioritaria tali interventi correttivi.

A tal fine è stata convocata una riunione *Teams* con i Procuratori generali il 27 febbraio 2023, in vista della quale sono state richieste riflessioni sui temi affrontati con gli orientamenti e su altri interessati dal d.lgs. n. 150 del 2022, nonché su aspetti rilevanti per l'attività del pubblico ministero oggetto della delega di cui alla legge n. 71 del 2022. Ciò allo scopo di predisporre un documento unitario di osservazioni da inviare al Ministro della giustizia, come richiesto dal suo Ufficio legislativo.

All'esito dell'incontro, questo Ufficio ha selezionato, tra le questioni sottoposte dai Procuratori generali nel materiale preparatorio, i temi sui quali riteneva utile l'approfondimento per il successivo inoltro al Ministero di schede relative agli aspetti problematici della riforma.

Un primo versante ha riguardato la legge delega n. 71 del 2022, con l'approfondimento di varie criticità, sia di carattere ordinamentale

(tra cui la nuova disciplina del tramutamento delle funzioni e l'istituzione del fascicolo per la valutazione del magistrato), sia relative al nuovo regime dei criteri di priorità.

Quanto agli interventi sul processo penale, sono stati individuati i punti che ponevano questioni interpretative di carattere prioritario per la segnalazione al Ministero di criticità e possibili soluzioni in sede di disposizioni integrative e correttive ai sensi dell'art. 1, comma 4, della legge n. 134 del 2021.

Sono state predisposte delle schede di sintesi con la ricostruzione degli aspetti problematici sui quali si riteneva opportuno un intervento chiarificatore, trasmesse al Ministero per le opportune valutazioni.

Diverse di tali indicazioni hanno trovato riscontro nello schema di decreto-legislativo recante disposizioni correttive diramato per il Consiglio dei ministri del 16 novembre 2023.

In occasione della riunione *Teams* del 5 dicembre 2023 i Procuratori generali, pur prendendo atto della positiva soluzione di diversi aspetti critici da parte del predetto schema, hanno rilevato persistenti criticità con riferimento al documento preparatorio dell'incontro. Tra queste si è anche rilevata la mancanza di condizioni per attuare, con sufficiente affidabilità, l'obbligatoria gestione digitale di tutti gli atti delle indagini preliminari, prevista dall'art. 87 del d.lgs. n. 150 del 2022, stante la mancanza di adeguata sperimentazione delle regole introdotte con i due decreti ministeriali del 4 luglio 2023 (*Gazzetta Ufficiale* 5 luglio 2023, n. 155) e del 18 luglio 2023 (*Gazzetta Ufficiale* 18 luglio 2023, n. 166) e delle specifiche tecniche previste dal provvedimento DGSIA dell'11 luglio 2023, e si è prospettata l'opportunità di un passaggio graduale al processo penale telematico.

Successivamente all'incontro del 5 dicembre 2023, l'Ufficio ha invitato i Procuratori generali a selezionare le questioni da sottoporre all'attenzione del Ministero; invito che ha trovato seguito, all'esito della riunione dei medesimi svoltasi a Roma in data 14 dicembre 2023, con la predisposizione di una nota rappresentativa di persistenti criticità, tra le quali si segnala, in particolare, quanto al nuovo art. 415-ter c.p.p. previsto dal citato schema di decreto-legislativo, il rapporto tra le determinazioni del g.i.p. al differimento del deposito della docu-

mentazione relativa alle indagini espletate e il regime dell'avocazione da parte del Procuratore generale. La nota è stata recepita da questo Ufficio che, a propria volta, il 19 dicembre 2023 l'ha trasmessa all'Ufficio legislativo del Ministero con osservazioni adesive.

### *2.3. Le attività svolte in tema di progetto organizzativo degli uffici di Procura*

L'articolo 13 della legge n. 71 del 2022 ha previsto la modifica dell'articolo 1, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 106 del 2006, in ordine ai contenuti e alle modalità di adozione e approvazione del progetto organizzativo. Un'importante novità è rappresentata dalla previsione, alle lettere a) e b) del nuovo comma 6, di:

- a) misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b);
- b) criteri di priorità definiti, nell'ambito di quelli più generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili.

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

La delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 5 aprile 2023 ha avviato i lavori per la revisione della circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura, snodatisi attraverso un'attività di analisi dei progetti organizzativi dei diversi uffici e l'audizione di tutte le categorie di magistrati coinvolte dalle nuove previsioni normative e regolamentari. Tra le diverse questioni su cui il Consiglio Superiore della Magistratura si è proposto di intervenire, per la particolare delicatezza che li caratterizza, vi sono: i criteri di auto-assegnazione, assegnazione e co-assegnazione degli affari (previsti dagli artt. 7, commi 4 e 10, della circolare); la disciplina dei visti (prevista dall'art. 14 della circolare); la regolazione dei sistemi di risoluzione dei contrasti tra sostituto

e Procuratore (o Procuratore Aggiunto) e la revoca dell'assegnazione degli affari (prevista dagli artt. 14 e 15 della circolare).

Parallelamente, in attuazione dei compiti previsti dall'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, la Procura generale ha avviato un'attività conoscitiva sugli aspetti problematici incontrati dagli uffici nella applicazione della circolare vigente su questi e altri temi, convocando in data 16 maggio 2023 una riunione *Teams* con i Procuratori generali, invitati, secondo un modulo operativo ormai consueto, a rimettere preventivamente osservazioni scritte. L'incontro ha consentito di mettere a punto le posizioni condivise sulle varie questioni problematiche e ha altresì permesso l'adeguata preparazione dell'audizione dei Procuratori generali da parte della Settima Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura cui ha fatto seguito l'intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione nell'incontro generale tenutosi presso il Consiglio Superiore in data 14 luglio 2023.

### **3. Le attività in materia di violenza di genere**

L'impegno delle Procure della Repubblica nel contrasto ai reati in materia di violenza di genere si è rivelato nel corso dell'anno 2023 sempre più attento: sono stati affinati moduli operativi e procedure organizzative, sono state implementate le attività formative, sono stati individuati strumenti investigativi e di raccordo più tempestivi ed efficaci, sono state rafforzate le attività di coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti nel contrasto alla violenza di genere (autorità amministrative, ASL, centri antiviolenza, case-famiglia e case-rifugio presenti sul territorio di riferimento).

In questo contesto la Procura generale ha svolto un ruolo essenziale, favorendo il dialogo tra gli uffici e lo scambio di opinioni, raccogliendo le migliori buone prassi e rendendole patrimonio comune degli uffici giudiziari. Gli orientamenti in materia di violenza di genere, pubblicati il 3 maggio 2023, rappresentano il frutto di un lavoro che, iniziato nel maggio 2021 – data di costituzione, all'interno dell'Ufficio, dell'apposito gruppo di lavoro istituito per analizzare l'attività svolta

dalle Procure della Repubblica – è proseguito nel tempo attraverso la costante interlocuzione con gli uffici di Procura, nell’espletamento dei poteri di vigilanza previsti dall’articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Gli orientamenti, redatti dopo un triennio dall’entrata in vigore del c.d. *Codice rosso*, hanno tracciato un bilancio sia con riferimento al quadro legislativo vigente – il quale, pur robusto e articolato, ha mostrato alcune evidenti criticità che ne hanno indebolito l’efficacia –, sia con riferimento alle buone prassi e alle iniziative virtuose che, sperimentate in singoli uffici, attraverso le linee-guida della Procura generale, sono state diffuse e rese operative ad ampio raggio.

All’esito dell’analisi dei vari àmbiti di intervento, con gli orientamenti sono stati formulati specifici indirizzi sia sul versante penale, sia su quello civile dell’attività del pubblico ministero, per i quali si rinvia al testo pubblicato nel sito *web* dell’Ufficio. Le informazioni fornite a quest’Ufficio dalle Procure generali in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2024 testimoniano che le linee guida di cui ai citati orientamenti del 3 maggio 2023 vanno consolidandosi come patrimonio operativo di tutte le Procure della Repubblica e che la soglia di attenzione nei confronti delle vittime di violenza di genere è molto alta.

Molti i Criteri organizzativi comuni, tra i quali, in particolare: la trattazione dei procedimenti da parte di magistrati specializzati; la riduzione al minimo dei tempi di esaurimento delle varie fasi processuali; la realizzazione di forme di intervento integrato con gli enti locali, le strutture sanitarie, i servizi sociali, i centri antiviolenza e i soggetti del terzo settore attivi sul territorio; l’interscambio informativo tra p.m. ordinario e p.m. minorile.

Negli uffici più virtuosi si riscontrano ulteriori, importanti, azioni e prassi positive quali: un *triage* delle urgenze in base a schede di valutazione del rischio; la creazione di un’unità di supporto del pubblico ministero altamente specializzata; l’individuazione, nell’ambito di ogni articolazione di procura generale del territorio, di referenti e punti di ascolto qualificati; la raccolta, nella Carta dei servizi contro la violenza di genere e domestica, di tutte le iniziative e gli strumenti operativi territoriali messi in campo nel circondario per la repressione

e la prevenzione dei reati in materia; la puntuale verifica sia dell'andamento del dibattimento, per consentire indagini integrative, sia dell'esito del dibattimento, per valutare le impugnazioni da proporre, in stretto coordinamento con la Procura generale; il monitoraggio dei detenuti scarcerandi, al fine di predisporre interventi preventivi a tutela delle vittime; la promozione, d'intesa con i Tribunali di sorveglianza e i Consigli dell'ordine degli avvocati, di programmi di recupero dei maltrattanti e degli autori di reato.

L'approccio a reati di questo tipo rimane, in ogni caso, assai delicato e complesso perché richiede di conoscere e coniugare esigenze tra loro diverse: la necessità di tutela nell'immediato della vittima; la necessità di ascoltare la medesima per riscontrare le sue dichiarazioni, quando non univoche e conducenti; la necessità di scegliere la misura cautelare più adeguata al caso di specie; la necessità di consolidare, nell'ottica del processo, le dichiarazioni accusatorie, non infrequentemente a rischio ritrattazione.

A queste esigenze ha cercato di dare risposta il Legislatore nel 2023 con due interventi integrativi del sistema previsto dal comma 1-ter nell'art. 362 c.p.p. (assunzione, in relazione ai reati di *Codice rosso*, di informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza nei tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, tema diffusamente esaminato negli orientamenti).

In particolare:

- la legge n. 122 del 2023, ha modificato il d.lgs. n. 106 del 2006 introducendo il comma 2-bis dell'art. 2 e il comma 1-bis dell'articolo 6 per ampliare sia i poteri di revoca del Procuratore nei confronti del magistrato assegnatario del procedimento che non abbia osservato le disposizioni di cui all'art. 362, comma 1-ter, c.p.p., sia i poteri di vigilanza del Procuratore generale, il quale ogni tre mesi deve acquisire dalle Procure del distretto i dati sul rispetto del termine di cui alla citata disposizione e inviare al Procuratore generale della Corte di cassazione una relazione almeno semestrale;
- la legge n. 168 del 2023, nel contesto di plurime misure di prevenzione e di tutela, ha introdotto l'art. 362-bis c.p.p., per il quale,

in relazione ai reati del *Codice rosso* e a una serie di c.d. “reati spia”, il pubblico ministero valuta senza ritardo, e comunque entro trenta giorni dall’iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato, la sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari e ha aggiunto all’art. 127 delle norme di attuazione del c.p.p. il comma *1-bis*, il quale prevede che il Procuratore generale acquisisce ogni tre mesi dalle Procure del distretto i dati sul rispetto dei termini di cui all’art. *362-bis* c.p.p. e invia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno semestrale.

Le nuove previsioni del 2023 disegnano, nel complesso, un sistema di tutela rafforzata che aggiunge nuove e impegnative responsabilità al sistema degli uffici requirenti.

Dubbi sotto vari profili sono stati manifestati dai Procuratori generali, sia nelle relazioni, sia nell’incontro *Teams* del 5 dicembre 2023 e nei documenti preparatori e successivi. Sono state rappresentate posizioni diverse, negli uffici di Procura, sulle modalità di rispetto del termine massimo di trenta giorni per la valutazione della sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari, sia in relazione al raccordo con i tempi di svolgimento delle indagini delegate alla Polizia giudiziaria, sia per quanto riguarda l’eventuale formalizzazione dell’esito negativo di tale valutazione, secondo un orientamento funzionale all’effettività del controllo da parte del Procuratore della Repubblica (e quindi del Procuratore generale), secondo un altro adempimento non previsto espressamente dalla legge e quindi non dovuto.

Altro punto sul quale si sono manifestate posizioni differenziate è quello della natura del controllo demandato al Procuratore generale, riguardo sia all’oggetto delle notizie da acquisire ogni tre mesi secondo le previsioni introdotte dalle leggi n. 122 e n. 168 del 2023 (dipendente, riguardo alla seconda, dalla scelta tra le citate due opzioni applicative degli obblighi valutativi previsti dal nuovo art. *362-bis* c.p.p.), sia alle modalità applicative dei nuovi obblighi di vigilanza da parte del Procuratore della Repubblica e dei Procuratori generali, sia, infine, al contenuto della relazione che questi ultimi devono rimettere almeno semestralmente a questo Ufficio secondo le previsioni di entrambi i recenti interventi normativi. La delicatezza della materia e la pluralità



dei dubbi interpretativi manifestati dai Procuratori generali ha reso urgente un intervento di armonizzazione da parte di questo ufficio con l'avvio di una consultazione con i Procuratori generali e con l'emana- zione di orientamenti pubblicati nel sito dell'Ufficio ai quali si rinvia.

Da ultimo, merita una specifica segnalazione quanto evidenziato da più Procuratori generali con riferimento al tema, delicatissimo, della cronica insufficienza e dell'inadeguatezza numerica delle R.E.M.S., con il connesso disagio, che da ciò consegue, nel contenimento di soggetti incapaci di intendere e di volere resisi responsabili di gravi episodi di violenza e potenzialmente in grado di rendersi autori di atti estremi nei confronti di soggetti deboli. L'attenzione a tale profilo non può essere rinviata, perché assume connotati di sempre maggiore urgenza, che impongono di individuare soluzioni rapide e concrete, necessarie anche al fine di non gravare l'alveo familiare degli effetti moltiplicatori derivanti dal disagio psichico.

#### **4. Le attività relative al pubblico ministero civile**

Le attività riconducibili ai compiti del richiamato articolo 6 han- no avuto a oggetto anche le funzioni attribuite al pubblico ministero nella materia civile, con riguardo agli àmbiti di seguito illustrati.

##### *4.1. L'attività del pubblico ministero in relazione alla tra- scrivibilità in Italia di matrimoni contratti all'estero da coppie omoaffettive e di provvedimenti e atti dichiarativi dello stato di figlio legittimo di coppie omoaffettive*

La pluralità delle competenze del pubblico ministero nel settore civile pone, anche in questo ambito, la questione dell'uniformità della sua azione.

Consapevole dell'opportunità di intervenire anche in detto ambito, l'Ufficio, oltre a dare seguito alle attività in tema di pubblico ministero nella crisi di impresa (*infra*, paragrafo 4.2.), ha avviato nell'anno 2023 il confronto con le Procure generali sul ruolo del pubblico ministero nel contenzioso riguardante la trascrivibilità in Italia di matrimoni

contratti all'estero da coppie omoaffettive e di provvedimenti e atti dichiarativi dello stato di figlio legittimo di coppie omoaffettive che all'estero ricorrono alla pratica di procreazione medicalmente assistita eterologa.

Dette controversie, di regola, hanno a oggetto: procedimenti di rettificazione degli atti dello stato civile, oppure procedimenti di volontaria giurisdizione disciplinati dall'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000; procedimenti contenziosi sullo *status*, qualora si chieda la trascrizione di un provvedimento straniero e l'ufficiale di stato civile lo neghi, con conseguente necessità di un accertamento giudiziario di tipo contenzioso attinente allo *status* di figlio.

Il pubblico ministero ha potere di iniziativa e, quindi, di impugnazione nel primo caso, in virtù di quanto previsto dall'art. 95, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, ma non lo ha nel secondo, in cui è soltanto parte necessaria ai sensi dell'art. 70, comma 1, n. 3, c.p.c. Si tratta di una distinzione chiarita dalle Sezioni Unite (con la sentenza n. 12193 del 2019) e dalle Sezioni semplici (*ex plurimis*, Cass. n. 7413 del 2022).

Nondimeno, risultano ancora decisioni di merito che negano il potere di iniziativa del Pubblico ministero al fine di rettificare atti dello stato civile italiani attestanti la bigenitorialità piena rispetto a bambini nati in Italia da coppie omoaffettive.

La Procura generale della Corte di cassazione ha dunque deciso di intervenire in un procedimento camerale fissato per l'adunanza del 23 gennaio 2024 che ha a oggetto detta questione, al fine di ribadire che in tali casi, a differenza di quelli in cui si discute di riconoscimento in Italia di provvedimenti stranieri attributivi di *status*, si è in presenza di procedimenti di rettifica di atti dello stato civile, assoggettati alla disciplina dell'art. 95 del d.P.R. n. 396 del 2000, in cui il p.m. ha potere di azione e di impugnazione. La questione, in tutta evidenza, ha forti connotazioni culturali, religiose e ideologiche e costituisce, per questo, ragione di forte scontro politico. In detto contesto è ancora più importante e delicata l'attività degli uffici giudiziari, in primo luogo delle Procure italiane. Diviene, perciò, ancora più essenziale un'opera di coordinamento e individuazione di indirizzi comuni, non solo al fine

di attuare in modo uniforme la legislazione nazionale e sovranazionale tenendo conto degli arresti della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e delle Corti europee, ma anche onde evitare eccessive sovraesposizioni di singoli uffici di Procura (si pensi al caso recente che ha interessato la Procura della Repubblica di Padova, su cui ci si soffermerà di seguito).

Per queste ragioni, è stata svolta un'istruttoria coinvolgendo tutte le Procure generali distrettuali e le Procure della Repubblica, onde ottenere informazioni sulle iniziative e prassi dei singoli uffici in materia di riconoscimento di figli di coppie omoaffettive. Sono da poco pervenute le risposte dei vari uffici. Da esse emerge anzitutto il dato concernente la dislocazione del contenzioso sul territorio nazionale: vi sono distretti in cui non sono stati registrati casi e iniziative (in particolare, Caltanissetta, Messina, Reggio Calabria e Potenza), risultando il contenzioso concentrato in alcuni uffici e distretti (in particolare, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto). Soprattutto in quest'ultimo distretto si è registrato il maggior numero di casi. Padova è l'ufficio capofila, con 34 ricorsi proposti dalla Procura della Repubblica diretti a ottenere la cancellazione dell'indicazione della madre non biologica negli atti di nascita di bambini nati in Italia da coppie omoaffettive femminili mediante tecniche di procreazione medicalmente assistita eseguite all'estero. Nell'ambito di tali ricorsi (oggetto di notevole clamore mediatico) la Procura di Padova ha provveduto a depositare una articolata memoria con cui si sollecita un nuovo intervento della Corte costituzionale, rappresentando la situazione di disparità di trattamento tra situazioni analoghe, posto che, se il riconoscimento della bigenitorialità piena di coppie omoaffettive è ammessa allorquando si tratti di trascrivere in Italia atti di nascita formati all'estero, sempre a condizione che non sia stata utilizzata la pratica della maternità di surrogata, tale riconoscimento non è previsto allorché la nascita si verifichi in Italia in quanto persistente è il divieto di ricorrere alla procreazione medicalmente assistita da parte di coppie omosessuali.

Dalle risposte ricevute risulta che anche la Procura di Lucca ha chiesto di sollevare la medesima questione di costituzionalità. La Procura di Savona ha invece evidenziato di non avere impugnato un atto di riconoscimento eseguito da genitore intenzionale in relazione a bimbo

nato in Italia proprio facendo leva su questa disparità di trattamento tra il nato in Italia e quello nato all'estero, il cui atto di nascita con la presenza di entrambi i genitori omoaffettivi è certamente trascrivibile sempre che non si sia fatto ricorso alla pratica vietata della maternità surrogata.

La Procura di Varese ha dato atto di avere proposto ricorso in una vicenda identica a quella esaminata dalla Procura di Savona, chiedendo la rettificazione dell'atto di nascita nella parte in cui vi era stato riconoscimento postumo del genitore intenzionale facendo leva sull'illegittimità in Italia del ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita da parte di coppie omosessuali: il Tribunale di Varese ha accolto il ricorso. Iniziativa analoga risulta essere stata assunta dalla Procura di Taranto. La Procura di Alessandria ha comunicato di essere in procinto di agire nel medesimo senso. Si tratta, dunque, di questione dibattuta, su cui non vi è uniformità di indirizzi.

Dibattuto è altresì il tema dell'ammissibilità dell'iniziativa del Pubblico ministero quando non si tratti di chiedere la rettificazione di atto dello stato civile, poiché il diritto a ricorrere del Pubblico ministero è previsto dall'art. 95, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, posto che a fronte di un rifiuto di trascrivere un atto sembrerebbe venire in gioco una mera questione di *status*, in relazione alla quale il Pubblico ministero non ha potere di iniziativa ma solo di intervento *ex art. 70 n. 3) c.p.c.*

La Procura di Prato ha ad esempio rappresentato di non agire nel caso di rifiuto di atti da parte dell'ufficiale dello stato civile, in quanto la Corte di appello di Firenze ritiene la carenza di legittimazione attiva del Pubblico ministero, trattandosi appunto di controversia in materia di *status* rientrante nell'ambito di operatività dell'art. 70 n. 3) c.p.c. La Procura di Milano ha aggiunto che analoga inammissibilità è stata dichiarata dal Tribunale di Milano con riguardo a ricorsi del Pubblico ministero contro atti di riconoscimento effettuati dalle madri intenzionali di minori nati in Italia a seguito di procreazione medicalmente assistita effettuata all'estero, sul presupposto che anche in tal caso si sarebbe in presenza di mera azione di *status* ai sensi dell'art. 263 c.c. alla cui proposizione non è legittimato il pubblico ministero. Si impone, pertanto, un'ulteriore riflessione sulla questione

del potere di iniziativa del pubblico ministero *in subiecta materia*. Le risposte ricevute danno inoltre conto del fatto che il contenzioso riguarda eminentemente la richiesta di genitorialità piena da parte di coppie omoaffettive femminili, essendo pochi i casi di analoghe richieste provenienti da coppie omoaffettive maschili. Per queste, che non possono evitare la pratica della maternità surrogata, prevale la tesi della non trascrivibilità dei relativi atti di nascita o riconoscimenti, con ricorsi dei Pubblici ministeri sempre accolti (vedi i 3 casi indicati dalle Procure di Monza, Palermo e Pesaro). Tuttavia, la Procura di Ferrara ha segnalato di avere agito in modo opposto, perché, nel ricorso proposto dalla coppia omosessuale maschile che invocava il riconoscimento della bi-genitorialità piena, a fronte di un rifiuto di trascrizione di atto nascita formato all'estero, ha espresso parere favorevole alla trascrizione dell'atto ritenendo "superiore" l'interesse del minore al riconoscimento giuridico del legame del bambino con entrambi i componenti della coppia. Al riguardo, emerge chiara la questione del superamento del limite, allo stato invalicabile alla luce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, della contrarietà all'ordine pubblico del riconoscimento della bi-genitorialità piena laddove si sia ricorsi alla pratica, vietata e sanzionata penalmente, della maternità surrogata. Limite che, peraltro, è riconosciuto in via generale. Su questa premessa la Procura di Roma ha segnalato di avere proposto ricorso contro due trascrizioni di atti di nascita formati all'estero da due genitori dello stesso sesso. Analogò è stato l'orientamento della Procura di Bari in un caso pervenuto alla sua attenzione. La Procura di Monza si è premurata di chiarire di avere presentato ricorso contro la trascrizione di atto di nascita di figlio nato in Ucraina da genitori eterosessuali mediante pratica di maternità surrogata; ciò sul presupposto che il divieto di maternità surrogata opera a monte, anche se si tratti di coppia eterosessuale.

Nondimeno, la presenza, sopra ricordata, di un orientamento difforme rende attuale, nell'ottica dell'articolo 6, l'esigenza di ribadire il principio secondo cui, allo stato, la pratica della maternità surrogata impedisce riconoscimenti della bi-genitorialità piena. In queste ipotesi, come ricordato dalle Sezioni Unite (nn. 21193 del 2019 e 38162 del 2022), il genitore intenzionale può ricorrere all'adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184

del 1983, istituito comunque adeguato alla tutela del minore. Alcune Procure della Repubblica (di Genova e Massa), e alcune Procure dei minorenni (di Perugia e Ancona) hanno fatto riferimento all'utilizzo di questo strumento in casi del genere.

Tornando alle prassi operative, non vi è uniformità di vedute sulla condotta da tenere di fronte alle segnalazioni e alle richieste di parere provenienti dagli ufficiali dello stato civile. Ad esempio, mentre la Procura di Santa Maria Capua Vetere ha precisato di rispondere alle segnalazioni e richieste di parere degli ufficiali dello stato civile, la Procura di Busto Arsizio ha sottolineato di non renderli mai e quella di Palermo di definire il tutto sempre con decisioni di “non luogo a provvedere”.

La delicatezza della materia, che investe diritti personalissimi, esige un onere di collaborazione da parte degli uffici di procura, che quindi dovrebbero rispondere alle richieste degli ufficiali dello stato civile, in vista dell'uniforme interpretazione della legge e dell'applicazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Anche se il “non luogo a provvedere” non significa condivisione di fatto delle scelte dell'ufficiale dello stato civile (come nell'ipotesi indicata da Palermo), sarebbe preferibile ostentarne le ragioni, proprio per collaborare e uniformare gli indirizzi interpretativi, esigenza avvertita da diverse relazioni dei Procuratori generali e alla quale sarà dato seguito nei mesi a venire.

#### *4.2. Pubblico ministero e crisi di impresa*

Il ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa è da tempo un ambito a cui l'Ufficio ha dedicato particolare attenzione.

Nel corso dell'anno 2023 ha avuto seguito la nota del 12 dicembre 2022 inviata ai Procuratori generali presso le Corti d'appello con la quale, facendo seguito agli orientamenti riguardanti il Pubblico ministero nella crisi di impresa emanati in data 18 novembre 2021, si segnalavano recenti decisioni della Corte di cassazione in tema di legittimazione del Pubblico ministero a richiedere la dichiarazione di fallimento riportate in allegato con brevi annotazioni.

Con l'occasione si richiedeva di diffondere il documento tra gli uffici territoriali e di verificare le soluzioni organizzative adottate e lo stato dei rapporti di collaborazione tra gli uffici di Procura e le sezioni concorsuali in tema di crisi d'impresa, anche alla luce delle significative modifiche sul ruolo del Pubblico ministero determinate dall'entrata in vigore del *Codice della Crisi e dell'Insolvenza*, al fine di consentire a questo Ufficio di meglio organizzare le attività finalizzate all'uniformità delle prassi nella materia.

Dalle risposte giunte a questo Ufficio, poi integrate e confermate nelle relazioni inviate in vista della preparazione del presente Intervento, è emerso che il tema della specializzazione è stato recepito dalla maggioranza degli uffici per quanto attiene alla trattazione dei procedimenti penali, mentre manca invece, con poche eccezioni, una chiara soluzione in tal senso con riferimento alle funzioni civili del pubblico ministero in materia di crisi d'impresa.

Dal monitoraggio è emerso che, per lo svolgimento di un'azione efficace in tale materia, gli uffici di Procura dovrebbero creare al loro interno un dipartimento e/o un gruppo di lavoro specializzato con riferimento alle funzioni civili nella materia della crisi d'impresa, il quale operi secondo modelli organizzativi tendenzialmente uniformi in tutto il territorio nazionale e individuando un nucleo comune di prassi virtuose compatibili con le diverse dimensioni degli uffici. Dipartimento e/o gruppo di lavoro specializzato che appare funzionale a sviluppare il nuovo ruolo attribuito agli uffici requirenti sia nella presentazione dei ricorsi per dichiarazioni di apertura della procedura di liquidazione giudiziale (in presenza di segnalazioni di situazioni d'insolvenza da parte del giudice civile o di emersione delle stesse nell'ambito di procedimenti penali), sia nell'intervento negli strumenti di composizione della crisi o dell'insolvenza (concordato preventivo, accordi di ristrutturazione dei debiti, concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio *ex art. 25-sexies* CCII, piano di ristrutturazione soggetto a omologa, il c.d. PRO, *ex artt. 64-bis* CCII).

Non minore importanza assume la collaborazione con i Tribunali al fine di assicurare un costante flusso informativo agli uffici giudiziari requirenti. Al riguardo, le risposte degli uffici evidenziano la necessità di un lavoro capillare sul territorio per la massima diffusione e con-

divisione dei protocolli tra Procure e Tribunali la cui fondamentale importanza è stata riconosciuta anche nel documento del Consiglio Superiore della Magistratura sulle buone prassi.

Deve poi essere correttamente valutata l'importanza che tali protocolli assumono con riferimento a profili più schiettamente operativi riguardanti l'attività del Pubblico ministero, potendosi, ad esempio, come è stato ipotizzato in alcune relazioni, individuare un giorno e una fascia oraria da dedicare alle istanze di apertura della liquidazione giudiziale depositate dalla Procura, in modo da consentire di inserire quell'impegno nel calendario dell'ufficio con pari dignità rispetto agli altri.

L'esperienza fruttuosa dei protocolli andrebbe estesa, e replicata, anche avuto riguardo a soggetti non rientranti tra le autorità giudiziarie, come ad esempio l'agenzia delle entrate o gli enti previdenziali, potendosi rilevare maggiormente funzionale la previsione di meccanismi di segnalazione sostanzialmente automatici – eventualmente anche basati sull'estrazione di dati dai sistemi informativi in base a parametri quantitativi predeterminati -, essendo rimessa al Pubblico ministero ogni ulteriore valutazione in ordine alla significatività dei dati comunicati sotto il profilo dell'insolvenza.

A tali fini, replicando la felice esperienza del 2022, che vide l'Ufficio impegnato nell'organizzazione, d'intesa con la Scuola Superiore della Magistratura, di un incontro di studio in tema di tutela penale contro le frodi nella materia dei finanziamenti pubblici, sarebbe utile programmare una serie di incontri formativi sul territorio che stimolino e favoriscano un confronto tra le Procure e le sezioni concorsuali allo scopo di individuare e diffondere efficienti modelli di collaborazione tra loro, affinché l'esperienza dei protocolli divenga un patrimonio comune e imprescindibile di tutti gli uffici giudiziari italiani.

## **5. Le ulteriori attività svolte in attuazione dell'articolo 6**

Distinta illustrazione, sia pure sintetica, merita poi l'attività svolta in ulteriori ambiti riconducibili ai compiti svolti nell'attuazione dell'articolo 6.



### *5.1. I rapporti con il Procuratore europeo*

Con riguardo ai rapporti con EPPO, la Procura generale è impegnata su un duplice versante: per competenze proprie (artt. 16 e 18 del d.lgs. n. 9 del 2021) di cui viene dato conto in altra parte del presente Intervento; per la vigilanza *ex* articolo 6, quanto all'attività delle Procure nazionali nell'esercizio della competenza concorrente con la Procura europea in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

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

Le relazioni dei Procuratori generali evidenziano la progressiva soluzione di tali aspetti organizzativi e il crescente dialogo tra le Procure nazionali e il Procuratore europeo. In alcune relazioni è stato sottolineato che manca un effettivo coordinamento tra la Procura distrettuale e gli organi dell'EPPO, che si risolve nella conduzione di plurime indagini sui medesimi "punti di interesse". In altre viene evidenziato, quale mancata occasione di semplificazione delle competenze in materia di indagini sulla tutela degli interessi finanziari UE, il mancato esercizio della delega in tema di accentramento distrettuale prevista dall'articolo 9 della Legge di delegazione europea 2021, n. 127 del 2022.

### *5.2. I reati concernenti gli infortuni sul lavoro*

I dati relativi agli infortuni sul lavoro, rispetto al precedente anno di riferimento, continuano a essere meritevoli di attenzione assoluta ma si prestano a una analisi differenziata a seconda dei territori. Accanto a realtà ove il dato relativo alle iscrizioni di procedimenti penali per lesioni e omicidi colposi conseguenti a violazione delle norme antinfor-

tunistiche è indicato come stabile (ad esempio Cagliari, Torino, Trieste e Roma) ve ne sono altre nelle quali l'andamento delle lesioni fa registrare una tendenza inversa a quello dei decessi (ad esempio Ancona ove le prime sono diminuite del 16% mentre i secondi aumentati del 60%) e ancora altre invece dove i due andamenti sono nella medesima direzione: aumento (si veda Bari con una percentuale del 14% quanto alle morti e del 9% quanto alle lesioni; Palermo da 9 a 19 incidenti mortali e + 8% quanto alle lesioni) ma anche, per fortuna, diminuzione (Caltanissetta 21,5% quanto agli omicidi e 10% quanto agli altri infortuni – Firenze rispettivamente – 16,67% e – 9,62%).

Trattasi comunque di dati, avverte più di un Procuratore generale, che potrebbero essere inesatti per difetto, atteso il radicamento dei fenomeni del “lavoro nero” e del “caporalato”, che induce lavoratori e datori a non denunciare fatti lesivi dell'incolumità individuale.

Si va sempre più diffondendo negli uffici di Procura la costituzione di gruppi specialistici di indagine, sono ormai generalizzati protocolli investigativi che coinvolgono tutti gli operatori del settore e si registra la tendenza ad affinare tali “strumenti” di lavoro. Vi sono casi in cui risultano diramate specifiche direttive di indagine alle autorità sanitarie e casi in cui negli uffici di Procura è stato chiamato a operare con funzioni di polizia giudiziaria personale in servizio presso il Servizio Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro. Non mancano le direttive rivolte alla promozione dello strumentario relativo alla responsabilità amministrativa degli enti e sono state fornite agli organismi di vigilanza precise indicazioni operative quanto al più frequente illecito di cui all'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231 del 2001. Del pari risulta l'organizzazione di specifici incontri formativi comuni al personale del Dipartimento sanità pubblica delle ASL e del Servizio prevenzione e sicurezza ambienti di lavoro. A Milano risulta costituito il GIR (Gruppo di Intervento Rapido), formato da ufficiali e agenti di polizia giudiziaria con competenze specialistiche, sempre pronto a offrire supporto tecnico ai magistrati impegnati nel “turno” che si dovessero trovare ad affrontare problemi per i quali sono richieste nell'immediato specifiche competenze tecnico/scientifiche.

Più di un Procuratore generale distrettuale ha segnalato che i provvedimenti normativi finalizzati a incentivare la ripresa delle

attività imprenditoriali hanno comportato una frenetica ripresa delle attività edilizie; si tratta dei cc.dd. *Bonus*, connotati da “tempistiche” che comportano tempi stringenti di esecuzione delle opere.

Al riguardo, nel contesto napoletano si segnala che, facendo riferimento agli elenchi delle imprese, a volte di nuova registrazione, che avevano chiesto gli incentivi economici, è stata pianificata con l’Ispettorato Nazionale del Lavoro e il Nucleo investigativo del lavoro dei Carabinieri una pluralità di interventi ispettivi di controllo finalizzati all’emersione di violazioni notoriamente prodromiche al verificarsi di infortuni.

Sempre nel contesto campano è segnalato, in termini di involuzione sul territorio, l’aumento degli infortuni dovuto alla rimodulazione delle attività produttive (da medie e grandi imprese a miriadi di ditte individuali con pochissimi dipendenti) con ricadute, anche di tipo culturale, negative sui datori di lavoro quanto ai temi della sicurezza/salute; temi vissuti solo come un gravoso onere o come un adempimento formale.

Se a volte non si manca di evidenziare come all’aumento delle competenze dell’Ispettorato del Lavoro di cui al d.l. n. 146 del 2021 convertito con la legge n. 252 del 2021 non abbia fatto seguito nel territorio un adeguamento della dotazione organica, altre volte viene sottolineato come l’obbligo di sospensione dell’attività nel caso di gravi violazioni introdotto, al posto della facoltà, dal detto decreto legge, si stia rivelando un efficace strumento per ottenere la “regolarizzazione”.

Anche sul piano della definizione dei procedimenti si registrano significative differenze; accanto a realtà che segnalano come i procedimenti per fatti meno gravi vengano definiti con richiesta di messa alla prova oppure, in presenza di risarcimento del danno, con sentenza ai sensi dell’art. 131-*bis* c.p., ve ne sono altre che denunciano come in sede di appello la quasi totalità delle contravvenzioni si estingua per prescrizione (e talvolta ciò accada anche per le lesioni).

Non sempre il coordinamento è senza problemi. Il Procuratore potentino segnala difficoltà quanto ai rapporti tra ASP (Aziende di servizi alla persona) e organi regionali responsabili sulle attività delle cave oppure, in materia di attività estrattiva di trivellazione, con il Mi-

nistero dell'Ambiente, il cui Dipartimento Energia, Direzione generale infrastrutture e sicurezza, ritiene di avere una competenza esclusiva che non favorisce la pronta segnalazione e il tempestivo approfondimento delle indagini.

Particolare menzione va fatta dell'ancora rilevante numero di nuove iscrizioni nel territorio goriziano, conseguenza delle segnalazioni relative alla lunghissima latenza delle passate esposizioni all'amianto.

Altrettanto va detto con riguardo agli infortuni che si verificano nel Polo industriale catanese, sede del Petrolchimico più grande d'Italia, nella fase di lavorazioni e interventi negli impianti da parte di ditte esterne, tanto per le difficoltà legate al raccordo di lavorazioni complesse poste in essere da appartenenti a strutture distinte.

Anche il territorio di Taranto continua a essere interessato da gravi problematiche relative agli infortuni sul lavoro connesse alla presenza del più grande stabilimento siderurgico d'Europa, l'ex ILVA, ora Acciaierie d'Italia e alle difficoltà economiche che inducono il lavoratore ad accettare di svolgere le sue mansioni anche nella piena consapevolezza della mancanza di misure antinfortunistiche adeguate.

### *5.3. I reati ambientali*

In relazione ai reati in materia ambientale si è avviato un monitoraggio per verificare gli aspetti statistici, le problematiche interpretative, investigative e procedurali relative alle varie tipologie di illeciti, nonché per accertare:

- a) se siano dettate negli uffici di Procura disposizioni organizzative con riguardo all'istituzione di gruppi di lavoro per la materia ambientale;
- b) se siano dettate linee guida o previsti protocolli per l'esecuzione di indagini in materia ambientale da parte della polizia giudiziaria;
- c) se siano previsti criteri nella scelta della polizia giudiziaria delegata;
- d) se presso le sezioni di polizia giudiziaria operanti negli uffici di Procura siano previsti nuclei di polizia giudiziaria specializzati nella materia ambientale;

- e) se siano stati conclusi protocolli con altre istituzioni e in particolare con le locali Agenzie ambientali;
- f) quali sono i criteri e le indicazioni per la nomina dei consulenti del pubblico ministero.

Dal monitoraggio emerge che nella quasi totalità degli uffici sono operativi gruppi di lavoro specializzati nella materia ambientale. Fanno eccezione alcuni uffici di ridotte dimensioni. Si registrano abbinamenti con materie affini, quali quelle dell'urbanistica, della sicurezza sul lavoro e in alcuni casi della pubblica amministrazione.

Le attività di indagine vengono delegate alla polizia giudiziaria con competenza specialistica con tendenziale preferenza per i carabinieri (a seconda del reato il Comando per la tutela ambientale e la transizione ecologica o il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari) e per le Agenzie regionali per l'ambiente.

In alcuni uffici è presente una sezione di polizia giudiziaria specializzata all'interno delle Sezioni di Polizia giudiziaria., mentre altri si avvalgono di gruppi interforze di polizia giudiziaria.

Diffusi sono ormai i protocolli operativi, sia con le forze di polizia, che con le agenzie locali e con queste ultime anche per lo svolgimento di accertamenti tecnici (prelievi, campionamento, classificazione) con netta prevalenza, in questi casi, del ricorso alla consulenza pubblica piuttosto che privata.

Risultano attivate, altresì, iniziative di carattere formativo di elementi della polizia giudiziaria da parte di magistrati dell'Ufficio, finalizzate anche alla predisposizione di linee guida e protocolli investigativi.

Diversi uffici lamentano la scarsità delle risorse umane disponibili nei servizi di Polizia giudiziaria specializzati; deficit che in alcuni casi viene affrontato mediante accordi con enti locali per la destinazione di personale della Polizia municipale a supporto dell'attività degli uffici nel controllo e contrasto dei reati urbanistici e ambientali, senza alcun onere economico a carico dell'amministrazione giudiziaria.

Per quanto riguarda i casi di maggior impatto, viene confermata l'incidenza del reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti. Stante la competenza distrettuale, è confermata la prassi finalizzata a

evitare la dispersione di già acquisite conoscenze e favorire una efficace sinergia nella conduzione delle indagini, per la quale il magistrato titolare della originaria indagine viene applicato alla Procura distrettuale e diviene coassegnatario del fascicolo.

Vengono da taluni rappresentate difficoltà probatorie in relazione al delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p., introdotto dalla legge n. 68 del 2015) in ragione dell'ampiezza della fattispecie e della genericità dei parametri per la sua applicazione, quanto al concetto di "compromissione significativa e misurabile" delle componenti ambientali.

Ormai sperimentato è il meccanismo estintivo delle contravvenzioni previste dal Testo Unico ambientale (titolo VI-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006), versante sul quale vanno ricordati i ripetuti interventi di armonizzazione svolti da questo Ufficio (si rinvia agli Interventi degli anni precedenti).

Quanto, poi, all'incidenza dell'art. 131-*bis* c.p., va registrata la difficoltà di reperire dati statistici, ma viene generalmente esclusa una incidenza particolarmente rilevante sui reati ambientali, anche a seguito delle modifiche da parte del d.lgs. n. 150 del 2022 che hanno ampliato gli spazi di applicabilità dell'istituto.

Va, altresì, sottolineato il diffuso rilievo della scarsità del personale, di magistratura e ausiliario, per far fronte con ancor maggiore dedizione alle indagini nella materia dei reati ambientali, nonostante essi siano sovente indicati, nei progetti organizzativi, quali quelli da perseguire in via prioritaria.

Nessuna criticità viene infine rappresentata, da parte dei Procuratori generali, nell'attuazione dell'art. 118 disp. att. c.p.p., in tema di coordinamento delle indagini.

#### *5.4. I procedimenti in materia di occupazioni arbitrarie di immobili, pubblici e privati*

Riguardo alle occupazioni arbitrarie di immobili, pubblici e privati, il monitoraggio ha riguardato anche il rapporto tra il sequestro del bene e la procedura di cui all'art. 11 del decreto-legge n. 14 del 2017

convertito con la legge n. 48 del 2017, che prevede il coordinamento in capo al Prefetto. In alcune realtà, al primo si fa sovente ricorso ai fini del conseguente sgombero degli immobili con sostanziale azzeramento dei casi di occupazione abusiva (Bologna). In generale, si ritiene che l'intervento del Prefetto consenta di affrontare le criticità/implicazioni sociali relative alla fase esecutiva dei provvedimenti di sequestro e derivanti dalla presenza di soggetti in particolari condizioni di fragilità.

Riguardo al fenomeno dell'occupazione abusiva, a fronte di contesti in cui il tema non sembra assumere particolare rilevanza (Ancona, Cagliari, Caltanissetta, L'Aquila, Messina, Perugia, Potenza, Reggio Calabria e Trieste) vi sono realtà, anche particolari, ove lo stesso è diffuso e sovente non estraneo a logiche di gestione della criminalità organizzata.

Alcune grandi realtà metropolitane paiono distinguersi per l'importanza assunta dal problema. Quanto a Milano, si riferisce sia di una notevole accentuazione negli anni, contrastata attraverso un costante monitoraggio, sia di un differente profilo, di competenza della Sezione antiterrorismo, costituito dalle occupazioni da parte dei centri sociali/sinistra antagonista. Napoli, nel ricordare la scarsissima attenzione in materia, che ha a lungo contraddistinto l'operato degli enti locali e delle amministrazioni preposte, segnala una innovazione organizzativa finalizzata ad assicurare la concentrazione delle conoscenze relative al complesso fenomeno in capo ai magistrati di una sezione specialistica, anche al fine di un tempestivo raccordo delle iniziative con le attività della DDA, ove emerga l'interesse delle organizzazioni camorristiche. Il Procuratore distrettuale romano da un lato rappresenta "una complessiva riduzione del fenomeno rispetto alla precedente annualità", dall'altro evidenzia come sia in controtendenza la Capitale: in generale sono segnalati sia l'aumento delle occupazioni di immobili privati, in particolare le seconde case, probabilmente riferibile alle difficoltà economiche connesse alla c.d. "stagnazione", sia l'assenza di specifici, efficaci, accorgimenti antintrusione a protezione dell'eseguito sequestro. Non mancano, infine, casi in cui è segnalata una rilevante riduzione delle iscrizioni in materia (Palermo 22%). A ragioni differenti, tra cui in primo luogo l'installazione di attività ricreativo/turistiche non autorizzate, sono da ricondurre le segnalazioni (Campobasso e Catania)

relative all'illecita occupazione di demanio marittimo, come anche a manufatti abusivi consistenti in opere realizzate in cemento armato sulla costa quali camminamenti, piattaforme, scalette e cancelli.

### 5.5. *Il contrasto alle frodi nelle varie forme di finanziamento*

Altro settore di monitoraggio, dando continuità alle analoghe iniziative svolte in passato e delle quali si è dato conto negli Interventi degli anni precedenti, è quello del contrasto agli illeciti relativi ai finanziamenti concessi per l'emergenza pandemica e alle frodi sui crediti d'imposta in materia edilizia ed energetica.

Le attività investigative si sono sviluppate “a macchia di leopardo”: a fronte di talune realtà distrettuali, nelle quali le indagini in materia di c.d. *Bonus* sono state pressoché nulle o irrilevanti dal punto di vista numerico, in altre realtà distrettuali si è registrata una intensa attività di indagine, che ha condotto alla emissione di misure cautelari – prevalentemente reali – per importi molto significativi.

Nel distretto di Roma, mentre nei circondari periferici il numero di procedimenti è esiguo (Latina) o addirittura nullo (Cassino e Viterbo), nel circondario della Capitale sono state accertate frodi per un importo complessivo di oltre due miliardi di euro, con conseguente adozione di misure cautelari reali.

Nel distretto partenopeo, a fronte delle incertezze interpretative e applicative della disciplina extrapenale, è emersa la prassi virtuosa di stipulare Protocolli di intesa con la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Entrate e la Direzione generale dei lavori pubblici (ad es. da parte della Procura della Repubblica di Napoli Nord nel 2022) per il contrasto alla indebita percezione dei crediti di imposta; in seguito ai controlli sul territorio della Guardia di finanza e in base ad *alert* predeterminati dell'Agenzia delle Entrate, sono state infatti avviate indagini che hanno condotto all'adozione di sequestri, tra cui, nel 2022, uno per oltre € 772 milioni di euro nei confronti di 143 soggetti, molti dei quali percettori del c.d. “reddito di cittadinanza”, nonché coinvolti in organizzazioni camorristiche, o addirittura detenuti.



Sempre nel distretto napoletano, oltre a una analoga operazione investigativa che ha portato all'emersione di oltre 200 milioni di euro per lavori mai eseguiti da parte di società prive di capacità imprenditoriale, è stato accertato il caso di un consorzio che si è proposto a numerosi cittadini per appaltare lavori mai eseguiti, inviando successivamente nei loro cassetti fiscali fatture di acconto per oltre 100 milioni di euro: in seguito alla contestazione di reati associativi, tributari, di riciclaggio e di truffa, sono stati eseguiti numerosi sequestri.

Analoga operazione è stata eseguita dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere, che ha ottenuto un sequestro di oltre 17 milioni di euro, di cui 12 milioni ancora presenti nei cassetti fiscali, per truffe relative al c.d. *Superbonus*, con crediti fittiziamente generati per false operazioni su immobili inesistenti, nonché sotto forma di sequestro, anche per equivalente, per indebite compensazioni di debiti tributari con parte di tali crediti fittizi.

Nel distretto di Milano è significativamente aumentata la trattazione di procedimenti (molti ancora in fase di indagine) relativi al fenomeno del c.d. *Superbonus* e dei *Bonus* edilizi in generale, con l'emersione anche di diverse ipotesi di fatti organizzati di creazione di ingenti crediti di imposta fittizi, sfruttando le maglie del c.d. decreto Rilancio n. 34/2020. Risulta, però, un solo procedimento nel quale è stato disposto un sequestro per circa 50 milioni di euro.

Analoga la situazione dei circondari del distretto di Palermo, dove tuttavia le indagini risultano in incremento, e nei distretti della Calabria. Da parte di alcuni distretti si è segnalata la difficoltà, in taluni casi, di ricostruire la disciplina fiscale di riferimento utile per il corretto inquadramento della fattispecie, con la conseguente necessità di avvalersi di consulenti tecnici, esperti sia nel campo fiscale, sia nel campo dell'edilizia (Procura generale di Palermo).

La Procura generale di Ancona ha segnalato come, nel settore, manchi un effettivo coordinamento tra la Procura distrettuale e gli organi dell'EPPO, che si risolve nella conduzione di plurime indagini sui medesimi "punti di interesse".



## V. L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI (UAI)

### 1. Organizzazione dell'Ufficio

La fase successiva al superamento della pandemia e della conseguente emergenza sanitaria è stata caratterizzata da una significativa ripresa delle attività internazionali.

In tale contesto, anche a seguito della riorganizzazione dell'Ufficio per gli Affari Internazionali (UAI) di cui si è dato conto nell'Intervento dello scorso anno, e delle iniziative intraprese dalla Procura generale, le attività di scambio di informazioni, di visite di studio e di esperienze con uffici omologhi, la partecipazione a reti, europee e globali, e la conclusione di *memorandum* d'intesa hanno ricevuto un forte impulso.

L'assetto organizzativo stabile conferito all'UAI e l'organizzazione, a cura dell'Ufficio, della Conferenza dei Procuratori generali dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, tenutasi a Palermo nel maggio 2022, hanno costituito gli elementi strutturali e funzionali di un disegno organico di intervento nelle relazioni internazionali della Procura generale che è proseguito nel 2023.

L'esperienza e la storia delle relazioni internazionali confermano che esse sono positivamente influenzate dall'attività partecipativa, propositiva e cooperativa, e la particolare attenzione riservata a queste funzioni dall'UAI ha costituito il volano per l'attivazione di nuove relazioni che hanno sostanzialmente mutato il ruolo della Procura generale nel contesto europeo e globale. Si intende qui sottolineare che all'impulso partecipativo e al rinnovato protagonismo dell'Ufficio, sempre nell'ambito delle proprie attribuzioni, hanno fatto riscontro varie istanze provenienti da soggetti operanti a livello internaziona-

le nello stesso contesto, consistenti in richieste di visite da parte di delegazioni straniere, scambi informativi, richieste di partecipazione attiva in organismi vari, conclusione di accordi e intese.

L'attivazione di questo scambio biunivoco, dall'UAI verso altri soggetti e da questi in senso inverso, ha prodotto un duplice risultato finale. Sul versante esterno, risulta acquisita una collocazione stabile e riconoscibile della Procura generale nel panorama internazionale; e su quello interno si è consolidato il definitivo superamento del carattere talvolta episodico e occasionale dell'attività internazionale, ormai inserita in modo organico e radicato nella struttura e nell'ordinaria e quotidiana funzionalità della Procura generale.

Le attività svolte e i risultati conseguiti nel corso di quest'ultimo anno confermano la rinnovata collocazione della Procura generale quale stabile interlocutore nel contesto degli uffici omologhi, delle reti e degli organismi operanti a livello europeo e globale.

Questa collocazione è anche alla base di richieste di collaborazione provenienti da altri soggetti istituzionali. Accanto ad alcuni esempi sui quali ci soffermeremo nel testo, può qui richiamarsi la nomina da parte del Ministero della giustizia di un magistrato dell'Ufficio, la dott.ssa Maria Francesca Loy, quale esperto per la partecipazione della delegazione italiana alla Sesta negoziazione del Comitato *ad hoc* per l'elaborazione della Convenzione ONU per il contrasto al *Cybercrime*, svoltasi a New York dal 20 agosto al 1° settembre 2023. La positiva esperienza realizzatasi in questa occasione è confermata dalla richiesta di rinnovo della partecipazione anche al nuovo *round* in programma, sempre a New York, nel mese di febbraio 2024, oltre che dal contenuto della relazione sull'attività svolta redatta dalla dott.ssa Maria Francesca Loy.

## **2. La partecipazione alle reti globali ed europee**

Le attività svolte e i risultati conseguiti nell'ambito delle reti europee e globali hanno costituito il dato più significativo, per le novità che hanno rappresentato. In primo luogo, si segnala il completamento del procedimento di iscrizione della Procura generale all'*International*

*Association of Prosecutors* (IAP), avvenuta nel corso della Conferenza annuale di questo organismo, tenutasi a Londra dal 24 al 27 settembre 2023.

La IAP è un'associazione non governativa, e non politica, istituita nel 1995 presso la sede dell'ONU a Vienna, con l'intento di riconoscere e accrescere il ruolo del pubblico ministero nell'attuazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e di migliorare la cooperazione internazionale tra gli uffici inquirenti nel contrastare le organizzazioni criminali che operano a livello internazionale e i gravi crimini trans-nazionali.

Questo organismo, nel corso della sua attività, ha adottato *standard* di condotta, codici etici e linee guida per promuovere le buone prassi, la *rule of law*, l'imparzialità e l'indipendenza dei pubblici ministeri; a esso partecipano a livello globale 130 uffici di procura, 42 associazioni di procuratori e 7 agenzie o organi internazionali, incluse l'*International Criminal Court* (ICC) ed *Eurojust*.

L'evento che catalizza le attività della IAP è la Conferenza annuale che è giunta alla ventottesima edizione svoltasi nel 2023 a Londra, alla quale hanno partecipato 459 pubblici ministeri delegati da 89 Paesi.

In rappresentanza della Procura generale, sono intervenuti l'Avvocato generale Renato Finocchi Ghersi che, in qualità di delegato del Procuratore generale, ha sottoscritto l'iscrizione dell'Ufficio alla IAP e il Sostituto Procuratore generale Maria Francesca Loy.

Il tema della Conferenza, dal titolo "La mutata natura del crimine del XXI secolo", ha consentito di trattare diversi argomenti, con taglio pratico e operativo, comuni ai pubblici ministeri che agiscono a livello globale e in contesti diversi. Tra questi, il *Cybercrime*, l'approccio con le vittime e testimoni nei reati contro la persona, l'utilizzo delle prove elettroniche, la cooperazione internazionale, le indagini in materia di corruzione, il sequestro e la confisca dei beni, il traffico di esseri umani.

Inoltre, la Conferenza ha dedicato ampio risalto alle nuove iscrizioni all'Associazione, con una cerimonia di benvenuto ai nuovi Paesi (Argentina, Italia, Seychelles, Singapore, Filippine, Mongolia, Gibuti, Costa d'Avorio), tra cui l'Italia, la cui affiliazione è stata particolar-

mente apprezzata per essere uno dei pochi paesi di *civil law* con ampia esperienza, da condividere, in materia di criminalità organizzata.

In particolare, l'esperienza italiana in materia di sequestri, confisci e gestione dei beni confiscati, è stata l'oggetto della relazione svolta dall'Avvocato generale Renato Finocchi Ghersi nel corso della sessione del *workshop* dedicato a *Recovering the proceeds of crime*.

Il confronto con delegazioni provenienti da Paesi che adottano sistemi giudiziari molto diversi tra loro costituisce un indubbio arricchimento professionale. Tra i molti temi trattati, di grande interesse sono state le relazioni del Procuratore generale australiano che ha rappresentato i problemi psicologici dei pubblici ministeri in casi complessi e le conseguenze spesso assai pesanti in termini di serenità personale derivanti dalle indagini per particolari crimini, aventi quali vittime i minori o altri soggetti deboli. Analogo interesse ha suscitato la relazione sulla organizzazione dell'ufficio di Buffalo (USA), dopo un attentato che aveva visto coinvolte molte vittime, per l'assistenza prestata a tutte le persone offese.

Infine, a conferma dell'interesse suscitato dalla partecipazione della Procura generale, i due delegati alla Conferenza hanno accolto l'invito loro rivolto e hanno effettuato incontri bilaterali con i delegati di Olanda, Kenia, Turchia, Palestina e con il Direttore della *Counter Terrorism Branch* presso il Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Nell'ambito delle iniziative della IAP, l'Ufficio ha partecipato ai lavori della Conferenza Regionale Paneuropea, tenutasi a Istanbul dal 2 al 5 maggio 2023. Nell'occasione i due delegati (dott. Fulvio Baldi e dott. Nicola Lettieri) sono intervenuti svolgendo relazioni sul rapporto tra intelligenza artificiale e criminalità (Lettieri) e su quella dell'esperienza italiana nell'acquisizione e utilizzazione della prova digitale (Baldi).

L'incontro è stato proficuo anche per la maturazione di una serie di contatti, in particolare con Argentina, Austria, Marocco e Svizzera.

Inoltre, i due magistrati delegati hanno incontrato il Segretario generale della IAP, Han Moraal, per definire i termini di ingresso della Procura generale nell'Associazione Internazionale dei pubblici ministeri, il che poi è avvenuto nel corso della Conferenza di Londra,

previa interlocuzione con il Dipartimento degli Affari di Giustizia del Ministero della giustizia.

Di pari rilievo per l'Ufficio è stata la partecipazione alla Conferenza annuale della Rete dei Procuratori generali o equivalenti istituzioni delle Corti supreme dei Paesi membri dell'Unione Europea (c.d. Rete *Nadal*, dal nome del fondatore Procuratore generale francese), tenutasi a Malta dal 3 al 5 maggio 2023.

Anche in questa occasione, per disposizione del Procuratore generale la delegazione dell'Ufficio è stata guidata dall'Avvocato generale responsabile dell'UAI, e il suo intervento di apertura della seconda sessione della Conferenza ha assunto un particolare rilievo istituzionale. L'Avvocato generale Renato Finocchi Gheri ha fatto parte del ristretto gruppo di lavoro che ha elaborato, dopo la Conferenza di Vienna del 2022, le modifiche necessarie al formale riconoscimento della Rete *Nadal* quale associazione con sede a Parigi, anche al fine di poter accedere a finanziamenti europei.

La citata relazione introduttiva ha avuto per oggetto l'illustrazione dei lavori del gruppo e delle proposte di modifica dello statuto, che sono state poi approvate dalla Conferenza di Malta.

L'attività svolta in tale contesto ha avuto un ulteriore riconoscimento per la Procura generale, dal momento che il Procuratore generale del Lussemburgo, quale presidente di turno della Rete, ha formalmente proposto all'Avvocato generale Finocchi Gheri di assumere l'incarico di Tesoriere, e di far parte del *Board of Directors* della Rete *Nadal* per il prossimo quadriennio. È in corso la relativa procedura di autorizzazione ad assumere l'incarico.

### **3. L'attività nell'ambito dell'Unione Europea**

Nell'ambito delle attività di *Eurojust* la Procura generale ha partecipato al *Consultative Forum* dei Procuratori generali svoltosi, come di consueto, a L'Aja il 5-6 ottobre 2023. La sessione inaugurale del *Forum* è stata dedicata alla legislazione e alle iniziative giudiziarie intraprese dagli Stati membri e da *Eurojust* per il perseguimento dei crimini di

guerra commessi nel conflitto in Ucraina. L'intervento dell'Avvocato generale ha segnalato alcune iniziative di uffici di procura al fine di acquisire le testimonianze di rifugiati in Italia in relazione a crimini commessi di cui avevano notizia, e ha comunicato la possibilità di iniziative al fine di diffondere tali buone prassi, anche al fine di trasferire i dati acquisiti alla Banca dati istituita presso *Eurojust*.

Nella successiva sessione dedicata alle norme penali a protezione dell'ambiente, la dott.ssa De Masellis, Sostituto Procuratore generale e punto di contatto dell'Ufficio con *Eurojust*, ha svolto una relazione nella quale ha illustrato l'esperienza italiana. Infine, nella sessione finale, il Procuratore generale della Spagna, quale rappresentante del Paese che ha assunto la presidenza di turno dell'Unione europea, ha proposto la redazione di un documento, da approvarsi da parte del *Forum*, dedicato ai principi per la garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero. Il documento sarà elaborato da un gruppo di lavoro e la delegazione italiana ha dato la propria disponibilità a partecipare a tale iniziativa.

L'Ufficio ha partecipato con un proprio rappresentante (dott.ssa De Masellis) anche all'*Eurojust Meeting on Counter-Terrorism*, svoltosi il 22-23 novembre in videoconferenza, al quale hanno preso parte i corrispondenti nazionali di *Eurojust* in materia di terrorismo, i procuratori specializzati degli Stati membri e dei Paesi *partner*, i rappresentanti dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali, e membri dell'*Eurojust College*. L'8 marzo 2023 l'Ufficio ha partecipato – in videoconferenza, rappresentato dalla dott.ssa De Masellis – alla presentazione della Relazione annuale del *Desk* italiano di *Eurojust*.

Nel contesto delle attività di *Eurojust*, la Procura generale ha anche partecipato alle iniziative di *EuroMed*, organismo che riunisce in un *Forum* i Procuratori generali dei Paesi membri dell'Unione europea che affacciano sul Mediterraneo e dei Paesi del Nord dell'Africa. La missione di EuroMed è facilitare e accrescere la cooperazione giudiziaria, anche attraverso investigazioni e azioni *cross-border* e l'analisi e l'individuazione degli ostacoli, legali e pratici, alla migliore cooperazione.

La Procura generale partecipa al Piano Strategico 2022-2025, e in tale contesto è presente al Forum annuale di *EuroMed*, che costi-



tuisce una piattaforma interregionale ad alto livello, atta a rafforzare fiducia e comprensione reciproca tra i Paesi che ne fanno parte.

Il Forum 2023, che avrebbe dovuto svolgersi a Madrid dal 14 a 16 novembre, è stato sostituito dalla consultazione con procedura in forma scritta tra i partecipanti, a causa dei possibili condizionamenti politici derivanti dal conflitto in corso in Israele e a Gaza.

La procedura scelta consente l'invio da parte di tutte le delegazioni di commenti e proposte in relazione agli obiettivi del Piano Strategico per il 2024, al fine di facilitare l'utilizzo di nuove tecnologie e strumenti di indagine idonei a migliorare la cooperazione giudiziaria. Un'ulteriore linea di attività per il 2024 è costituita dalla promozione di visite di studio, iniziative di formazione e di scambi di esperienze e buone prassi in riferimento a settori nei quali la cooperazione risulta di particolare rilievo, come il traffico degli esseri umani, le indagini per reati finanziari, il riciclaggio, i provvedimenti di confisca e di sequestro di beni.

Il ruolo attivo della Procura generale è stato confermato, anche nel 2023, dall'invito a partecipare con propri rappresentanti a iniziative di scambio e di formazione. Dal 13 al 16 marzo 2023, un magistrato dell'Ufficio, il Sostituto Procuratore generale dott. Pietro Molino, è intervenuto nell'ambito dell'iniziativa *EuroMed* denominata *Joint training session for EU Member States and South Partner Countries – International Judicial Cooperation in the fight against environmental crimes*, svoltasi in Verona dal 13 al 16 marzo 2023. Si è trattato di un'iniziativa inserita nel programma *EuroMed Justice* (EMJ), ovvero del programma europeo di *capacity building* per lo sviluppo di un adeguato meccanismo di cooperazione giudiziale transnazionale fra gli Stati membri dell'Unione europea, altri Stati *partners* dell'area meridionale del Mediterraneo (quali Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina e Tunisia) e le Agenzie europee in materia di giustizia. Nella fattispecie, al *meeting Eurome* hanno contribuito anche *Eurojust*, *SAFE* (*Security and Freedom for Europe*) e *EPLO* (*European Plus Law Organization*).

I principali temi nell'Agenda dell'incontro sono stati la ricognizione dei differenti tipi di crimini ambientali e dei principali *trends*

delle ecomafie, la ricostruzione degli àmbiti normativi europei in tema di protezione dell'ambiente, i mezzi di raccolta delle prove e l'utilizzo delle nuove tecnologie di intelligenza artificiale, gli strumenti di cooperazione investigativa e giudiziale. L'intervento del dott. Molino è stato dedicato alla normativa italiana in tema di eco-delitti.

Infine, ancora nell'ambito della piattaforma *EuroMed*, la dott.ssa Mignolo ha partecipato, in rappresentanza dell'Ufficio, alla sessione annuale di *Crimex*, tenutasi a Roma il 6-7 giugno 2023, che ha riguardato aspetti organizzativi di questa rete e la progettazione di gruppi specializzati per le indagini su *cybercrime*, *e-evidence* e traffico di esseri umani.

I rapporti con la Commissione europea hanno sempre costituito oggetto di particolare attenzione da parte dell'Ufficio. Anche nel 2023 la Procura generale è stata invitata dalla *DG Justice* a partecipare ai lavori per la redazione del 2023 *Rule of Law Report*, pubblicazione annuale della Commissione che analizza lo stato di attuazione di tali principi nei Paesi dell'Unione europea. L'Avvocato generale preposto all'UAI, come negli scorsi anni, ha coordinato lo svolgimento del *meeting* svoltosi in videoconferenza il 21 marzo 2023, partecipando all'incontro e incaricando due magistrati, (la dott.ssa Mignolo e il dott. Piccirillo) con esperienza nelle materie oggetto di interesse della Commissione. Particolare attenzione è stata dedicata ai temi della digitalizzazione e allo stato di attuazione del processo telematico, all'efficienza del sistema giudiziario e alle misure per il contrasto della corruzione.

I risultati dell'indagine comparata svolta dalla Commissione sono stati pubblicati nel rapporto annuale *The 2023 EU Justice Scoreboard*.

Deve anche richiamarsi la partecipazione dell'Ufficio con un proprio rappresentante (dott. Lettieri), alla Sessantunesima Riunione plenaria della Rete giudiziaria europea (*European Judicial Network*), svoltasi a Madrid dal 7 al 9 novembre 2023.

Questa Rete è un *network* costituito essenzialmente da punti di contatto nazionali, e da un Segretariato con sede all'Aja ed è volta ad agevolare la cooperazione giudiziaria, all'interno dei Paesi dell'UE, in materia penale e civile; è stata istituita dall'azione comune 98/428

GAI (Giustizia e Affari Interni) del 29 giugno 1998 in attuazione della Raccomandazione n. 21 sul Piano di azione contro la criminalità organizzata adottata dal Consiglio il 28 aprile 1997.

Con cadenza semestrale sono organizzati *meetings* dai Paesi aventi la Presidenza UE del semestre, e il *workshop* in questione è stato incentrato sulle seguenti tre tematiche: 1. la digitalizzazione della cooperazione giudiziaria internazionale; 2. la cooperazione giudiziaria tra l'Unione europea e i Paesi dell'America Latina; 3. le pene detentive e le misure restrittive della libertà personale.

Sul primo punto si è deciso, in particolare, di introdurre e migliorare costantemente il sistema *e-Codex* (comunicazione nell'ambito della giustizia elettronica attraverso lo scambio di dati in linea), che è in uso e che consiste in un pacchetto *software* che consente la connessione tra sistemi nazionali. I miglioramenti apportati al sistema consentiranno di supportare più atti, documenti e prove di quanto avviene attualmente.

Il secondo *workshop*, nel corso del quale è intervenuto il rappresentante della Procura generale, ha posto in luce l'esigenza di migliorare la collaborazione tra l'UE e i Paesi latino-americani, al fine di abbattere le frontiere per combattere i crimini transazionali commessi tra le due sponde dell'Atlantico. A tale fine si rende necessario, innanzitutto, migliorare le basi legali per la cooperazione bilaterale e multilaterale tra UE e Sudamerica, nel cui ambito *Eurojust* già riveste un ruolo cruciale attraverso trattati di collaborazione con Paesi dell'America Latina.

Il terzo *workshop*, oltre a focalizzarsi sullo strumento della trasmissione elettronica delle richieste di esecuzione degli ordini custodiali, ha affrontato la problematica delle condizioni cui subordinare l'esecuzione suddetta da parte dello Stato richiesto, tra le quali assume particolare rilievo la condizione di detenzione nel Paese richiedente, e il rischio di sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti del soggetto destinatario della misura. Si è rilevato che un ruolo importante, in questa materia, è rivestito dalla Corte di giustizia dell'UE che vigila sul rispetto degli *standards* minimi di detenzione nei Paesi dell'Unione.

#### 4. Le attività bilaterali

In questo ambito sono state effettuate visite istituzionali del Procuratore generale e dell'Avvocato generale, con l'assistenza dei magistrati addetti all'Ufficio scelti sulla base delle loro specifiche competenze previste dall'Ordine di servizio con il quale si è provveduto alla loro ripartizione.

In primo luogo, si segnalano le attività che hanno condotto alla sottoscrizione di *memorandum* bilaterali con uffici omologhi.

Nei giorni 7-10 ottobre si è svolta la missione in Marocco del Procuratore generale della Corte di cassazione, accompagnato dal Sostituto Procuratore generale dott.ssa Mignolo, finalizzata alla sottoscrizione del *Memorandum* d'intesa fra la Procura generale presso la Corte di cassazione della Repubblica Italiana e la Presidenza del pubblico ministero del Regno del Marocco.

L'incontro con il Procuratore generale del Re presso la Corte di cassazione, Presidente del pubblico ministero, Mulay El Hassan Daki, si è aperto con un ampio dialogo sulle differenze strutturali degli uffici del pubblico ministero in Marocco e in Italia e sulle concrete declinazioni di tali differenze nell'esercizio delle attività nei settori di competenza.

Il Procuratore generale, dopo aver evidenziato l'ottima collaborazione sviluppatasi fra i due Paesi nel corso degli anni, con riferimento, in particolare, agli strumenti di cooperazione giudiziaria, ha messo in rilievo che, pur nelle differenze che caratterizzano l'organizzazione dei rispettivi Uffici del pubblico ministero, particolarmente significativa è l'attenzione di entrambi gli ordinamenti all'indipendenza della magistratura: valore per tutti i magistrati, anche per i pubblici ministeri, chiamati, quali primo baluardo giudiziario che prende in esame la notizia di reato, a esercitare le loro funzioni senza condizionamenti di sorta, ad applicare la legge e concorrere a garantire il diritto al giusto processo e i diritti fondamentali.

L'incontro è culminato con la firma del Protocollo di intesa. Il documento costituisce uno strumento per l'avvio di una collaborazione

più sistematica tra i due Uffici a fini di approfondimento e di scambio di informazioni e di buone prassi sui rispettivi ordinamenti, con particolare riguardo alle forme di criminalità transnazionale e ai delitti più gravi, nonché all'applicazione delle tecniche di innovazione tecnologica ai sistemi giudiziari.

Il Procuratore generale ha anche partecipato alle celebrazioni per il centocinquesimo anniversario dall'entrata in funzione della Procura generale della Repubblica di Armenia, tenutesi in Yerevan dal 30 giugno al 2 luglio 2023. All'inizio del *meeting* è stato sottoscritto con la Procuratrice generale armena Anna Vardapetyan un *Memorandum* di intese tra il nostro Ufficio e la Procura generale della Repubblica di Armenia ai fini dello scambio di informazioni sui rispettivi ordinamenti nella prospettiva del miglioramento reciproco delle relative prassi applicative anche attraverso iniziative di formazione professionale. Alle celebrazioni in Armenia ha preso parte, al fine di coadiuvare il Procuratore generale, il Sostituto Procuratore generale Baldi. Nel corso del convegno che è seguito, il Procuratore generale ha tenuto in inglese una relazione, molto apprezzata dai partecipanti, sull'indipendenza interna ed esterna del pubblico ministero partendo dall'esperienza dell'ordinamento italiano e sono stati avviati proficui rapporti di collaborazione con i Procuratori generali di Croazia, Estonia e Lituania.

L'Avvocato generale Renato Finocchi Ghersi e il Sostituto Procuratore generale Mignolo hanno svolto una missione dal 4 all'8 luglio 2023 che li ha condotti a incontri bilaterali con omologhe autorità in Israele, a Tel Aviv, e in Palestina, a Ramallah dove hanno partecipato alla Conferenza organizzata dal *Public Prosecution of the State of Palestine*, dedicata a *International Cooperation in Enhancing the Rule of Law*. La missione a Tel Aviv, culminata nell'incontro con la *Attorney General* Gali Baharav-Miara e con la giudice della Corte suprema Daphne Barak Erez, ha anche previsto il colloquio con il Prof. Amir Fuchs, ricercatore presso l'*Israel Democracy Institute*, ed è stata caratterizzata da un evento organizzato presso la residenza dell'Ambasciatore italiano, Sergio Barbanti, con giudici ed esperti in discipline giuridiche italiani e israeliani. Anche per il momento nel quale è avvenuta, questa missione ha assunto una particolare im-

portanza, sia per il rilievo del dibattito in corso sulla riforma della giustizia in Israele, sia per il conflitto deflagrato in Israele e Gaza. L'interesse e la disponibilità dimostrate dall'*Attorney General* Baharav-Miara sono confermate dai temi trattati, relativi alla comparazione dei sistemi giudiziari dei due Paesi e della giustizia costituzionale, e dalla lunghezza del colloquio, prolungatosi per oltre un'ora e mezzo, nonché dall'ampiezza della delegazione israeliana, composta anche dal vicario dell'*Attorney general* e da altri componenti dell'Ufficio. Il 6 luglio la delegazione si è spostata a Ramallah per partecipare alla Conferenza citata, alla cui organizzazione e finanziamento ha partecipato l'Agenzia italiana per lo sviluppo e la cooperazione. In questo quadro, la partecipazione dell'Ufficio ha assunto un particolare rilievo, confermato dalla relazione che l'Avvocato generale ha svolto nel corso della sessione plenaria dedicata a *Cyber crimes Investigation*, e all'incontro bilaterale con l'*Attorney General* Akram Al-Khatib, nel corso del quale sono state discusse forme di collaborazione, anche attraverso la possibile elaborazione di un *memorandum* d'intesa, poi sospesa a causa dell'attuale situazione di conflitto bellico nella regione mediorientale. La delegazione dell'Ufficio ha anche incontrato il Direttore dell'unità locale della Agenzia italiana per lo sviluppo e la cooperazione, dott. Guglielmo Giordano, e la Vice-console italiana.

Infine, tra le attività bilaterali, va ricordata la partecipazione in rappresentanza dell'Ufficio, su invito della Procura generale della Slovenia, della dott.ssa De Masellis alla Conferenza su *Financial and Economic Crime* (Lubiana, 25 novembre), che ha svolto la sua relazione sulla normativa italiana in tema di confisca dei beni.

Infine, sono stati tenuti i seguenti incontri con delegazioni straniere di omologhi Uffici di Procura generale o di altre autorità: 22 marzo (Sostituti Procuratori generali Mignolo e Loy), con una delegazione di magistrati olandesi; 28 marzo (Sostituti Procuratori generali Di Nardo e Pratola), con una delegazione dell'Università del Lussemburgo; 28 giugno (Procuratore generale, Avvocato generale Renato Finocchi Gheresi, Sostituto Procuratore generale Baldi), con una delegazione composta dal Procuratore generale del Rwanda e da altri componenti del suo Ufficio; 28 settembre (Procuratore generale, Avvocato generale Renato Finocchi Gheresi, Sostituto Procuratore generale

Mignolo), con una delegazione composta dal Procuratore generale di Islanda e da altri componenti del suo Ufficio; 26 ottobre (Avvocato generale Renato Finocchi Gherzi; Sostituto Procuratore generale Loy), con una delegazione di pubblici ministeri olandesi; 14-16 novembre (Sostituti Procuratori generali Guerra e Molino), *Study visit* di una delegazione di magistrati e pubblici ministeri armeni.





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

### **1. Compiti e attività dell'Ufficio**

Tra i molteplici compiti attribuiti all'Ufficio della Procura generale rientrano quelli concernenti la trattazione degli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense (prevalentemente relativi all'intervento nei giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati celebrati dinanzi al CNF).

Si tratta di compiti importanti e delicati, in considerazione dell'egida costituzionale che connota e preserva l'attività difensiva, essenziale per l'attuazione del giusto processo e per l'inveramento dello Stato di diritto in una società democratica. Appunto per questo, le decisioni del CNF, al pari di quelle della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, sono impugnabili dinanzi al massimo organo nomofilattico, le Sezioni Unite civili, riprova dell'alta e speciale considerazione per la materia disciplinare concernente gli avvocati. Con riguardo al profilo organizzativo, la trattazione di detti affari, in passato, era attribuita al Servizio civile. A far data dall'Ordine di servizio del Procuratore generale n. 39 del 2020, è stata invece attribuita a una apposita articolazione organizzativa, denominata Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense, in virtù di una scelta confermata dai successivi Criteri organizzativi dell'Ufficio, allo scopo di garantire un'adeguata specializzazione e la congruità degli interventi. A detto Ufficio sono assegnati i Sostituti Procuratori generali individuati nel prospetto allegato ai Criteri organizzativi; alla direzione dello stesso è preposto un Avvocato generale al quale, conseguentemente, spetta la designazione dei magistrati per le udienze relative all'attività disciplinare forense e per la trattazione degli affari

inerenti al Consiglio Nazionale Forense, nonché la trattazione di tutti i provvedimenti rientranti nella competenza del medesimo, prevedendo altresì detti Criteri la facoltà del Dirigente dell'Ufficio di stabilire la disciplina di dettaglio con apposite direttive.

In attuazione ed esplicitazione delle direttive contenute nei Criteri organizzativi, l'Ufficio è stato strutturato mediante l'assegnazione per l'anno 2023 di n. 15 Sostituti Procuratori generali, designati a intervenire nelle udienze dinanzi al Consiglio Nazionale Forense. A detto scopo è stabilita una programmazione delle designazioni per le udienze con cadenza trimestrale (provvedimento del 16 settembre 2020). Le designazioni sono, quindi, effettuate dall'Avvocato generale preposto all'Ufficio, secondo il criterio della rotazione, tenendo conto anche delle assegnazioni mensili relative alle udienze civili, penali o disciplinari dinanzi alla Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. Nel corso del 2023 sono state programmate n. 42 udienze dinanzi al Consiglio Nazionale Forense per la trattazione dei giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati.

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

Tra le altre, più rilevanti, questioni affrontate (e decise dalle Sezioni Unite civili) vanno ricordate quelle concernenti la disciplina della prescrizione. Le Sezioni Unite civili, sulle conclusioni conformi dell'Ufficio della Procura generale, hanno confermato l'orientamento secondo cui “in tema di illecito deontologico dell'avvocato per fatti contestati anche in sede penale, il procedimento disciplinare deve fondarsi su autonome valutazioni rispetto al processo penale (*ex art. 54 l. n. 247 del 2012*), anche con riguardo alla decorrenza del termine di

prescrizione dell'azione con conseguente necessità, per l'organo disciplinare, di accertare la data di commissione del fatto, la quale, in caso di illecito permanente, si identifica con quella della cessazione della permanenza" (S.U. n. 14957 del 2023).

Ancora su conclusioni conformi dell'Ufficio della Procura generale, è stato affermato che il regime più favorevole della prescrizione degli illeciti disciplinari degli avvocati, introdotto dall'art. 56 della legge n. 247 del 2012, non trova applicazione con riguardo ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della citata norma, conclusione compatibile sia con la giurisprudenza costituzionale, la quale ha chiarito che le garanzie riguardanti la pena in senso stretto possono essere ritenute inapplicabili (o quantomeno applicabili in forme più flessibili) alle sanzioni disciplinari, sia con la giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui il principio di retroattività della *lex mitior* concerne esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, non anche le norme sopravvenute che modificano la disciplina della prescrizione (S.U. n. 20650 del 2023).

Ha trovato conferma, su richiesta dell'Ufficio, l'orientamento delle Sezioni Unite secondo cui nel nuovo ordinamento professionale forense la prescrizione, al di là degli effetti della sospensione e dell'interruzione, non può comunque essere prolungata di oltre un quarto rispetto ai sei anni indicati nell'art. 56, comma 1, della legge n. 247 del 2012. Ne consegue che il termine complessivo di prescrizione dell'azione disciplinare è di sette anni e mezzo ed è questa una novità della nuova legge professionale, la quale segue, sotto questo profilo, criteri di natura penalistica, laddove secondo la disciplina previgente, ispirata a un criterio di natura civilistica, la prescrizione, una volta interrotta, riprendeva a decorrere nuovamente per altri cinque anni. Ai sensi dell'art. 56 della legge n. 247 del 2012, l'azione disciplinare si prescrive infatti nel termine di sei anni (comma 1), che decorre dalla commissione del fatto, o dalla cessazione della sua permanenza, l'interruzione della prescrizione fa decorrere un nuovo termine di cinque anni (comma 3), ma in nessun caso il termine della prescrizione complessivo può essere superiore a sette anni e sei mesi, scomputato il tempo dell'eventuale sospensione (sentenza n. 22643 del 2023).

Con riferimento alla disciplina della prescrizione, non trova poi applicazione lo *jus superveniens* (costituito, in particolare dalle

disposizioni della legge n. 247 del 2012) più favorevole all'incolpato in quanto le sanzioni disciplinari contenute nel codice deontologico forense hanno natura amministrativa; quindi, il momento di riferimento per l'individuazione del regime della prescrizione applicabile è quello della commissione del fatto, non quello dell'incolpazione, sempre che il procedimento disciplinare tragga origine da fatti punibili solo in tale sede. Infatti, qualora il procedimento disciplinare abbia luogo per fatti costituenti anche reato e per i quali sia stata iniziata l'azione penale, l'azione disciplinare è collegata alla pronuncia penale che non sia di proscioglimento (perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso), ha come oggetto lo stesso fatto per il quale è stata formulata una imputazione, ha natura obbligatoria e non può essere iniziata prima che se ne sia verificato il presupposto, con la conseguenza che la prescrizione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza penale, salva l'ipotesi in cui il termine quinquennale sia già interamente decorso al momento dell'esercizio dell'azione penale (S.U. n. 20650 del 2023).

Le Sezioni Unite civili hanno dato continuità all'orientamento secondo cui nel procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati la prescrizione dell'illecito disciplinare per illecito permanente dell'avvocato decorre solo dalla cessazione della permanenza, sicché, in caso di omessa restituzione di una somma di denaro ricevuta a titolo di deposito fiduciario, non rileva il momento in cui essa sia stata, infine, restituita, bensì quello anteriore in cui il professionista abbia negato il diritto del cliente sulla somma depositata affermando quello proprio di trattenerlo (S.U. n. 8946 del 2023). Inoltre, l'accertamento da parte del Consiglio Nazionale Forense del carattere permanente dell'illecito è giudizio di fatto, sia quanto alla permanenza che alla cessazione della stessa, e non è sindacabile in cassazione, potendo il ricorso attingere la decisione solo per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge e non quanto all'accertamento del fatto (S.U. n. 25440 del 2023).

Le Sezioni Unite, su conforme conclusione della Procura generale, hanno affermato che il rapporto tra la cancellazione dall'albo, sia essa volontaria o officiosa, e i procedimenti disciplinari a carico degli avvocati è regolato dalla attuale legge professionale, nel senso che una volta avviato un procedimento disciplinare, esso deve proseguire e non

può essere evitato a mezzo di una eventuale cancellazione dall'albo, che, comunque, nelle more non può essere disposta, ai sensi dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 (denominato "divieto di cancellazione") e dell'art. 17, comma 16, il quale prevede che non si può pronunciare la cancellazione quando sia in corso un procedimento disciplinare, salvo quanto previsto dall'art. 58. Per le Sezioni Unite, l'attuale disciplina professionale si pone in sostanziale continuità con la precedente, in quanto già l'art. 37, comma 8, del R.d.l. n. 1578 del 1933 poneva il divieto di pronunciare la cancellazione dall'albo degli avvocati, anche nel caso di richiesta di cancellazione volontaria, qualora fosse in corso, a carico dell'avvocato, un procedimento penale o disciplinare, sicché l'istanza dell'interessato non avrebbe avuto effetto sospensivo del giudizio relativo alla radiazione (sentenza n. 15574 del 2015); essa sposta però a un momento antecedente rispetto al momento dell'apertura vera e propria del procedimento disciplinare il divieto di cancellazione. La disposta cancellazione non spiega quindi alcuna efficacia sospensiva o interruttiva del distinto procedimento disciplinare relativo alla radiazione, né tanto meno determinava la cessazione della materia del contendere in relazione a quest'ultimo (S.U. n. 23990 del 2023). Le Sezioni Unite hanno, infine, accolto le conclusioni dell'Ufficio della Procura generale, chiarendo che in tema di giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati, le norme del codice deontologico forense approvato il 31 gennaio 2014 si applicano anche ai procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, se più favorevoli per l'incolpato, avendo l'art. 65, comma 5, della legge n. 247 del 2012, recepito il criterio del *favor rei*, in luogo di quello del *tempus regit actum*, con la conseguenza che la sanzione della cancellazione dall'albo, in quanto non più prevista, è inapplicabile e, in luogo di essa, deve essere comminata la sospensione dall'albo nella durata prevista dal nuovo codice deontologico ma che, ove in concreto superiore rispetto a quella dettata dal precedente, poiché, nel caso di successione di leggi, non si può procedere a una combinazione delle disposizioni più favorevoli della vecchia, in quanto ciò comporterebbe la creazione di una terza legge, diversa sia da quella abrogata, sia da quella in vigore, occorre applicare integralmente quella delle due che, complessivamente, risulti, in relazione alla vicenda concreta oggetto di giudizio, più vantaggiosa (S.U. n. 21311 del 2023).

Le Sezioni Unite, su conclusioni conformi della Procura generale, hanno poi stabilito che l'avvocato che presta il proprio patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori senza aver conseguito la relativa abilitazione commette l'illecito disciplinare di cui all'art. 36 del codice deontologico forense, indipendentemente dalla concreta offensività di tale condotta, essendo questa oggetto di un espresso divieto e, dunque valutata *a priori* come lesiva dei valori e degli interessi sottesi alla normativa deontologica (S.U. n. 21069 del 2023).

Altra importante pronuncia delle Sezioni Unite, resa su conclusioni conformi della Procura generale, ha affermato, in tema di illeciti disciplinari degli avvocati, che il divieto biennale di assumere incarichi professionali contro la parte già assistita, previsto dall'art 68 del codice deontologico forense, si riferisce al soggetto difeso in quanto tale e non alle posizioni giuridiche coinvolte nell'affare affidato al difensore, poiché ai fini dell'illecito, rileva il nocumento di immagine cagionato alla professione forense dall'aver assunto la difesa di un soggetto e quella del suo avversario, senza che sia trascorso un adeguato intervallo di tempo (S.U. n. 14933 del 2023).

## **VII. L'ATTIVITÀ CONCERNENTE I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA**

### **1. Compiti e attività dell'Ufficio**

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

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

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

In relazione all'attività di quest'ultima articolazione, è stata predisposta una rassegna degli orientamenti della commissione com-

petente a decidere in secondo grado i procedimenti disciplinari nei confronti degli ufficiali e degli agenti.

L'esclusione della possibilità di ricorrere alla Corte di cassazione rende evidente che alla Procura generale spetta anche il compito di garantire la tendenziale uniformità degli orientamenti della giurisprudenza disciplinare. A tal fine, e per agevolare la conoscenza delle decisioni, è stata redatta una rassegna, completamente aggiornata e contenente le decisioni del quadriennio 2019-2022, inoltrata dal Procuratore generale a tutte le procure generali territoriali, titolari dell'iniziativa disciplinare nei confronti del personale di polizia giudiziaria.



## VIII. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

### 1. Premessa

La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo è istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione. L'art. 104 del d.lgs. n. 159 del 2011, nel testo modificato dall'art. 10, comma 2, d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, stabilisce che «Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sul Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e sulla relativa Direzione Nazionale». Per detta ragione è opportuno dare conto, in sintesi, degli aspetti salienti dell'attività della Direzione Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo nel 2023, sintetizzata dal PNAA in apposita relazione, pur precisando che la stessa è ufficio di merito (in tal senso, v. anche la circolare del Consiglio Superiore della Magistratura del 16 dicembre 2020 sull'organizzazione degli Uffici di Procura). In particolare la PNAA si colloca al centro del circuito informativo e operativo definito attorno alle Procure distrettuali, sostenendone l'autonomia organizzativa e di iniziativa, affiancandosi a esse nel quotidiano lavoro requirente, per realizzare un fecondo sistema di relazioni collaborative che, secondo la definizione datane da Vittorio Bachelet, mira alla “armonizzazione ed eventualmente alla cospirazione a fini determinati” di attività e di figure cui l'ordinamento riconosce piena autonomia di iniziativa.

Preliminarmente, il PNAA ha dato atto che è proseguita la revisione dell'impianto organizzativo della Direzione Nazionale, per rafforzare l'effettività delle sue peculiari funzioni, semplificando e deburocratizzando i relativi modelli operativi, realizzata nell'osservanza

di un metodo improntato al periodico confronto all'interno dell'Ufficio e con le Procure distrettuali. Di questo metodo sono espressione i Gruppi di lavoro congiunti, istituiti d'intesa con tutti i Procuratori distrettuali in diverse materie, tra i quali meritano menzione: il gruppo deputato all'analisi delle attività della Banca Dati; il gruppo per la gestione delle Segnalazioni di Operazioni finanziarie Sospette; il gruppo per la disciplina dei colloqui investigativi di cui all'art. 18-*bis* ord. pen.; il gruppo inerente all'organizzazione coordinata delle funzioni requirenti previste dal d.l. n. 162 del 2022; il gruppo in tema di coordinamento delle indagini collegate dell'Ufficio del Procuratore Europeo, finalizzato essenzialmente all'esigenza di generare approcci investigativi condivisi.

Di rilievo è anche l'impegno richiesto alla DNAA per effetto dell'estensione delle funzioni di impulso di cui all'art. 371-*bis* c.p.p. ai più gravi delitti cibernetici operata con l'art. 2-*bis* del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023 n. 137. Tale novità normativa è stata segnalata dal PNAA come originale, seppur bisognosa di immediata e coerente implementazione del sistema di cooperazione istituzionale ruotante attorno all'obbligo di trasmissione dei dati delle notizie e delle informazioni rilevanti da parte dell'Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale, al fine di migliorare le sue funzioni di impulso e coordinamento investigativo.

## **2. Il contrasto alla criminalità terroristica**

Con riguardo al contrasto alla criminalità terroristica, sono segnalate le rapide modificazioni conseguenti all'orribile attacco nel territorio di Israele del 7 ottobre 2023 e alla proliferazione di minacce e progetti di azione violenta caratterizzate da una significativa convergenza su posizioni antisemite e antisioniste delle narrazioni che esaltano la vittoria dell'Islam contro l'Occidente e la vendetta per la risposta militare israeliana (ciò che espone gli Stati occidentali ed europei, in particolare, a gravi tensioni e minacce terroristiche), nonché all'aumento della propaganda eversiva delle reti criminali di impronta

suprematista e neonazista e delle pratiche criminali di matrice anarco-insurrezionalista.

Il ricorso al *dark web* e al *deep web* costituisce strumento per instaurare e mantenere i contatti e le comunicazioni “criptate” tra soggetti che professano la medesima ideologia violenta e luogo di convergenza col crimine organizzato per l’acquisto di armi, documenti contraffatti, riciclaggio, contatti internazionali finalizzati all’immigrazione clandestina. Il timore di una crescente gravità della minaccia terroristica, ha indotto la DNAA a costituire al suo interno una apposita Sezione Antiterrorismo, cui sono assegnati tutti gli affari riconducibili alla medesima materia. Si tratta di una scelta organizzativa in linea con i principi enunciati nella Risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura del 16 marzo 2016 sulla “Organizzazione degli Uffici di Procura” e coerente con le innovazioni introdotte dal d.l. n. 105 del 2023 (convertito dalla legge n. 137 del 2023) e dal d.lgs. n. 107 del 2023, che hanno attribuito nuove e rilevanti funzioni alla DNAA in materia di *cybercrime* e di rimozione dei contenuti terroristici *on-line*, oltre che di operazioni sotto copertura.

Per quanto concerne i movimenti anarco-insurrezionalisti, nel periodo di interesse, sono stati commessi numerosi attentati, alcuni dei quali rivendicati dalla sigla Federazione Anarchica Informale/ Fronte Rivoluzionario Internazionale, compagine qualificata come associazione terroristica che propugna la lotta armata con uso di ordigni esplosivi e di armi da fuoco. Merita sul punto il richiamo alla sentenza n. 38184 del 6 luglio 2022 della Corte di cassazione, che ha generato la forte reazione di tutto il movimento anarchico, avente a oggetto la sottoposizione di uno degli esponenti apicali al regime carcerario di cui all’art. 41-*bis* ord. pen. (la DNAA si era espressa in data 27 aprile 2023 in maniera difforme alla decisione).

In tale contesto (si veda il documento datato 5 ottobre 2022 del Comitato del consiglio di Europa per la lotta al terrorismo – CDCT) si pongono anche le reti neonaziste e suprematiste, che secondo le recenti indicazioni degli organismi comunitari, costituiscono una delle minacce più gravi alla sicurezza nazionale e internazionale. Le indagini rivelano il coinvolgimento sempre più significativo di soggetti minorenni o ‘giovani adulti’, non soltanto in reati digitali con contenuti

discriminatori e di odio, ma anche in attività di addestramento militare e violento. In alcuni casi gli autori delle condotte illecite sono stati riconosciuti come soggetti particolarmente vulnerabili, se non addirittura affetti da disturbi di tipo psicologico. Il frequente reperimento in sede di perquisizione, anche nei confronti di minorenni, di armi ed esplosivi e di informazioni sull'uso di tali strumenti offensivi, attesta la pericolosità della propaganda delle tesi suprematiste e accelerazioniste ed evidenzia la loro idoneità a ingenerare fenomeni di violenza diffusa.

Negli ultimi anni, l'ideologia eversiva e i cc.dd. "crimini d'odio" di matrice suprematista/neonazista, ovvero le condotte aggressive a sfondo razziale o etnico, hanno trovato terreno fecondo e appaiono strettamente connessi con il pensiero proprio dell'area politica dell'*Alternative Right*, di origine nordamericana, galassia composita che in via prioritaria sostiene e promuove le tesi del suprematismo bianco e, in alcuni casi, si nutre anche della narrativa jihadista, dando origine a un fenomeno noto come "ibridazione della minaccia". Le attuali forme di comunicazione interpersonale tra gruppi *like minded* – mediante *chat* su piattaforme criptate, attraverso il *dark web* e il *deep web* – e la globalizzazione del messaggio eversivo e terroristico dell'estrema destra (individuata anche con l'acronimo FRVE ossia *Far-Right Violent Extremism*) determinano il realizzarsi, accanto a formazioni e gruppi strutturati, di forme di "resistenza senza *leader*" che dichiarano e praticano il ricorso ad azioni armate come unico metodo di lotta per affermare la propria visione del mondo. Il *web* diventa mezzo centrale per l'attività di proselitismo e di reclutamento: nel *dark web* è possibile l'approvvigionamento di armi e rinvenire progetti e modelli di armi da fabbricare (usando stampanti digitali 3D per ottenere le componenti da assemblare, unitamente a specifici *tutorial*). Gli esiti di importanti attività investigative svolte dagli uffici distrettuali di Bari, Cagliari, Genova, Napoli e Roma confermano l'estrema pericolosità di estese e articolate aggregazioni criminali finalizzate non solo a propagandare e svolgere opera di reclutamento, indottrinamento e addestramento militare (soprattutto nel teatro ucraino, ove da anni operano sia milizie filorusse che formazioni militari ucraine segnate da rilevanti presenze neonaziste), ma anche per pianificare la costituzione di strutture organizzate in grado di realizzare azioni violente e destabilizzanti.

### 3. Il terrorismo di matrice *jihadista*

L'attuale scenario del *jihadismo* globale risulta caratterizzato dalla presenza di alcuni specifici contesti di criticità, costituiti da quelle aree geografiche (Asia, Africa e Medio Oriente) ove operano formazioni terroristiche islamiste riconducibili, sul piano ideologico, ai due maggiori *network* mondiali rappresentati da Al Qaeda e Stato Islamico (ISKP o DAESH). Entrambe le organizzazioni terroristiche, infatti, hanno perso l'originaria connotazione di solida struttura centralizzata che le ha contraddistinte in passato, per passare a una strategia di lotta globale contro i "nemici dell'Islam", fondata sull'attivismo operativo delle compagini locali. In coerenza con lo scenario europeo – secondo i dati Europol nel 2022 su 330 arresti per terrorismo 266 sono i soggetti a cui sono attribuiti reati di matrice *jihadista* – nel territorio italiano si registrano, dal 2022 a oggi, frequenti casi di emersione di attività di propaganda *jihadista* e di proselitismo, non necessariamente collegate a strutture organizzate di natura terroristica, resi ancor più allarmanti dai collegamenti con *foreign fighters* di ritorno dai teatri di guerra, tratti in arresto in Italia e sottoposti a procedimento penale per reati concernenti il terrorismo, sequestro di persona e tortura aggravati da odio razziale. In generale, le indagini restituiscono un quadro informativo che individua la principale tipologia di minaccia riconducibile alla matrice ideologica islamista nella figura dei *Self-Initiated Terrorists* (SITs), risultando una ridotta capacità delle organizzazioni terroristiche *jihadiste* di porre in essere attacchi complessi su larga scala, coordinati su più livelli e in grado di causare un elevato numero di vittime. Nondimeno, gli scenari successivi al tragico attacco terroristico in Israele del 7 ottobre 2023 e i successivi drammatici conflitti armati impongono un'attenta rivalutazione di fattori di rischio, quali, da un lato, il costante flusso di rientro in Europa di *foreign terrorist fighter* (cosiddetti *returnees*) avviatosi a seguito dell'intervento del 2019 nel teatro siriano-iracheno immediatamente dopo la disgregazione territoriale del Califfato e, dall'altro lato, la potenziale attivazione terroristica di individui che non possiedono alcun collegamento con le organizzazioni terroristiche globali e che agiscono puramente in nome di quella visione dell'Islam

che queste ultime propugnano, come tali riconducibili al fenomeno del terrorismo *homegrown*. Infatti, nel 2022, in Europa si sono registrati alcuni attacchi di natura *jihadista* da parte dei cc.dd. lupi solitari (*lone wolves*) perpetrati attraverso l'utilizzo di armi bianche, da sparo o di autovetture a uso 'arma', poi evocati dalla propaganda *on-line*.

In Italia, dal 2022 a oggi, si sono registrati casi di individui di nazionalità straniera, non necessariamente collegati a strutture organizzate di natura terroristica, che svolgono prevalentemente attività di propaganda *jihadista* e di proselitismo, nonché *foreign fighters* di ritorno dai teatri di guerra a carico dei quali vengono aperti procedimenti penali e richieste di misure cautelari per reati legati all'attività di terrorismo. Nella Relazione della DNAA si fa riferimento, tra i tanti, al caso di un cittadino italiano di origine marocchina sottoposto nell'ottobre 2022 a misura cautelare richiesta dalla Procura distrettuale di Brescia; lo stesso indagato, in altra vicenda processuale, è stato riconosciuto definitivamente colpevole (Cass., sentenza n. 213 del 2023) di aver partecipato, con funzioni di "guardiano", alla brigata armata terroristica denominata *Junud al Sham* (Soldati del Levante), insediata nel territorio siriano di Latakia e riconducibile allo Stato Islamico. Significativo altresì il caso che ha riguardato un gruppo di soggetti di nazionalità pakistana, con base in Italia, Francia e Spagna, sottoposti nel giugno 2022 a custodia cautelare in carcere su provvedimento dell'Autorità Giudiziaria di Genova, in quanto gravemente indiziati di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo internazionale. Trattasi di soggetti facenti parte del *Gruppo Gabar*, in accertato contatto con gli autori dell'attentato compiuto il 25 settembre 2020 a Parigi davanti alla *ex* sede della rivista *Charlie Hebdo*, che producevano e diffondevano quotidianamente, attraverso le applicazioni *social*, contenuti di istigazione a compiere atti di violenza nei confronti degli infedeli e avevano inneggiato, in più occasioni, ad attacchi terroristici compiuti in Europa e ai loro autori. Analoghi collegamenti sono in corso di verifica e ricostruzione investigativa con riguardo a proiezioni italiane della rete di contatti del responsabile del recente attacco terroristico realizzato in Bruxelles dello scorso 16 ottobre. Nell'ambito delle attività finalizzate alla prevenzione e contrasto al terrorismo di matrice confessionale assume particolare rilievo il fenomeno legato ai movimenti salafiti originari

della penisola balcanica, diretta propaggine di IS (ora ISKP) attiva tra Kosovo, Albania e Macedonia del Nord, con significative diramazioni operative in Austria, Germania, Svizzera e Italia.

#### **4. Il narcotraffico e la dimensione transnazionale dei relativi fenomeni di criminalità organizzata**

L'espansione transnazionale delle principali strutture criminali votate al controllo delle rotte di importazione di grandi volumi di stupefacenti (la cocaina rappresenta quella di maggior mercato) ha determinato la creazione di *network* internazionali che si avvalgono di una rete logistica e di comuni strategie di occultamento e reinvestimento dei profitti dei traffici. Vengono, invero, utilizzati gli stessi mercati internazionali per traffici di metalli preziosi e strategici, di armi, di esseri umani e di migranti, tanto che l'intera rete dei trasporti marittimi e delle infrastrutture portuali è largamente infettata da presenze e interessi criminali. In alcuni Paesi dell'America centrale e meridionale, come nelle regioni africane e mediorientali, alcune di queste grandi infrastrutture sono direttamente controllate dai cartelli criminali tanto da impedire, di fatto, gli effettivi e ordinari controlli di polizia. I dati resi disponibili dalle Nazioni Unite dimostrano un costante, allarmante, aumento della produzione mondiale di cloridrato di cocaina e una vertiginosa evoluzione del mercato globale del consumo degli stupefacenti. Tali fenomeni fanno temere per la complessiva inefficacia delle politiche globali di prevenzione e contrasto del narcotraffico con rischi di incontrollata espansione dell'influenza delle reti affaristico-criminali. Metodologia consolidata per il traffico di cocaina è quella dell'impiego di navi sommergibili o semisommergibili e soprattutto il metodo del c.d. *rip off*, ovvero l'occultamento in Sud America di carichi di cocaina all'interno di container contenenti beni oggetto di scambi commerciali leciti; tali carichi vengono segnalati ai gruppi criminali che, nei porti di destinazione, gestiscono l'esfiltrazione e la consegna alle organizzazioni acquirenti, ricevendo solitamente in cambio una percentuale in stupefacente (di norma il 15% del quantitativo esfiltrato). L'esito positivo di tale diffuso sistema

di importazione è determinato dalla accertata collusione di operatori portuali e di imprese di navigazione. Di recente, è stata individuata una nuova tecnica di introduzione in Italia dello stupefacente attraverso il semiaffondamento dei carichi dinanzi alla costa, spesso in prossimità di secche o bassi fondali, messi in sacche impermeabili dotate di GPS e incatenate tra loro. Il recupero avviene a cura di esperti palombari. Il sequestro di kg. 1.918,06 di cocaina del 15 marzo 2023 al largo delle coste di Augusta (1632 panetti contenuti in 68 colli) fornisce chiara dimostrazione dell'uso di tale sistema. In tale contesto è la 'ndrangheta calabrese che ha consolidato la propria posizione di vertice nei circuiti del traffico globale, potendo contare su stabili rapporti con i *narcos* sudamericani (Colombia, Brasile, Panama, Paraguay, Argentina ed Ecuador), con autentiche ramificazioni in quei Paesi e nelle aree di distribuzione commerciale di Stati Uniti, Canada e Australia. Non può sottacersi, però, che le organizzazioni 'ndranghetiste si avvalgono di solide basi logistiche anche nei pressi delle grandi aree portuali di Amburgo, Rotterdam e Anversa, laddove i referenti curano le successive fasi di esfiltrazione e trasporto dello stupefacente, così come in Francia, Svizzera, Belgio e Germania, dove operano silenziose reti di reinvestimento speculativo e supporto logistico dei traffici. In Italia, tali fasi sono gestite dalle originarie *locali* di 'ndrangheta presso i tradizionali approdi portuali di Gioia Tauro e Salerno, ma anche presso le maggiori strutture portuali del centro e nord Italia (Livorno, Genova, Savona, Ancona e Trieste) grazie agli insediamenti di *locali* presenti in tutto il Nord Italia. Nell'ultimo anno al primo posto tra i Paesi esportatori della cocaina sequestrata alle frontiere nazionali e in Spagna è l'Ecuador.

Recenti interventi giudiziari eseguiti contestualmente in diversi Paesi europei (Italia, Germania, Belgio, Francia, Portogallo, Romania e Spagna) hanno consentito di documentare, tra maggio 2020 e gennaio 2022, il passaggio di oltre 4.000 kg di cocaina, dei quali più di 2.000 kg oggetto di sequestro. A tale mercato corrisponde una movimentazione dei flussi di danaro pari a circa 22,3 milioni di euro, gestiti da organizzazioni composte da soggetti di nazionalità straniera, specializzati nel *pick-up money*; o da spalloni che spostano denaro contante sul territorio europeo; movimentazioni di denaro hanno interessato Panama, Colombia, Brasile, Ecuador, Belgio e Olanda.



Proprio in tale dimensione globale di integrazione operativa delle reti criminali vanno valutate le indagini (in corso) nei riguardi dei sistemi di narcotraffico ruotanti attorno ad alcune grandi figure di *broker*, espressione delle organizzazioni mafiose calabresi e campane. Emblematici sul punto due arresti nel 2022 di importanti indagati, dei quali è in corso la raccolta di dichiarazioni collaborative che impongono – per complessità e vastità dei riferimenti – una rigorosa verifica, da svolgere alla luce dell’azione di coordinamento in ambito nazionale. Il sistema di controllo di una gigantesca catena logistica e finanziaria di supporto della gestione di enormi flussi di stupefacenti dal Sud America rivela la dimensione imprenditoriale di reti e mercati criminali che si avvalgono della collaborazione di professionisti artefici di investimenti in Europa e negli Emirati Arabi Uniti, attraverso un sofisticato sistema di riciclaggio. Gli esiti investigativi più recenti confermano, inoltre, la propensione al traffico di stupefacenti delle organizzazioni riferibili a Cosa nostra palermitana e a gruppi mafiosi catanesi (quest’ultimi anche attraverso l’apertura di una linea diretta di approvvigionamento di eroina dall’Albania). Si tratta di evoluzioni assai delicate e importanti, rivelatrici della ritrovata vocazione ai traffici globali di stupefacenti da parte di Cosa nostra. Quanto alle organizzazioni criminali pugliesi, pur continuando a rappresentare un multiforme ed eterogeneo universo di complessa classificazione, si può in questa sede sintetizzare che il processo evolutivo dell’ultimo decennio ne ha affinato le doti di sinergica collaborazione con altre consorterie, anche di matrice balcanica.

## **5. La dimensione cibernetica del narcotraffico**

Il *dark web* e le piattaforme di comunicazione criptata rappresentano i canali di comunicazione dei narcotrafficcanti. Sofisticate tecnologie si aggiungono alle comuni piattaforme comunicative (*what-App*, *Telegram*, *Signal* ecc.), la cui intercettazione diretta è, allo stato, particolarmente difficile. Le indagini in tema di traffico transnazionale di stupefacenti registrano da tempo la necessità di acquisire dati informativi tratti dai diversi sistemi di *chat* criptate dei quali sia avvenuta la decodificazione nell’ambito di attività investigative e processuali svolte secondo le previsioni normative di altri sistemi nazionali; ciò avviene

grazie ai canali della cooperazione internazionale. Tali acquisizioni, allo stato, soprattutto quelle riferite alle note piattaforme criptofoniche *Encrochat* e *Sky-ECC*, sono agevolate anche dall'attività di squadre investigative comuni (JITs) – costituite tra il 2020 e il 2021 tra le competenti Autorità Giudiziarie e di Polizia di Francia, del Belgio e dei Paesi Bassi – hanno fornito la chiave di lettura di condotte criminali, perpetrate dai più importanti sodalizi oggetto di indagine da parte delle Procure distrettuali italiane, altrimenti non decifrabili e operanti in diverse parti del mondo. La loro utilizzabilità nel nostro Paese, rappresenta uno degli snodi fondamentali per la lotta alla criminalità organizzata, tanto che è stato costituito un Gruppo di lavoro composto da magistrati della DNAA e delle DDA, che si occupa della ricostruzione del perimetro tecnico e normativo entro il quale hanno operato le Autorità straniere, anche tenendo conto della più recente produzione giurisprudenziale francese costituzionale e di legittimità, della giurisprudenza europea e di quella di altri Paesi utilizzatori dei dati in parola.

L'esigenza di razionale impiego investigativo delle enormi potenzialità informative correlate alla "penetrazione" investigativa di tali piattaforme, condivisa dai Procuratori distrettuali nel corso di plurime riunioni dedicate al tema in esame, ha formato oggetto, nel marzo 2023, di una specifica direttiva del Procuratore Nazionale, ai sensi dell'art. 371-*bis* c.p.p., per il coordinamento delle indagini collegate nelle quali si utilizzano i dati tratti dalla decodificazione di tali piattaforme. Sulle conclusioni raggiunte circa la legittimità dell'autonoma attività di indagine estera nata, sviluppatasi e conclusasi prima e indipendentemente della richiesta di assistenza giudiziaria italiana, volta alla trasmissione dei dati di contenuto decriptati sulle utenze criptofoniche individuate nei diversi procedimenti italiani, è emerso un contrasto nella giurisprudenza di legittimità, rimesso alle Sezioni Unite (ord. della Terza Sezione, n. 47798 del 3 novembre 2023, depositata il 30 novembre 2023).

## **6. Le organizzazioni mafiose quali componenti strutturali del tessuto economico e sociale**

La nozione di infiltrazione mafiosa nell'economia è fuorviante, in quanto non dà conto che è in atto una sorta di processo di im-

medesimazione delle strutture di gestione di parte non secondaria dei circuiti economici e di quelle che gestiscono invece le fasi più sofisticate dei cicli prettamente criminali. Giovanni Falcone soleva dire dei mafiosi che “avranno sempre una lunghezza di vantaggio su di noi”. Un modo efficace e lungimirante per indicare, a oggi, la capacità delle organizzazioni criminali di agire nel mercato, cogliendo, con spregiudicatezza, ogni opportunità di profitto. La relazione fra crimine organizzato, mercati e imprese assume intensità e forza tali da modificare profondamente i caratteri tanto delle organizzazioni criminali quanto dell’agire imprenditoriale. La clausola di estensione dell’area di punibilità imperniata sulla nozione di concorso esterno in associazione mafiosa, spesso utilizzata in tali contesti, benché fondamentale, di fatto stenta a rivelare piena idoneità a riflettere la complessità del mondo reale. Impiegare, a esempio, la categoria del concorso, anche nella forma dilatata della partecipazione esterna, può incontrare ostacoli nell’avvicinamento a sistemi di relazione economica nei quali i rapporti interpersonali evaporano. Si fa riferimento, a esempio, a quelle figure che spesso non assumono veste formale nella *governance* dell’impresa in rete, ma ne restano apparentemente ai margini, in posizioni di formale neutralità proprie dei consulenti aziendali, fiscali, legali o della rappresentanza di genere lobbistico. Siamo, quindi, in presenza di connotazioni strutturali dell’organizzazione sociale ed economica di parte significativa del territorio nazionale, concernente la straordinaria forza silenziosa dell’espansione delle reti d’impresa progressivamente attratte nel controllo mafioso.

## **7. Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata delle Procure distrettuali e dell’Ufficio del Procuratore Europeo**

L’ordinaria dimensione di immersione delle organizzazioni mafiose tradizionali nel tessuto economico e nei sistemi di impresa è destinata ad accrescere ulteriormente nel circuito di coordinamento delle indagini relative ai delitti di cui all’art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. dell’Ufficio del Procuratore Europeo. Allo stato, sottolinea il PNAA, può con soddisfazione constatarsi il prevalere di approcci dialoganti e

di una convergente tensione cooperativa, bisognosa di organizzazione razionale e di definitivo consolidamento anche attraverso specifici protocolli investigativi, ma già positivamente orientata, alla luce della comune consapevolezza dei rischi per la completezza e l'organicità dei relativi programmi investigativi.

Un apposito Gruppo di lavoro presso la DNAA, istituito d'intesa coi Procuratori distrettuali, sta elaborando un protocollo sulla base delle prime e positive esperienze di coordinamento.

## **8. Gli attuali modelli operativi delle mafie tradizionali**

### *8.1. Cosa nostra: l'attuale struttura, i settori di interesse, le linee evolutive*

Non soltanto per il suo significato simbolico, ma per il valore professionale degli sforzi investigativi che l'hanno reso possibile, l'arresto in Palermo, lo scorso 16 gennaio, di Matteo Messina Denaro, latitante da oltre 30 anni, rappresenta un dato di rilievo per la caratura criminale della predetta figura e per l'incidenza che l'evento avrà sui futuri assetti dell'intera, tradizionale struttura associativa di Cosa nostra nella Sicilia Occidentale. Le indagini hanno consentito di verificare che quella lunghissima condizione di sottrazione alle ricerche si è in gran parte svolta nella zona tra Campobello di Mazara e Castelvetro, sotto la protezione di una cerchia familiare che da generazioni impone un regime familistico, quasi "dinastico", in cui il vincolo "mafioso" coincide con il vincolo "di sangue"; tale cerchia sicuramente è stata coadiuvata da un più ampio contesto ambientale legato al latitante. La direzione dell'organizzazione mafiosa è avvenuta mediante un sistema di comunicazione epistolare, i cosiddetti "pizzini", che – sebbene arcaico, lento e farraginoso – si è rivelato il più efficace perché non facilmente intercettabile. Messina Denaro ha potuto contare – in un ambiente intriso di cultura mafiosa ove non è esagerato riconoscere che era protetto e persino venerato – su di una estesa e capillare rete di protezione, cementata da vincoli affaristico-criminali aperti alla partecipazione di un'ampia area di contiguità, visibile nel ceto politico-amministrativo e imprenditoriale siciliano.

Tale assunto è confermato anche dalle indagini successive all'arresto, tanto da emergere l'esistenza di un'ampia e complessa rete di complicità e contiguità criminale costituita da professionisti, imprenditori, massoni, pubblici amministratori e rappresentanti delle istituzioni. L'arresto e il successivo decesso di Matteo Messina Denaro hanno determinato indiscutibilmente una crisi di *leadership* nella Cosa nostra trapanese e un vuoto di potere in quella struttura tradizionalmente unitaria e gerarchica, destinato a essere nuovamente occupato da figure da tempo selezionate nella medesima cerchia familiare, ma tuttavia, senza soluzione di continuità. Più in generale, la pericolosità complessiva di Cosa nostra è assicurata – oltre che dalla rivitalizzazione e dal rinnovamento dei rapporti con le famiglie della Cosa nostra americana, tradizionalmente legate alle famiglie palermitane e trapanesi – dalla conservazione di una costante capacità di essere riconosciuta come un'organizzazione mafiosa, pur priva, malgrado i continui tentativi di rigenerazione, di una struttura centrale di comando, quale era in passato la Commissione Provinciale. L'intento è quello di interagire con il tessuto economico e sociale del territorio siciliano, attraendo (in logiche di contiguità e aperta complicità) significative componenti di esso e proiettando le proprie mire all'intercettazione di quote importanti dei flussi di spesa pubblica destinati alla Sicilia, nonché agganciare reti imprenditoriali assai più ampie e articolate, per lo sfruttamento parassitario delle risorse destinate all'attuazione del PNRR anche in regioni diverse dalla Sicilia, come a esempio la Lombardia. Il settore delle energie alternative, sottolinea il PNAA, merita particolare attenzione investigativa in ragione della visione lungimirante delle componenti più raffinate dell'organizzazione mafiosa, che già da alcuni anni ha deciso di investire sul punto, riuscendo a trovare canali di arricchimento e reimpiego per effetto dei flussi di spesa pubblica cui è riuscita ad accedere anche grazie alla permeabilità della classe politico-amministrativa regionale. Allarmante resta la capacità dell'organizzazione mafiosa di condizionare l'esercizio della vita democratica, assicurando appoggio elettorale e procacciamento di voti.

Il territorio catanese è caratterizzato rispetto al palermitano dalla presenza di numerosi sodalizi mafiosi di diversa natura (diversi da Cosa nostra) concorrenti nel dominio criminale sì da escludere la supremazia di qualcuno di essi e di accettare la pacifica coesistenza.

Anche nella città di Messina si è consolidata una pacifica convivenza tra i vari gruppi, volta alla partizione degli affari di interesse tra le famiglie storiche della città, mediati da una “mafia sovraordinata” (con interessi non solo localistici) – la propaggine messinese della mafia catanese – che si caratterizza per la forte capacità di guida, e dalla medesima organizzazione di Cosa nostra catanese, retta da soggetti in rapporto di parentela con la famiglia Santapaola. Invero ‘la mafia messinese ha un ambito operativo incentrato oltre che sulle tradizionali pressioni estorsive ai danni di imprenditori e commercianti, soprattutto sullo sfruttamento degli imponenti flussi di spesa pubblica, erogata sotto forma di contributi comunitari, alimentando una sistematica rete connettiva imperniata sull’uso di sistemi fraudolenti per conseguire quei finanziamenti.

Non va, infine, sottovalutata la riemersione della Stidda, possibile a causa dell’indebolimento di Cosa nostra nelle province agrigentine, nissena e catanese. I rapporti fra le due organizzazioni, che nel recente passato si erano violentemente contrapposte per l’egemonia sul territorio, sono regolati da un fragile, ma ancora resiliente accordo di spartizione delle attività criminali da perpetrare nel territorio, che rappresenta senza dubbio uno degli elementi di maggiore novità e interesse investigativo.

### *8.1.1. segue: le indagini sulle stragi terroristiche-mafiose del 1992-1993*

L’anno appena trascorso, segnala il PNAA, è stato caratterizzato da importanti novità nell’ambito delle attività volte alla ricerca della verità sulla stagione delle stragi di mafia degli anni 1992-94. Il Presidente della Repubblica lo scorso 9 maggio, nella giornata dedicata alle vittime del terrorismo, ha ricordato come le stragi di quella torbida e convulsa stagione della vita repubblicana reclamino ancora verità e giustizia. In questa prospettiva si colloca lo sforzo della DNAA, diretto a promuovere e garantire l’impulso e il coordinamento delle indagini che impegnano diverse Procure della Repubblica, secondo un modello di confronto e di integrazione degli indirizzi investigativi, che andrebbe consolidato e rafforzato.

## 8.2. Il modello strutturale della ‘ndrangheta. La delocalizzazione

La ‘ndrangheta, anche alla luce delle più recenti acquisizioni investigative e processuali, rappresenta l’espressione più evidente del processo di internazionalizzazione e finanziarizzazione delle componenti nazionali del crimine organizzato. Essa si manifesta soprattutto nel settore degli appalti e dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche, dei finanziamenti pubblici, dello smaltimento di rottami e rifiuti, nonché dei contatti diretti all’acquisizione di beni di ogni tipo e alla gestione di servizi. Non meno allarmante è la finalità di espansione affaristica nei settori immobiliari, commerciali e imprenditoriali di maggior profitto.

Sono numerose le sentenze che ne riconoscono la presenza in Regioni quali la Lombardia, il Piemonte, l’Emilia-Romagna, la Liguria e ora anche il Veneto; si tratta di articolazioni che, pur replicando le caratteristiche delle strutture calabresi, sono dotate di autonomia gestionale, operativa e, con l’eccezione per le questioni di rilevante interesse generale, anche decisionale. Al riguardo, arresti della Corte di cassazione hanno precisato come dagli esiti processuali si sia delineata l’esistenza di una ‘casa madre’ calabrese che assume le decisioni organizzative più rilevanti e di strutture “delocalizzate”, che hanno autonomia e sono libere di autodeterminarsi per la gestione del potere e l’esercizio dell’azione criminale sui territori di competenza. Si è costruita la struttura della ‘ndrangheta, caratterizzata da unitarietà di intenti e modalità di azione in tutte le zone ove opera, ripetendo le strutture organizzative (*locali*, cariche, doti, etc.), operative (controllo del territorio, infiltrazioni nella vita politico-democratica, metodo intimidatorio), nonché procedurali (assistenza alle famiglie dei detenuti, previste sanzioni in ipotesi di violazioni), e rituali (forme di affiliazione e di promozione), propri delle strutture insediate in Calabria.

Il Veneto rappresenta uno degli ultimi approdi processuali: a seguito delle indagini svolte negli ultimi anni, si è accertata l’operatività della compagine criminale in detta Regione (diverse le sentenze di condanna, emesse, sin dal luglio 2021 – l’ultima del marzo 2023 – che hanno riguardato le cosche mafiose attive nelle province di Venezia, Verona, Padova, Vicenza e Treviso, strutturalmente collegate alle *locali*

della provincia di Crotone facenti capo alle famiglie Grande Aracri di Cutro e Arena di Isola Capo Rizzuto).

In altre regioni, quali il Trentino-Alto Adige, la Toscana, le Marche, l'Abruzzo, la Puglia e la Basilicata, sono in via di progressiva individuazione importanti canali di riciclaggio e reinvestimento speculativo, realizzati avvalendosi della complicità di pubblici ufficiali e imprenditori pronti a mettere a disposizione della 'ndrangheta le proprie risorse e capacità. Una situazione pienamente sovrapponibile a quella da tempo riscontrata in altre regioni del nord Italia caratterizza la presenza della 'ndrangheta anche in una città come Roma, grazie ad accordi con altre organizzazioni criminali di una delle più potenti famiglie calabresi, quella degli Alvaro, che, già nell'estate del 2015, hanno ricevuto dal Crimine l'autorizzazione a costituire un vero e proprio locale nella città di Roma i cui componenti, per lo più di origine calabrese, operano secondo le regole consolidate nel tempo, utilizzando i linguaggi e i riti propri della casa madre.

Un ulteriore dato acquisito è quello relativo all'estesa e radicata operatività della 'ndrangheta all'estero, in Europa e nel mondo. In Europa, i Paesi ove si riscontra una più diffusa operatività di famiglie di 'ndrangheta, sono la Germania, la Svizzera, la Francia e la Spagna, ma ormai anche il Belgio e i Paesi Bassi sono stati inseriti nella rete criminale, in ragione del ruolo dei porti di Anversa e Rotterdam nelle catene logistiche che reggono i traffici transnazionali di cocaina e delle esigenze di controllo delle importazioni destinate all'Italia.

Merita sul punto segnalare la proficua collaborazione tra le Procure distrettuali interessate (Catanzaro, Reggio Calabria, Milano e Brescia) e il Ministero Pubblico della Confederazione elvetica, con il quale, sulla base di apposito protocollo stipulato con la DNAA, si svolgono periodici incontri finalizzati alla più ampia condivisione informativa e alla pratica concertazione delle rispettive iniziative.

Gli esiti investigativi, come sopra accennato, continuano a dar prova dei rapporti privilegiati tra la 'ndrangheta e i principali cartelli sud-americani; tali rapporti si concretizzano anche nella costituzione di vere e proprie reti di protezione della latitanza dei grandi *brokers* della cocaina. Malgrado ciò gli sforzi investigativi internazionali hanno permesso la cattura di latitanti del calibro di Nicola Assisi e Rocco Morabito.



### 8.3. *Gli assetti strutturali e i profili evolutivi della camorra*

La camorra, come è noto, si distingue dalle altre strutture mafiose in ragione della frammentazione strutturale e della massima fluidità del fenomeno criminale. Lontana dai modelli di organizzazione piramidale propri della mafia siciliana, è riuscita ad amplificarne la capacità di espansione affaristica, coinvolgendo non solo altre regioni italiane, ma anche alcuni mercati internazionali. Da un punto di vista organico, nonostante l'indebolimento di alcune strutture criminali camorristiche monolitiche e "totalizzanti" (si pensi alla confederazione dei Casalesi), sono rimasti attivi e operativi gruppi camorristici consolidati, sopravvissuti al notevole attivismo giudiziario degli ultimi anni, ma anche al continuo avvicendamento di organizzazioni estemporanee, estremamente violente e prive di consenso sociale incondizionato e di salde relazioni affaristiche e politiche con il territorio. Infatti, le organizzazioni criminali che possono contare su di una sorta di mutuo e vicendevole soccorso, nell'ambito di organismi strutturati, sono riuscite a mantenere attiva la propria operatività: esempio ne è l'Alleanza di Secondigliano, costituita da più gruppi criminali, tra l'altro avvinti dai legami parentali. La solidità di tale assetto di potere criminale è dimostrata, per altra via, dalla sostanziale assenza negli ultimi trent'anni di significativi casi di dissociazione di esponenti di rilievo del cartello mafioso in parola. Si tratta, in pratica dell'unica delle tre componenti originarie dell'alleanza anti-cutoliana denominata Nuova Famiglia che ha conservato pressoché intatta, malgrado la prolungata detenzione di molte delle originarie e più carismatiche figure apicali, la propria sfera di influenza criminale. Le altre due componenti – corrispondenti al cartello casertano dei casalesi e a quello dei clan dell'area nolano-ve-suviana-salernitana aggregatisi attorno a una figura di spiccato rilievo – hanno visto, a far tempo dagli anni '90, progressivamente disarticolata la propria originaria fisionomia e gli equilibri che ne cementavano l'allora incontrastato potere criminale. I principali cartelli camorristici sono caratterizzati da nuovi e più evoluti equilibri criminali, segnati dalla comune disponibilità alla mediazione e alla cogestione delle partite di interesse condiviso, anziché dalla competizione sfrenata e dalla conflittualità sanguinosa. La criminalità organizzata dell'area metropolitana si presenta come un fenomeno composito, un vero e proprio

“sistema” che le consente di garantirsi il controllo delle attività illegali attraverso un’imponente rete di imprese e di integrarsi sempre più con l’economia. Ciò è dimostrato dal ruolo crescente nel controllo di intere dorsali nazionali e transfrontaliere del sistema di false fatturazioni e di circolazione clandestina del contante che regge colossali frodi nei principali settori produttivi, dalla distribuzione di idrocarburi e oli minerali al commercio di metalli, dal settore del lavoro interinale a quello ruotante attorno al ciclo dei rifiuti. Spesso le operazioni di riciclaggio vedono la collaborazione qualificata di soggetti insospettabili.

#### *8.4. I nuovi assetti delle mafie pugliesi*

La realtà pugliese è caratterizzata dalla presenza di eterogenee organizzazioni criminali, riconducibili alle cc.dd. mafie foggiane, alla criminalità barese e, per il Salento, alla Sacra corona unita. Il complessivo percorso evolutivo delle mafie pugliesi ha visto recentemente realizzarsi un ulteriore salto di qualità, a seguito delle relazioni instaurate con le mafie albanesi e con i cartelli sudamericani, questi ultimi per lo più stanziati in Olanda, per l’approvvigionamento di ingenti quantitativi di marijuana e cocaina. Questo nuovo scenario ha consentito alle mafie pugliesi di divenire uno degli interlocutori privilegiati dei narcotrafficcanti albanesi e di poter utilizzare alcune loro tipiche caratteristiche operative, quali l’effervescente dinamismo e la mutevole capacità di adattamento, per acquisire, in tempi quanto mai rapidi, un inedito ruolo di rilievo nell’ambito del traffico internazionale di stupefacenti e un significativo incremento della capacità di distribuzione dello stupefacente nelle piazze di spaccio locali.

In altri contesti, il nuovo corso ha avuto un impatto diverso, favorendo, soprattutto nella città di Bari, l’emergere, con allarmanti modalità violente, di una nuova ‘classe dirigente’ particolarmente ambiziosa e spregiudicata, orientata a mettere in discussione i precedenti equilibri di potere e disposta a conquistare, mediante il ricorso a sanguinosi conflitti armati, un ruolo di monopolio esclusivo all’interno del traffico di droga. Inoltre, il nuovo afflusso di capitali provenienti dal traffico internazionale di droga ha consentito alle organizzazioni mafiose pugliesi di potenziare e modernizzare i percorsi di infiltra-

zione mafiosa nei circuiti economico-imprenditoriali, privilegiando settori di intervento altamente strategici legati alle peculiari risorse del territorio, come il settore agroalimentare e turistico, ovvero capaci di assicurare enormi margini di guadagno, come il settore del *gaming*, del traffico di petroli e delle criptovalute, ma anche un deciso sviluppo di una già estesa area di contiguità mafiosa nel ceto delle professioni e in quello imprenditoriale.

#### *8.4.1. segue: il percorso evolutivo delle mafie foggiane e il nuovo fronte emergenziale della provincia BAT*

In preoccupante espansione è il fenomeno criminale delle cc.dd. mafie foggiane, espressione pericolosa e insidiosa delle mafie pugliesi e motivo di allarme sociale in ambito nazionale. A lungo sottovalutato, negli ultimi anni, ha avuto una risposta sempre più decisa da parte dello Stato.

Le mafie della Capitanata si articolano storicamente in tre poli: mafia foggiana, mafia cerignolana e mafia garganica. Si tratta di organizzazioni che hanno conservato immutata nel tempo la propria capacità operativa. A questi tre poli va, da ultimo, aggiunto quello della c.d. mafia sanseverese che, in tempi più recenti, sembra essersi sganciata dal suo ruolo di articolazione periferica della Società foggiana e avere acquisito una sua autonoma configurazione.

Pur mantenendo distinte articolazioni, le mafie foggiane hanno radici condivise e procedono secondo un comune modello di sviluppo. Unica eccezione la criminalità cerignolana, che non sembra interessata all'occupazione violenta del territorio, puntando invece all'accumulo di ingenti profitti economici, esercitando un ruolo primario nel traffico di stupefacenti e nella realizzazione, sull'intero territorio nazionale, di rapine milionarie ai danni di portavalori e istituti di vigilanza.

La perdurante solidità degli assetti di potere mafioso così costruiti trova evidente riflesso dimostrativo nella pratica assenza di significativi casi di effettiva dissociazione, a riprova di una perdurante, elevata coesione interna anche delle sempre più estese componenti mafiose presenti nel circuito penitenziario.

La pressione intimidatoria e la forza dei vincoli di omertà sono visibili particolarmente in emblematici casi di esponenti delle mafie foggiane che, dopo aver inizialmente manifestato una volontà collaborativa, hanno poi revocato tale scelta. Le vicende giudiziarie dell'ultimo decennio hanno messo in luce una significativa capacità di influenza politico-amministrativo, documentata anche dagli scioglimenti degli organi elettivi dei più importanti comuni della Capitanata (Foggia, Cerignola, Manfredonia, Mattinata e Monte S. Angelo) e da un'attitudine al generalizzato assoggettamento estorsivo ai danni di intere categorie imprenditoriali con il condizionamento affaristico-criminale di estesi settori economici, quali il controllo criminale del gioco d'azzardo, l'occupazione degli alloggi popolari e, soprattutto, il commercio di stupefacenti. In tale ultimo settore i clan foggiani hanno acquisito un ruolo significativo anche nello scenario internazionale, grazie ai rapporti sempre più solidi instaurati con i cartelli colombiani (per l'importazione di cocaina dai Paesi Bassi) e con le mafie albanesi (per quanto riguarda la marijuana).

Negli ultimi tempi, si è registrato il tentativo delle mafie foggiane di assumere un più evoluto profilo organizzativo che sembra ricalcare l'architettura della 'ndrangheta, con l'affermazione di un modello federale capace di creare una rete trasversale di collegamento tra i diversi clan mafiosi nell'intero ambito provinciale.

Anche la mafia garganica ha significativamente potenziato il percorso di infiltrazione nell'economia legale soprattutto nel settore agro-alimentare, con una intensa attività di riciclaggio. L'attenzione si è concentrata nel settore del commercio ittico e delle attività agricolo-pastorali, con la brutale imposizione di regimi monopolistici da parte di imprese gestite direttamente dal sodalizio criminale e con lo sviluppo di dinamiche fraudolente, finalizzate all'ottenimento di contributi e indennità dallo Stato e dall'Unione Europea. Un nuovo fronte emergenziale è oggi rappresentato dalla criminalità organizzata che opera nella provincia BAT, realtà caratterizzata dalla compresenza di plurime forme di criminalità organizzata di tipo mafioso: accanto a una mafia autoctona si registrano, a nord, le proiezioni delle mafie foggiane e della criminalità organizzata cerignolana; nella parte meridionale della provincia, sono oramai

radicate le presenze di articolazioni storiche della camorra barese. La situazione presenta profili di grande criticità, in considerazione della prolungata sottovalutazione dei fenomeni criminali, a fronte di indicatori fattuali sempre più allarmanti, come quelli correlati alla commissione di delitti di natura palesemente ritorsivo-intimidatoria ai danni di esponenti delle forze dell'ordine e ai reiterati casi di lupara bianca e di sequestri di persona a scopo di estorsione "lampo", sovente neanche denunciati.

## **9. Le organizzazioni criminali di origine straniera**

### *9.1. La criminalità nigeriana*

Una delle organizzazioni criminali a base etnica maggiormente diffusa è la 'criminalità nigeriana', presente in Italia, sulla scia dei rilevanti flussi migratori da quella regione africana, sin dagli anni '80. La stretta interconnessione fra la nascita di associazioni mafiose di etnia nigeriana e l'incremento dei flussi migratori abbandonati allo sfruttamento economico dei migranti e alla riduzione in schiavitù di molti di essi (soprattutto donne destinate al mercato europeo della prostituzione) ha costituito una straordinaria fonte di reclutamento nonché di espansione territoriale e alimentazione finanziaria. Tali associazioni sono state, ormai, riconosciute da plurimi arresti giurisprudenziali nel novero di quelle indicate nell'art. 416-*bis* c.p., caratterizzate dalla forza intimidatrice, dal vincolo associativo, dall'organizzazione gerarchica con il conseguente assoggettamento della comunità nigeriana. In tali àmbiti si è profuso lo sforzo investigativo degli organi requirenti che hanno sicuramente tratto benefici dal Trattato di cooperazione giudiziaria in materia penale sottoscritto dall'Italia con la Nigeria (finalizzato sia all'individuazione di latitanti rifugiatisi nel Paese d'origine, che allo sviluppo di progetti investigativi capaci di cogliere la complessa dimensione strutturale e operativa di tali realtà, di impronta marcatamente transnazionale).

## 9.2. *La criminalità albanese*

Tra le organizzazioni criminali maggiormente ramificate nel nostro Paese figurano quelle albanesi; il dato tende a replicarsi anche in ambito europeo. Sul piano degli assetti organizzativi e delle dinamiche funzionali, la criminalità organizzata albanese presenta molteplici profili di affinità con il modello ‘ndranghetista’ ove si vede la fusione di elementi tradizionali (saldezza e impermeabilità del vincolo associativo assicurata dai legami familiari e dai vincoli di sangue, esistenza di rigidi codici comportamentali di matrice consuetudinaria; fama criminale a elevato potenziale intimidatorio in quanto associata a una notoria affidabilità operativa) con straordinari profili di modernità (capacità di infiltrazione nel tessuto economico-finanziario e di condizionamento del settore politico-amministrativo; impiego sempre efficiente delle più moderne e sofisticate tecnologie; sviluppo di sinergiche relazioni criminali). Gli interessi criminali delle organizzazioni albanesi – originariamente limitati al trasporto e allo spaccio al dettaglio di droga, al traffico delle armi, al traffico e alla tratta di esseri umani legata anche allo sfruttamento della prostituzione – si sono essenzialmente concentrati sulla prima attività (con un salto di qualità) impegnando le proprie risorse anche nel riciclaggio dei proventi illeciti, su scala globale. Le organizzazioni criminali albanesi, infatti, negli anni hanno modificato l’equilibrio con le c.d. mafie storiche riuscendo ad avere con esse rapporti paritari e non più relegati alla mera manovalanza del trasporto dello stupefacente o allo ‘spaccio di strada’. La recrudescenza di tale fenomeno sempre più diffuso è stata combattuta con il ricorso alla creazione di squadre investigative comuni tra alcune DDA e la SPAK albanese (nuova Procura speciale anti-corruzione istituita nel 2019, che si occupa dei reati di criminalità organizzata e dei delitti di corruzione). L’efficacia complessiva dell’azione di contrasto resta tuttavia negativamente segnata dalla povertà di flussi informativi; infatti, al di là del singolo caso e della singola posizione, resta difficoltosa la ricostruzione unitaria delle strutture, programmazioni e strategie criminali su scala globale da parte dei gruppi albanesi, seppur saldamente ancorati ai contesti socio-territoriali originari.

### 9.3. *La criminalità cinese*

Le reti criminali di origine cinese sono caratterizzate non solo dalla eccezionale dimensione degli interessi illeciti ruotanti attorno a loro, ma anche alla loro capacità di fornire servizi finanziari illegali alle altre organizzazioni criminali. La criminalità cinese ha manifestato, negli ultimi tempi, una forte vocazione a porsi come *partner* affidabile, sia per trasferimento all'estero di ingenti somme di denaro – senza dover transitare dai tradizionali circuiti bancari – sia per la monetizzazione degli importi riportati a fronte di fatture emesse per operazioni commerciali in tutto o in parte inesistenti. Tali ‘nuove attività si affiancano a quelle (illecite) storicamente attribuite (favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, sfruttamento lavorativo e sessuale dei loro connazionali, produzione e commercializzazione di prodotti contraffatti, contrabbando doganale di merci direttamente provenienti dal paese d’origine). L’originario modello di trasferimento del denaro provento di attività illecita mediante i c.d. “corrieri di valuta” cinesi è stato sostituito da sofisticati sistemi che intrecciano canali bancari e di intermediazione finanziaria della Repubblica popolare cinese con le opportunità offerte da una rete organizzata di *hawalader* che operano come rappresentanti locali del *broker* che nel territorio nazionale ha effettuato la raccolta del denaro contante. Emerge, cioè, un sistema finanziario sommerso, paragonabile a una sorta di circuito bancario sotterraneo, che, *bypassando* la tracciabilità delle normali transazioni finanziarie – aggirando, così, la normativa antiriciclaggio italiana delineata dal d.lgs. 231 del 2007 – garantisce il trasferimento di ingentissime somme di denaro dall’Italia, con la garanzia del più assoluto anonimato. Al pari delle transazioni finanziarie che hanno a oggetto moneta virtuale (le cc.dd. *cryptocurrency*) anche questo sistema, come emerge dalle attività investigative, garantisce l’anonimato delle sue transazioni in quanto non esistono registri ufficiali, vengono utilizzati sistemi di pagamento paralleli (ad esempio, *AliPay* o *WechatPay*), e le comunicazioni avvengono normalmente utilizzando piattaforme criptate che, come noto, rendono particolarmente complessa l’attività di intercettazione e di acquisizione dei flussi di dati telematici. La monetizzazione avviene non più mediante prelievi di contante presso sportelli nazionali e/o esteri da conti correnti intestati

ad altre società “cartiere” costituite *ad hoc* per accumulare tali fondi (le cc.dd. “cartiere” di spaccio), bensì rivolgendosi a soggetti di etnia cinese, residenti in Italia e all'estero, che risultano avere la disponibilità di enormi quantità di denaro contante, evidentemente corrispondente, non solo ai profitti dell'economia sommersa cinese in Italia, ma anche e soprattutto a quanto ricevuto dai *broker* dell'*hawala*, che, raccolto il denaro provento dal narcotraffico e messo a disposizione dei narco nei paesi esteri di destinazione, lo hanno consegnato ai loro connazionali per il reinvestimento nel ciclo delle false fatture.

Questa evoluzione della monetizzazione degli importi delle fatture emesse a fronte di operazioni commerciali in tutto o in parte inesistenti, sembra prevedere due metodologie di riciclaggio che presentano tra loro alcune diversità. Un primo metodo prevede rapporti commerciali diretti con cittadini cinesi che, a fronte dell'emissione di false fatture ricevono bonifici dalle società cartiere dell'organizzazione criminale su conti correnti di società a essi intestati e/o riconducibili per poi trasferirli su conti correnti accesi nella Repubblica Popolare Cinese, Taiwan o Hong Kong; dopo che è stato accreditato il danaro sui conti esteri, gli stessi soggetti cinesi consegnano in Italia, ai mittenti dei bonifici, il corrispettivo in contanti, al netto della provvigione trattenuta per il servizio offerto. Un secondo metodo, registrato nel corso di recenti attività di indagine, prevede la presenza di intermediari europei che, per trasferire i proventi illeciti conseguiti attraverso le frodi fiscali, ricorrono a società a loro riconducibili, con sede in Svizzera e in paesi dell'Est Europa. Le società cartiere italiane bonificano somme di denaro a società estere a fronte dell'emissione di fatture oggettivamente inesistenti; le società estere a loro volta trasferiscono tali importi sui conti correnti di società cinesi, sempre a fronte di operazioni commerciali inesistenti; una volta ricevuto il bonifico, la corrispondente somma di denaro viene riconsegnata in contanti in Italia ai clienti mediante soggetti cinesi in possesso di liquidità sul territorio nazionale. Si tratta, quindi, di un'attività di riciclaggio internazionale, attuata mediante numerosi passaggi di denaro sui conti di società europee e cinesi, ove esponenti della criminalità organizzata cinese riescono ad assicurare ai “clienti” italiani ingenti quantità di denaro contante; si mette, così, in contatto la “domanda di contante” proveniente da aziende italiane realmente operanti sul mercato con l'“offerta di contante” proveniente



da altre organizzazioni criminali che hanno la necessità di liberarsene, riuscendo, grazie all'operatività di questo sistema, a trasferire utilità illecite su conti esteri.

#### *9.4. Le associazioni criminali finalizzate al traffico di migranti e alla tratta delle persone*

Dalle principali esperienze investigative e processuali, segnala il PNAA, si è accertata l'esistenza di articolati e complessi protocolli investigativi per combattere tali fenomeni criminali che, tuttavia, appaiono ancora bisognosi di sedimentazione e applicazione uniforme. È stato, pertanto, costituito presso la DNAA un Gruppo di lavoro con le Procure distrettuali di Bari, Catania, Lecce, Palermo e Reggio Calabria. Dal dato esperienziale si è compreso che le vittime di tratta di esseri umani sono restie a presentare denuncia o narrare la propria 'storia' alle forze di Polizia e/o alla magistratura e che tale 'lotta' può essere vinta anche con l'aiuto di strutture a protezione della vittima, diverse dal sistema giudiziario in senso stretto (si fa riferimento, tra i tanti, al c.d. progetto ADITUS, finanziato dal Ministero dell'Interno, che prevedeva la presenza già nei luoghi e durante le operazioni di sbarco, insieme a personale specializzato della Squadra Mobile, dei c.d. *field experts* dell'OIM, con il compito di individuare i "casi vulnerabili", ovvero i migranti in possesso di indicatori di tratta, e di segnalarli).

Da una analisi di vari procedimenti penali, è emersa l'esistenza di associazioni criminali con base in Turchia, che fanno convergere verso l'Italia e la Grecia i migranti provenienti da Afghanistan, Pakistan, India, Iraq e Siria. L'assenza di ogni effettivo canale di collaborazione giudiziaria, tuttavia, impedisce di proiettare le indagini oltre l'individuazione delle cellule che operano in Italia, sebbene su direttive esterne, verso le componenti più sofisticate di quelle organizzazioni, preposte al finanziamento e all'organizzazione dei traffici, che si avvalgono sempre più di scafisti di nazionalità ucraina, a riprova della dimensione transfrontaliera delle reti criminali in parola.

Come già rilevato, la rotta del Mediterraneo centrale, caratterizzata da flussi che originano prevalentemente dalle coste libiche e tunisine, si conferma la principale direttrice di trasferimento via mare

di migranti irregolari in Italia. In Libia la presenza di strutturate reti criminali con proiezioni transnazionali, attestate soprattutto a Zuwarah, Az Zawiyah e Sabratah, rappresenta uno dei principali fattori di facilitazione dell'immigrazione irregolare verso le nostre coste ed è una delle cause del forte incremento della pressione migratoria via mare rilevato nel corso del 2023. La consistente presenza in Libia di migranti egiziani risulta ascrivibile ad alcuni fattori tra cui, non ultimo, l'esistenza di stabili connessioni tra trafficanti attestati in Libia ed Egitto. In crescita è anche il traffico attraverso la rotta balcanica terrestre, caratterizzata da un aumento del numero dei rintracci di migranti irregolari, specie al confine italo-sloveno, ove transitano, oltre a pakistani, bangladesi, afgani, indiani e nepalesi, anche soggetti di origine nord-africana. Cruciale per la lotta a tale consorteria criminale resta il supporto degli Stati in cui origina il suddetto fenomeno delittuoso: a tal riguardo, non si registrano, in realtà, significativi passi in avanti, permanendo situazioni generalmente caratterizzate da una collaborazione totalmente assente o comunque molto lenta e lacunosa, registrandosi addirittura, in taluni casi, iniziative rogatorie passive finalizzate ad acquisire elementi a supporto degli alibi difensivi dei trafficanti arrestati in Italia.

Nessun effettivo collegamento operativo è emerso fra le reti criminali che controllano le rotte migratorie illegali e le organizzazioni mafiose delle regioni italiane d'ingresso e di primo transito dei migranti, interessate invece allo sfruttamento parassitario dei flussi di spesa pubblica destinati all'accoglienza e all'assistenza: invero le c.d. 'mafie storiche' attraverso il controllo, o comunque il condizionamento, del sistema degli appalti relativi alla fornitura di beni e di servizi da parte dei centri di assistenza per gli immigrati, realizzano – anche mediante il ricorso a pratiche di tipo corruttivo – gli scopi prefissati; senza sottacere del frequente ricorso allo sfruttamento lavorativo di cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno.

## 10. Il riciclaggio e il reinvestimento dei proventi illeciti

### 10.1. *Uno scenario in continuo cambiamento*

Il fattore evolutivo importante e pericoloso è costituito, senza dubbio, dalla capacità delle reti criminali di orientare i loro interessi verso settori come il traffico di stupefacenti e in particolare il traffico di cocaina, su scala globale, al fine di generare uno straordinario *return of investment* e quindi una crescita della ricchezza che non ha paragone con alcuna forma di economia lecita o illecita. Complessivamente, sia nei mercati prettamente illegali (traffico di stupefacenti, traffico di migranti, armi, contrabbando) che in quelli d'impresa legale, le organizzazioni criminali hanno moltiplicato la capacità di fornire, nel primo caso, beni e servizi illegali e, nel secondo caso, beni e servizi legali, ma a condizioni illegali (basti pensare a servizi di trasporto e smaltimento di rifiuti e a quelli che reggono i sistemi di frode fiscale). Nonostante le molteplici fonti normative nazionali ed europee volte alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio e alle altre modalità di infiltrazione e inquinamento del sistema economico e finanziario, i capitali riciclati in Europa raggiungono cifre straordinariamente elevate. Il valore delle transazioni sospette in Europa ammonta a centinaia di miliardi di euro, pari a circa l'1,3 % del prodotto interno lordo (PIL) dell'UE, mentre le stime globali parlano di una percentuale prossima al 3 % del PIL mondiale.

Il crescente utilizzo di circuiti finanziari alternativi rispetto al settore bancario, come le cripto-valute, rende ancor più complesso il contrasto al riciclaggio e l'adozione di quadri giuridici volti al rafforzamento della lotta ai fondi di origine illegale. Le transazioni in valuta virtuale rappresentano un formidabile veicolo di *business*, poiché consentono agli operatori economici di entrare in contatto con le più svariate realtà internazionali e di interagire con le stesse a costi ridotti e con possibilità di perfezionare in modo istantaneo trasferimenti di ingenti somme di denaro. La movimentazione di danaro con tali sistemi (uso di criptovalute) comporta oltre al già citato anonimato dell'operatore anche una serie di difficoltà di individuazione del fatto 'illecito' che rendono la rete luogo ideale per il compimento di attività

criminali di ogni genere: si fa riferimento alla «delocalizzazione» (il fatto illecito non è immediatamente individuato nell'ambito di uno specifico *locus commissi delicti*); «dematerializzazione» (dovuta al contenuto digitale delle informazioni, dei servizi e del denaro che circola nella rete); «dispersione» (difficoltà di identificare l'autore dell'illecito ai fini dell'imputazione della relativa responsabilità penale). È questo l'*humus* che favorisce lo sviluppo della *blockchain* quale tecnologia alla base del funzionamento delle criptovalute. L'esigenza di rafforzare il quadro dell'UE in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo per proteggere i cittadini europei dal terrorismo e dalla criminalità organizzata rappresenta una delle linee portanti della Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza per il periodo 2021-2025; d'altra parte il pacchetto antiriciclaggio – elaborato in sede europea nel 2021 – conferma sia il quadro di grave persistenza del fenomeno e sia la consapevolezza di lacune normative ancora esistenti tanto da comportare anche la frammentazione delle azioni di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'implementazione della disciplina concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo attuata con il recepimento della Direttiva (UE) 2018/843, inserendo nella categoria degli “altri operatori non finanziari” (art. 3, comma 5) anche “i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale” e “i prestatori di servizi di portafoglio digitale” (gli *Exchanger* e i *Wallet provider*) non sembra aver inciso risolutivamente sull'uso delle criptovalute a fini di riciclaggio. Invero, l'utilizzazione del *dark web* per la realizzazione dei crimini ha stravolto i criteri della competenza territoriale degli organi inquirenti e ha reso direttamente acquisibile una prova digitale, presente in altri Paesi, senza gli strumenti di cooperazione di polizia o giudiziaria. In questo contesto si inserisce la bozza di Regolamento europeo predisposta dalla UE che mira a disciplinare l'utilizzo delle intelligenze artificiali da parte dei soggetti privati e delle autorità pubbliche, il c.d. AI ACT, nonché a gestire la loro produzione e commercializzazione nel contesto unionale e a prevedere uno specifico regime di responsabilità per produttori e fornitori. La recente proposta di Regolamento della Commissione europea sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio di danaro o di finanziamento del terrorismo

riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività, unitamente agli altri strumenti in fase di approvazione in sede europea (come la 6° Direttiva antiriciclaggio e l'istituzione dell'Autorità antiriciclaggio europea – AMLA – volta a garantire un livello uniforme di supervisione AML/CFT in tutta l'UE), sono passi importanti e fondamentali per un significativo rafforzamento delle strategie di contrasto al riciclaggio dei proventi del crimine organizzato mafioso e terroristico.

### *10.2. Il Servizio Segnalazioni operazioni finanziarie sospette*

Il d.lgs. n. 231 del 21 novembre 2007, come modificato dall'articolo 1, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, assegna alla DNAA un ruolo determinante per prevenire l'utilizzo illecito del sistema finanziario a scopi di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo. Più specificamente l'art. 6, comma 4, lettere c) e h), disciplina i compiti dell'Unità di Informazione Finanziaria; l'art. 8, comma 1, lettere a) e c), regola le funzioni attribuite alla DNA e l'art. 40, comma 1, lettere c) e d), inerisce alle fasi di analisi e sviluppo delle segnalazioni di operazioni sospette da parte delle autorità competenti del sistema di prevenzione. Al fine di meglio assicurare l'efficiente e trasparente svolgimento delle attività del SSOS e il corretto esercizio delle attribuzioni istituzionali attribuite alla DNAA, il Procuratore Nazionale pone in luce di avere proceduto a una ristrutturazione dell'unità di lavoro, secondo modelli organizzativi volti a: orientare unitariamente le attività del Servizio verso obiettivi e metodi delle funzioni di impulso e coordinamento investigativo condivisi con le Procure distrettuali; valorizzare la ricchezza informativa derivante dalle già menzionate segnalazioni e la capacità del Servizio di trasformare i relativi dati in materiale informativo di spiccato rilievo preinvestigativo; ampliare la condivisione del patrimonio informativo delle segnalazioni di operazioni sospette con le Procure distrettuali; valorizzare le sinergie istituzionali tra le competenti autorità del sistema nazionale di prevenzione antiriciclaggio e antiterrorismo.

Per quanto specificamente attiene alle procedure di *matching*, è ricordato che la DNAA ha stipulato con la UIF appositi protocolli tecnici, volti a stabilire le modalità e la tempistica dello scambio di

informazioni, assicurando l'adozione di ogni accorgimento idoneo a tutelare il trattamento in forma anonima dei dati anagrafici, necessari per la verifica della loro eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso ovvero alla loro riferibilità a soggetti presenti nel sistema SIDNA. Una volta ricevuti "i dati attinenti alle segnalazioni" in forma criptata, la DNAA può avviare la procedura automatizzata di *matching* con i nominativi degli iscritti nei registri notizie di reato (esclusivamente con riferimento alle iscrizioni per reati di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p.), nei registri misure di prevenzione e nel sistema SIDNA (limitatamente agli atti analizzati). Tali procedure devono essere svolte sotto la direzione e il controllo del Procuratore nazionale e dei Magistrati delegati al Servizio, secondo procedure delle quali è assicurata la massima possibile tracciabilità e il costante monitoraggio. In questa medesima prospettiva, si segnalano in corso le attività necessarie a implementare il vigente Protocollo d'intesa necessario per regolare le interdipendenze delle attività della DNA con quelle dell'UIF, della Guardia di Finanza, della DIA e del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, rafforzandone grandemente i caratteri di funzionalità, correttezza e tracciabilità delle rispettive attività.

STATISTICHE RELATIVE  
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

# SERVIZIO PENALE

*PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

Elaborazioni a cura delle dottoresse  
*Marina Calanca e Deborah Giordano*

Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia





I magistrati addetti al Servizio penale, nell'anno 2023, sono intervenuti complessivamente 933 volte in **udienze pubbliche**, di cui 920 davanti alle Sezioni semplici e 13 dinanzi alle Sezioni Unite. Il numero è di poco inferiore a quello dell'anno precedente, con uno scostamento in diminuzione del 2,8%. Il dato complessivo, raffrontato a quello dei quattro anni precedenti, è descritto nella tabella 1.

**Tabella 1 - Numero di magistrati del servizio penale intervenuti in udienze pubbliche, con specificazione di quanti dinanzi alle Sezioni Unite**

Anni 2019-2023

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Udienze pubbliche	967	736	954	960	933	-2,8%
<i>di cui dinanzi alle SS.UU.</i>	9	8	14	12	13	8,3%

Nel corso di tali udienze sono stati trattati complessivamente 20.066 ricorsi, registrandosi una diminuzione complessiva (- 5,6%) rispetto a quelli dell'anno precedente. Più in dettaglio, i ricorsi definiti in udienza pubblica sono stati 14.387 (a fronte dei 15.182 dell'anno precedente) e quelli definiti con procedimento in camera di consiglio partecipata sono stati 5.679 (a fronte dei 6.079 nell'anno 2022).

Anche per l'anno 2023 si è registrato un rilevante numero di memorie e conclusioni scritte trattate in udienza partecipata ai sensi dell'art. 23, comma 8, del d.l. n. 137 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 176 del 2020. A fronte di 20.066 ricorsi pervenuti, ben 16.280 sono stati trattati mediante invio di requisitorie scritte. La tabella 2 e il grafico 1 che seguono danno conto del trend di definizione nel corso del quinquennio.

**Tabella 2 - Numero di ricorsi trattati nel servizio penale**

Anni 2019-2023

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Ricorsi trattati in Udienza pubblica	16.831	10.261	13.888	15.182	14.387	-5,2%
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio (127 cpp)	6.615	5.535	6.131	6.079	5.679	-6,6%
<b>Totale ricorsi trattati</b>	<b>23.446</b>	<b>15.796</b>	<b>20.019</b>	<b>21.261</b>	<b>20.066</b>	<b>-5,6%</b>
<i>di cui conclusioni scritte per udienze pubbliche e camera di consiglio partecipata (art. 23 comma 8 D.l. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020)</i>		4.457	15.504	16.016	16.280	1,6%

Le tabelle 3 e 4 illustrano, invece, il dettaglio dei ricorsi rispettivamente trattati in udienza pubblica e in camera di consiglio partecipata nel quinquennio 2019-2023. Lo scostamento tra la tabella 1 e la tabella 3 relativamente alle Sezioni Unite (9 contro 13) è determinato dal fatto che in taluni casi, data la complessità o la peculiarità dei procedimenti, hanno partecipato all'udienza più magistrati (Avvocati generali o Sostituti procuratori generali) per singolo ricorso.

**Tabella 3 - Numero dei ricorsi trattati nelle udienze pubbliche con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite**

Anni 2019-2023

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Ricorsi trattati in Udienza pubblica	16.831	10.261	13.888	15.182	14.387	-5,2%
<i>di cui dinanzi alle Sezioni Unite</i>	13	13	10	11	9	-18,2%
<i>di cui conclusioni scritte per udienze pubbliche (art. 23 comma 8 D.l. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020)</i>	-	2.838	10.878	11.584	11.868	-2,5%

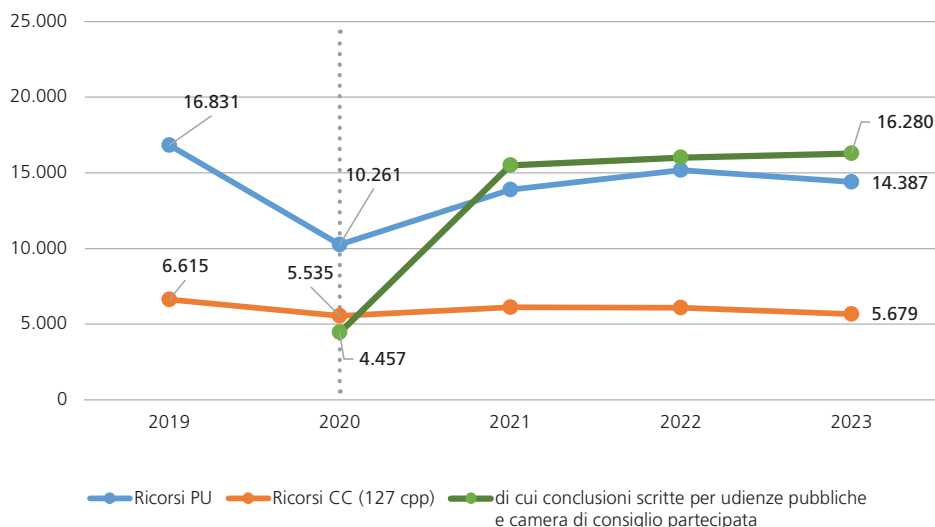
**Tabella 4 - Numero dei ricorsi trattati in Camera di Consiglio (ex art. 127 c.p.p.) con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite**

Anni 2019-2023

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio	6.615	5.535	6.131	6.079	5.679	-6,6%
<i>di cui dinanzi alle Sezioni Unite</i>	6	6	5	2	8	300,0%
<i>di cui conclusioni scritte per camere di consiglio partecipate (art. 23 comma 8 D.l. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020)</i>	-	1.619	4.626	4.432	4.412	-0,5%

**Grafico 1 - Ricorsi in udienza pubblica e camera di consiglio partecipata**

Anni 2019-2023



Per quanto riguarda i procedimenti camerale trattati con il rito c.d. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p., si evidenzia anche per l'anno trascorso una diminuzione, seppur lieve, dei ricorsi pervenuti, pari all'1,3% rispetto all'anno 2022, mentre è quasi in linea il numero delle relative requisitorie scritte depositate, pari a 5.999 (tabella 5). Il differenziale, sia pur lieve, tra ricorsi sopravvenuti e requisitorie depositate è determinato dallo scostamento tra data del pervenimento e data di definizione del procedimento.

**Tabella 5 - Numero di ricorsi camerale trattati con rito non partecipato (ex art. 611 c.p.p.)**

Anni 2019-2023

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Ricorsi camerale sopravvenuti (ex art. 611 cpp)	6.558	5.162	6.479	5.917	5.841	-1,3%
Requisitorie scritte (ex art. 611 cpp)	6.454	5.282	6.323	5.979	5.999	0,3%
di cui dinanzi alle SS.UU.	-	-	-	7	5	-28,6%

Si rileva, invece, un aumento del 22,3% dei provvedimenti risolutivi di contrasti di competenza tra pubblici ministeri, che passano dai 443 dell'anno 2022 ai 542 dell'anno decorso. Le richieste di inammissibilità formulate dalla Procura nell'ambito dei procedimenti assegnati alla settima sezione penale della Corte

di cassazione, sono pari a 52 inferiori (-21,2%) rispetto a quelle dell'anno 2022. Diminuisce, infine, il numero di richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p., che raggiungono quota 155. I dati relativi risultano dalla tabella 6.

**Tabella 6 - Numero dei decreti resi sui contrasti di competenza, riduzioni dei termini e richieste di inammissibilità**

Anni 2019-2023

SETTORE PENALE	2019	2020	2021	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Numero riduzioni termini (ex art. 169 disp. att. cpp)	232	126	134	191	155	-18,8%
Richieste di inammissibilità, nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale	94	49	62	66	52	-21,2%
Decreti resi sui contrasti di competenza	499	393	392	443	542	22,3%

Analizzando nello specifico il tema della inammissibilità dei ricorsi trattati in Cassazione per l'anno 2023, la percentuale dei procedimenti dichiarati tali è pari al 71%. Nella tabella 7 viene riportata in termini percentuali la distribuzione delle declaratorie di inammissibilità distinte per parte ricorrente, formulate sia in udienza pubblica che in camera di consiglio. La maggioranza delle dichiarazioni enunciate nell'ambito dei procedimenti trattati, con riferimento a tutte le Sezioni, riguarda le richieste proposte da imputati o da altra parte privata. In particolare il 61% delle dichiarazioni di inammissibilità sono state formulate dalla Settima Sezione.

**Tabella 7 - Declaratorie di inammissibilità emesse dalla Sez. I alla VI e Settima Sezione (%)**

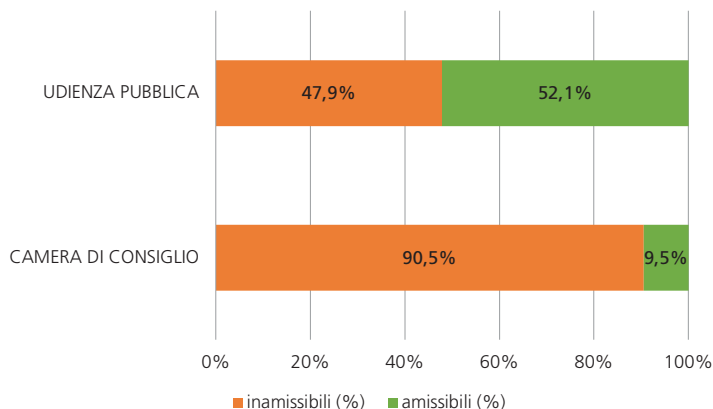
Anno 2023

TIPOLOGIA PROPONENTE	Inammissibilità
PM (pubblici ministeri + PG)	1,6%
Parte privata	98,3%
PM e altra privata	0,1%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>

È piuttosto elevata la percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili in camera di consiglio (90,5%), per effetto dell'elevato numero delle dichiarazioni di inammissibilità formulate dalla Settima Sezione. In udienza pubblica le dichiarazioni di inammissibilità sono poco meno della metà dei ricorsi trattati (grafico 2).

**Grafico 2 - Inammissibilità dei ricorsi proposti in Cassazione in udienza pubblica e camera di consiglio (%).**

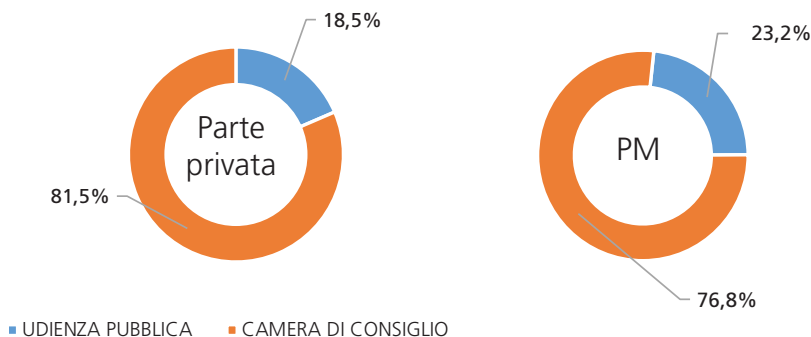
Anno 2023



Il grafico 3 mostra, per l'anno 2023, la composizione percentuale delle dichiarazioni di inammissibilità dei due principali soggetti proponenti sulla base della tipologia di udienza. I ricorsi presentati dalla parte privata e quelli presentati dai PM sono dichiarati inammissibili, in camera di consiglio, nella percentuale rispettivamente dell'81,5% e del 76,8%.

**Grafico 3 - Composizione % inammissibilità dei ricorsi in Cassazione per tipologia proponente e udienza**

Anno 2023



I provvedimenti inerenti alla cessazione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. sono stati 161, in aumento rispetto a quelli del 2022 (145).

Nell'anno appena trascorso i provvedimenti emessi in materia di reati di competenza del Procuratore europeo (EPP) sono stati 41, così suddivisi: 33 di accettazione, 6 consensi e 2 di non doversi procedere su richiesta di archiviazione.

Per valutare la produttività dell'ufficio il numero medio dei Sostituti procuratori in servizio presso la Procura generale è stato calcolato tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio il numero medio effettivo dei Sostituti assegnati al servizio penale, durante l'anno decorso, è risultato pari a 45, escluso il Procuratore generale e gli Avvocati generali.

La tabella 8 e il grafico 4 mostrano il confronto, nel biennio 2022-2023, delle udienze e dei ricorsi per ogni magistrato assegnato al servizio penale.

Il numero medio di udienze trattate per sostituto è in lieve aumento rispetto a quanto rilevato per l'anno 2022, quando il numero di sostituti era pari a 49, mentre per l'anno 2023 il numero degli addetti era pari a 45. Il numero medio di ricorsi trattati in udienza pubblica per ciascun sostituto aumenta, perciò, passando da 309,8 a 319,7. Aumenta anche il numero dei ricorsi camerale *ex art* 127 c.p.p. assegnati a ciascun magistrato (che passano da 124,1 a 126,2) così come quello attinente ai ricorsi camerale *ex art.* 611 cpp (da 122 a 133,3). Si osserva, infine un incremento del numero medio di requisitorie scritte per i ricorsi proposti per la trattazione a norma degli articoli 127 e 614 del codice di procedura penale, che passa dai 326,9 del 2022 ai 361,8 del 2023.

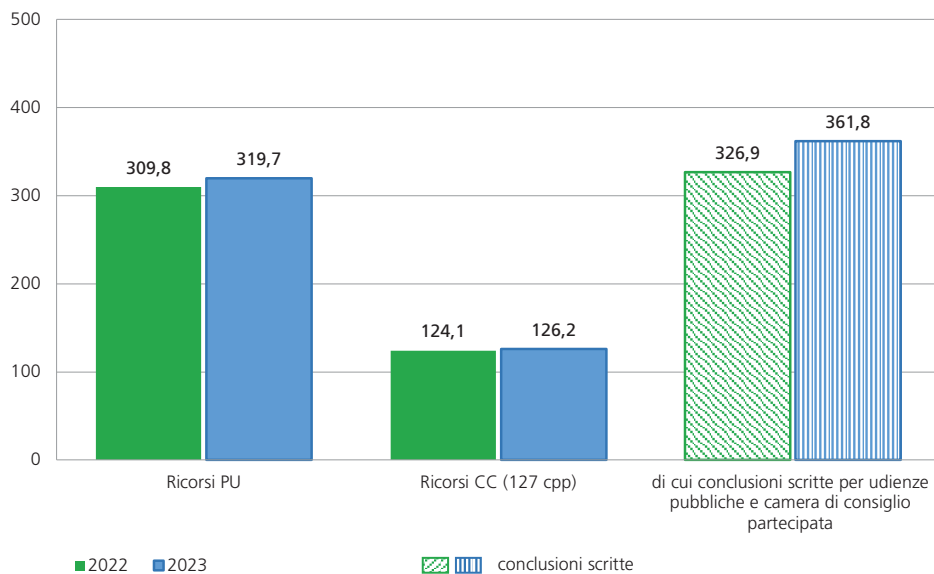
**Tabella 8 – Produttività media per magistrato nel servizio penale**

*Anni 2022-2023*

SETTORE PENALE	2022	Numero medio per magistrato	2023	Numero medio per magistrato
Udienze	960	19,6	933	20,7
Ricorsi trattati in udienza Pubblica	15.182	309,8	14.387	319,7
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio <i>(ex art.127 cpp)</i>	6.079	124,1	5.679	126,2
<b>Totale Ricorsi trattati</b>	<b>21.261</b>	<b>433,9</b>	<b>20.066</b>	<b>445,9</b>
<i>di cui conclusioni scritte per udienze pubbliche e Camera di consiglio partecipata</i>	<i>16.016</i>	<i>326,9</i>	<i>16.280</i>	<i>361,8</i>
<b>Ricorsi camerale sopravvenuti</b> <i>(ex art. 611 cpp)</i>	<b>5.917</b>	<b>120,8</b>	<b>5.841</b>	<b>129,8</b>
<b>Requisitorie scritte</b> <i>(ex art. 611 cpp)</i>	<b>5.979</b>	<b>122,0</b>	<b>5.999</b>	<b>133,3</b>

Grafico 4 - Produttività media per magistrato

Anni 2022-2023







STATISTICHE RELATIVE  
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO CIVILE

*PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

Elaborazioni a cura delle dottoresse  
*Marina Calanca e Deborah Giordano*

Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia



I magistrati addetti al Servizio civile, nell'anno 2023, sono intervenuti complessivamente in **143 udienze pubbliche**, 142 dinanzi alle Sezioni semplici - di cui 78 dinanzi alla sezione Tributaria (oltre la metà) - e 1 dinanzi alle Sezioni Unite.

Nel 2023 si è registrata, dunque, una diminuzione delle udienze pubbliche celebrate rispetto a quelle dell'anno precedente, che sono state pari a 205 (-30,7%).

Si conferma, invece, l'andamento in crescita (+180,6%) del numero delle udienze c.d. miste, ovvero quelle nelle quali si trattano sia procedimenti in forma camerale che in forma pubblica: nell'anno trascorso sono state 174 quelle celebrate dinanzi alle Sezioni semplici, più che raddoppiate rispetto all'anno precedente, e 20 le udienze celebrate dinanzi alle Sezioni Unite, mentre erano state 22 le corrispondenti fissate nel 2022.

**Tabella 1 Numero di udienze pubbliche e c.d. miste, con specificazione del numero dinanzi alla sezione Tributaria e alle Sezioni Unite**

*Anni 2022-2023*

SETTORE CIVILE	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Udienze pubbliche delle Sezioni semplici <i>di cui udienze pubbliche della sezione Tributaria</i>	205 (95)	142 (78)	-30,7% (-17,9%)
Udienze pubbliche delle SS.UU. <i>Totale Udienze pubbliche</i>	1 206	1 143	0,0% -30,6%
Udienze miste delle Sezioni semplici	62	174	180,6%
Udienze miste delle SS.UU. <i>Totale udienze miste(*)</i>	22 84	20 194	-9,2% 131,0%

(\*) Con udienze miste si intendono quelle udienze nelle quali si trattano sia ricorsi con il rito dell'udienza pubblica, che con rito dell'adunanza camerale.

Il numero dei **ricorsi trattati in udienza pubblica** è diminuito del 15,2%, passando dai 4.774 del 2022 ai 4.050 del 2023, di cui 1.771 trattati dalla Sezione Tributaria, corrispondenti al 19,4% in meno dei ricorsi della medesima sezione del 2022 (pari a 2.197).

**Tabella 2 - Numero di ricorsi trattati in udienza pubblica, con specificazione del numero dinanzi alla sezione Tributaria e alle Sezioni Unite**

Anni 2022-2023

SETTORE CIVILE	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Ricorsi trattati in udienza pubblica	4630	3.910	-15,6%
<i>di cui ricorsi trattati dalla sezione Tributaria in udienza pubblica</i>	<i>(2.197)</i>	<i>(1.771)</i>	<i>(-19,4%)</i>
Ricorsi trattati dalle S.S.UU con il rito dell'udienza pubblica	144	140	-2,8%
<b>Totale Ricorsi trattati in udienza pubblica</b>	<b>4.774</b>	<b>4.050</b>	<b>-15,2%</b>

Le **adunanze camerali** tenute dalle Sezioni semplici sono state 762, in aumento rispetto alle 572 del 2022 (+33,2%).

Come si può notare dalla lettura delle successive tabelle 3 e 4., tuttavia, la Corte di Cassazione, negli ultimi anni, non ha dedicato adunanze camerali specifiche per le Sezioni Unite, fissando tali ricorsi unitamente a quelli a trattazione pubblica in udienze perciò definite 'miste'. Il dato, pertanto, andrà letto in uno con quello indicato per le udienze delle Sezioni Unite civili in cui sono stati tratti nell'anno appena decorso 298 ricorsi (vedi tab. 4).

**Tabella 3 - Numero di adunanze camerali, con specificazione del numero dinanzi alla sezione Tributaria e alle Sezioni Unite**

Anni 2022-2023

SETTORE CIVILE	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Adunanze camerali delle Sezioni semplici	572	762	33,2%
<i>di cui adunanze camerali della sezione Tributaria</i>	<i>(156)</i>	<i>(212)</i>	<i>(35,9%)</i>
Adunanze camerali delle SS.UU.	0	0	-
<b>Totale Adunanze camerali</b>	<b>572</b>	<b>762</b>	<b>33,2%</b>

In tabella 4 viene riportato il dettaglio dei **ricorsi trattati in adunanza camerale** negli anni 2022 e 2023. Si può osservare che il totale dei ricorsi trattati in adunanza camerale aumenta del 33,2%, per effetto sia dell'aumento dei ricorsi trattati dinanzi alle sezioni semplici (+65,1%) sia dell'aumento dei ricorsi trattati avanti la sezione Tributaria, che passano da 3.970 a 6.746 (+69,9%).

**Tabella 4 - Numero di ricorsi trattati in adunanza camerale, con specificazione del numero dinanzi alla sezione Tributaria e alle Sezioni Unite**

Anni 2022-2023

SETTORE CIVILE	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Ricorsi trattati in adunanze camerale	15.611	25.766	65,1%
<i>di cui ricorsi trattati dalla sezione Tributaria in adunanza camerale</i>	<i>(3.970)</i>	<i>(6.746)</i>	<i>(69,9%)</i>
Ricorsi trattati dalle S.S.UU con il rito dell'adunanza camerale	357	298	-16,5%
<b>Totale Ricorsi trattati in Adunanza camerale</b>	<b>15.968</b>	<b>26.064</b>	<b>63,2%</b>

A partire dall'anno 2021 è necessario tener conto anche delle requisitorie redatte dai magistrati ai sensi dell'art. 23, comma 8-*bis*, del d.l. n. 137 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 176 del 2020, che ha disposto la trattazione c.d. cartolare, in luogo della trattazione orale, dell'udienza pubblica, salva la facoltà delle parti private e del Procuratore generale di richiedere la discussione orale.

In forza del provvedimento del Presidente della Corte di Cassazione del 3 gennaio 2023 tale regime è rimasto in vigore fino al 30 giugno 2023, data dalla quale è ripresa la trattazione orale dei procedimenti fissati per l'udienza pubblica, fatta salva la facoltà per il Procuratore generale di depositare una memoria scritta almeno venti giorni prima dell'udienza (art. 378 c.p.c.).

Il numero delle requisitorie scritte per l'udienza pubblica ex art. 378 c.p.c. avanti le Sezioni semplici è stato pari a 3.030 (con un decremento pari al 25% circa rispetto all'anno precedente, quando erano state 4.033); quelle per l'udienza pubblica avanti le Sezioni Unite sono state 137, in linea con quelle del 2022. Come già precisato sopra, a partire dal 1° luglio 2023 laddove non vi è requisitoria scritta vi è comunque, sempre, requisitoria orale.

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerale *ex art 380-bis 1 c.p.c* celebrati avanti alle Sezioni semplici sono aumentate del 15,7%, passando da 453 del 2022 a 524 nell'anno appena trascorso, per effetto principalmente dell'aumento di quelle nei procedimenti camerale celebrati dinanzi alla Sezione Tributaria, che nel 2023 diventano 272, più del doppio rispetto alle 120 del 2022. Le requisitorie relative ai medesimi procedimenti celebrati dinanzi alle Sezioni Unite sono state invece 125, a fronte delle 138 dell'anno precedente, con una diminuzione del 9,4%.

Le conclusioni redatte dai magistrati nei procedimenti camerali per regolamento di giurisdizione e di competenza *ex art. 380-ter c.p.c.*, nell'anno 2023, sono pari a 395 (nel 2022 erano 521), di cui 117 in procedimenti per regolamenti di giurisdizione (-17% rispetto al 2022) e 278 in procedimenti per regolamenti di competenza (- 26,8% rispetto al 2022).

**Tabella 5 - Numero di requisitorie depositate, ex artt 378 cpc, 380-bis 1 cpc e 380-ter cpc**  
Anni 2022-2023

SETTORE CIVILE	2022	2023	Variazione 2023 vs 2022 (%)
Requisitorie depositate <i>ex art 378 cpc</i>	4.033	3.030	-24,9%
<i>di cui requisitorie ex art 378 depositate alla sezione Tributaria</i>	<i>(2.055)</i>	<i>(1.467)</i>	<i>(-28,6%)</i>
Requisitorie <i>ex art 378 cpc</i> depositate alle SS.UU.	134	137	2,2%
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis 1 cpc</i>	453	524	15,7%
<i>di cui requisitorie ex art 380-bis 1 cpc depositate alla sezione Tributaria</i>	<i>(120)</i>	<i>(272)</i>	<i>(126,7%)</i>
Requisitorie <i>ex art 380-bis 1 cpc</i> depositate alle SS.UU.	138	125	-9,4%
Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione	141	117	-17,0%
Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza	380	278	-26,8%

Al fine di valutare la produttività dell'ufficio il più possibile in aderenza al dato di realtà nell'anno appena trascorso il numero medio dei Sostituti procuratori in servizio presso la Procura generale è stato calcolato tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio il numero medio effettivo dei Sostituti assegnati al servizio civile, durante il 2023, è risultato pari a 18,5, escluso il Procuratore generale, il Procuratore generale aggiunto e gli Avvocati generali.

Le tabelle 6 e 7 riportano la produttività media annua per magistrato, mettendo a confronto i dati del 2022 e quelli dell'anno appena trascorso, tenendo presente che, secondo i Criteri organizzativi, anche il Procuratore generale aggiunto e gli Avvocati generali possono intervenire nelle udienze pubbliche e nelle adunanze camerali.

Si registra una tendenza in crescita delle adunanze camerale, che aumentano in media da 28,6 a 41,2 all'anno per magistrato (+44%), e delle udienze c.d. miste, che passano da 4,2 a 10,5 sempre per magistrato, tenendo in considerazione sia quelle celebrate dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite.

Analoga tendenza all'incremento si osserva quanto al numero medio dei ricorsi trattati in adunanza camerale dal singolo magistrato, che passa dai 780,6 dell'anno 2022 ai 1.392,8 del 2023 (+78,4%).

Presenta invece una diminuzione, rispetto al 2022, il numero medio delle udienze pubbliche per magistrato, che era pari a 10,3 e diventa nell'anno appena trascorso pari a 7,7. Analogamente il numero medio dei ricorsi trattati con il rito dell'udienza pubblica diminuisce dai 231,5 in media per magistrato nel 2022 ai 211,4 in media per magistrato nel 2023.

Il numero medio dei ricorsi trattati in udienza pubblica avanti alle Sezioni Unite aumenta da 7,2 a 7,6 nel 2023, e rimane in linea con l'anno precedente il numero medio dei ricorsi trattati in forma camerale avanti le Sezioni Unite, pari a 16,1 rispetto a 17,9 del 2022.

Complessivamente il numero medio complessivo di ricorsi trattati in udienza pubblica e adunanza camerale, sia dalle sezioni semplici che dalle Sezioni unite, è aumentato del 45,2%, passando dai 1.037 ricorsi per magistrato nel 2022 ai 1.505,7 ricorso per magistrato nel 2023.

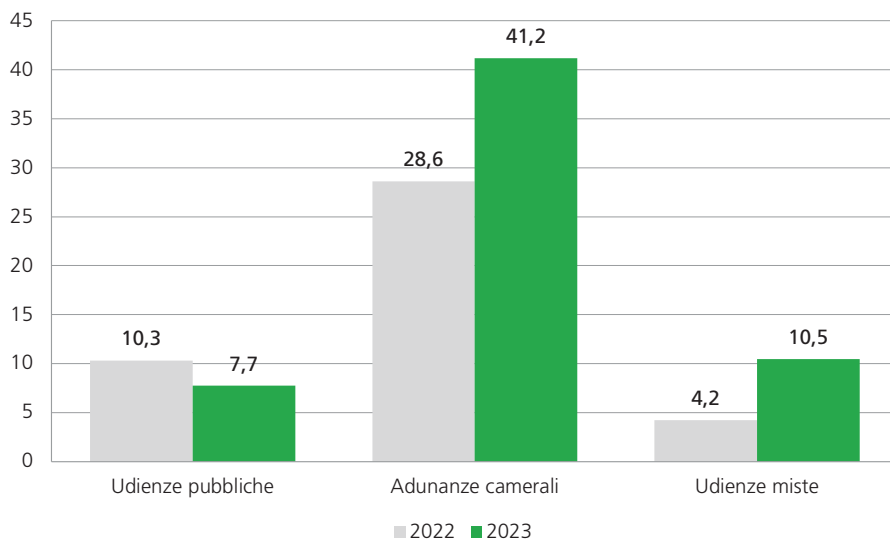
**Tabella 6 - Produttività media per magistrato, alternatisi in servizio nei singoli anni solari**  
Anni 2022-2023

SETTORE CIVILE	2022	Numero medio annuo per magistrato	2023	Numero medio annuo per magistrato
Udienze pubbliche	206	10,3	143	7,7
Adunanze camerale	572	28,6	762	41,2
Udienze miste	84	4,2	194	10,5
Ricorsi in udienza pubblica	4.630	231,5	3.910	211,4
Ricorsi in adunanza camerale	15.611	780,6	25.766	1.392,8
Ricorsi trattati dalle S.S.UU. con il rito dell'udienza pubblica	144	7,2	140	7,6
Ricorsi trattati dalle S.S.UU. con il rito dell'adunanza camerale	357	17,9	298	16,1

Il grafico 1 rappresenta l'andamento dal 2022 al 2023 del numero medio delle udienze pubbliche e delle adunanze camerale per magistrato.

**Grafico 1 - Numero medio annuo per magistrato delle udienze pubbliche e delle adunanze camerale avanti le sezioni semplici e SS.UU.**

Anni 2022-2023



I grafici 2 e 3 rappresentano l'andamento dal 2022 al 2023 della produttività media per magistrato, secondo il rito, pubblico o camerale, e le sezioni.

**Grafico 2 - Numero medio annuo per magistrato dei ricorsi trattati in udienze pubbliche e adunanze camerale avanti le sezioni semplici**

Anni 2022-2023

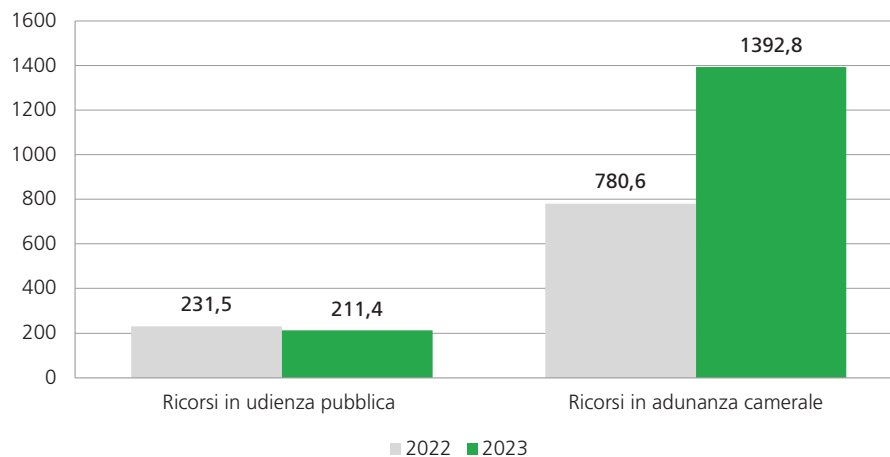
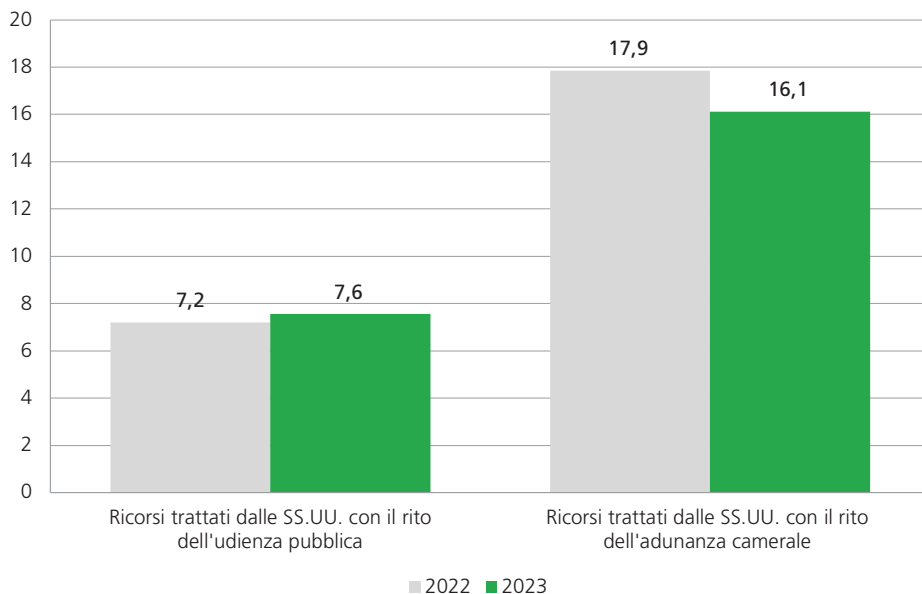




Grafico 3 - Numero medio annuo per magistrato dei ricorsi trattati avanti le SS.UU.

Anni 2022-2023



La tabella 7 riporta la produttività media per magistrato in merito alle requisitorie depositate nei procedimenti trattati in udienza pubblica, *ex art. 378 c.p.c.*, in adunanza camerale, *ex art. 380 bis.1 c.p.c.*, e nei procedimenti per regolamento di giurisdizione e di competenza, *ex art. 380 ter c.p.c.*

I grafici 4 e 5 evidenziano la produttività per magistrato rispetto alle requisitorie *ex artt 378 e 380-bis 1 c.p.c.* depositate, distintamente, per le sezioni semplici e le Sezioni Unite.

Il numero medio delle requisitorie depositate *ex art 378 c.p.c.*, in udienza pubblica avanti le sezioni semplici, nel 2023, è pari a 163,8, in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2022, pari a 201,7, mentre è in aumento il corrispondente numero medio di requisitorie depositate avanti le Sezioni Unite, pari a 7,4 rispetto a 6,7 del 2022.

Il numero medio delle requisitorie depositate nel 2023 nei procedimenti camerali *ex art 380-bis.1 c.p.c.* dinanzi alle Sezioni semplici aumenta rispetto a quello del 2022, passando da 22,7 a 28,3 per magistrato, mentre rimane costante il numero medio delle requisitorie depositate nei procedimenti avanti alle Sezioni Unite, pari a 6,8.

Inoltre nell'anno appena trascorso, diminuisce il numero medio dei regolamenti di giurisdizione per magistrato, da 7,1 a 6,3, e il numero medio delle requisitorie depositate per i regolamenti di competenza, da 19 a 15.

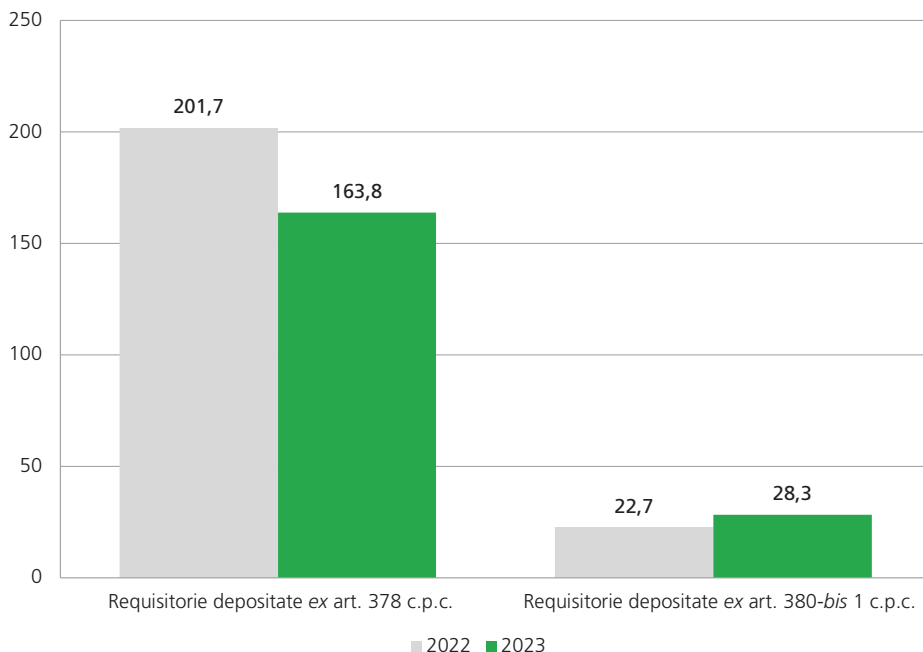
**Tabella 7 - Produttività media delle requisitorie depositate per sostituto**

Anni 2022-2023

SERVIZIO CIVILE	2022	Numero medio annuo per magistrato	2023	Numero medio annuo per magistrato
Requisitorie depositate ex art. 378 cpc	4.033	201,7	3.030	163,8
Requisitorie depositate ex art. 378 cpc depositate dinanzi alle Sezioni Unite	134	6,7	137	7,4
Requisitorie depositate ex art. 380-bis 1 cpc	453	22,7	524	28,3
Requisitorie depositate ex art. 380-bis 1 cpc depositate dinanzi alle Sezioni Unite	138	6,9	125	6,8
Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione	141	7,1	117	6,3
Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza	380	19,0	278	15,0

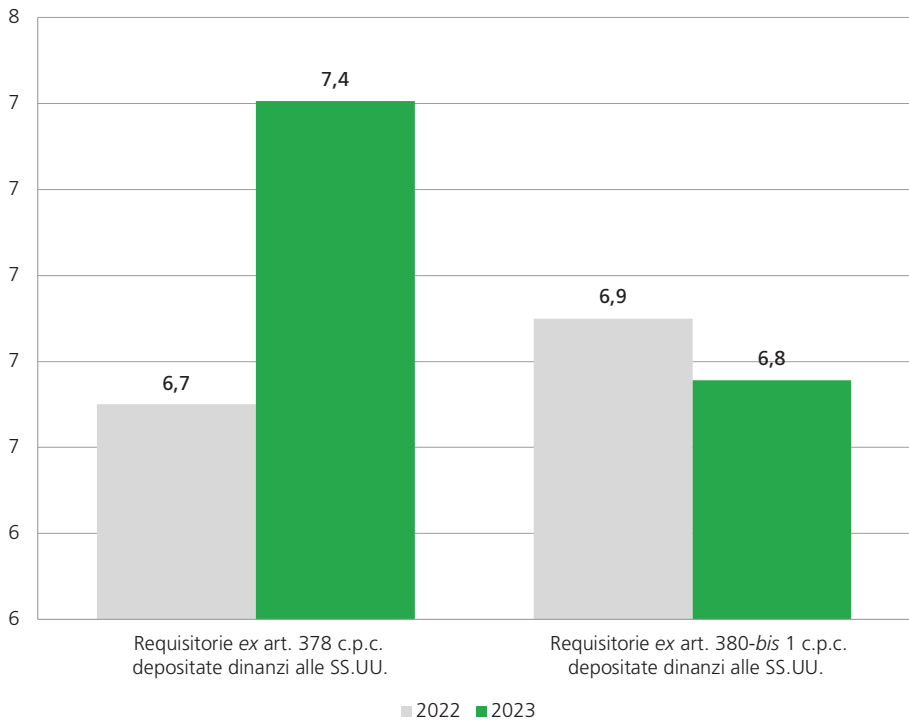
**Grafico 4 - Numero medio annuo per magistrato delle requisitorie depositate ex artt. 378 e 380-bis avanti le sezioni semplici**

Anni 2022-2023



**Grafico 5 - Numero medio annuo per magistrato delle requisitorie depositate ex artt. 378 e 380-bis avanti le SS.UU.**

Anni 2022-2023





STATISTICHE RELATIVE  
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

# SERVIZIO DISCIPLINARE

*PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

Elaborazioni a cura delle dottoresse  
*Marina Calanca e Deborah Giordano*

Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia



## Premessa

I dati statistici relativi all'anno 2023 mostrano un incremento delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso dell'anno (90, a fronte delle 78 del 2022, con un aumento del 15,4%), evidenziando in particolare un aumento delle azioni disciplinari del Ministro della giustizia, pari a 24, corrispondente a circa il 27% del totale.

Sono state avanzate dall'Ufficio 7 richieste di misura cautelare (sospensioni facoltative e obbligatorie), di cui 6 accolte dalla Sezione disciplinare e 1 in attesa di scioglimento della riserva da parte del CSM.

Un ulteriore dato di interesse è quello relativo alle azioni disciplinari concernenti i ritardi nel deposito dei provvedimenti. In questo ambito, tendenzialmente stabile in termini assoluti (15 azioni rispetto alle 11 del 2022, pari al 10,4% del totale rispetto all'8% dell'anno precedente) risultano, nel corso del 2023, 8 azioni su iniziativa del Ministro e 7 su iniziativa del Procuratore generale.

La percentuale delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso del 2023 risulta pari a circa il 13% dei procedimenti predisciplinari iscritti nello stesso anno (90 azioni su 693 iscrizioni).

Risultano complessivamente aperti, nel 2023, 1.854 procedimenti – vale a dire segnalazioni, esposti, comunicazioni di varia fonte circa ipotetiche violazioni disciplinari – di cui 1.161 classificati come atti inidonei a dare avvio a una iscrizione formale di procedimento predisciplinare e 693 iscrizioni vere e proprie di tale tipo. Il Gruppo affari di pronta definizione ha, quindi, esitato complessivamente, attraverso la modalità di “filtro” mediante allegazione agli atti di segreteria, ben 1.161 segnalazioni.

Il numero dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 92; tra essi 68 decisioni definitive del procedimento. Si precisa che tra le pronunce di non doversi procedere vi sono 6 decisioni adottate dalla sezione disciplinare del CSM (3 ordinanze e 3 sentenze, pari a quasi il 9% del totale delle pronunce sul merito delle incolpazioni aventi contenuto diverso da una condanna) basate sulla cessazione dell'appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario (nella generalità dei casi, per dimissioni volontarie anticipate, formulate successivamente all'esercizio dell'azione o all'apertura del giudizio), in mancanza di elementi idonei a una pronuncia pienamente liberatoria nel merito (secondo il principio di cui all'art. 129 c.p.p.). Si registra, altresì, 1 decisione (ordinanza) fondata sull'applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell'art. 3-*bis*

del d.lgs. n. 109/2006, formula che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare contestato. Esaminate congiuntamente le due classi di decisioni appena indicate (cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario e applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto) emerge come circa il 10% del totale delle decisioni assunte dalla sezione disciplinare del CSM (7 su 68) abbia avuto contenuto solo apparentemente liberatorio.

Relativamente ai ricorsi per cassazione, nel corso del 2023 ne sono stati proposti dall'Ufficio 5, con il seguente esito: 2 rigetti dalle Sezioni Unite, 1 dichiarato inammissibile e 2 in attesa di definizione.



## SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte le notizie che pervengono alla Procura generale per le quali è necessario il vaglio preliminare dell'Ufficio, anche mediante sommari accertamenti, per verificare la sussistenza delle condizioni di esercizio dell'azione disciplinare. A partire dal 2020, il Procuratore generale, con ordine di servizio n. 34/2020, ulteriormente specificato con ordine di servizio n. 44/2023, ha disposto la valutazione preliminare di tutti gli atti che giungono all'Ufficio prevedendo che, nei casi di evidente e immediata mancanza di una notizia circostanziata o di esposti "ictu oculi" estranei alla materia disciplinare (ad esempio, non riguardanti magistrati ordinari), ne venga disposta la definizione con un provvedimento sinteticamente motivato di allegazione agli atti di segreteria (ADS) i cui estremi, unitamente a una breve descrizione, sono comunicati periodicamente al Ministro della giustizia. In detti casi non si fa luogo all'iscrizione di un procedimento predisciplinare.

Ove la notizia che ha dato vita al procedimento predisciplinare corrisponda a una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizia l'azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario viene disposta l'archiviazione del procedimento, con provvedimento motivato trasmesso al Ministro della giustizia, che può chiedere gli atti ed esercitare autonomamente l'azione. Nell'anno 2023 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.854, di cui 1.161 atti archiviati *de plano* con ADS, ai sensi dell'ordine di servizio n. 34/2020.

**Tabella 1 - Numero di notizie pervenute per stato e per anno**

Anni 2014-2023

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno			Pendenti fine anno	
	Numero	var. relativa rispetto all'anno precedente	Numero	di cui ADS	var. relativa rispetto all'anno precedente	Numero	var. relativa rispetto all'anno precedente
2014	1.247	-9,2%	1.269		-3,6%	803	-2,7%
2015	1.378	10,5%	1.471		15,9%	710	-11,6%
2016	1.363	-1,1%	1.558		5,9%	537	-26,6%
2017	1.340	-1,7%	1.365		-12,4%	512	-4,7%
2018	1.637	22,2%	1.453		6,4%	696	35,9%
2019	1.898	15,9%	1.795		23,5%	799	14,8%
2020	1.775	-6,5%	1.954		8,9%	620	-22,4%
2021	1.748	-1,5%	1.915	1.167	-2,0%	453	-26,9%
2022	1.619	-7,4%	1.736	1.271	-9,3%	336	-25,8%
2023	1.854	14,5%	1.695	1.161	-2,4%	495	47,3%

Ai sensi dell'art. 5 della Legge Pinto (n. 89/2001), le Corti d'appello hanno l'obbligo di inviare ai titolari dell'azione disciplinare, e perciò anche alla Procura generale della Corte di cassazione, i decreti che dispongono l'indennizzo sulle domande di equa riparazione. Nell'anno decorso il numero dei provvedimenti pervenuti ai sensi del citato art. 5 è stato pari a 13.303. La gran parte dei medesimi è stato definito con 307 provvedimenti cumulativi finali, catalogabili anch'essi quali atti di pronta definizione. Sono, invece, 81 i decreti pervenuti dalle Corti territoriali che risultano avere dato vita all'apertura di procedimenti predisciplinari.

Il numero complessivo delle notizie sopravvenute nell'anno decorso (pari a 1.854) è stato superiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2018 – 2022 (pari a 1.735).

I 495 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2023 comprendono i 78 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

La tabella 2 distingue la quota percentuale dei procedimenti definiti con archiviazione dalla quota percentuale di quelli che hanno dato vita a un'azione disciplinare. Dal 2016 è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altre modalità, quale ad esempio la riunione ad altro procedimento predisciplinare. Il numero delle definizioni mediante avvio di azione disciplinare nell'anno decorso è pari al 4,3% del totale, ricomprendente anche i procedimenti predisciplinari riuniti ad azioni disciplinari già avviate. Detto dato è in linea con quello del quinquennio precedente, tra il 2018 e il 2022, ove mediamente il 4,6% dei procedimenti predisciplinari sono esitati in azione disciplinare. Tuttavia, va evidenziato come esso sia percentualmente superiore a quello degli ultimi quattro anni.

Le archiviazioni predisciplinari ex art. 16, comma 5-*bis*, del D.Lgs. n. 109/2006 anche quest'anno rappresentano il 95% del totale delle segnalazioni, sottolineando però che il 72,1% dei procedimenti archiviati è costituito da definizioni *de plano* mediante atti di segreteria, ai sensi dell'ordine di servizio n. 34/2020.

**Tabella 2 - Ripartizione delle definizioni del Procuratore generale per modalità e anno***Anni 2014-2023 (%)*

Anno	Definiti dal Procuratore generale				
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	di cui ADS	Altre modalità	Totale
2014	9,9%	90,1%			100,0%
2015	6,5%	93,5%			100,0%
2016	5,5%	92,3%		2,2%	100,0%
2017	7,3%	89,7%		3,0%	100,0%
2018	5,4%	91,2%		3,4%	100,0%
2019	5,1%	90,0%		4,8%	100,0%
2020	4,2%	92,8%		3,0%	100,0%
2021	4,2%	94,2%	64,7%	1,6%	100,0%
2022	4,0%	95,3%	76,8%	0,7%	100,0%
2023	4,3%	95,0%	72,1%	0,7%	100,0%



## SETTORE DISCIPLINARE

### Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare prende avvio mediante promovimento dell'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare, che può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia, deve concludersi entro due anni. Nel 2023 il numero delle azioni disciplinari avviate è stato pari a 90, in aumento rispetto all'anno 2022 e in calo rispetto alla media del quinquennio precedente (pari a 119 richieste sopravvenute all'anno). Diminuisce invece il numero dei procedimenti definiti, passando da 124 nel 2022 a 84 nel 2023 (-32,3%). Tale dato va però preso in esame unitamente a quello dei pendenti a fine 2023, pari a 89 rispetto agli 83 del 2022.

Nel numero dei procedimenti pendenti sono ricompresi i 54 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

*Tabella 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno*

*Periodo 2014-2023*

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	var. relativa rispetto all'anno precedente	Numero	var. relativa rispetto all'anno precedente	Numero	var. relativa rispetto all'anno precedente
2014	184	14,3%	160	3,9%	227	11,5%
2015	138	-25,0%	181	13,1%	184	-18,9%
2016	156	13,0%	178	-1,7%	138	-13,8%
2017	149	-4,5%	180	1,1%	107	-22,5%
2018	116	-22,1%	110	-38,9%	113	5,6%
2019	156	34,5%	144	30,9%	156	8,3%
2020	155	-0,6%	117	-18,8%	194	24,4%
2021	92	-40,6%	157	34,2%	129	-33,5%
2022	78	-15,2%	124	-21,0%	83	-35,7%
2023	90	15,4%	84	-32,3%	89	7,2%

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2023 si compone per il 26,7% di richieste del Ministro (pari a 24, in numero superiore alle 17 pervenute nell'anno precedente) e per il 73,3% di richieste del Procuratore generale (66, con un incremento dell'8,2% rispetto alle 61 del 2022). Nel quinquennio 2018-2022 la media delle azioni disciplinari annue del Procuratore generale era stata pari a 71.

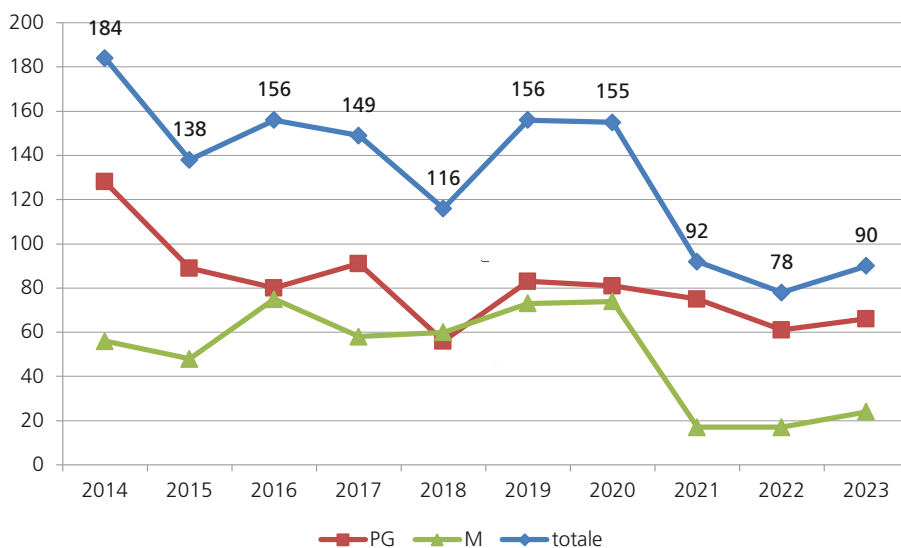
**Tabella 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno**

Anni 2014-2023 (%)

Anno	Sopravvenuti			
	Procuratore Generale	Ministro	Entrambi	Totale
2014	69,9%	30,4%		100,0%
2015	64,5%	34,8%	0,7%	100,0%
2016	51,3%	48,1%	0,6%	100,0%
2017	61,1%	38,9%		100,0%
2018	48,3%	51,7%		100,0%
2019	53,2%	46,8%		100,0%
2020	52,3%	47,7%		100,0%
2021	81,5%	18,5%		100,0%
2022	78,2%	21,8%		100,0%
2023	73,3%	26,7%		100,0%

**Grafico 1 - Andamento dei sopravvenuti per iniziativa e anno**

Anni 2014-2023



Il numero dei procedimenti definiti al 31 dicembre 2023 si è concluso nel 63,1% dei casi con la richiesta di discussione orale al CSM (nell'anno precedente era pari al 45,2%), nel 33,3% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento e nel restante 3,6% con riunione ad altro procedimento.

La Sezione disciplinare del CSM pronuncia decisione entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal CSM per ciascun anno può, dunque, essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero totale dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 92, di cui 68 decisioni che hanno definito il merito del procedimento, 16 provvedimenti cautelari, 4 provvedimenti in materia di ricusazione, relativi a incidenti processuali o a istanze di revisione e i restanti per adempimenti di rito ai sensi dell'art. 17, comma 8, d. lgs. 109/2006. Il numero di pronunce può non corrispondere a quello delle decisioni esaminate, poiché in alcuni casi la Sezione disciplinare si pronuncia su più incolpazioni relative a diversi soggetti, nel caso di procedimenti cumulativi. In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse dal CSM nel quinquennio 2019-2023.

**Tabella 5 – Numero di decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM**

*Anni 2019-2023*

Tipo decisione	2019		2020		2021		2022		2023	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
condanna	24	22,6	25	21,9	30	24,6	38	24,1	15	22,1
assoluzione	26	24,5	38	33,3	35	28,7	29	18,4	20	29,4
non doversi procedere	17	16	25	21,9	7	5,7	8	5,1	6	8,8
ordinanza di non luogo a procedere	39	36,8	26	22,8	50	41	83	52,5	27	39,7
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>100</b>	<b>114</b>	<b>100</b>	<b>122</b>	<b>100</b>	<b>158</b>	<b>100</b>	<b>68</b>	<b>100</b>

L'11,1% delle ordinanze di non luogo a procedere (pari a 27 ordinanze) è stato emesso per cessata appartenenza all'ordine giudiziario mentre il 3,7% (1 sola ordinanza) per la scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109/2006. Il restante 85,2% delle ordinanze di non luogo a procedere ha visto l'esclusione degli addebiti. Tra le sentenze di non doversi procedere, 3 sono state emesse per cessata appartenenza all'ordine giudiziario, 2 per dispensa dal servizio ed 1 per estinzione del procedimento, mentre tra le sentenze di assoluzione, circa il 40% (8 su 20), hanno visto l'applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109/2006. In 15 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato nel 53,3% dei casi la sanzione della censura, nel 26,7% la perdita di anzianità, nei restanti casi sanzioni ancora più gravi, tra cui due rimozioni (tabella 6).

**Tabella 6 – Numero di sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006)**

Anno 2023

<b>Tipo condanna</b>	<b>Numero</b>	<b>%</b>
ammonimento ( <i>lett. a</i> )	0	-
censura ( <i>lett. b</i> )	8	53,3
perdita di anzianità ( <i>lett. c</i> )	4	26,7
sospensione dalle funzioni ( <i>lett. e</i> )	1	6,7
rimozione ( <i>lett. f</i> )	2	13,3
<b>Totale sanzioni</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>

Nell'anno decorso, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del CSM, su richiesta della Procura generale (anche relativa ad anni precedenti) sono stati 16 con sospensione dalle funzioni e dallo stipendio e con collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti per la decorrenza dei termini, ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione. Nel 2023 sono 35 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso decisioni della Sezione disciplinare del CSM, di cui 33 pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari e 2 riguardanti decisioni su ricorsi avverso ordinanze del CSM per istanza interlocutoria.

La tabella 7 mostra il dettaglio delle richieste della Procura generale e i rispettivi esiti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, da cui si evince un indice di conformità pari al 60,6%.

**Tabella 7 – Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura**

Anno 2023

<b>Parere Procura Generale</b>	<b>Esito SS.UU. Cassazione</b>			
	<i>Conforme</i>	<i>Parzialmente difforme</i>	<i>Difforme</i>	<i>Totale</i>
accolto ricorso	1	2	3	6
rigetto ricorso	12	3	4	19
inammissibilità ricorso	6			6
accolto ricorso procuratore, rigetto ricorso magistrato			1	1
ASR	1			1
<b>Totale</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>33</b>
<i>% sul totale</i>	<i>60,6%</i>	<i>15,2%</i>	<i>24,2%</i>	<i>100,0%</i>



## Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

Sotto il profilo statistico il procedimento disciplinare si compone di più elementi tra loro eterogenei: magistrati, illeciti contestati e tipologie di incolpazioni.

Qualora il procedimento riguardi lo stesso magistrato, a questi potrebbe essere contestata la medesima violazione in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni, come pure potrebbero essere contestati illeciti di natura e tipologia differente.

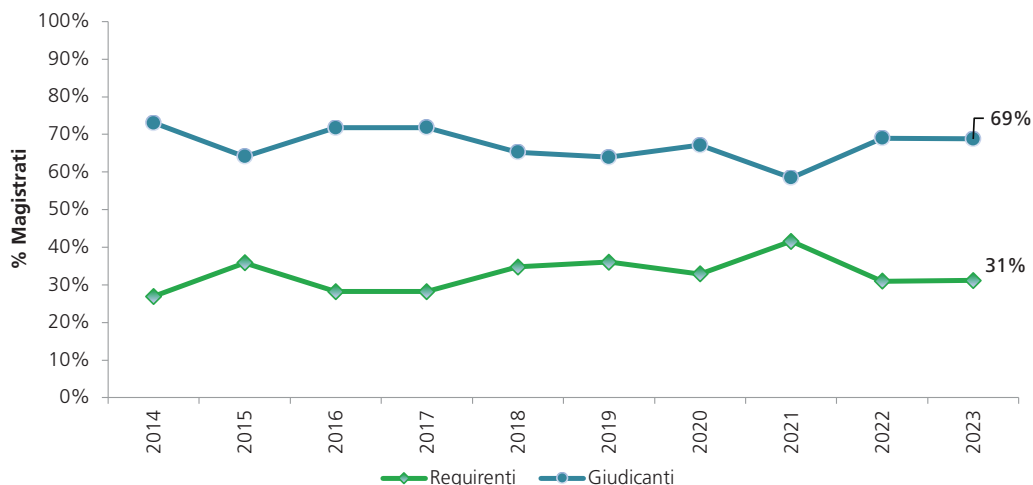
Nell'analisi che segue, sono evidenziati i tre elementi di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

## I magistrati per funzione

La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31 dicembre 2023 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari<sup>1</sup> sono 8.882 di cui 2.202 requirenti e 6.680 giudicanti, pari rispettivamente al 24,8% ed al 75,2% del totale. I tassi specifici di incolpazione risultano più alti per i magistrati requirenti: essi, infatti, sono pari a 13 per ogni 1.000 pubblici ministeri contro 10 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Nell'anno appena trascorso, la percentuale dei magistrati requirenti oggetto di procedimento disciplinare si mantiene stabile al 31% così come quella dei magistrati giudicanti pari al 69%. Il grafico 2 mostra l'andamento dell'ultimo decennio della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

*Grafico 2: Andamento dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione  
Anni 2014-2023*

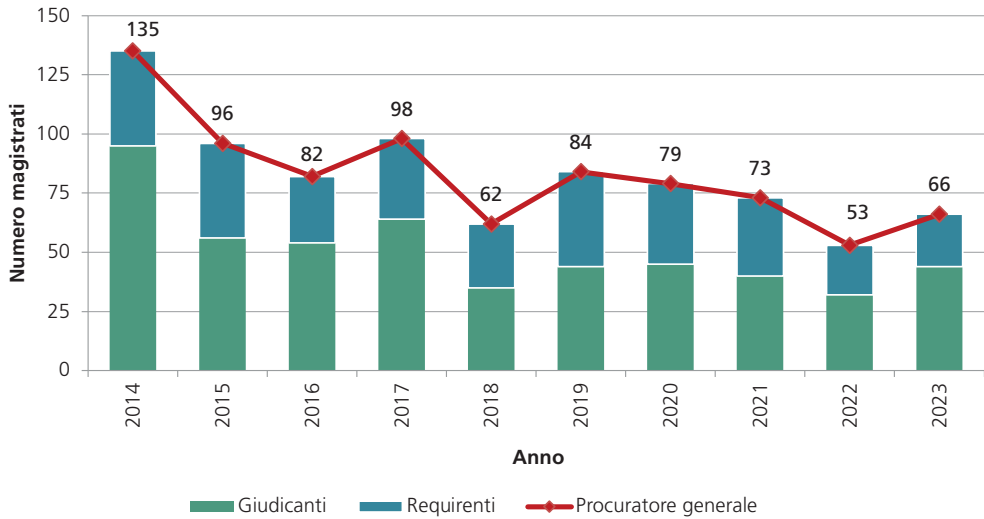


<sup>1</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 2 gennaio 2024.

Il Procuratore generale ha promosso tra l'1 gennaio e il 31 dicembre 2023 l'azione disciplinare nei confronti di 66 magistrati, di cui il 33,3% requirenti (22) e il 66,7% giudicanti (44).

**Grafico 3 - Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su iniziativa del Procuratore generale per funzione**

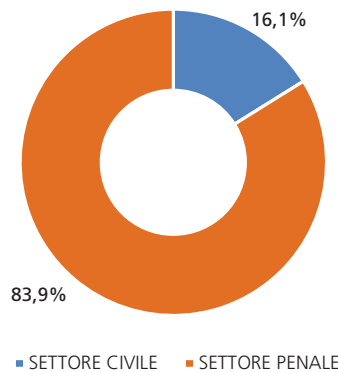
Anni 2014-2023



Nel grafico 4 è riportata la distribuzione percentuale dei magistrati incolpati secondo il settore giuridico di attività al momento dell'incolpazione: l'83,9% svolgeva funzioni penali e tra questi il 62,8% erano giudicanti. La percentuale dei magistrati incolpati che svolgevano attività nel settore civile è stata invece del 16,1%

**Grafico 4 - Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per settore di attività e iniziativa**

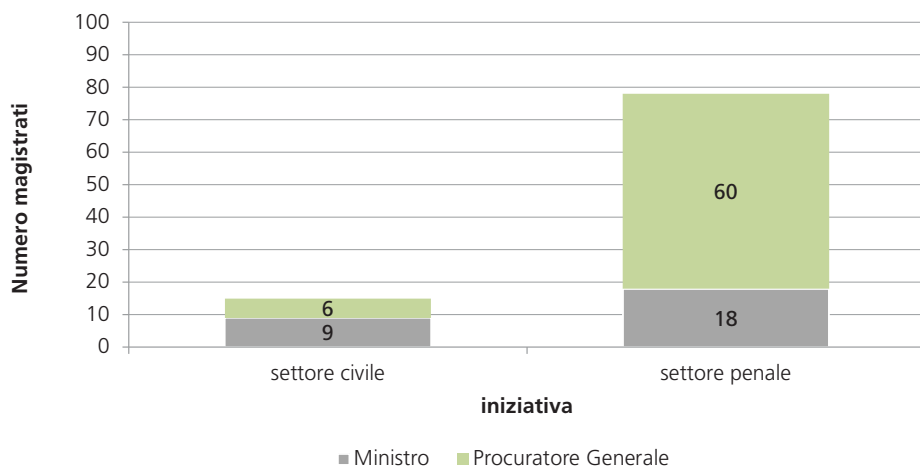
Anno 2023



Nel successivo grafico viene illustrata la distribuzione in termini assoluti del numero di magistrati oggetto di azione disciplinare per settore di attività e iniziativa della richiesta. Quasi il 91% delle richieste da parte del Procuratore riguardano magistrati che svolgevano, al momento dell'incolpazione, attività nel settore penale.

**Grafico 5 – Distribuzione dei magistrati incolpati per settore di attività e iniziativa.**

Anno 2023



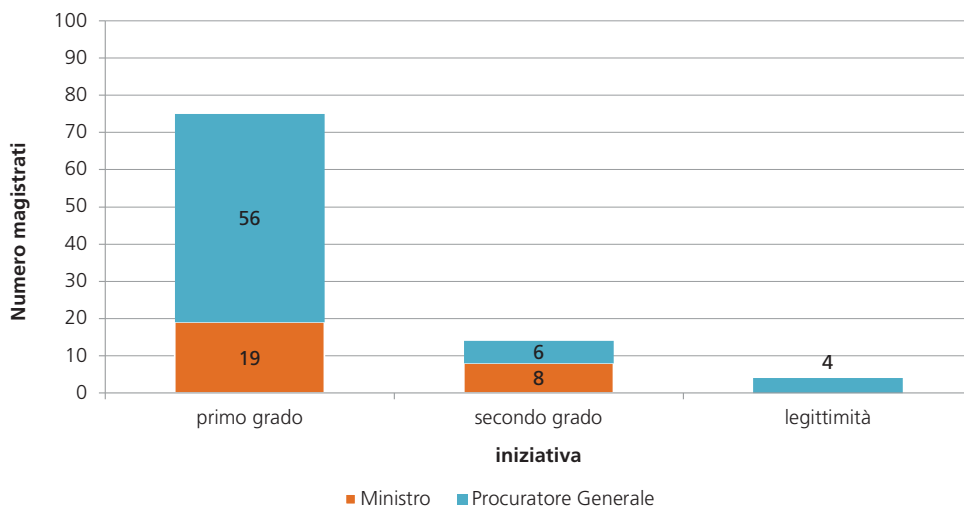
La tabella 8 e il grafico 6 rappresentano la distribuzione dei magistrati incolpati per grado di giudizio e per iniziativa. I magistrati incolpati nell'anno 2023 svolgevano prevalentemente le funzioni (l'80,6% in uffici di primo grado, il 15,1% in uffici di secondo grado e il 4,3% in grado di legittimità).

**Tabella 8 – Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per grado di giudizio e iniziativa**

Anno 2023

Grado di giudizio	Procuratore Generale	Ministro	Totale
primo grado	84,8%	70,4%	<b>80,6%</b>
secondo grado	9,1%	29,6%	<b>15,1%</b>
Legittimità	6,1%	0,0%	<b>4,3%</b>
Totale	100,0%	100,0%	<b>100,0%</b>

**Grafico 6 – Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per grado di giudizio e iniziativa**



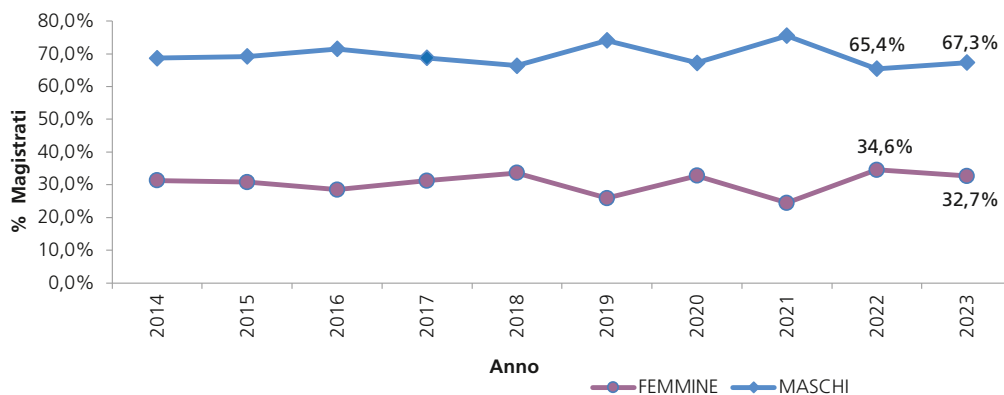
## I magistrati per genere

Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna è a favore di quella femminile, in costante aumento (56% di donne e 44% di uomini<sup>2</sup>).

I grafici 7 e 8 mostrano la serie storica, dal 2014 al 2023, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. In questa analisi sono compresi anche i magistrati “fuori ruolo”. Nel 2023 il numero totale dei magistrati incolpati aumenta rispetto all’anno precedente, passando da 81 a 98 (+21%), tornando al valore assoluto registrato nel 2021. Si rileva una lieve flessione dei magistrati di genere femminile, oggetto di procedimento disciplinare (la cui percentuale diminuisce da 34,6% a 32,7%) e un aumento dei magistrati di genere maschile (da 65,4% a 67,3%).

**Grafico 7 – Andamento dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere**

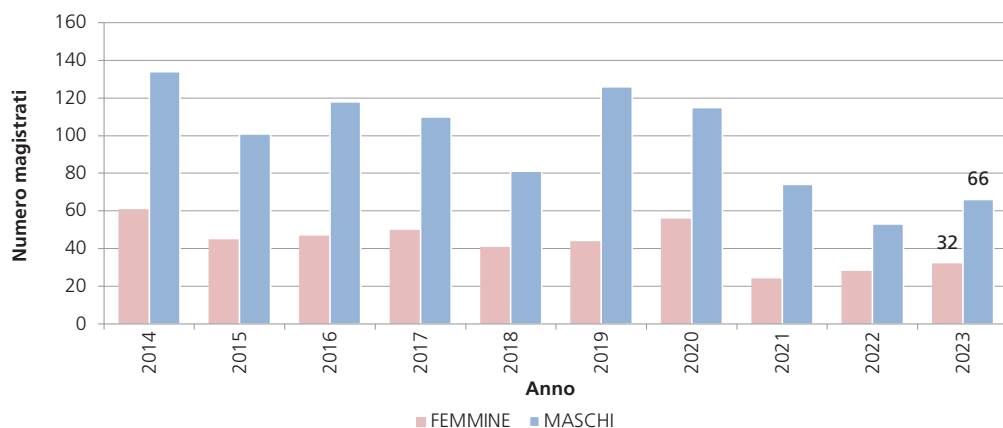
Anni 2014-2023



<sup>2</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 2 gennaio 2024.

**Grafico 8 – Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere.**

Anni 2014-2023

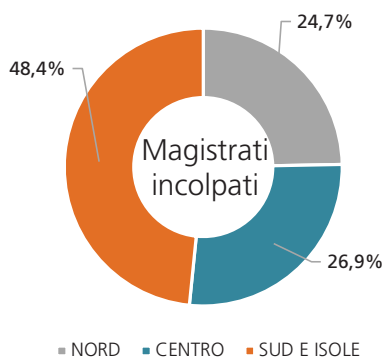


## I magistrati per area geografica

La distribuzione per area geografica relativa all'anno 2023 mostra ancora una volta come la percentuale dei magistrati incolpati si concentri nei distretti del Sud, che rispetto all'anno precedente subiscono un aumento passando dal 46,5% al 48,4%, a fronte di un decremento della percentuale dei magistrati incolpati presenti nelle regioni del Nord (da 28,2% al 24,7%), e di quelli che svolgono le funzioni nelle regioni del Centro (da 25,4% a 24,7%)<sup>3</sup>.

**Grafico 9 – Distribuzione magistrati oggetto di procedimento disciplinare per area geografica**

Anno 2023



<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.

La Puglia e il Lazio sono le regioni dove presta servizio il maggior numero di magistrati incolpati, la cui percentuale complessiva è pari al 30,1% del totale. Segue la Lombardia, nel Nord Italia, con il 12,9%, e la Sicilia con l'11,8% di magistrati incolpati, come descritto dalla tabella 9.

**Tabella 9 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno**

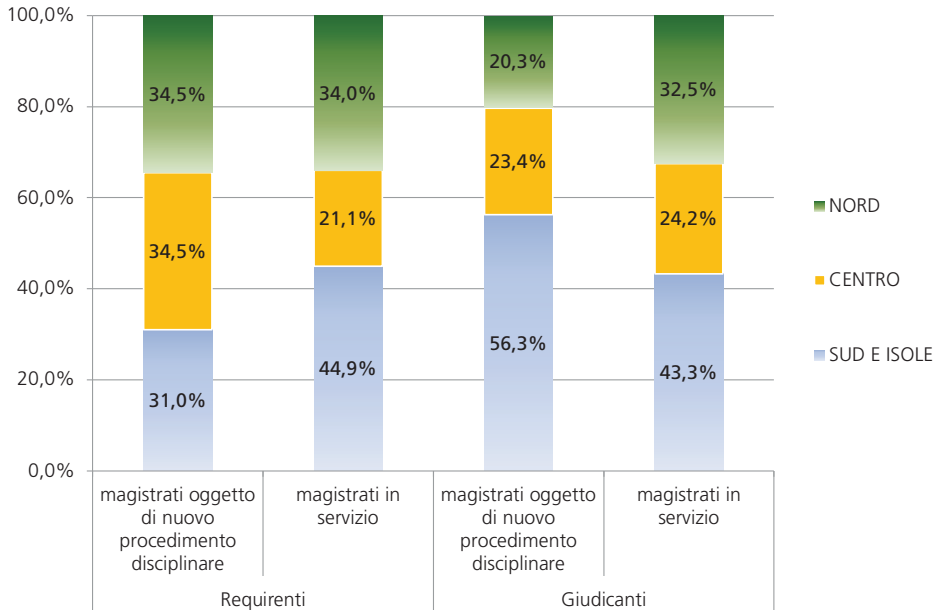
Anno 2023

<b>Area geografica</b>	<b>Regione</b>	<b>Magistrati incolpati</b>
<b>Nord</b>	Lombardia	12,9%
	Veneto	4,3%
	Liguria	3,2%
	Piemonte	2,2%
	Emilia Romagna	1,1%
	Friuli Venezia Giulia	1,1%
	<i>Totale Nord</i>	<i>24,7%</i>
<b>Centro</b>	Lazio	16,1%
	Toscana	6,5%
	Umbria	4,3%
	<i>Totale Centro</i>	<i>26,9%</i>
<b>Sud e Isole</b>	Puglia	14,0%
	Sicilia	11,8%
	Campania	10,8%
	Basilicata	4,3%
	Calabria	3,2%
	Molise	2,2%
	Sardegna	2,2%
	<i>Totale Sud e isole</i>	<i>48,4%</i>
<b>Totale</b>		<b>100,0%</b>

Nel grafico 10 è illustrato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio e quella dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare nel periodo 1 gennaio - 31 dicembre 2023.

**Grafico 10 - Distribuzione dei magistrati secondo la funzione e la condizione per ripartizione territoriale**

Anno 2023

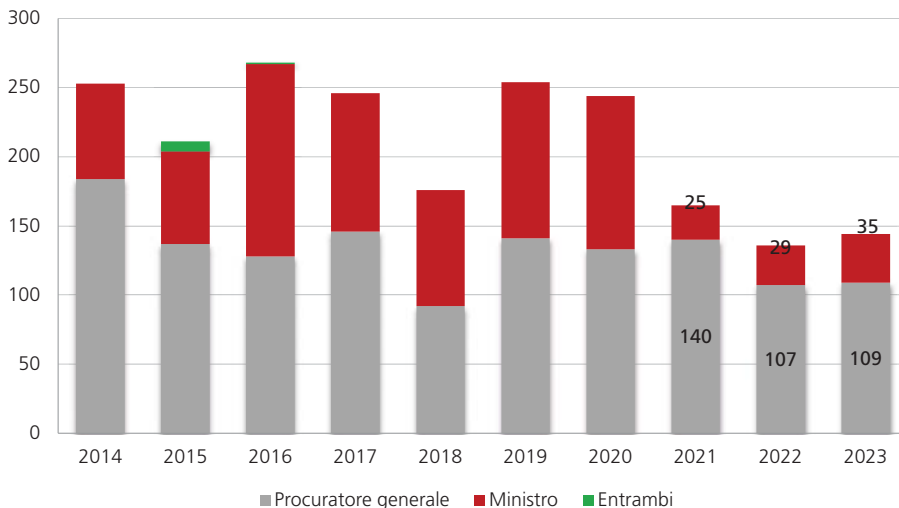


## Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Al 31 dicembre 2023, il numero di incolpazioni formulate dal Procuratore generale è pari a 109, mentre quelle su iniziativa del Ministro sono 35. Il grafico 11 è esplicativo dell'attività disciplinare degli ultimi dieci anni.

**Grafico 11 - Numero di Incolpazioni per iniziativa**

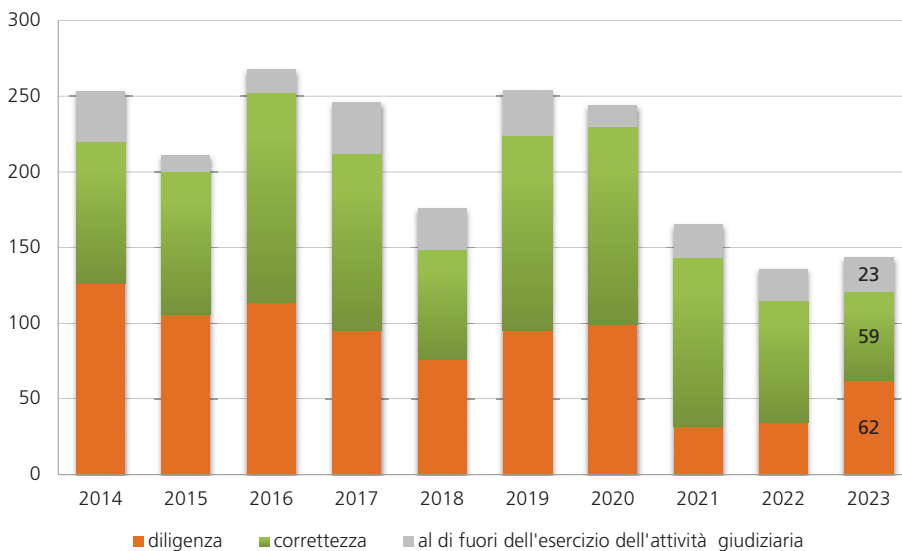
Anni 2014-2023



Il 41% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 43,1% di quella della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria<sup>4</sup> rappresentano il restante 16%. In particolare, si evidenziano: 59 incolpazioni per violazione del dovere della correttezza (-27% rispetto al 2022); 62 violazioni del dovere della diligenza (+82%) e 23 incolpazioni per violazioni dei doveri al di fuori dell'attività giudiziaria (in linea con quelle contestate nel 2022), come illustrato nel grafico 12. Va altresì evidenziato che la contrazione complessiva delle azioni disciplinari negli ultimi anni è essenzialmente determinata dalla riduzione di quelle per ritardo nel deposito di provvedimenti (pur passate dal 7,9% del 2022 al 10,4% del 2023).

**Grafico 12 - Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri dei magistrati**

Anni 2014-2023



<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 extragiudiziarie non autorizzate, iscrizione e/o attività a partito politico, uso strumentale della qualità di magistrato diretta a condizionare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste*.



La tabella 10 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo tra il 2014 e il 2023, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Procuratore generale presentava un *trend* in crescita a partire dal 2018 fino al 2021, invece il dato registrato nel 2023 si attesta intorno a 52 incolpazioni. Le incolpazioni relative alle violazioni della correttezza, su iniziativa del Ministro, nell'anno appena trascorso sono pari a 7, anche queste in diminuzione sia rispetto al 2022 che al 2021. Nell'ambito del dovere della diligenza, sono invece in aumento, anche rispetto al 2021, sia le proposte del Procuratore generale, pari a 39, sia quelle del Ministro, pari a 23.

**Tabella 10 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri (correttezza e diligenza) e iniziativa**

Anni 2014-2023

Violazioni	Anni	Iniziativa			
		Procuratore generale	Ministro	Entrambi	Totale
Correttezza	2014	80	14		94
	2015	72	16	6	94
	2016	82	55	1	138
	2017	76	41		117
	2018	42	31		73
	2019	82	47		129
	2020	88	43		131
	2021	96	15		111
	2022	63	18		81
	<b>2023</b>	<b>52</b>	<b>7</b>		<b>59</b>
Diligenza	2014	75	51		126
	2015	54	51	1	106
	2016	34	80		114
	2017	45	50		95
	2018	33	43		76
	2019	39	56		95
	2020	35	64		99
	2021	24	8		32
	2022	25	9		34
	<b>2023</b>	<b>39</b>	<b>23</b>		<b>62</b>

Il tipo di illecito più contestato nel 2023 risulta essere la “*violazione di norme processuali penali e civili*”, che passa dal 10% dell'anno precedente al 18,8%, seguito dalla violazione dell'art. 4, lett. d), d.lgs. n. 109 del 2006 che rappresenta quasi il 14%, in diminuzione rispetto al 17,1% del 2022.

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, l'illecito del "ritardo nel deposito dei provvedimenti" aumenta il proprio peso percentuale, dal 7,9% al 10,4%, e si evidenzia un forte aumento dell'illecito della "tardiva o mancata scarcerazione", che passa dallo 0,7% del 2022 al 4,9% del 2023 (pari a 7 contestazioni di illecito).

**Tabella 11 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno**

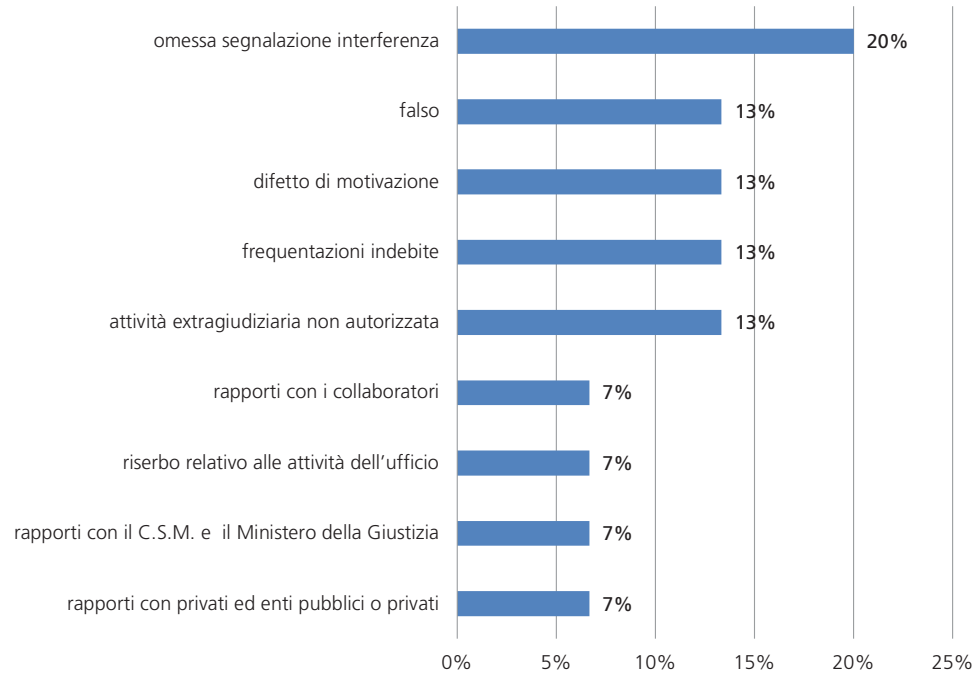
Illecito disciplinare	Anno				
	2023	2022	2023	2022	
	Numero		%		
violazione di norme processuali penali e civili	27	14	18,8%	10,0%	↑
articolo 4 lett. D	20	24	13,9%	17,1%	↓
scorrettezza	16	13	11,1%	9,3%	↑
ritardi nel deposito di provvedimenti	15	11	10,4%	7,9%	↑
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	10	12	6,9%	8,6%	↑
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	9	13	6,3%	9,3%	↓
tardiva o mancata scarcerazione	7	1	4,9%	0,7%	↑
astensione e omissione di atti dovuti	5	9	3,5%	6,4%	↓
abuso della qualità e della funzione	6	6	4,2%	4,3%	=
Interferenza	4	3	2,8%	2,1%	↓
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	4	2	2,8%	1,4%	↑
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	4	4	2,8%	2,9%	=
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	2	4	1,4%	2,9%	↓
altro	15	24	10,4%	17,1%	↓
<b>Totale incolpazioni</b>	<b>144</b>	<b>140</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

Come è facile evincere dal grafico di cui sopra il numero totale complessivo delle incolpazioni disciplinari emesse nel 2023 è pari a 144, superiore a quello di 140 dell'anno precedente.

Fino al 2015, le violazioni come "atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi", "interferenza", "scorrettezza" erano comprese nella voce "altro". Dal 2016 in poi, nella voce "altro" sono comprese le incolpazioni attinenti all'ambito del dovere della diligenza come "difetto di motivazione" e "travisamento dei fatti".

Dal 2018 sono state inserite nella voce “altro” anche le incolpazioni: “iscrizione e/o attività a partito politico” e “omessa segnalazione interferenza” e, nel 2020, l’illecito “uso strumentale della qualità di magistrato idoneo a condizionare l’esercizio delle funzioni costituzionalmente previste”. Nel 2021, il nuovo illecito inserito risponde alla voce “critica anche politica a mezzo interviste, stampa e TV.”. La composizione delle voci della categoria “altro”, nell’anno decorso, è rappresentata nel grafico 13.

**Grafico 13 - Composizione ALTRO**





GANGEMI EDITORE®  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2024

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

