

RICCARDO FUZIO

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

# INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE  
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte  
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018*

Roma, 25 gennaio 2019



*È necessario, ancora, che la giustizia sia tempestiva. Spesso l'ingiustizia non è nel giudizio, ma nei rinvii; spesso la durata della causa ha fatto più male di un verdetto sfavorevole. Nella presente situazione, essere in causa è uno stato permanente.*

(Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, *Discours sur l'équité qui doit régler les jugements et l'exécution des lois in Oeuvres Posthumes de Montesquieu*, 1783, trad. it. Domenico Felice in *Montesquieu, Scritti postumi*, 2017)



# SOMMARIO

## PARTE I

### LE LINEE DI INTERVENTO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2018

<b>Premessa</b>	<i>pag. 1</i>
<b>1. Il settore penale</b>	<i>pag. 3</i>
<i>a) Una ricognizione generale</i>	
<i>b) La riforma delle impugnazioni</i>	
<i>c) Il rafforzamento della funzione nomofilattica</i>	
<i>d) La riforma della prescrizione</i>	
<i>e) Il contributo della Procura generale in alcuni significativi settori del diritto penale sostanziale; in particolare in tema di terrorismo internazionale</i>	
<b>2. I rapporti con gli uffici del pubblico ministero</b>	<i>pag. 21</i>
<i>a) Le funzioni attribuite alla Procura generale dal d.lgs. n. 106/2006</i>	
<i>b) Le problematiche affrontate e le iniziative adottate</i>	
<i>b.1) L'avocazione</i>	
<i>b.2) Le impugnazioni</i>	
<i>b.3) La materia ambientale</i>	
<i>c) Conclusioni: prospettive evolutive</i>	
<b>3. Il settore civile</b>	<i>pag. 37</i>
<i>a) Il processo: la riforma del 2016 e l'influsso innovativo sulla Procura generale</i>	

- b) *Regole del processo e organizzazione: un nuovo modello per le attribuzioni della Procura generale nella materia civile.*  
*L'istituzione dell'Ufficio per lo spoglio sezionale ricorsi*
- c) *L'interpretazione evolutiva della nozione di intervento del pubblico ministero di legittimità. Forme e contenuti.*  
*L'intervento nelle udienze pubbliche e nelle adunanze camerali.*  
*La richiesta di enunciazione del principio di diritto*

#### **4. Il settore disciplinare**

*pag. 49*

- a) *Considerazioni generali: i doveri del magistrato; ratio e finalità della responsabilità disciplinare*
- b) *L'organizzazione del Servizio disciplinare*
- c) *L'attività della Procura generale*  
c.1) *La fase predisciplinare*  
c.2) *La fase disciplinare*

#### **5. L'attività internazionale**

*pag. 61*

#### **6. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo**

*pag. 65*

- a) *Le mafie interne: modi di operare ed evoluzione*  
a.1) *Cosa nostra*  
a.2) *Camorra*  
a.3) *'Ndrangheta*  
a.4) *Criminalità organizzata pugliese*
- b) *Contrasto al fenomeno terroristico*

#### **7. L'analisi statistica**

*pag. 83*

- a) *Considerazioni generali*
- b) *Il settore penale*

- c) Il settore civile*
- d) Il settore disciplinare*
- e) Conclusioni*

## **PARTE II**

### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Comunicazione orale del Procuratore generale all'Assemblea  
generale della Corte di cassazione *pag. 93*

## **PARTE III**

### **ALLEGATI**

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia  
disciplinare *pag. 99*





## **PARTE I**

### **LE LINEE DI INTERVENTO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2018**

#### **PREMESSA**

Innovando rispetto agli anni precedenti, il presente testo costituisce non già una relazione sull'intera attività dell'Ufficio nel 2018, bensì una riflessione approfondita esclusivamente sui punti salienti oggetto della comunicazione orale in sede di Assemblea generale e su quelli ad essi connessi.

All'esaustiva illustrazione delle attività della Procura generale nell'anno appena trascorso – non compatibile con la scansione, anche temporale, voluta dal legislatore della riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006 per la celebrazione della citata Assemblea – saranno dedicate altre iniziative, nelle quali si provvederà ad un bilancio consuntivo delle attività stesse, nell'ottica di fornire una informazione trasparente e completa circa il concreto operare dell'Ufficio nell'ambito della giurisdizione di legittimità nonché nel complesso e articolato sistema della magistratura inquirente e requirente, la cui funzionalità è essenziale per rendere il servizio di giustizia efficiente, razionale e credibile.

Prima di occuparsi delle linee di intervento seguite nei diversi settori di competenza, va posta in rilievo la pluralità delle funzioni attribuite dall'ordinamento alla Procura generale.

In tale contesto assumono peculiare importanza la competenza disciplinare, essenziale per la credibilità della giurisdizione e la fiducia in essa da parte dei cittadini poiché volta a sanzionare le cadute di professionalità, nonché quella in materia di coordinamento sottesa all'art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, finalizzata a garantire l'uniformità dell'esercizio dell'azione penale e l'osservanza dei canoni del giusto processo. Significative sono da considerarsi, inoltre: le

attribuzioni in ambito internazionale, in particolare l'apporto al dibattito istituzionale europeo, di indubbio rilievo nell'attuale fase storica, nella quale la cooperazione rafforzata sta culminando nella costituzione di organismi, quali la Procura europea, competenti ad indagare e a perseguire direttamente dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti, secondo le rispettive regole processuali, i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; la sorveglianza sulla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, tradotta in sinergia e consonanza di intenti con la medesima, cui sono affidati compiti il cui assolvimento assume portata centrale per la qualità del vivere civile.

Tali competenze non offuscano quella, classica e pur sempre primaria, che compete all'Ufficio in sede di giudizio di legittimità, sia civile che penale, onde contribuire, con il proprio intervento, svolto nell'interesse della legge, in vista della garanzia di corretta applicazione del diritto, alla funzione nomofilattica del giudice di legittimità, ma di certo impongono che nella partecipazione al processo non si prescindano dalla considerazione della compresenza degli ulteriori compiti sopra illustrati, con la conseguente necessità di valorizzare opzioni organizzative tendenti a rendere effettivo l'esercizio sistematico della suddetta funzione nomofilattica più che a rincorrere sterilmente la estrema produttività anche in ambiti bagatellari, rivelandosi quest'ultima non solo inutile ma addirittura dannosa sotto il profilo della certezza del diritto.

Occorre, insomma, sottrarsi all'assedio dei numeri dei procedimenti che investono la giurisdizione di legittimità, privilegiando al dato quantitativo quello qualitativo, per tale via recuperando una cultura della giurisdizione in grado di ripristinare il necessario rapporto di fiducia, oltre che con il libero foro, componente necessaria del processo, con i cittadini che alla giustizia chiedono chiarezza, prevedibilità e coerenza delle decisioni nonché la contrazione dei tempi superflui, non ragionevoli, poiché, come suole affermarsi, giustizia ritardata è giustizia negata.

## 1. IL SETTORE PENALE

### a) *Una ricognizione generale*

L'anno giudiziario appena decorso, per il rito penale, è annoverabile tra quelli *albo signando lapillo*, come direbbero i retori latini, un tempo “da segnare con pietra bianca”. Non solo perché esso segna il trentennale dell'entrata in vigore del codice di rito, che solo con un ossimoro può essere definito nuovo, ma per ulteriori molteplici ragioni: il 2018 è stato l'anno dell'assestamento giurisprudenziale dopo la riforma del processo penale introdotta con la l. 23 giugno 2017, n. 103, che, entrata in vigore il 3 agosto 2017, ha trovato compiutezza e concreta attuazione nello scorso anno; a prescindere da ciò, in tale periodo sono maturate una serie di nuove riforme legislative delle quali è prevedibile, nell'immediato futuro, un considerevole impatto sul rito penale.

In tale intenso fervore di cambiamenti, la Procura generale si è mossa in una duplice direzione: mediare l'impatto delle riforme sugli uffici requirenti di merito stante la necessità di evitare che alcuni dei propositi innovativi del legislatore sortissero un involontario effetto c.d. paradosso sulle Procure della Repubblica e sulle Procure generali presso le Corti di appello; per altro verso, ricercare una interlocuzione continua e ragionevole con la Corte di cassazione, chiamata a fornire le prime interpretazioni delle innovazioni procedurali, poiché – com'è noto – il solco tracciato inizialmente dal primo approccio ermeneutico risulta sovente decisivo, costituendo l'*imprinting* fondamentale per il futuro.

In questa prospettiva, l'Ufficio ha inteso ottimizzare il ruolo ordinamentale che il sistema gli assegna: quello di un vertice requirente – dunque connesso alle concrete problematiche degli uffici di merito, rispetto ai quali è in grado di spaziare con una visione grandangolare delle ermeneutiche correnti e delle problematiche operative maggiormente delicate e sensibili – incastonato, tuttavia, nel ruolo di legittimità e dunque chiamato ad una funzione propulsiva e di decisiva collaborazione ai fini della nomofiliachia propria della giurisdizione di legittimità. Tale ruolo di raccordo, di

raccolta dal basso delle esigenze e problematiche maggiormente percepite dai giudici di merito (nel quotidiano esercizio dell'interpretazione) e di successiva mediazione di esse dinanzi al giudice di legittimità, affinché si consolidino in principi di diritto rispettosi del testo e del sistema delle norme processuali, costituisce l'indefettibile *proprium* dell'Ufficio. Il processo penale – delicato crocevia di istanze punitive statuali e di garanzie individuali – costituisce, assieme alla funzione disciplinare, il banco di prova più complesso per l'esercizio di tale ruolo. Nella rapida rassegna che segue saranno poste in evidenza le principali tematiche processuali nell'ambito delle quali, nell'anno decorso, esso si è fruttuosamente svolto, con la precisazione che l'avocazione sarà trattata nel capitolo relativo ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero.

#### *b) La riforma delle impugnazioni*

Il nucleo essenziale dell'intervento legislativo del 2017 è costituito dalla riforma delle impugnazioni.

Il legislatore ha perseguito due diverse finalità, non agevolmente armonizzabili: per un verso, rendere funzionale la disciplina dei gravami alla sua natura di controllo; per altro verso, velocizzare una fase del processo, quale quella delle impugnazioni, tradizionalmente congestionata e foriera dei più intensi ritardi nella definizione della *res iudicanda*. Ovvio che funzione di controllo dell'impugnazione e deflazione rapida dei gravami determinano, tendenzialmente, spinte antitetiche rispetto alle garanzie individuali dell'imputato nel processo, chiamando l'interprete a un'attenta e bilanciata ermeneutica del *novum* normativo. È parimenti verificabile che, proprio in tale ottica, la Procura generale, in ordine alle primissime applicazioni di esso in sede di legittimità, ha proiettato le proprie richieste nell'ottica di tale ragionevole bilanciamento: attuare la riforma e recepirne pienamente le sue *rationes* salvaguardando fino in fondo (fino a quanto il testo normativo novellato consentisse) le ragioni di garanzia dei diritti processuali dell'imputato.

Le soluzioni interpretative prospettate al giudice di legittimità sono state, dunque, ispirate a questi generali criteri assiologici e di metodo; si registra, con soddisfazione, come esse siano state per la gran parte recepite.

Gli esempi possibili sono numerosi e ci si limita, in questa sede, ad enunciare alcuni di particolare significatività.

Sotto un primo versante, vanno segnalate le requisitorie che, recependo le finalità proprie della riforma, non hanno inteso limitarne la portata in assenza di qualsivoglia compromissione della garanzia dell'imputato. È il caso della eliminazione della possibilità per quest'ultimo di proporre personalmente il ricorso per cassazione (artt. 571, comma 1, e 613, comma 1, c.p.p.), la cui estensione abolitiva risultava incerta all'indomani della riforma, non apparendo evidente dalla lettera della legge la sua effettiva portata rispetto alle varie tipologie di impugnazioni esperibili in sede di legittimità. L'Ufficio ha ritenuto che a tale eliminazione dovesse essere attribuita massima ampiezza possibile e ha sollecitato, in tal senso, le Corte, ottenendo piena condivisione della tesi. Invero, sulle conformi conclusioni dell'Ufficio, il vertice della legittimità (Sez. U., n. 8914 del 21 dicembre 2017) ha statuito che il ricorso per cassazione avverso qualsiasi tipo di provvedimento non può essere personalmente proposto dalla parte, ma deve essere sottoscritto, a pena di inammissibilità, da difensori iscritti nell'albo speciale della Corte di cassazione, al contempo escludendo che tale conclusione ermeneutica potesse porsi in frizione con gli artt. 13, 24, 111, comma 7, Cost. e 6 CEDU, rientrando nella discrezionalità del legislatore richiedere la rappresentanza tecnica per l'esercizio dell'impugnazione per cassazione, senza che ciò determini alcuna limitazione delle facoltà difensive. In sintesi, in accordo con le conclusioni di questo Ufficio, la Corte ha precisato che proprio l'elevato livello di qualificazione professionale richiesto dall'esercizio del diritto di difesa in sede di legittimità rende ragionevole l'esclusione della difesa personale, tanto più in un sistema che ammette il patrocinio a spese dello Stato.

Si è così consolidato un intervento normativo lungamente sollecitato dal Procuratore generale, anche nei passati interventi in questa medesima sede, e che risulta di decisiva funzionalità deflattiva senza per questo pregiudicare i diritti dell'imputato anzi restituendo piena e integrale dignità al ministero difensivo nella sua piena esplicazione tecnica e, dunque, nobile.

Ispirata ad analoghe finalità è stata l'esegesi dei limiti introdotti dalla riforma al ricorso per cassazione avverso la sentenza di applicazione della pena (art. 448, comma 2-*bis*, c.p.p.). Dopo aver più volte segnalato, in passato, come tale gravame avesse acquisito una mera finalità dilatoria rispetto alla formazione del giudicato e alla sua esecuzione, l'Ufficio ha accolto con soddisfazione l'intervento normativo su tale istanza e ha, al contempo, operato – a riforma approvata – secondo una coerente linea di continuità sul punto. Così, si è sollecitata la Corte, ricevendone positivo riscontro (Sez. V, n. 28604 del 4 giugno 2018), a dichiarare l'inammissibilità dell'impugnazione proposta per motivi non consentiti dall'art. 448, comma 2-*bis*, c.p.p., senza formalità di rito e con trattazione camerale non partecipata: e ciò sia in considerazione della collocazione del comma 5-*bis* dell'art. 610 nell'ambito delle disposizioni dedicate agli atti preliminari al procedimento innanzi alla Corte, sia in ragione della *ratio* di tale previsione, da ravvisarsi nelle finalità deflative, meglio garantite, nel silenzio della legge, da un provvedimento che assicuri un più rapido passaggio in giudicato della sentenza impugnata.

Identico percorso ermeneutico ha riguardato il reintrodotta principio del concordato sui motivi in appello (artt. 599-*bis* e 602 c.p.p.), ancorché escluso per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p.: l'Ufficio ha proposto una lettura, anche in questo caso, di massima estensione possibile delle finalità deflative dell'istituto, considerando anche l'esercizio del potere dispositivo delle parti e, dunque, l'assenza di eventuali lesioni ai diritti difensivi dell'imputato. Così, si è sollecitato il giudice di legittimità – anche in tal caso con adesiva rispondenza: Sez. II, n. 40139 del 21 giugno 2018 – a ritenere perfettamente armonica ai precetti costituzionali la disposizione di cui all'art. 610, comma 5-*bis*, c.p.p. nella parte in

cui prevede la procedura *de plano* per la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi proposti avverso le sentenze pronunciate a norma dell'art. 599-*bis*, c.p.p.: ciò sul presupposto della intrinseca ragionevolezza della scelta del legislatore di semplificare le forme definitorie dell'impugnazione proposta avverso una decisione che accoglie la concorde prospettazione delle parti e altresì considerando anche che avverso la decisione di inammissibilità è comunque esperibile il ricorso straordinario previsto dall'art. 625-*bis*, c.p.p. Sempre in tema di concordato sui motivi di appello – e in linea con la metodologia sopra esposta – si è ritenuto che la richiesta avanzata direttamente nel corso del dibattimento, se rigettata, non fosse reiterabile dalle parti (essendo ciò possibile solo in caso di presentazione dell'istanza prima del dibattimento, ai sensi dell'art. 599-*bis*, comma 1, c.p.p.), dovendo il giudice disporre la prosecuzione del giudizio ai sensi dell'art. 602, comma 1-*bis*, c.p.p. Anche tale ermeneutica, adottata dalla Corte di cassazione (Sez. IV, n. 46426 del 4 luglio 2018), è volta a impedire usi dilatori e impropri dell'istituto avente finalità deflattiva.

Per quel che concerne il versante propriamente legislativo, vanno inoltre posti in evidenza taluni profili decisamente positivi della riforma delle impugnazioni, la cui finalità deflattiva rispetto alla congestione del giudizio in cassazione si è opportunamente sposata con una rinnovata funzione di controllo giurisdizionale. Ci si riferisce, innanzitutto, alla “sottrazione di attribuzioni alla Corte” di legittimità (come è stata efficacemente definita in dottrina) in tema di sentenza di non luogo a procedere pronunciata all'esito dell'udienza preliminare, la cui impugnazione è oggi – con la modifica dell'art. 428 c.p.p. – devoluta alla Corte di appello; poi, alla cognizione, anch'essa oggi attribuita alla Corte di appello, della richiesta di rescissione del giudicato (con il superamento di una disposizione assai recente – l'art. 625-*ter* c.p.p., introdotto appena tre anni fa – a mezzo dell'art. 629-*bis* c.p.p.; e, infine, con la modifica dell'art. 410-*bis* c.p.p., la previsione della reclamabilità dell'ordinanza di archiviazione dinanzi al Tribunale in composizione monocratica, in luogo dell'originaria ricorribilità per cassazione. Si tratta di opportuni tentativi – a

Costituzione invariata – di far uscire la Corte di legittimità dalla condizione di soffocamento in cui versa, senza tuttavia operare una recessione rispetto alle garanzie dell'imputato, il quale, anzi, oggi gode del controllo in fase di impugnazione da parte della giurisdizione di merito, cui si aggiunge la possibilità di ricorso in sede di legittimità, sia pure in misura assai contenuta (per violazione di legge).

In apparente controtendenza rispetto alla semplificazione e alla speditezza è da segnalare il “ritorno” del ricorso in tema di misure cautelari reali alla procedura camerale partecipata (arg. *ex art.* 325, comma 3, c.p.p., che oggi richiama l'art. 311 anche quanto al comma 5). Si ripristina, così, la parificazione al ricorso avverso le misure personali con il rito partecipato *ex art.* 127 c.p.p.: modifica che, tuttavia, se non asseconda la tendenza alla progressiva “cameralizzazione” delle forme decisorie nel giudizio di legittimità, va comunque nel senso auspicato da questo Ufficio, il quale non mancò di osservare come in un settore delicato e incidente sui beni primari quale quello delle misure cautelari reali la rinuncia al contraddittorio a beneficio di quello esclusivamente cartolare implicasse un *deficit* di garanzia per l'indagato ricorrente, oltre ad una difficoltà strutturale per il Procuratore generale in sede di legittimità, costretto, nell'angustia della requisitoria scritta *ex art.* 611 c.p.p., a rinunciare alla più articolata e completa requisitoria orale in sede camerale.

Infine, uno snodo problematico tutto recente, sul quale occorreranno ulteriori riflessioni, è rappresentato dall'evoluzione giurisprudenziale della novella di cui al comma 3-*bis* dell'art. 603 c.p.p. in tema di rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale in grado di appello nel caso di impugnazione del pubblico ministero avverso la sentenza di proscioglimento “per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa”.

### *c) Il rafforzamento della funzione nomofilattica*

Al confine tra rito penale e rilievo ordinamentale si collocano poi alcune disposizioni della legge di riforma 23 giugno 2017, n. 103, la cui finalità è nel senso di un opportuno rafforzamento della nomofilachia propria della Corte di legittimità.



La loro compiuta attuazione coinvolge direttamente la Procura generale, per il ruolo attivo che essa è chiamata a svolgere in tale prospettiva.

Le modifiche riguardano l'ampliamento dei poteri di ufficio della Corte di cassazione in relazione al riconoscimento e all'emenda dell'errore di fatto (art. 625-*bis*, comma 3, c.p.p.), ma soprattutto l'interpolazione dell'art. 618 c.p.p., con l'aggiunta dei commi 1-*bis* e 1-*ter*, con due decisive disposizioni: per un verso, la possibilità, per il Collegio, di decidere la questione di diritto e, per altro verso, l'obbligo della singola Sezione, che ritenga di non uniformarsi ad un principio di diritto in precedenza espresso dalle Sezioni Unite, di rimettere a queste ultime, motivatamente, la questione.

Quest'ultima norma, soprattutto, è finalizzata ad infrenare il dissenso interpretativo manifesto: ma non solo. Infatti, le dissonanze ermeneutiche sono spesso inconsapevoli, non tanto rispetto a principi importanti e fondanti, quanto verso progressive e sottili deviazioni, sedimentate nel tempo, verso argomenti e *rationes* del collegio allargato della Corte. Si vuol dire che, spesso, la rotta di collisione interpretativa non è manifesta, né voluta da parte della singola Sezione ed origina piuttosto da progressivi adattamenti o accomodamenti ermeneutici che affievoliscono, indi superano i *dicta* degli arresti delle Sezioni Unite. Inoltre, accade sempre più frequentemente che il contrasto – a causa dell'alluvionale numero dei ricorsi o della novità normativa – sia inconsapevole tra le varie Sezioni e persino, sebbene più raramente, all'interno della stessa Sezione.

In tale situazione, il richiamo forte del legislatore alla certezza del precedente e, dunque, alla prevedibilità della decisione – in funzione di una complessiva maggiore certezza del diritto giurisprudenziale – chiama in causa direttamente l'Ufficio. Quest'ultimo, infatti, costituisce un formidabile osservatorio *ex distantibus* per rilevare tali dissonanze, consapevoli o inconsapevoli; per segnalarle, con sistematiche argomentazioni; per far risaltare, di volta in volta, la necessità di una *reductio ad unum* di ermeneutiche eventualmente divergenti. In questa prospettiva, la Procura generale funge da levatrice della nomofilachia e da

promotrice di un'ermeneutica che, avendo la complessiva e sistematica visione della produzione giurisprudenziale, è in grado di esprimere un intelligente orientamento, riportando uniformità e certezza. Non è una funzione di poco momento: soprattutto, non è funzione da altri esercitabile.

#### *d) La riforma della prescrizione*

Tra le riforme sopravvenute emerge anche quella della prescrizione, approvata con l. 9 gennaio 2019, n. 3.

È noto che le modifiche alla disciplina in materia di estinzione dei reati per prescrizione entreranno in vigore soltanto l'1 gennaio 2020 (art. 1, comma 2, l.cit.) ma stante l'importanza della materia, appare opportuno svolgere alcune considerazioni.

In proposito, occorre innanzitutto ricordare – in maniera ovviamente sintetica, compatibile con questo scritto – alcuni punti fermi o, quantomeno, di difficile controvertibilità su cosa, in astratto, è l'istituto della prescrizione e su cosa esso è poi divenuto nel sistema giuridico nazionale.

Il primo punto da focalizzare è che, nell'ordinamento italiano, la prescrizione ha natura sostanziale: lo afferma da sempre, pressoché unanimemente, sia la dottrina penalistica (pur con qualche autorevole eccezione), sia la giurisprudenza, anche costituzionale, ripetutamente ed esplicitamente (ad esempio, tra le tante, la sentenza n. 393 del 23 ottobre 2006, che ha statuito una declaratoria di incostituzionalità fondata sul carattere sostanziale della prescrizione).

La natura sostanziale è affermata sulla base di alcuni indici sistematici, quali, innanzitutto, la collocazione dell'istituto nel codice penale (artt. 157 e ss.) e la sua disciplina quale causa di estinzione del reato (con marcata discontinuità con il precedente codice Zanardelli, dove costituiva causa di estinzione dell'azione penale) e di numerosi indici normativi: ad esempio (uno tra i molti possibili), l'art. 129 c.p.p. che, permettendo una pronuncia di assoluzione pur quando il termine

prescrizionale sia decorso, esclude la natura processuale della prescrizione, che altrimenti avrebbe efficacia preclusiva del provvedimento di merito.

Detta natura dell'istituto comporta che esso ricada sotto l'ombrello del principio di legalità penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost.: dunque, le scelte sul termine prescrizionale e sulla sua disciplina sono attratte nell'orbita di disposizioni costituzionali attinenti non al processo ma alle finalità della pena (in senso lato, quindi, sostanziali) e l'istituto è coperto dalle garanzie della legalità penale.

Il fondamento della riconduzione della prescrizione alla legalità penale è parimenti noto e lo ha chiarito inequivocabilmente la Corte costituzionale: “la prescrizione (...) si collega preminentemente, da un lato, all'interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, l'allarme della coscienza comune; dall'altro lato, al ‘diritto all'oblio’ dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela” (sentenza n. 143 del 19 maggio 2014).

Dunque, tirando le fila su questa prima riflessione: quando parliamo di prescrizione, maneggiamo non soltanto un istituto che è un nervo scoperto per la politica, ma anche l'oggetto di una garanzia sostanziale: dobbiamo farlo, pertanto, con cura ed attenzione.

Questa esigenza garantista non è tuttavia l'unica scelta possibile in relazione a tale istituto. Lo ha affermato anche la Corte costituzionale in una nota pronunzia, la citata n. 143 del 19 maggio 2014, ove si riconosce il carattere sostanziale della prescrizione “nell'attuale configurazione”. Come dire: una riforma della prescrizione ben potrebbe rimodulare l'istituto in dimensione processuale (prescrizione dell'azione e non estinzione del reato), senza trovare insormontabili ostacoli in punto di Costituzione. Del resto, ordinamenti giuridici di grande tradizione democratica e garantista hanno adottato modelli diversi; nei paesi di *common law*, ad esempio, la prescrizione concerne solo i reati di minore gravità, mentre, con riferimento ai delitti più gravi, è il giudice, con una straordinaria discrezionalità, che può paralizzare l'azione penale quando il decorso del tempo è tale da rendere il processo penale non più necessario;

in Germania, il giudice costituzionale ha in più occasioni affermato che il legislatore può elevare i termini di prescrizione a processo in corso, poiché l'istituto sfugge alla legalità penale: tale affermazione fu fatta, una prima e celebre volta, con la legge che, nel 1952, rese imprescrittibili i reati contro l'umanità imputati ai criminali nazisti (BVerfGE 1, 418); in Francia, la legge 204 del 2004, ha previsto l'immediata applicabilità delle leggi che prolungano la prescrizione ai processi in corso. E anche in Italia, vigente il codice Zanardelli, come detto, essa costituiva una causa di estinzione dell'azione penale.

Il peculiare problema italiano è, tuttavia, che l'istituto, pur di matrice sostanziale, è divenuto un ibrido. Ha conservato l'impronta garantista di diritto individuale all'oblio ma, al tempo stesso, è divenuto una sorta di manometro regolativo del processo penale, che funziona anche a prescindere dall'oblio manifestato dallo Stato in ordine all'istanza di punizione e, anzi, proprio quando lo Stato ha pienamente dimostrato di voler punire, costringendo la giurisdizione a una frenetica rincorsa per la sua realizzazione.

In breve: la prescrizione è istituto di diritto sostanziale ma incide sul processo.

L'idea di quanto tale distorsione "processuale" abbia inciso sull'originario profilo dell'istituto è offerta proprio dalla constatazione che essa è considerata, da autorevole dottrina, funzionale alla ragionevole durata del processo.

Un manometro, appunto: senza la prescrizione – taluni osservano – mancherebbe il pungolo sui giudici per velocizzare il processo, che diverrebbe di durata incalcolabile; si replica da parte di altri che la prescrizione costituisce la ragione della moltiplicazione dei giudizi di impugnazione, giacché l'imputato ha interesse a protrarre le vicende processuali che, scontate nell'esito di condanna, sopravvivono per la sola prospettiva della sua tagliola.

Questa è l'anomalia italiana: la prescrizione è divenuta la variabile indipendente dell'esistenza e/o della durata di migliaia di vicende processuali.

Il problema esiste ed è serio, il che significa che non può essere risolto con *slogan*.

Non si può, ad esempio, invocare la prescrizione quale diritto intangibile e garanzia dell'imputato, chiudendo gli occhi dinnanzi alla sua eterogenesi: vale a dire che essa serve a fronteggiare, oggi, solo la lentezza del processo. Difatti una cosa è il processo lento, per il quale occorre approntare rimedi propri e processuali; altra cosa è la garanzia sostanziale del diritto all'oblio, che riguarda l'irrogazione della pena. D'altra parte, affermare che la prescrizione è solo strumento per eludere la condanna in un sistema processuale inefficiente e, quindi, va abolita è, in senso esattamente contrario, un altro massimalismo: essa è pur sempre una garanzia individuale di tipo sostanziale.

Tali difficoltà hanno dato luogo a un dibattito, politico e giuridico, eterno. Negli ultimi venti anni, sono state istituite varie commissioni ministeriali incaricate di studi preliminari anche sul tema della prescrizione e si sono puntualmente avuti, in ciascuna legislatura, più disegni di legge di intento riformatore; si è realizzato qualche intervento di riforma (si pensi alla l. 5 dicembre 2005, n. 251, meglio conosciuta come legge *ex Cirielli*) e, poi, la riforma della riforma: e siamo all'ieri delle modifiche dell'istituto ad opera della citata l. 23 giugno 2017, n. 103, la quale si è essenzialmente incentrata su di un precipuo principio di metodo: la sospensione della prescrizione connessa alla sentenza di condanna in primo grado ed alla sentenza di condanna in appello.

Da ultimo, la riforma ha preso corpo con la citata l. 9 gennaio 2019, n. 3, che sancisce la sospensione del corso della prescrizione dopo la sentenza (indifferentemente di condanna o di assoluzione) di primo grado (o dopo il decreto di condanna) fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio (o della irrevocabilità del decreto di condanna).

In riferimento a tale testo, possono essere espressi alcuni immediati e certi rilievi: *a)* la riforma in questione avrebbe carattere assorbente ed autosufficiente, nel senso che una disposizione del genere eliderebbe automaticamente ogni ulteriore disciplina relativa alla prescrizione relativamente ai giudizi di impugnazione (appello e cassazione), ponendosi fuori da essa solo un eventuale

problema di prescrizione maturata nella fase delle indagini o nel giudizio di primo grado fino alla sentenza; *b*) tecnicamente, non si sarebbe in presenza di una causa di sospensione della prescrizione, considerato che il decorso di essa non si riattiverebbe mai (il *dies ad quem* è infatti la data di irrevocabilità della sentenza passata in giudicato): ragion per cui non potrebbe parlarsi di sospensione, ma di decorrenza della prescrizione fino alla sentenza di primo grado; *c*) l'istituto permarrebbe nell'ambito del diritto sostanziale, non essendo intaccato il principio dell'effetto prescrittivo (estinzione del reato) e non essendovi alcun riferimento alla prescrizione dell'azione.

Sotto un profilo strettamente tecnico, va detto che la riforma approvata non è, in sé, una novità in senso assoluto nel panorama della prescrizione. Come ricorda la dottrina più competente sul punto, nel modello tedesco, ad esempio, il § 78b, comma 3, del codice penale, prevede che il termine di prescrizione del reato cessi definitivamente di decorrere nel momento in cui interviene la sentenza di primo grado. Inoltre, anche in Italia, il progetto di una delle Commissioni ministeriali istituite per le riforme sostanziali e processuali – precisamente la Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata, istituita con d.P.C.M. del 30 maggio 2014 – propose la cessazione del decorso della prescrizione con la pronuncia di primo grado.

Il problema non è quindi dell'inedito riformatore, quanto piuttosto della sua limitatezza di previsione riformatrice.

Tanto il sistema tedesco, quanto la proposta della Commissione suddetta (da cui l'emendamento in questione pare trovare ispirazione nell'idea di fondo), infatti, accompagnano la cessazione del decorso prescrittivo con una serie di proposte idonee a velocizzare il processo a monte del primo grado nonché ad impedirne la paralisi nelle fasi successive. In particolare, nella proposta della Commissione erano previsti, proprio come avviene nel sistema tedesco, una serie di rimedi compensativi connessi alle eventuali lungaggini del processo dopo la “sparizione” della prescrizione in esito alla sentenza di primo grado, compensazioni che

arrivavano fino ad uno sconto di pena per l'imputato condannato in esito ad un processo durato, in fase di impugnazione, troppo a lungo. In tal modo, veniva recuperato il carattere di garanzia individuale dell'istituto.

Il problema è proprio questo, focalizzato adeguatamente: una riforma della prescrizione difficilmente può concepirsi senza una prospettiva sistematica e globale dell'istituto e difficilmente può prescindere da interventi di sistema sul processo penale.

Come la verità, anche il processo penale è sinfonico, è un tutto armonioso: in esso, tutto si tiene assieme e non è possibile modificarne un segmento senza trovare forme interne di compensazione che assorbano quella modifica; altrimenti, subentra lo squilibrio.

È di tutta evidenza, soffermando l'attenzione sul giudizio di legittimità, che la prescrizione, nella prassi, agisce come criterio selettivo per il giudice, fungendo da meccanismo di abbattimento dei flussi processuali, che, già oggi pesantissimi, diverrebbero ancora più ingestibili.

Ne deriva che, se riformata da sola, avrebbe sul sistema effetti la cui positività è quantomeno dubbia.

D'altra parte, secondo statistiche affidabili, circa il 60% delle prescrizioni matura nella fase delle indagini preliminari (o negli immediati epiloghi processuali di esse), sia per la scoperta tardiva della *notitia criminis*, sia per il tradizionale ingolfamento e la problematicità dell'iscrizione del procedimento.

Se così è, la prescrizione è sintomo della inefficacia dell'intero processo penale in Italia (ivi compresa la fase procedimentale) e, dunque, la necessità di revisione del processo stesso è globale: dal momento in cui la notizia di reato giunge a conoscenza del pubblico ministero, fino alla fase dell'accesso innanzi alla Corte di cassazione.

In conclusione, se può condividersi certamente l'idea di fondo di una sospensione (anche amplissima) della decorrenza della prescrizione dopo un primo accertamento giudiziale significativo, quale la sentenza di primo grado, perché tale abbrivio decolli

verso una razionalità di sistema occorrerà che siano rimodellati tutti i tempi ragionevoli del processo, da quelli dell'impugnazione per risalire a quelli dell'azione. Vale a dire che gli interventi di riforma legislativa debbono cessare di essere rapsodici, emotivi, privi di una *ratio* a tutto tondo e di spirito di sistema, a volte centrati sull'aumento delle pene come risposta epidermica e reattiva a situazioni di emergenza, con l'effetto indiretto di allungare i tempi della prescrizione, e altre volte sull'adozione di complessi normativi incidenti sull'effettività della pena stessa, come risposta ad altre esigenze eccentriche quale, ad esempio, il sovraffollamento carcerario. Occorre invece avere quale obiettivo una scansione complessivamente ragionevole di tutti i segmenti del procedimento e del processo.

In conseguenza, è corretto ricercare antidoti volti ad evitare che il batterio della prescrizione corroda la vicenda processuale dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, ma sostenendo sistematicamente tale intervento con altri riguardanti l'intero processo. Il pensiero va, ad esempio, a correttivi importanti al giudizio di appello sia quanto a limitazioni di esso per categorie di reati (non avendo l'appello copertura di ombrello costituzionale ben potrebbe essere limitato, senza pericoli di incostituzionalità), sia con meccanismi di raffreddamento di un suo uso improprio ed inflazionato (si è proposta da taluni l'abolizione del divieto di *reformatio in peius*); nonché a filtri ulteriori della ricorribilità per cassazione (anche se qui vi è il delicato confine del precetto costituzionale); e, a ritroso, alla velocizzazione del dibattimento di primo grado (ad esempio, ripensando il regime della necessaria rinnovazione di esso in caso di mutamento del collegio giudicante); a maglie più strette sui tempi delle indagini preliminari, rimeditando sul problema della tempestività dell'iscrizione (e delle sanzioni processuali connesse) e attuando pienamente quel che può divenire il circolo virtuoso dell'avocazione rispetto alla tempestiva determinazione del pubblico ministero in ordine all'esercizio dell'azione penale.

Insomma, il sistema ha bisogno di un giusto ripensamento della prescrizione, ma, accanto ad esso, di tutto ciò che deve necessariamente preparare il terreno per accoglierlo: con soluzioni condivise, piuttosto che divisive; integrali, piuttosto che



rapsodiche e isolate; ragionevoli, piuttosto che stratificate in forza dell'emotività dei vari momenti storici. Pensando soprattutto (ed è questo il faro che deve guidare) che l'esecuzione della pena, al di là della sua certezza, non può che avvenire in tempi compatibili per esaltarne la funzione di prevenzione generale e quella propria e insopprimibile della rieducazione del reo.

*e) Il contributo della Procura generale in alcuni significativi settori del diritto penale sostanziale; in particolare in tema di terrorismo internazionale.*

Come rilevato in premessa, altra sarà la sede nella quale illustrare in dettaglio l'attività della Procura generale nell'ambito del diritto penale sostanziale innanzi alla Corte di legittimità.

In questa sede, tuttavia, nell'ambito di un panorama assai ampio, vanno menzionate alcune iniziative che, per un verso, riguardano materie di particolare interesse generale e che, per altro verso, hanno prodotto decisioni con le quali la Corte di legittimità ha – mantenendo o invece innovando esegesi già espresse – comunque aggiornato e precisato il suo impegno nomofilattico.

In materia di manipolazione del mercato – settore di sporadico intervento giudiziario, nel quale tuttavia alla marginalità statistica corrisponde una rilevante sensibilità dell'opinione pubblica (non occorre ricordare quanto allarme abbia suscitato, negli ultimi anni, la sequenza di talune significative crisi d'impresa, produttive di rilevanti danni all'economia individuale di schiere di risparmiatori e di pregiudizio per la credibilità delle istituzioni che variamente partecipano alla dinamica delle transazioni di borsa) nonché oggetto della costante attenzione riformatrice di conio eurounitario (da ultimo, il d.lgs. 107 del 10 agosto 2018 adegua l'ordinamento italiano alle previsioni del reg. (UE) 596/2014 in tema di *market abuse*) – va segnalata la vicenda che ha riguardato, quale emittente dei titoli negoziati sul mercato, la società che gestisce la c.d. compagnia di volo aereo nazionale, l'Alitalia, decisa dalla Corte di cassazione, Sez. V, con la sentenza n. 53437 del 19 ottobre 2018. Con tale decisione, su ricorso del Procuratore generale

distrettuale avverso la sentenza del giudice di appello che aveva ritenuto insussistente il reato, la Corte di legittimità, accogliendo la richiesta dell'Ufficio, ha stabilito che il delitto di manipolazione di mercato è reato di pericolo concreto ed ha conseguentemente annullato la sentenza di merito con rinvio, affermando, in particolare, che la diffusione di notizie false in ordine alla capacità finanziaria dell'offerta può presentare carattere manipolatorio del mercato, determinando un impatto decettivo sulle negoziazioni.

In materia di delitti contro la salute pubblica, e nello specifico in un caso di contaminazione delle acque pubbliche, ossia di ipotesi di largo clamore, che, sul piano giuridico, esige particolare attenzione quanto alla qualificazione giuridica della condotta, la Corte di cassazione (Sez. IV, sentenza n. 9133 del 12 dicembre 2017) è intervenuta, con riferimento al caso di contaminazione dell'acqua pubblica che ha determinato una diffusa infezione di gastroenterite nella popolazione, riquilificando – come richiesto da questa Procura generale – il reato di epidemia colposa, originariamente contestato al responsabile del settore idrico della società di gestione dell'acquedotto civico, in quello di adulterazione colposa di sostanze alimentari.

Nel contesto di questa sia pur esemplificativa, dunque incompleta, e rapida rassegna, devono esser svolte più approfondite, sebbene sintetiche, considerazioni in materia di terrorismo.

L'Ufficio ha sempre dedicato particolare attenzione a tale settore, anche con riferimento al terrorismo interno di matrice storica: basti rammentare la vicenda relativa alla strage avvenuta in Brescia, Piazza della Loggia, nel 1974, conclusasi con la sentenza della Sez. I n. 41585 del 20 giugno 2017, con la quale, per la prima volta, sulle conformi conclusioni di questo Ufficio – in un processo che poneva plurime complesse questioni, quali l'ambito della rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale in caso di ribaltamento in appello dell'esito assolutorio in primo grado, i limiti alla valutazione frazionata della chiamata di correo e i meccanismi valutativi della prova indiziaria – si è arrivati all'attribuzione della responsabilità

del gravissimo delitto a persone individuate, all'epoca militanti nell'organizzazione di estrema destra denominata Ordine Nuovo, oltre alla complessiva ricostruzione della c.d. strategia della tensione.

Detta attenzione, ovviamente, si è incentrata, da ultimo, sul terrorismo internazionale, emergenza che una volta di più la recente strage di Strasburgo propone alla nostra attenzione, fino ad impegnare l'Ufficio su più versanti, ivi incluso quello organizzativo interno, essendosi provveduto a designare per la trattazione dei ricorsi concernenti i reati riguardanti siffatta materia un ristretto nucleo di magistrati specializzati.

Per quanto concerne il versante propriamente penale, va detto che il contrasto a questa forma di criminalità esige importanti risorse investigative ma non meno aggiornata esegesi delle norme incriminatrici.

Sotto tale profilo, la giurisprudenza è impegnata fin dall'entrata in vigore dell'art. 270-*bis* c.p. a definire le nozioni di associazione e di partecipazione al sodalizio con finalità di terrorismo.

In linea generale, la Corte di legittimità ha avuto modo di chiarire, recependo l'orientamento dell'Ufficio, che, se non si può restringere la nozione di associazione inserendo nella struttura del delitto l'elemento non previsto dell'inizio di esecuzione del programma criminoso, è altrettanto chiaro che la struttura organizzativa – pure rudimentale – deve presentare un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l'attuazione del progetto criminoso. In questa prospettiva, si richiede l'effettiva capacità del gruppo di realizzare atti che creino la concreta possibilità di quel danno grave specificato dalla norma. In difetto di questa idoneità, il proselitismo e l'indottrinamento possono costituire, al più, una precondizione del sodalizio terroristico.

Questi principi, peraltro, devono tener conto della specificità delle manifestazioni del terrorismo internazionale.

La prima consiste nella localizzazione centrale all'estero e nella presenza, sul territorio nazionale, di individui e/o gruppi realmente o apparentemente collegati

alla “centrale”. Connessa a questa caratteristica, una seconda segna la fenomenologia delle associazioni in parola: la loro costituzione secondo schemi non strettamente gerarchici ma piuttosto “a rete” o “a cellule” e così dotate di estrema flessibilità interna.

Una terza specificità si esprime nella c.d. matrice islamica integralista che, se non è necessariamente sintomatica della natura terroristica dell’associazione, d’altra parte può costituire quel nucleo culturale che rende il sodalizio così caratterizzato ancora più pericoloso.

In linea con questa esegesi, ma aggiornandone i contenuti specifici, la più recente decisione di legittimità (Sez. I, n. 51654 del 9 ottobre 2018), accogliendo le richieste del requirente, ha ritenuto la sussistenza del reato di cui all’art. 270-*bis* c.p. e la partecipazione allo stesso da parte dell’imputato, rilevando che l’Isis è un’organizzazione la cui spiccata pericolosità trova causa nella fluidità della sua struttura. Essa non richiede forme particolari per l’assunzione del ruolo partecipativo, non si qualifica per articolazioni organizzative statiche ma, facendo leva sull’intensità della cifra ideologica, può reclutare adepti anche soltanto incitando alla *jihād*, da realizzare non già attraverso una pianificazione centralizzata di atti violenti, ma per mezzo di scelte autonome del singolo quanto all’individuazione del luogo e degli strumenti di commissione del fatto e alle vittime da colpire.

La presa d’atto di questo modello polverizzato di articolazione associativa non può però far trascurare la necessità di individuare un nucleo di fatto nell’attribuzione del disvalore penale alla condotta di adesione. Le proiezioni concrete della condotta sono state allora individuate nell’aver fornito assistenza a uno degli associati, nell’aver svolto attività di apologia del terrorismo tramite un profilo *Twitter* e nell’aver attuato attività di propaganda e proselitismo tramite l’applicazione di messaggistica istantanea *Whatsapp* e mediante lezioni tenute in un centro culturale.

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

### *a) Le funzioni attribuite alla Procura generale dal d.lgs. n. 106 del 2006*

L'art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 – nel definire le funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza e centralità dell'attività del pubblico ministero, quali il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti, nonché, a seguito della l. 23 giugno 2017, n. 103, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato – individua il Procuratore generale della Corte di cassazione come organo promotore della fisiologia del sistema, onde salvaguardare l'esigenza definita “nomofilachia delle prassi”, corollario dei principi di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Per effetto della concreta esperienza sviluppata negli anni, superate talune iniziali perplessità, è stata unanimemente acquisita la consapevolezza che l'art. 6 non costituisce il mezzo per intaccare i poteri dei singoli dirigenti delle Procure attraverso forme *praeter legem* di etero-direzione, bensì è lo strumento che, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e in definitiva poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario.

Tutto ciò ha reso possibile una costante interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello, sviluppata non solo nell'ormai tradizionale incontro annuale, ma anche nella sempre più frequente richiesta a questo Ufficio di approfondimenti o di segnalazioni di questioni controverse meritevoli di intervento sul versante delle buone prassi organizzative e nell'attivazione di monitoraggi periodici in delicatissimi settori, quali, ad esempio, quelli dei reati in materia di terrorismo e quelli ambientali e, sul versante procedimentale, quello dell'avocazione.

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

In sostanza, può affermarsi che se il fine ultimo dell'attività dell'Ufficio è rimasto quello sin dagli albori costantemente perseguito, ossia la diffusione delle buone prassi organizzative a livello nazionale, il metodo di lavoro ha assunto progressivamente un respiro più ampio, passando, perlomeno nei settori più sensibili e che maggiormente necessitano di prassi omogenee, da una metodologia basata sulla raccolta periodica di dati e informazioni ad un modello fondato sul metodo del monitoraggio permanente; ciò con lo scopo di pervenire 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 e uniformità complessiva delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti.

In questa prospettiva l'art. 6 costituisce senza ombra di dubbio uno strumento di fondamentale importanza per realizzare la c.d. *accountability* del sistema requirente, un concetto importato dalla scienza dell'amministrazione e che, per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria, viene inteso dalla dottrina come la sua "capacità di comprendere i rapporti con l'ambiente e sapere individuare le *performance* di sistema più significative".

Le attività relative all'art. 6, peraltro, da tempo non si esauriscono all'interno del circuito di dialogo con le Procure generali.

Vanno segnalate le richieste di intervento frequentemente rivolte all'Ufficio dal Ministro della giustizia, indicative della capacità dello strumento normativo di apprestare un metodo di lavoro funzionale anche alle esigenze di dialogo e raccordo tra giurisdizione e altri poteri dello Stato.

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

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

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

Dalla relazione introduttiva della menzionata Circolare si ha poi conferma che l'art. 20, come il precedente art. 19, “descrivono le modalità di esercizio del potere di vigilanza previsto dall'art. 6 d.lgs. n.106/2006” e attribuiscono al Procuratore generale della Corte di cassazione il ruolo di “terminale” del “circuito informativo virtuoso che identifica, nella materia, piuttosto che contenuti prestabiliti o imposti, soprattutto un metodo di lavoro fondato sulla circolazione delle pratiche migliori”.

Un terzo passaggio nel riconoscimento da parte del Consiglio superiore della magistratura della fondamentale importanza dell'art. 6 è rappresentato dalla sinergia con la Procura generale che ha caratterizzato gli interventi in materia di avocazione.

Anticipando quanto più diffusamente sarà illustrato in seguito, va infatti tenuto presente che, in un quadro di plurime criticità interpretative della nuova disciplina dell'istituto introdotta dalla l. 23 giugno 2017, n. 103, prima l'intervento di questo Ufficio con l'emanazione in data 24 aprile 2018 di “orientamenti e buone prassi in tema di avocazione” e successivamente la risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 16 maggio 2018, hanno reso indicazioni in tema di natura applicativa della nuova avocazione per inerzia e di conseguente organizzazione degli Uffici che hanno rappresentato un punto di riferimento per le scelte operative adottate dalle Procure generali nell'applicazione della nuova disciplina.

La progressiva espansione dell'incidenza dell'art. 6 sull'attività degli Uffici di Procura non deve però far perdere di vista le prospettive di ulteriore implementazione delle forme di attuazione della norma; un punto al quale sarà dedicato il paragrafo c).

#### *b) Le problematiche affrontate e le iniziative adottate*

L'attività compiuta nell'anno appena concluso è stata intensa, avendo dovuto fronteggiare l'impatto sugli uffici requirenti delle riforme in tema di avocazione e di impugnazione, e ha consentito di pervenire a risultati assolutamente positivi, grazie alla costante sinergia con i Procuratori generali presso le Corti di appello, i quali, da



un lato, hanno recepito le indicazioni provenienti dall'Ufficio, favorendone la diffusione tra le Procure della Repubblica dei rispettivi distretti, e, dall'altro, hanno evidenziato ulteriori profili problematici necessitanti di soluzioni organizzative condivise, attuabili mediante l'irrinunciabile strumento del coordinamento.

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

Dei principali temi trattati si espone una sintetica rassegna nei paragrafi che seguono.

#### *b.1) L'avocazione*

All'istituto in questione, profondamente modificato dalla l. 23 giugno 2017, n. 103, è stato attribuito prioritario rilievo nella riunione annuale con i procuratori generali presso le Corti di appello svoltasi il 22 marzo 2018, allo scopo di elaborare un documento di sintesi – contenente criteri orientativi – poi emanato in data 24 aprile e avente ad oggetto “orientamenti e buone prassi in tema di avocazione”.

In tale documento – imposto dalla necessità di evitare che gli aspetti problematici dell'avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'art. 412, comma 1, c.p.p. (come sostituito dall'art. 1, comma 30, lett. b, della l. 23 giugno 2017, n. 103, a decorrere dal 3 agosto 2017), incidessero sull'uniforme esercizio dell'azione penale – si dava atto dell'esistenza di un generalizzato consenso dei Procuratori generali presso le Corti di appello in ordine alla necessità di pervenire a linee di indirizzo volte a garantire una tendenziale uniformità applicativa dell'istituto sull'intero territorio nazionale, fatte salve le specificità di ciascun distretto e, ovviamente, le scelte da operarsi nei singoli casi, nell'esercizio delle attribuzioni di natura giurisdizionale.

Si rilevava, inoltre, come si fosse approdati alla concreta individuazione di un primo nucleo essenziale di questioni suscettibili di risoluzione omogenea, traducibili in precisi criteri orientativi in materia di avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale.

In questa sede detti criteri possono essere solo sinteticamente richiamati (rinviando, per quel che concerne le ragioni fondanti di ciascuna specifica indicazione, al documento emesso): 1. l'istituto dell'avocazione non è connotato da automatismo applicativo; 2. criterio ispiratore nell'esercizio del potere di avocazione è l'inerzia ingiustificata del titolare dell'azione penale; 3. il perimetro cronologico legittimante l'esercizio del potere avocativo deve essere stabilito con riferimento ai termini dello specifico procedimento; 4. in tema di esercizio del potere di avocazione occorre far riferimento a criteri di priorità.

Va osservato che tutti gli indicati criteri tenevano conto, oltre che delle opzioni ermeneutiche emergenti dall'articolato intervento normativo e dalle finalità del medesimo, della fredda logica dei numeri: in particolare, l'indicazione da ultimo enunciata, si fondava sulla circostanza che, pur delimitando il settore di intervento dei Procuratori generali presso le Corti di appello ai soli procedimenti non definiti nei termini di legge in ragione di stasi ingiustificate o arbitrarie, sarebbe residuo un amplissimo numero di procedimenti avocabili in ogni distretto: invero, i dati acquisiti attestavano che le percentuali dei fascicoli non definiti nei termini negli anni precedenti non di rado superavano, in interi distretti, il 30%, laddove, come emerso all'esito della ricognizione eseguita nel 2017, nessun ufficio requirente di secondo grado, inclusi quelli di maggiori dimensioni, aveva raggiunto la soglia delle cento avocazioni, dato percentualmente irrilevante se comparato con i carichi medi degli uffici inquirenti di primo grado.

Dalla oggettiva impossibilità di far ricorso allo strumento dell'avocazione in ogni ipotesi in cui astrattamente sarebbe possibile azionarlo, deriva la necessità, alla luce del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione con riferimento alle scelte da compiersi, che anche le Procure generali adottino moduli

organizzativi che tengano conto del settore di potenziale intervento, da un lato, e delle risorse umane e materiali disponibili, dall'altro, esplicitando le scelte idonee a pervenire a risultati possibili e apprezzabili.

A proposito delle risorse umane, tuttavia, pur dando atto della estremamente ridotta dimensione degli organici delle Procure generali presso le Corti di appello, una considerazione si impone: occorre un cambio di mentalità radicale da parte dei magistrati che in detti uffici operano, nel senso che gli stessi devono ripensare la loro funzione alla luce della riforma dell'avocazione. Essa infatti è profondamente mutata: non più magistrati dediti soltanto all'attività di udienza e a quella di studio a essa preliminare bensì componenti della struttura del pubblico ministero inquirente, con necessità di confrontarsi anche con l'attività investigativa nei casi di avocazione di procedimenti necessitanti di indagini.

A tali linee-guida ha fatto seguito la risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 16 maggio 2018 che ha sostanzialmente ripreso le indicazioni di natura applicativa della nuova avocazione per inerzia, con un passaggio significativo della possibilità di attribuire alle attività relative all'art. 6 anche una funzione di supporto e in qualche modo preparatoria dell'attività paranormativa del Consiglio superiore della magistratura.

Ciò posto, va segnalato che la gran parte delle relazioni dei Procuratori generali presso le Corti di appello recentemente pervenute segnala l'adozione di linee-guida distrettuali in tema di avocazione illustrandone il contenuto (concernente anche la gestione dell'arretrato) e sottolineandone la coerenza con le posizioni di questo Ufficio e del Consiglio superiore della magistratura.

L'elaborazione dei relativi provvedimenti ha fatto seguito a riunioni infradistrettuali e, nella maggior parte dei casi, all'adozione di specifici protocolli tra le Procure generali e le Procure circondariali. Vanno segnalate, peraltro, per la valenza di carattere generale, le considerazioni svolte da più dirigenti distrettuali circa le problematiche applicative dell'avocazione ridisegnata dalla novella del 2017, il cui funzionamento presuppone un flusso consistente e articolato di

informazioni tra tutti gli uffici di Procura operanti in ciascun distretto, laddove tuttora, nonostante le numerose sollecitazioni agli organi competenti (anche da parte di questa Procura generale) non è dato disporre di supporti informatici suscettibili di agevolare l'estrazione e la trasmissione dei dati essenziali all'applicazione della normativa, anche in ragione della non compiuta, allo stato, realizzazione del procedimento penale telematico.

Sulla base di tali considerazioni deve evidenziarsi come diverse Procure generali siano state, comunque, impegnate nella ricerca e predisposizione di sistemi che, utilizzando gli strumenti informatici attualmente disponibili, consentano, da un lato, alle Procure della Repubblica di estrapolare i dati necessari a monitorare l'andamento dei singoli procedimenti e di compilare agevolmente la "comunicazione qualificata" di quelli non definiti nei termini e, dall'altro, alla Procura generale di elaborare tali dati e di gestire la successiva necessaria interlocuzione destinata a individuare e, nei limiti del possibile, concorrere a risolvere eventuali criticità utilizzando l'avocazione solo quale ultima opzione.

In questo contesto si collocano talune iniziative, culminate in intese volte a disciplinare, in ambito distrettuale, il tema delle comunicazioni al Procuratore generale dei procedimenti scaduti.

Oltre agli aspetti tecnici fin qui considerati, viene evidenziato dalle relazioni come, in linea generale, il conseguimento della finalità dell'intervento legislativo – volto a rendere più celere ed efficiente lo svolgimento del procedimento penale e a fronteggiare eventuali situazioni di inerzia assegnando al pubblico ministero congrui termini per formulare le proprie conclusioni – dipende dalla effettività della collaborazione tra gli uffici nella gestione dei flussi informativi e dei canali di comunicazione, tema al quale dovranno essere dedicate ulteriori iniziative da parte della Procura generale della Corte di cassazione.

Sotto quest'ultimo aspetto, in conclusione, va rilevato che l'Ufficio, in linea generale, proseguirà l'impegno ad un'attenta attività di coordinamento inerente le problematiche che si intravedono sulla sponda dell'organo avocante. Se è vero,

infatti, che il Procuratore generale presso la Corte di appello dispone del ristretto termine di trenta giorni per concludere l'indagine avocata (e al di là della natura, ordinatoria o non, di tale termine e della sua prorogabilità), è realistico ritenere che gli uffici avocanti dovranno fronteggiare delicate questioni organizzative. Anche su tale punto, le soluzioni più rispondenti alle necessità di razionalizzazione/velocizzazione non potranno che essere elaborate con intenti unitari e collaborativi dall'intera magistratura requirente, con il coordinamento di questo Ufficio. Invero, con la progressiva attuazione di questa importante riforma, occorrerà recepirne e interpretarne al meglio lo spirito: una forma di supervisione che vira verso forme collaborative e che progressivamente tende a spogliarsi delle scorie che, in passato, l'hanno caratterizzata; non più finalizzata all'affermazione del rapporto gerarchico; non più anticamera per un "rimprovero" di tipo disciplinare; invece, strumento dell'unitarietà di intenti della magistratura inquirente.

#### *b.2) Le impugnazioni*

In tema di impugnazioni le relazioni dei Procuratori generali si sono incentrate sulle attività di attuazione dell'art. 6 conseguenti alle novità introdotte dalla riforma del 2017.

Il primo versante riguarda il tema del c.d. concordato in appello (art. 599-*bis* c.p.p.), peraltro già oggetto di discussione nella riunione svoltasi nel mese di novembre 2017 e di ampio confronto tra i Procuratori generali presso le Corti di appello nel corso di incontri organizzati immediatamente dopo l'approvazione della novella legislativa.

Già da tali momenti di confronto era emersa l'esigenza di considerare, ai fini delle determinazioni della parte pubblica ai sensi dell'art. 599-*bis* c.p.p., i seguenti criteri: la gravità del fatto; la capacità a delinquere dell'imputato; la metodologia criminale pervasiva nell'ambito del distretto; la recidiva (in particolare *ex art. 99*, comma 4, c.p., in ragione dell'esclusione di tale categoria di recidivi dal patteggiamento allargato); la fondatezza o serietà dei motivi di appello dell'imputato, anche con riguardo

all'eventuale necessità di rinnovazione dibattimentale; la complessità del procedimento in relazione al carattere indiziario del processo e alla natura delle questioni processuali prospettate; l'esigenza di definizione dei procedimenti a trattazione prioritaria; l'avvenuto risarcimento del danno con riguardo ai procedimenti penali per reati contro la pubblica amministrazione o comunque produttivi di danno alla persona offesa; l'avvenuta demolizione o ripristino dello stato dei luoghi in riferimento a procedimenti penali per reati ambientali; l'adeguamento dei luoghi di lavoro in materia di violazioni antinfortunistiche; l'immotivato diniego in primo grado delle attenuanti generiche; la prossimità del termine di prescrizione.

Facendo seguito a tali indicazioni, nel corso del 2018 sono stati definiti, da parte della quasi totalità delle Procure generali presso le Corti di appello, criteri tesi alla uniforme applicazione dell'istituto e alla concreta deflazione del carico di lavoro gravante sugli uffici giudicanti di appello, fondati sulla individuazione della tipologia di reati e di fattispecie per i quali il Procuratore generale può concordare sull'accoglimento, in tutto o in parte dei motivi di appello e improntati all'esame preventivo volto all'individuazione dei processi, pendenti in appello, suscettibili di essere definiti mediante il ricorso allo strumento normativo in esame.

In diversi casi è stato previsto che a tale attività di *screening* segua l'interlocuzione con i difensori degli imputati dei processi individuati come definibili in appello mediante il c.d. concordato. Riferisce però un Procuratore generale di un importante distretto giudiziario che "deludente è stata la risposta del Foro alle proposte di concordato anticipatamente avanzate dalla Procura generale al fine di consentire una migliore gestione delle udienze. Benché concordata con il Foro, nelle sue articolazioni, essa si è rivelata del tutto priva di risposta, anche solo a mero titolo di cortesia, da parte dei difensori interpellati. Si è dunque deciso di interrompere il tentativo, non senza amarezza".

In linea generale, le relazioni riferiscono, in prevalenza, che il risultato in termini numerici non è stato decisivo ai fini della riduzione del carico di lavoro delle Corti di appello.

Il secondo versante su cui si sono incentrate le attività di attuazione dell'art. 6 conseguenti alle novità introdotte dalla riforma in esame è quello dei rapporti tra l'appello del Procuratore generale e quello del Procuratore della Repubblica, in relazione alle modifiche del d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11, che ha previsto la legittimazione ad appellare del Procuratore generale nei soli casi di avocazione o in cui il Procuratore della Repubblica abbia prestato acquiescenza al provvedimento (art. 593-*bis* c.p.p.), introducendo l'art. 166-*bis* delle disposizioni di attuazione, secondo cui “al fine di acquisire tempestiva notizia in ordine alle determinazioni relative all'impugnazione delle sentenze di primo grado, il Procuratore generale presso la Corte d'appello promuove intese o altre forme di coordinamento con i Procuratori della Repubblica del distretto” (si legge nella relazione illustrativa al decreto delegato che tale scelta “...assicura una gestione più dinamica dei rapporti fra gli uffici interessati, riconoscendo margini di discrezionalità e flessibilità nelle scelte organizzative, mediante l'uso di moduli protocollari...”).

Va in primo luogo rilevata la critica contenuta in diverse relazioni alla scelta del legislatore, attribuita a “un immotivato disfavore per l'appello contro le assoluzioni, che non corrisponde al principio della ‘parità delle armi’ e che mina il controllo del Procuratore generale non solo sui provvedimenti dei Giudici di primo grado, ma anche sull'operato delle Procure della Repubblica”. In tale contesto si è altresì osservato che “la netta limitazione dei casi di appello del p.m. è asistemica, non determina alcun beneficio in termini di durata o migliore organizzazione del processo, ed è – soprattutto – in netto contrasto con l'attribuzione al Procuratore generale del potere di vigilare sul corretto e uniforme esercizio dell'azione penale. A meno di non voler ridurre la norma a una mera portata statistica, le impugnazioni sono uno degli strumenti più importanti per operare nella direzione della uniformità.”

Nel caso in cui, poi, il divieto fosse inteso non come riguardante i soli capi e i punti oggetto di impugnazione da parte dell'ufficio di primo grado ma come preclusivo della facoltà di impugnare da parte del Procuratore generale *tout court*, per il solo fatto della presentazione dell'appello del pubblico ministero di primo

grado, si afferma che “ci si troverebbe di fronte a una modifica del tutto asistemica e controproducente”.

Ferme restando le critiche alla novella, in tutti i distretti risultano adottati protocolli attuativi delle previsioni dell’art. 166-*bis* disp. att. c.p.p.

Viene generalmente riferito che i suindicati protocolli mirano a disciplinare le modalità di coordinamento con le Procure del distretto, per consentire al Procuratore generale la tempestiva conoscenza delle determinazioni del Procuratore della Repubblica in ordine all’impugnazione delle sentenze di primo grado ed evitare, conseguentemente, che il termine a disposizione per l’impugnazione decorra inutilmente.

In tale contesto una adeguata risposta “funzionale ad una maggiore agilità nei rapporti fra gli uffici”, è ormai ampiamente diffusa in protocolli secondo i quali, se il Procuratore generale comunica di voler proporre appello al Procuratore della Repubblica, la mancata risposta di quest’ultimo entro un certo termine implica acquiescenza che legittima il primo a proporre impugnazione.

### *b.3) La materia ambientale*

La pluralità delle iniziative assunte impedisce di darne adeguato conto in questa sede, nella quale va invece sottolineata la linea di intervento prescelta, cioè l’organizzazione del settore di attuazione dell’art. 6, in modo da attivare in via permanente il monitoraggio nell’ambito della materia ambientale. Esso ha costituito un riuscito tentativo di riempire di contenuto la norma in un settore in cui le esigenze di effettività della tutela sono particolarmente stringenti.

Detto monitoraggio è stato condotto pervenendo, già all’esito della riunione annuale del 2017, alla definizione dei contenuti del “Protocollo sul funzionamento della Rete delle Procure generali nella materia ambientale nell’ambito delle attività di attuazione dell’art. 6 del d.lgs. n. 106/2006”.



L'attività della Rete è proficuamente proseguita nell'anno appena decorso, anche mediante l'avvio di contatti con numerose istituzioni esterne con le quali la Rete stessa potrà collaborare in via permanente sulla base di protocolli condivisi.

È stata, inoltre, definita l'istituzione di una banca dati organica relativa al materiale proveniente dalla Rete, con la creazione di una Sezione dedicata all'interno del Sito istituzionale dell'Ufficio. Tale attività sarà illustrata in una apposita iniziativa.

*c) Conclusioni: prospettive evolutive*

La gran parte delle relazioni esprime un giudizio positivo sull'impatto che l'art. 6 ha avuto nei rapporti tra gli uffici di Procura. Tale convincimento viene bene esplicitato da un Procuratore generale distrettuale, il quale rileva che “la facoltà conferita dalla legge al Procuratore generale, risolvendosi nella mera possibilità di acquisizione di informazioni, sarebbe potuta apparire di modesto rilievo. L'esperienza di oltre un decennio di applicazione dimostra invece che il potere di vigilanza previsto dall'art. 6, pur proponendosi come un potere ‘debole’, ha mutato i rapporti tra i Procuratori della Repubblica e il Procuratore generale presso la Corte di appello e, prima ancora, ha modificato il modo di atteggiarsi dei Procuratori della Repubblica, o, quanto meno, sta inducendo un processo di cambiamento del modo di intendere la loro funzione. La necessità di dovere periodicamente, o a richiesta, comunicare ad un ufficio giudiziario esterno dati e notizie sui modi di esercizio dell'attività giurisdizionale e sulle scelte organizzative che la sorreggono, ha incoraggiato l'inclinazione dei Procuratori della Repubblica a considerarsi parte di una organizzazione complessiva che dovrebbe operare alla stregua di prassi omogenee e condivise all'interno della magistratura requirente, in sinergia con tutte le istituzioni pubbliche e private che contribuiscono all'attività di prevenzione e repressione dei reati”.

Quanto ai rapporti con le altre istituzioni, deve essere ribadito il pieno rispetto del delicato equilibrio scolpito nella disposizione costituzionale (art. 109) che non

ammette che si sviluppino forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente (Corte costituzionale sentenza n. 229 del 7 novembre 2018).

È ben vero che in alcune relazioni non mancano valutazioni perplesse o critiche, come quelle che sottolineano che “i numerosi interventi del C.S.M. degli ultimi anni hanno fortemente indebolito l'attività di vigilanza e controllo dei Procuratori generali sul corretto e uniforme esercizio dell'azione penale e il rispetto delle norme sul giusto processo in ambito distrettuale”.

Quel che rileva, in ogni caso, è che la gran parte delle relazioni, partendo dalla valutazione positiva del metodo di applicazione dell'art. 6, prospetta una sua evoluzione nel senso della implementazione e “procedimentalizzazione” delle varie forme di realizzazione della circolarità delle informazioni all'interno del circuito di dialogo delineato dalla norma.

Questa è la strada che l'Ufficio intende seguire, giacché il circuito informativo delineato dall'art. 6 è comunque insostituibile, per imperfetto che sia, essendo l'unico nel panorama ordinamentale a fornire la possibilità, come osservato da un dirigente distrettuale, di far confluire, a livello nazionale, in particolare nelle riunioni indette dal Procuratore generale della Corte di cassazione, quanto emerso nel panorama dei diversi distretti, così “da propiziare il confronto e, quindi, soluzioni d'indirizzo condivise”, in tal modo contribuendo “a superare (almeno in parte) quella frammentazione che si riscontra sul territorio nazionale”.

In definitiva, le diverse modalità di intervento di questo Ufficio nell'attuazione dell'art. 6, già da tempo praticata, confermano il valore della flessibilità delle forme di realizzazione dell'istituto, specularmente emersa quale dato caratterizzante le attività nei distretti, ma aprono la strada all'ulteriore prospettiva di un'attenta riflessione verso una (nuova) fase di tendenziale “procedimentalizzazione delle prassi”, nella ricerca di un delicato equilibrio che preservi la detta flessibilità dell'istituto, senza ingessarlo in rigidi schemi operativi, ma, al tempo stesso,

individuare le forme migliori e più efficaci per il raggiungimento dello scopo della norma.

In tale prospettiva sarebbe utile che all'interno degli uffici inquirenti si creassero apposite strutture per l'attuazione del coordinamento.



### 3. IL SETTORE CIVILE

*a) Il processo: la riforma del 2016 e l'influsso innovativo sulla Procura generale*

Il 2018 si presenta come l'anno in cui i molti fattori di mutamento che sono emersi nei tempi più recenti convergono nel definire in termini fortemente innovativi – fino a non molto tempo fa non tutti prevedibili – l'assieme delle attribuzioni che l'ordinamento affida alla Procura generale della Corte di cassazione, nell'ambito del diritto e del processo civile, tanto da consegnare a chi ne analizzi i tratti il disegno complessivo di un volto nuovo.

I fattori di questa novità sono diversi: legislativi, innanzitutto, ma anche di organizzazione, di auto-organizzazione, di capacità progettuale, di risposta concreta alle diverse esigenze che la giurisdizione di legittimità propone.

In questa sede, più che esporre un consuntivo dell'attività trascorsa, si vuole rappresentare il germe di un progetto, mediante un documento di programmazione e di proiezione per il futuro, per tracciare le linee a venire, dandone una informazione trasparente.

La Relazione del Primo Presidente della Corte analizza e dettaglia le cifre della situazione anche per il settore civile. I punti di vista della Procura generale in merito alla gravità della situazione e al suo evolvere sono stati ampiamente esplorati negli interventi degli ultimi anni, segnatamente dopo il 2015, anno in cui l'Assemblea generale della Corte (svoltasi il 25 giugno), in sintonia con le indicazioni di questo Ufficio, ha manifestato con nitida chiarezza la necessità di interventi volti alla semplificazione e allo snellimento del rito e del funzionamento complessivo del giudice di legittimità: impiego selettivo delle risorse, individuazione di moduli decisorii più "leggeri", attenzione al dato della sintesi e della chiarezza; interventi in parte realizzati sul piano legislativo (con il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e poi con il d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197) e in parte attuati in

via di prassi auto-organizzativa e dei quali si iniziano a registrare i primi effetti, sul piano della resa concreta.

*Nihil novi*, allora? Tutt'altro, in particolare per il punto di vista della Procura generale. L'agire combinato di molteplici elementi, consentiti dalle modifiche legislative ma anche dagli spazi che l'elasticità o la sinteticità delle norme processuali permette di colmare per via di interpretazione e di integrazione pratica, conduce oggi a una modalità di esercizio della funzione che appare fortemente diversa e innovativa rispetto al passato.

Si consideri che, fino alla metà del 2013 (quando il citato d.l. 21 giugno 2013, n. 69 ha abolito l'intervento obbligatorio del pubblico ministero nei giudizi trattati davanti alla Sez. VI civile, cui ha riguardo l'art. 376 c.p.c.), la Procura generale, per prescrizione legislativa, era chiamata a intervenire e concludere per tutti i ricorsi definiti dalla Corte, quale che ne fosse il rilievo e il livello nomofilattico. È chiaro che questa dimensione totalizzante della funzione poneva il problema della indispensabile diversificazione del contenuto di quell'intervento, specie in considerazione del rapporto tra le "forze in campo", ossia dell'organico dell'Ufficio (più che quello nominale, quello reale, costantemente in sofferenza), rispetto alla composizione della Corte, a fronte di un rapporto che in tempi recenti si colloca approssimativamente sul valore di 1 a 6 in totale, e che giunge al rapporto di circa 1 a 7 dalla metà del 2016, in virtù della prevista possibilità di destinazione ai collegi giudicanti di magistrati del Massimario della Corte (art. 115 Ord. giud., modificato dal d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197; oggi: 432 magistrati della Corte secondo il ruolo organico, peraltro senza neppure considerare i componenti "ausiliari", fino a cinquanta, reclutabili a tempo e assegnabili al Massimario in funzione dello smaltimento dei procedimenti presso la Sezione tributaria, ex art. 1, commi 962-963, della legge di bilancio del 27 dicembre 2017, n. 205; e di contro 74 magistrati della Procura generale. È dunque ugualmente chiaro che, in un simile quadro, nell'imprescindibile dovere di dare applicazione alla normativa sull'intervento obbligatorio nei giudizi civili, al pari di quelli penali

(art. 76 dell'Ord. giud.), la Procura generale abbia avvertito non da oggi la necessità, per la forza e sotto il peso dei numeri crescenti, di mettere in atto modalità empiriche di selezione, secondo scelte di ponderazione del singolo caso che tuttavia resta(va)no affidate in ultima analisi alla valutazione del singolo magistrato.

La dimensione cooperativa della Procura generale rispetto alla funzione più generale di uniformazione e di esatta applicazione della legge (art. 65 Ord. giud.) ne risultava, di conseguenza, parcellizzata e ostacolata nei fatti.

Il legislatore, di fronte a tutto ciò, non è stato fermo, nello scorcio dell'ultimo decennio. Dichiaratamente mosso anche da indicazioni degli stessi Uffici di legittimità e consapevole del carattere cruciale del funzionamento della giustizia civile nel contesto europeo, anche in termini di conseguenze sul PIL, esso ha approvato una nutrita serie di modifiche normative, mirate essenzialmente sul processo, che oggi definiscono un quadro generale articolato e concettualmente lontano rispetto allo schema in atto fino a un decennio fa. Si tratta di una moltitudine di interventi, sul processo in generale e su quello di cassazione in particolare, tutti univocamente orientati nel segno dell'accelerazione della risposta giudiziaria, i cui tempi costituiscono il problema endemico del sistema italiano, attraverso diversi strumenti di snellimento, di semplificazione, di sintesi: dal “quesito di diritto” *ex art. 366-bis c.p.c.*, introdotto nel 2006 ma poi – forse troppo sbrigativamente – eliminato tre anni dopo, alle regole di sottrazione espressiva e argomentativa nelle sentenze in generale (artt. 132, n. 4, c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c.); dal “filtro” in appello (artt. 348-*bis* e *ter* c.p.c.) al netto rafforzamento della funzione uniformatrice della giurisprudenza di legittimità, sia all'esterno, nel rapporto con i giudici di merito (mediante la valorizzazione del precedente conforme come tale, art. 360-*bis* c.p.c.) sia all'interno della stessa Corte, nel rapporto tra Sezioni Unite e sezioni semplici (art. 374, comma 3, c.p.c., introdotto nel 2006, con previsione poi significativamente replicata di recente anche nel settore penale, con l'art. 618, comma 1-*bis* c.p.p., posto dalla l. 23 giugno 2017, n.

103); dal breve e non produttivo esordio della “istanza di trattazione” (cd. istanza di prelievo) anche in Cassazione (art. 26 della l. 12 novembre 2011, n. 183), rapidamente abolita nel 2012, alla disciplina disincentivante imperniata sul regime del contributo unificato in caso di impugnazione dichiarata improcedibile o inammissibile o rigettata (l. 24 dicembre 2012, n. 228, con il nuovo comma 1-*quater* dell’art. 13 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115); fino alla riforma che si presenta come quella indubbiamente “centrale” e produttiva del maggiore cambiamento di scenario così per la Corte come per l’Ufficio requirente, nel contesto della rivisitazione del processo di cassazione, vale a dire la cd. cameralizzazione del rito (nuovo art. 380-*bis*.1 c.p.c., ex d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197) e, in concomitanza, la previsione del carattere oramai facoltativo, non più obbligatorio, dell’intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di cassazione quanto ai ricorsi che, per l’appunto, sono destinati alla trattazione in camera di consiglio.

Il sovrapporsi o succedersi delle appena ricordate riforme legislative, che taluno ha definito uno “sciame sismico” e altri annotatori hanno qualificato come legislazione “a docce scozzesi” sul processo civile, deve però arrestarsi. Non solo per una fisiologica esigenza di sedimentazione e applicazione nel tempo degli strumenti processuali, il cui continuo mutamento alimenta, anziché ridurre, il contenzioso, per le incertezze degli utenti e dei protagonisti della funzione, tanto più per l’insorgere di questioni intertemporali che impegnano la giurisdizione sui presupposti stessi dell’attività (quale sia la regola da applicare). Ma anche perché, più nella sostanza, l’assetto cui l’ordinamento è ora pervenuto attraverso quelle successive progressioni normative, per ciò che concerne la Corte di legittimità e con essa la Procura generale, appare oggi complessivamente idoneo, nel delineare un atteggiarsi delle rispettive funzioni, a consentire il ripristino della centralità della funzione uniformatrice e di indirizzo che è propria, non solo per legge processuale e di ordinamento, ma per previsione costituzionale, della Corte di cassazione. Di



questo assetto è necessario sondare e affinare le diverse utilità e possibilità innovative.

È legittimo discutere su taluni aspetti del sistema così delineato: tra tutti, si potrebbe individuare quello della effettiva opportunità e utilità di mantenere la “doppia” trattazione in camera di consiglio, presso la VI Sezione e presso le Sezioni ordinarie, una volta che il rito cd. non partecipato accomuna le due sedi, che è stata eliminata la modalità processuale della cd. ordinanza opinata, ossia la relazione già prevista dall’art. 380-*bis* c.p.c., ora sostituita da una ben più pragmatica e sintetica proposta “interna” di definizione (art. 380-*bis* c.p.c.), e che la funzione di spoglio e selezione, cruciale in un sistema congestionato dall’alluvione dei processi, è suscettibile di essere riunificata in capo agli uffici sezionali *ad hoc* istituiti dalla Corte nel corso del 2016 con propri decreti di organizzazione (nn. 78 e 102), secondo uno schema di valutazione (“elevata valenza nomofilattica”, difficoltà “elevata”, “media” o “bassa”) che a ben vedere in qualche modo replica, nella assegnazione del valore ponderale per ciascun giudizio, la quadripartizione strutturale della Corte, intersecando sede e modo decisorio (Sezioni Unite; Sezioni ordinarie in udienza o in adunanza camerale “non partecipata”, VI Sezione); e si potrebbe quindi ripensare in prospettiva, in termini di razionalità complessiva, la stessa ripartizione in chiave di intervento del pubblico ministero, escluso dinanzi alla VI Sezione (che trattiene circa un terzo del carico globale) e invece possibile dinanzi alle Sezioni ordinarie, benché talvolta il distinguo tra le due opzioni decisorie appaia in concreto evanescente, specie se si considera che la Sezione-filtro (VI) trattiene e definisce talvolta casi che, per la materia, non risultano di minore impegno o rilievo rispetto a quelli destinati alla camera di consiglio della Sezione semplice (si pensi a taluni aspetti del diritto della famiglia).

Ma allo stato il complessivo funzionamento del modello vigente merita globalmente adesione e applicazione cooperativa, anche in quanto consente, al giudice come al requirente di legittimità, di modulare le scelte. Al fondo, questo sistema poggia concettualmente sulla nota distinzione concettuale tra *ius*

*constitutionis* e *ius litigatoris*, focalizzando l'attenzione e la centralità della funzione sul primo. Pur abdicando, sempre allo stato, all'idea di una rivisitazione del precetto costituzionale dell'art. 111 o del suo svolgimento sul piano della legislazione ordinaria, tuttavia la recente riforma salda le modifiche sul rito con la tipologia di decisione, secondo la coppia di associazioni funzionali: udienza-sentenza e adunanza-ordinanza, in quest'ultimo caso dando continuità e sviluppo alla già tracciata semplificazione della forma del provvedimento che chiude il processo, impostato sulla semplificazione, come stabilito già in un decreto organizzativo sulla motivazione cd. semplificata del 22 marzo 2011, poi sviluppato da altro provvedimento del 14 settembre 2016.

*b) Regole del processo e organizzazione: un nuovo modello per le attribuzioni della Procura generale nella materia civile. L'istituzione dell'Ufficio per lo spoglio sezionale ricorsi*

In questo contesto e nella direzione intrapresa dalla legislazione, la Procura generale sta mettendo in moto le proprie forze e competenze, nelle aree più sensibili del diritto e del processo civile. Individuando gli ambiti maggiormente meritevoli di tutela; ricercando criteri trasparenti di selezione dei casi; operando collegamenti non occasionali con le componenti indispensabili del giudizio, l'avvocatura e la dottrina, ma anche con le realtà della società civile, attraverso l'impulso alla proposizione di principi con lo strumento dell'art. 363 c.p.c.; creando circuiti di informazione con le realtà giudiziarie territoriali, con gli uffici di merito, atti non solo a portare ad emersione temi non esplorati ma di rilevanza generale, ma anche a fornire alla giurisdizione di merito una previsione plausibile con cui confrontare la propria attività di volta in volta; estraendo dalla stessa attività quotidiana nel processo di legittimità gli spunti per una riflessione su tematiche sensibili, da riversare in conseguenti iniziative propositive; in tutti questi modi, l'Ufficio sta svolgendo i propri compiti secondo l'idea della concretizzazione effettiva di quella qualificazione di tutore dell'interesse pubblico, che storicamente è stata affidata

all'organo requirente e segnatamente a quello costituito presso la Corte (artt. 73-76 Ord. giud.), per così dire innalzando l'asticella della selettività della propria attività, in una variazione qualitativamente marcata sul tema di sempre, la "nomofilachia".

La progressiva attuazione della riforma ha comportato in tempi rapidi l'adozione da parte della Corte del modello fisiologico della trattazione dei processi in camera di consiglio.

La rilevazione statistica conferma questa sopravvenuta centralità – quantitativa – del rito camerale.

I dati numerici (v. in dettaglio *infra*, cap. 7, par. c) rivelano infatti l'attestarsi dei processi decisi in camera di consiglio *ex art. 380-bis. 1 c.p.c.*, intorno al doppio di quelli decisi in udienza.

Tale rovesciamento del modulo operativo della Corte ha implicato per la Procura generale la necessità di un adeguamento organizzativo, capace di selezionare e razionalizzare in base a criteri comuni e condivisi l'intervento dei magistrati dell'Ufficio e di valorizzare conseguentemente il compito di dare impulso al ruolo nomofilattico della Corte.

Dopo una breve fase iniziale, in cui si è sperimentata l'autonomia dei singoli nell'apprezzare e individuare le occasioni e i profili – il se e il come – del proprio specifico intervento, autonomia temperata peraltro da un programma di specializzazione realizzato con la previsione organizzativa di due abbinamenti sezionali per ciascun magistrato, si è operata una prima immediata scelta di indirizzo sui contenuti, attraverso l'elaborazione, con appositi ordini di servizio, di direttive e linee-guida predisposte dagli Avvocati generali, con la formazione di una "griglia" di massima indicativa dei casi in cui la formulazione di conclusioni scritte, secondo la previsione della citata norma processuale, appare giuridicamente opportuna: sussistenza di questioni preliminari di rito, rilevanza sociale/economica del caso specifico, utilità della conferma di un orientamento a fronte di indirizzi non pienamente omogenei, possibilità di promovimento di una pregiudiziale costituzionale o eurounitaria; con la ulteriore possibilità, in relazione al grado di

complessità o di novità del tema, di chiedere il “transito” dalla sede camerale alla pubblica udienza, come è certamente consentito dalla disciplina di legge ed è oramai messo in pratica, in più casi, da parte della Corte.

L’Ufficio ha poi avvertito più pressantemente l’indispensabile esigenza di procedere a costituire moduli di pre-selezione più appropriati, in funzione degli interessi operativi e delle ragioni di uniformità e chiarezza che si sono ricordate più sopra.

Da ciò ha preso le mosse, dopo la descritta prima fase, caratterizzata dalla citata predisposizione di direttive e linee-guida generali per la selezione dei procedimenti, la costituzione, nel settembre del 2018, dell’Ufficio per lo spoglio e la selezione preventiva dei ricorsi civili spediti in adunanza camerale.

Al gruppo di lavoro così formato, composto da magistrati designati a rotazione in rapporto alle competenze specifiche, è assegnato il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale, individuando quelli nei quali, alla stregua delle linee di indirizzo già tracciate e di quelle ulteriormente in fase di aggiornamento e revisione, l’intervento e la conclusione – sintetica o analitica; con richiesta di trattazione in pubblica udienza o con conclusione diretta sul merito – dell’Ufficio è reputata opportuna, secondo una pre-valutazione non vincolante perché suscettibile di riconsiderazione in sede di approfondimento da parte del magistrato designato per il procedimento. Contemporaneo a tale assetto, poi, è il mutato schema di designazione dei sostituti: il sistema così impostato permette infatti di affidare la requisitoria a taluno dei magistrati che, per competenze pregresse e specializzazione professionale, è idoneo in tal senso. Si spezza, quindi, la correlazione meccanica tra sostituto e adunanza nel suo intero, perché le conclusioni (scritte) possono intersecare diversi magistrati e impegnare diverse forze, rendendo più efficace l’apporto dell’Ufficio, consentendo l’assegnazione di filoni tematici, impegnando anche più magistrati, se necessario, su temi “trasversali” o di interesse eccedente la materia sezionale.

In pari tempo, non è privo di rilievo il dato “in negativo”: e a tale scopo è stato adottato un provvedimento di organizzazione che definisce altresì le categorie dei casi e delle ragioni che indirizzano per la mancata redazione della conclusione scritta, anche al fine di elaborazione statistica del dato.

*c) L'interpretazione evolutiva della nozione di intervento del pubblico ministero di legittimità. Forme e contenuti. L'intervento nelle udienze pubbliche e nelle adunanze camerali. La richiesta di enunciazione del principio di diritto*

In questo primo biennio di sperimentazione, è poi maturata e si è consolidata la convinzione della necessità di operare una ulteriore selezione per così dire interna alle sedi di trattazione (udienza/adunanza), nel senso di una articolazione più ampia delle conclusioni, tale da riflettere in certa misura la curva di complessità crescente che è sottesa al nuovo modello complessivo del rito. Si è quindi individuata una graduazione della portata e del verso dell'intervento dell'Ufficio, sia nell'adunanza – in cui, accanto alla formulazione più tradizionale dell'argomentazione sillogistica e con funzione eminentemente persuasiva si associa una sintetica richiesta di udienza pubblica *tout court*, là dove ciò risulti sufficiente sulla scorta dell'apprezzamento del caso e degli inerenti precedenti (ad esempio, con un mero richiamo numerico a un indirizzo non uniforme o contrastato) – sia nell'udienza pubblica – in cui la modalità di trattazione, tradizionalmente orale, non preclude forme diverse, ossia la produzione di conclusioni e argomentazioni per iscritto, come non impedisce di articolare secondo livelli di impegno e approfondimento diversificati la stessa requisitoria svolta nell'udienza, in funzione della variabile del “tono” del processo e con una prospettiva di definizione che non necessariamente involge l'intera gamma delle questioni poste, ma focalizza, in maniera autonoma, l'attenzione su uno – o più – temi che l'Ufficio reputa, autonomamente, di rilievo nomofilattico.

Ancora, un rilevante mutamento, riguardato con le lenti dell'Ufficio chiamato a proporre conclusioni e argomenti da sottoporre alla riflessione ultima del collegio di

legittimità, è quello costituito dalla opzione per la forma scritta nella sede che per definizione è preposta alla trattazione orale, l'udienza.

Non si tratta di un paradosso, né tanto meno di una abdicazione alla sinteticità o alla efficacia di persuasione che l'esposizione verbale normalmente offre alle parti e al giudice.

Si tratta invece di una linea, emersa dalla prassi, foriera di sviluppi fecondi e di interesse generale.

In via di prassi, appunto, in giudizi in cui l'Ufficio ha considerato utile e opportuno esercitare la facoltà in tal senso, la Corte ha manifestato concordia: essa ha così ammesso, nel corso dell'anno 2018, il deposito preventivo – entro il termine di cui all'art. 378 c.p.c., non oltre cinque giorni liberi prima dell'udienza – di documenti in forma di “memorie” dell'Ufficio, aventi ad oggetto l'esposizione da parte del rappresentante della Procura generale degli argomenti sviluppati a conforto delle conclusioni poi rese nell'udienza pubblica.

Al fine di ottenere l'acquisizione di tali scritti, si è sostenuto che la formulazione lessicale degli artt. 379, comma 2 (secondo cui il pubblico ministero “espone oralmente le sue conclusioni motivate”) e 378 c.p.c. (che disciplina il deposito delle “memorie di parte” e, quindi, non sembrerebbe letteralmente riferibile al pubblico ministero, che parte del processo non è), non ne impedisce un'esegesi costituzionalmente orientata, in applicazione e nell'osservanza di tale fondamentale canone ermeneutico, nei termini in cui è stato conformato dalla giurisprudenza costituzionale, icasticamente esplicitati dalla sentenza n. 356 del 14 ottobre 1996, secondo cui “in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”.

La praticabilità di siffatta interpretazione, che conduce a ritenere ammissibile il deposito di memorie scritte entro i cinque giorni che precedono la trattazione in pubblica udienza, è d'altronde sorretta dalla stessa finalità dell'intervento del

pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità e dalla funzione attribuita alla Corte di cassazione.

Il rafforzato rilievo, impresso dal legislatore di oggi, alla funzione nomofilattica esalta l'imprescindibilità e l'importanza dei compiti attribuiti nel giudizio civile all'Ufficio della Procura generale presso la Corte di cassazione e conduce ad ammettere, indipendentemente dal mero dato testuale, che il contributo che questi è chiamato a fornire venga reso con le modalità più congrue e opportune, in coerenza con i principi di efficacia ed efficienza che devono improntare anche il processo, naturalmente nel rispetto del diritto di difesa.

Infine, è degno di rilievo, sempre nella esplorazione e nell'analisi di una nuova definizione della figura del pubblico ministero di legittimità che si è andata modificando nel recente periodo, il dato della veicolazione, all'interno dei singoli giudizi, di apporti conoscitivi e di elaborazione che non attengono strettamente alla materia e al perimetro giurisprudenziale e teorico del singolo caso, ma si avvalgono di acquisizioni diverse, raggiunte anche attraverso modalità conoscitive che impegnano competenze e funzioni ulteriori rispetto alla pura e semplice analisi giuridica e allo studio del singolo ricorso. Le intersezioni sempre più frequenti tra ambiti materiali differenziati – si pensi, solo per un esempio, alle correlazioni tra disciplina dei diritti reali e di obbligazione rispetto alla normativa sulle misure ablativo patrimoniali regolate dalla legislazione di prevenzione antimafia – e il notorio atteggiarsi del diritto applicabile secondo schemi multilivello – tra diritto eurounitario, prescrizioni costituzionali e convenzionali EDU, fonti regionali – offrono all'Ufficio la ragione di sfruttare appieno i percorsi e i canali informativi che ad esso fanno capo, senza predeterminazioni rigide e con l'agilità della possibile utilizzazione dei patrimoni conoscitivi costituitisi in vari settori: dalla materia penale, ad esempio, dove ve ne sia necessità; alla congerie di elementi di valutazione che sono offerti dalle realtà territoriali, anche attraverso i percorsi di raccolta e sviluppo delle istanze *ex art. 363 c.p.c.*, realtà che sovente non pervengono alla conoscenza della Corte, almeno dove non vi sia una impugnazione

*ad hoc*; alla stessa competenza in tema di coordinamento *ex art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106*, che talvolta intreccia problemi interdisciplinari non limitati allo stretto territorio del processo penale; fino, naturalmente, alle attribuzioni e alle attività svolte in campo sovranazionale e internazionale.

In definitiva il complesso delle norme processuali – come già da questo Ufficio sostenuto anche in contributi scientifici – consente di ritagliare al Procuratore generale una figura non lontana da quella che in ambito sovranazionale è riservata all’Avvocato generale, il cui intervento è previsto allo scopo di “presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che [...] richiedono il [suo] intervento” (art. 252, comma 2, TFUE): l’Avvocato generale essenzialmente ha il ruolo di assistere la Corte di Giustizia nell’adempimento della sua missione, di garantire il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione del Trattato, arricchendo la dialettica e il dibattito processuale, in vista della retta applicazione della legge, ponendo in rilievo le ragioni di interesse generale che militano in favore di una determinata soluzione, al fine di realizzare quel corretto bilanciamento di interessi che sempre si impone nell’esegesi e nella applicazione delle norme.

A somiglianza di questo modello, come inteso e regolato nel diritto sovranazionale, e valorizzando sul piano del sistema non soltanto la specifica attribuzione di cui all’art. 363 c.p.c., sarà possibile sempre più valorizzare la facoltà del Procuratore generale di focalizzare la propria attenzione non tanto sull’esito dello specifico ricorso, nel senso del suo accoglimento ovvero del rigetto per ciascuno dei motivi che formano oggetto dell’impugnazione, ma piuttosto sulla questione giuridica rilevante, così da orientare l’argomentazione su questo versante e di conseguenza limitare le conclusioni alla soluzione giuridica della medesima questione, per chiedere alla Corte l’enunciazione del “principio di diritto”.



## 4. IL SETTORE DISCIPLINARE

*a) Considerazioni generali: i doveri del magistrato; ratio e finalità della responsabilità disciplinare*

Nell'ambito dei compiti istituzionali della Procura generale il controllo disciplinare sui magistrati occupa una posizione di peculiare rilievo e centralità all'interno del dibattito sulla giustizia, per molteplici, note e ampiamente indagate ragioni, che hanno accresciuto, a dismisura, le aspettative riposte su di esso, anche a cagione di ricostruzioni non sempre corrette in ordine alla finalità e ai presupposti dello stesso.

Si impone dunque di premettere e ricordare che nel vigente sistema della responsabilità disciplinare, definito dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, sono sanzionabili esclusivamente le condotte configurate come illecite dal legislatore e, conseguentemente, va mantenuta ben ferma la distinzione tra professionalità, deontologia e responsabilità, efficacemente rappresentata dalla loro raffigurazione come altrettanti cerchi di diversa ampiezza.

Al cerchio più esterno corrisponde la professionalità, che condensa l'insieme di regole preordinate a garantire il "saper fare" il magistrato; al secondo (in larga misura sovrapponibile al primo) corrisponde la deontologia, che include il complesso delle regole etiche concernenti il "saper essere" magistrato, ispirate all'attuazione dei valori morali e dei principi fondamentali che si impongono agli appartenenti all'ordine giudiziario; al terzo corrisponde infine la dimensione della responsabilità, che va distinta nelle due figure della responsabilità disciplinare e civile le quali, a loro volta, operano su piani e a fini in larga misura non coincidenti.

La responsabilità civile è, infatti, preordinata a garantire il diritto al risarcimento del danno subito dal cittadino per effetto dell'esercizio non corretto della funzione statutale di giurisdizione. Alla responsabilità disciplinare sono invece riconducibili le regole di condotta presidiate dalle norme primarie che, diversamente da quanto accade per quella omologa prevista in altri ambiti, non mirano a garantire la

coerenza dell'ordine giudiziario, né tutelano soltanto i valori propri di quest'ultimo e neppure esprimono un interesse autocorrettivo dello stesso. La finalità della responsabilità disciplinare e il relativo procedimento – ha affermato la Corte costituzionale – consiste infatti “nell'assicurazione del regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, vale a dire una funzione che gode in Costituzione di una speciale garanzia di indipendenza e di autonomia”, la quale giustifica la strutturazione del procedimento secondo un modulo giurisdizionale, allo scopo della più rigorosa tutela dei beni costituzionalmente protetti (sentenza n. 289 del 4 giugno 1992) e con una regolamentazione particolare che riflette il *proprium* dell'ordine giudiziario (sentenza n. 119 del 3 aprile 1995). La responsabilità disciplinare è dunque preordinata alla tutela dell'ordinamento giuridico generale, perché la violazione della regola che essa sanziona lede l'interesse della generalità dei consociati.

I differenti contenuti dei doveri che si impongono ai magistrati e le diverse conseguenze della violazione degli stessi costituiscono condizioni ineludibili per la corretta identificazione della finalità del sistema disciplinare e dell'efficacia dell'azione svolta dagli organi titolari della relativa giurisdizione. Occorre dunque porre in chiaro che la responsabilità disciplinare: non costituisce il presidio (comunque, non lo è in modo diretto e immediato) dei diritti dei cittadini oggetto di un dato processo, né è preordinata alla correttezza ed esattezza giuridica delle decisioni, affidate ai meccanismi previsti dalla legge processuale; non è strumento di controllo e verifica della professionalità dei magistrati, demandata alla preordinazione di congrui meccanismi funzionali a detto scopo e all'azione degli organi di amministrazione della giurisdizione, cui compete altresì il controllo dell'osservanza delle regole deontologiche (nei casi in cui la loro violazione non integra uno degli illeciti tipizzati), con il concorso, in senso lato, dell'Associazione nazionale magistrati che, per Statuto (artt. 9, 10 e 11), può biasimare, non solo con meri comunicati stampa o dichiarazioni del suo presidente, le condotte connotate da disvalore etico.

Il piano sul quale occorre primariamente agire, e con efficacia, allo scopo di garantire il corretto esercizio della funzione giurisdizionale, rafforzando la fiducia dei cittadini e rendendo credibile il potere giudiziario, è dunque anzitutto quello degli strumenti della formazione e della verifica della professionalità del magistrato. Conseguentemente, agli organi cui spetta la giurisdizione disciplinare compete la finalità di accertare e sanzionare le condotte illecite, quali tipizzate dal legislatore, non potendo essi essere gravati di compiti ulteriori, che è quanto invece, non di rado, sembra pretendersi, anche da parte dei *mass media*, con il risultato di ingenerare equivoci nell'apprezzamento della funzionalità del sistema e di alimentare nei cittadini ingiustificate aspettative sul sistema della responsabilità disciplinare.

*b) L'organizzazione del Servizio disciplinare*

La complessità dell'attività di controllo disciplinare sui magistrati rende opportuno sintetizzare le modalità di organizzazione del Servizio disciplinare, anche per agevolarne la conoscenza, tenuto conto che costituiscono frutto di scelte demandate dalla legge ad atti interni del Procuratore generale.

Lo svolgimento di detto controllo si articola in due fasi. La prima fase, c.d. "predisciplinare", comprende l'attività di esame e valutazione degli esposti, denunce e segnalazioni di condotte di possibile rilevanza disciplinare e può chiudersi con la definizione mediante motivato decreto di archiviazione, ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, ovvero con l'esercizio dell'azione. La seconda fase, propriamente "disciplinare", avviata dall'esercizio della relativa azione da parte del Procuratore generale della Corte di cassazione o del Ministro della giustizia, consiste nello svolgimento dell'attività di indagine diretta ad accertare e verificare gli elementi costitutivi degli illeciti ipotizzati con l'incolpazione, e può chiudersi con la richiesta alla Sezione disciplinare della declaratoria di non luogo a procedere, ovvero con la richiesta al Presidente di quest'ultima di fissazione dell'udienza di discussione orale.

Il dato statistico, di seguito indicato, dà contezza del numero peculiarmente elevato delle segnalazioni di condotte di ipotetica rilevanza disciplinare che, da un canto, costituisce sintomo di un'insoddisfazione per la qualità (e tempestività) della risposta di giustizia, dall'altro, è frutto anche dell'erronea concezione sopra richiamata in ordine a *ratio* e finalità della responsabilità disciplinare. È questa infatti che assai spesso induce nei cittadini l'inesatto convincimento dell'esposto disciplinare come una sorta di "impugnazione straordinaria", preordinata ad ottenere il riesame della vicenda processuale, causa della proliferazione delle segnalazioni. Fermo tale rilievo, occorre comunque sottolineare che la valutazione della congruità del sistema disciplinare va operata ponendo in chiaro che la definizione del procedimento con decreto di archiviazione implica comunque l'avvenuto esercizio del potere di verifica delle condotte segnalate e l'espletamento di accertamenti che, nell'ambito dei confini della fase c.d. predisciplinare, comportano attenti controlli delle stesse. L'elevato numero di archiviazioni è dunque frutto dell'accennato equivoco in ordine alla finalità della responsabilità disciplinare, poiché assai spesso gli esposti propongono doglianze che, in larga misura, denunciano violazioni deontologiche e/o cadute della professionalità non riconducibili ad alcuna delle fattispecie di illecito tipizzate. Peraltro, la considerazione che gli esposti sono quasi sempre indirizzati anche al Consiglio superiore della magistratura e ai capi degli uffici riduce (se pure non elimina) la rilevanza della questione concernente l'opportunità e la possibilità di prevedere, nel caso di archiviazione in sede predisciplinare, un flusso di informazioni verso gli organi di amministrazione della giurisdizione.

La complessità dell'attività richiesta nelle due differenti fasi in cui si articola il controllo disciplinare, implementata dall'elevato numero degli esposti e dal dovere della più attenta valutazione di ognuno di essi, ha suggerito di organizzare il Servizio disciplinare e di regolamentare l'attività dallo stesso svolta con modalità descritte nei criteri organizzativi e di recente ulteriormente esplicitate in apposite "linee-guida dell'organizzazione e dell'attività del servizio disciplinare" (ordine di

servizio n. 1 del 7 gennaio 2019). Rinviano, per ragioni di sintesi, a tali atti per l'illustrazione in dettaglio di detti profili, è qui sufficiente ricordare che il detto Servizio è articolato in due diversi gruppi di lavoro, allo scopo di assicurare una congrua, ma anche tempestiva, attività di verifica delle segnalazioni di condotte di rilevanza disciplinare, nel convincimento che la prontezza dell'intervento è condizione essenziale per la tutela degli interessi coinvolti dalle vicende di possibile rilievo disciplinare.

La formazione di una consistente giurisprudenza c.d. predisciplinare ha suggerito di implementare l'attività di redazione delle massime dei provvedimenti di archiviazione (inaugurata nel 2015), al fine di garantire la conoscibilità e l'agevole reperimento degli orientamenti dell'Ufficio, nonché il costante e continuo confronto sugli stessi tra tutti i magistrati addetti al servizio.

### *c) L'attività della Procura generale*

Volgendo l'attenzione all'attività della Procura generale nell'anno appena decorso, occorre dare conto delle principali novità intervenute, esaminando separatamente quelle che hanno riguardato la fase predisciplinare e quella disciplinare.

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

Con riguardo ai profili procedurali, va anzitutto rilevato che, con ordine di servizio n. 39 del 9 novembre 2018, sono state stabilite le direttive concernenti le modalità di inoltro all'ufficio delle segnalazioni disciplinari, di cui è stata garantita conoscenza e conoscibilità, mediante l'inserimento nel sito *web* della Procura generale.

Va poi osservato che tra le questioni più spesso affrontate vi è quella concernente la natura del procedimento (se amministrativa o giurisdizionale), sulla quale sono stati espressi orientamenti divergenti dalle Sezioni Unite civili (in particolare, dalle sentenze del 27 ottobre 2009, n. 26809 e del 5 luglio 2011, n.

14664) che, tuttavia, benché rilevante, non incide sull'identificazione della disciplina regolatrice dello stesso, poiché, come precisato nelle richiamate linee-guida, essa deve ritenersi integralmente stabilita dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, con norme derogatorie di quelle generali concernenti il procedimento amministrativo.

Un'altra questione sovente riproposta è quella della conoscibilità degli atti di tale fase da parte di una ampia gamma di soggetti (istituzioni, organi, cittadini), risolta dall'Ufficio della Procura generale (con molti provvedimenti, ma anche con le richiamate linee-guida) nel senso della riservatezza. La questione peraltro risulta sottoposta al giudice amministrativo e, inoltre, il Procuratore generale ha segnalato al Vice Presidente di Consiglio superiore della magistratura, l'opportunità di un'eventuale regolamentazione da parte del Consiglio che tenga conto della natura del procedimento disciplinare.

Tra le tematiche di carattere sostanziale più spesso affrontate nell'anno ora trascorso, non diversamente da quanto accaduto in passato, va ricordata quella dell'errore giudiziario, latamente inteso, e ciò, non implausibilmente, proprio a causa degli accennati equivoci in ordine ai presupposti e alla finalità della responsabilità disciplinare. È dunque imprescindibile riaffermare con chiarezza (anche oltre la ristretta cerchia degli addetti ai lavori): la richiamata differenza in ordine al fondamento della responsabilità disciplinare e di quella civile; la diversità (con particolare riguardo alle fattispecie dell'art. 2, comma 1, lettere *g*, *h*, *m*, *ff*, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109) della patologia disciplinare rispetto alle carenze di professionalità e alle violazioni deontologiche, poiché oggetto del sindacato demandato all'Ufficio non è la correttezza in sé del provvedimento, bensì la condotta del magistrato che lo ha adottato e, quindi, l'impegno intellettuale e morale e la dedizione alla funzione, con l'ulteriore conseguenza che la notizia oggetto dell'esposto non può consistere ed esaurirsi in una sollecitazione da parte dell'esponente al controllo e al riesame delle proprie tesi al di fuori dell'ordinaria sede processuale.

Per gli illeciti disciplinari riconducibili in senso ampio alle violazioni di legge, con riguardo alla disciplina stabilita dalla l. 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile, in più provvedimenti pronunciati ex art. 16, comma 5-bis, d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, non opposti dal Ministro della giustizia, è stato in passato costantemente escluso che la comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità dell'azione di responsabilità civile, ovvero (qualora questa fosse mancata) la pronuncia di sentenza di primo grado di condanna dello Stato, comportasse che, per ciò solo, dovesse essere iniziata l'azione disciplinare entro il termine di due mesi dalla ricezione della comunicazione. Nel decorso anno è stato ritenuto che detta conclusione conserva validità anche dopo la novellazione realizzata con la l. 27 febbraio 2015, n. 18, poiché, in estrema sintesi, l'art. 9 della l. 13 aprile 1988, n. 117, come modificato nel 2015, non ha derogato al principio di tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari stabilito dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, né ha introdotto – per alcune fattispecie – una sorta di illecito disciplinare “processuale” atipico, consistente nella mera pendenza di una controversia di danno introdotta dal privato verso lo Stato. La condotta del magistrato che abbia dato luogo ad una ipotesi risarcitoria in sede civile non integra dunque di per sé sola un illecito disciplinare, non coincidendo sempre e necessariamente le ipotesi di responsabilità civile e disciplinare e non essendo stato posto in discussione dal legislatore del 2015 il principio di autonomia del procedimento disciplinare anche rispetto al giudizio civile, come rispetto al giudizio penale (art. 20 del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109).

La questione dell'interferenza tra i diritti generali di libertà e di espressione del proprio pensiero spettanti al magistrato e il possibile pregiudizio per l'apparenza di imparzialità, è stata risolta, nella fase predisciplinare, dando applicazione ai principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, avendo riguardo alle ragioni e ai modi della dichiarazione, al fine di accertare l'eventuale lesione del valore dell'imparzialità, ovvero dei diritti delle

parti processuali, fermo il richiamo alla rilevanza delle dichiarazioni sui differenti piani della violazione deontologica, oppure delle valutazioni di professionalità.

Particolare attenzione è stata prestata all'ammissibilità (prevista dall'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109) del decreto di archiviazione anche quando si accerta che il "fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-*bis*" di tale atto normativo. Si tratta di una norma di pregnante rilievo, che richiede prudente applicazione, anche alla luce dell'arresto con cui le Sezioni Unite civili nel 2017 (sentenza n. 29914 del 13 dicembre 2017), rimeditando un precedente orientamento, hanno ritenuto ammissibile l'impugnazione da parte del magistrato della sentenza che esclude l'addebito in applicazione di detto art. 3-*bis*. Si impone dunque di ricordare che l'applicabilità di tale norma nella fase predisciplinare, per come regolamentata, comporta che l'accertamento contenuto nel decreto di archiviazione non è assistito dall'efficacia del giudicato e non può neanche produrre effetti in altri ambiti (relativi, tra gli altri, alle valutazioni di professionalità e al conferimento degli uffici direttivi), nei quali può e deve costituire oggetto di verifica e valutazione nel rispetto del principio del contraddittorio.

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

La considerazione che è ormai trascorso più di un decennio dall'entrata in vigore del nuovo sistema disciplinare dei magistrati introdotto con il d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 dà ragione del fatto che molte delle questioni di carattere processuale poste dallo stesso sono state risolte dalla giurisprudenza disciplinare e delle Sezioni Unite civili.

D'altro canto, delle questioni concernenti la fase disciplinare e degli orientamenti sulle stesse espressi dalla Procura generale può aversi conoscenza attraverso la lettura delle sentenze della Sezione disciplinare e delle Sezioni Unite, con la conseguenza che non appare necessario procedere ad una ricognizione degli stessi in questa sede.



È tuttavia opportuno, tenuto conto della finalità del presente intervento, fare cenno a due questioni ancora dibattute nel corso dell'anno 2018, stante la loro pregnante rilevanza.

La prima consegue alla previsione della doppia titolarità dell'azione disciplinare – in capo al Ministro della giustizia e al Procuratore generale – e all'autonomia delle due iniziative, nella conferma tuttavia della “esclusiva” attribuzione al Procuratore generale, dopo il promovimento dell'azione disciplinare da parte di uno dei due titolari, del potere di svolgere le indagini e di partecipare all'udienza di discussione come pubblico ministero. Relativamente a tale ultimo profilo si è ritenuto che, fissata l'udienza di discussione, anche se ciò avvenga a seguito del difforme indirizzo espresso dal Ministro della giustizia (all'esito della pronuncia di decreto di archiviazione, ovvero della formulazione di richiesta di non luogo a procedere), in questa può svolgere attività processuale esclusivamente il Procuratore generale e che solo a questi compete lo svolgimento della relativa attività, anche mediante il deposito di memorie. Nondimeno, l'Ufficio ha ritenuto opportuno e doveroso far presente ai competenti organi del Ministero della giustizia che – nell'osservanza del canone di leale collaborazione che ha costantemente ispirato e che sempre deve improntare i rapporti tra i titolari del potere di esercizio dell'azione disciplinare – avrà cura di prestare massima attenzione alle prospettazioni formulate dal Ministro della giustizia, anche in vista della proposizione di istanze istruttorie nella sede processuale.

Una seconda questione di perdurante attualità è quella dei presupposti e dei casi della sospensione del procedimento disciplinare in caso e in riferimento a fatti oggetto di un procedimento penale. Il superamento della regola c.d. della primazia del processo penale stabilita dall'art. 3 dell'abrogato codice di rito penale, richiamato dal previgente art. 28, comma 2, del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, ha imposto la rimeditazione dell'orientamento della giurisprudenza disciplinare e delle Sezioni Unite che, in passato, aveva ritenuto sussistente la pregiudizialità non soltanto nel caso di identità dei fatti oggetto dei rispettivi giudizi, ma ogni qualvolta

essi si inserissero nel contesto di una medesima vicenda storica. Il mutamento di prospettiva realizzato con il vigente codice di procedura penale e la tendenziale autonomia del procedimento disciplinare dal processo penale (evincibile dal combinato disposto degli artt. 15, comma 8, lettera *a* e 20, commi 2 e 3, del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109) richiamano peraltro l'attenzione sull'esigenza di realizzare un ragionevole bilanciamento dei molteplici interessi in gioco. Sembra infatti imprescindibile, da un canto, tenere ferma l'autonomia del giudizio disciplinare rispetto a quello penale, avendo essi un diverso fondamento teorico e dovendo l'organo disciplinare poter valutare i fatti autonomamente, garantendo altresì la tempestività dell'intervento disciplinare; dall'altro, non ignorare le esigenze di garanzia dell'incolpato, di tutela dei valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura coinvolti dal procedimento disciplinare, nonché evitare possibili contraddittorietà di pronunce. Il bilanciamento tra tali diversi e non collimanti fattori dovrebbe indurre a ritenere sussistenti i presupposti della pregiudizialità in tutti i casi di comune riferibilità dei fatti oggetto dei due procedimenti ad una medesima vicenda storica e di possibile interferenza nell'accertamento degli stessi, sia pure rigorosamente interpretando quest'ultima, ferma la negazione della pregiudizialità quando la diversa qualificazione e valutazione di fatti e condotte sia stata fatta *ab initio* dai titolari dell'azione disciplinare, attraverso la contestazione di autonomi illeciti, funzionali o extrafunzionali.

Con riguardo alle tematiche di carattere sostanziale, tenuto conto della richiamata conoscibilità degli orientamenti della Procura generale attraverso la lettura delle sentenze della Sezione disciplinare e delle Sezioni Unite, sembra opportuno limitarsi a porre l'attenzione su uno degli illeciti disciplinari che, in passato, più hanno costituito oggetto di dibattito (per il numero di azioni esercitate e in quanto si colloca sulla linea di confine tra fisiologia e patologia delle condotte del magistrato), e cioè quello previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. 23

febbraio 2006, n. 109, che sanziona, nei casi previsti da detta disposizione, il ritardo nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali.

L'orientamento delle Sezioni Unite si è ormai stabilizzato nel senso di escludere rigidi automatismi nella valutazione della condotta, anche con riguardo al limite temporale dell'anno (in precedenza ritenuto indicativo, di per sé, oltre che della gravità, della ingiustificabilità della condotta medesima) identificando con precisione le circostanze che, eventualmente, rendono giustificabile il ritardo. I principi enunciati da detto orientamento fugano la preoccupazione che detto illecito possa non ragionevolmente rendere il magistrato responsabile di disfunzioni che sono in realtà di sistema e di carichi di lavoro assai spesso oggettivamente esorbitanti, a causa della smisurata proliferazione dei giudizi. Nondimeno, occorre anche dare corretta applicazione ai principi enunciati dalle Sezioni Unite, tenendo cioè conto che, quanto più grave è il ritardo, tanto più seria, specifica, rigorosa e pregnante deve essere la relativa giustificazione, necessariamente comprensiva della prova che in tutto il lasso di tempo interessato non sarebbero stati possibili diversi comportamenti di organizzazione e impostazione del lavoro o comunque essi non avrebbero potuto in alcun modo, se non evitare il grave ritardo, almeno ridurne l'abnorme dilatazione.

Va, infine, rilevato che un settore su cui, negli ultimi anni, si è polarizzata l'attenzione della Procura generale, in assonanza con il Ministero, è quello dei rapporti tra magistrati e ausiliari della giustizia, specie in ambienti particolarmente esposti per l'entità degli interessi in gioco, quali quelli deputati alla trattazione delle procedure fallimentari e delle misure di prevenzione patrimoniale.

Nel corso del 2018 sono stati definiti dalla Sezione disciplinare diversi procedimenti relativi alla vicenda della gestione della Sezione misure di prevenzione del Tribunale di Palermo, molto complessi, che hanno impegnato la Procura generale nel corso di una istruttoria particolarmente articolata. Al di là delle delicate questioni di diritto affrontate, la vicenda ha evidenziato come lo strumento disciplinare, che notoriamente interviene nei casi di accertata patologia, è

necessario ma non sufficiente, occorrendo invece agire preventivamente, attraverso la previsione e attuazione di più costanti e penetranti controlli amministrativi e di professionalità, proprio al fine di evitare o, quanto meno, limitare il rischio di derive patologiche di rilievo disciplinare in un settore di rilevantissimo interesse economico, capace di incidere sul piano nazionale in termini di difesa della legalità dal fenomeno mafioso.

## 5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Nel corso dell'anno, ampia ed estesa è stata l'attività dell'Ufficio nel settore internazionale.

Dalla constatazione dell'esistenza di un quadro allargato di impegni transnazionali e dall'intensificarsi del calendario di incontri e riunioni, è nata l'esigenza di potenziare la struttura operante all'interno dell'Ufficio, al fine di assicurare la costante presenza del Procuratore generale e dei magistrati dallo stesso delegati ad eventi nei quali, pur se in ambito consultivo, si pongono le basi per il lavoro legislativo dell'Unione europea e per un proficuo sviluppo della cooperazione giudiziaria internazionale.

Ha incoraggiato in tale direzione anche la particolare organizzazione costituzionale della magistratura italiana che, al contrario di altre, non prevede strutture gerarchiche né poteri di indirizzo dell'azione penale da parte del Governo o del Parlamento: ciò, se costituisce una prerogativa sempre gelosamente difesa e anche una ragione di vanto nelle sedi sovranazionali poiché ritenuta attributo di indipendenza del pubblico ministero, ha a volte creato difficoltà delle idee e delle esperienze italiane nelle varie sedi europee, nelle quali è impensabile che possa essere ascoltata la voce di decine di uffici di procura sparsi sul territorio.

La Procura generale – che è parte non gerarchicamente superiore ma funzionalmente sovraordinata del sistema requirente e, al tempo stesso, Ufficio con competenza generale sul territorio nazionale – si è posta dunque come interlocutore prioritario sia delle istituzioni comunitarie sia degli uffici nazionali, primo fra tutti la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo che svolge una intensa e utilissima attività di cooperazione internazionale.

Costanti sono stati altresì i contatti con il Rappresentante italiano presso *Eurojust*; in particolare l'attività di preparazione e la partecipazione alle riunioni periodiche, presso la sede di *Eurojust*, del Forum Consultivo dei Procuratori generali dei paesi dell'UE è stata svolta in continuo e attivo coordinamento con il

citato Rappresentante italiano, al fine di dare continuità e coerenza agli interventi, evitando di portare nel dibattito posizioni fra loro incoerenti.

Stante la pluralità di impegni svolti, difficilmente sintetizzabile in questa sede, è necessario focalizzare l'attenzione sul tema di maggior rilievo nell'anno appena decorso, che peraltro continuerà ad impegnare l'Ufficio, come le altre istituzioni nazionali, anche nel prossimo futuro: quello della Procura europea.

L'Ufficio, da sempre impegnato nel settore internazionale con posizioni favorevoli alla cooperazione rafforzata, compone il "Gruppo di lavoro relativo all'attuazione del Regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura Europea (EPPO)", costituito presso il Ministero della giustizia.

Tale organismo, ai cui lavori partecipano, oltre al Ministro della giustizia e al Procuratore generale, alcuni componenti del Consiglio superiore della magistratura, viene convocato anche prima dell'assunzione di iniziative legislative da parte dell'autorità politica e dibatte di ogni questione di rilievo circa la struttura e il funzionamento dell'organo sovranazionale.

Tra i temi affrontati ve ne sono stati alcuni di spiccato rilievo politico, forieri anche di possibili dissonanze tra le istituzioni interne interessate: il riferimento è alla problematica concernente l'autorità nazionale competente alla designazione della terna di magistrati aspiranti al posto di Procuratore europeo, tra i quali il Consiglio dell'Unione europea presceglierà in seguito, previo parere del Comitato di selezione, il suddetto membro nazionale (PE).

La questione, insorta nell'imminenza della discussione in sede parlamentare del disegno di legge AC 1201, concernente "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018", con riguardo agli artt. 3 e 4, nonché all'esigenza di inserire in tale disegno di legge una norma transitoria relativa, appunto, all'individuazione della citata terna, verteva in particolare sulla scelta conclusiva. Essa era, rivendicata dal Ministro come di competenza dell'autorità politica, atteso che, a livello sovranazionale, spettava proprio all'autorità politica la scelta,

nell'ambito della citata terna, del membro nazionale (PE), e dal Consiglio superiore della magistratura come propria, sia pure previo concerto del Ministro, sulla base dei principi costituzionali (art. 105 Cost.).

Su tale problematica il Procuratore generale ha, in ogni sede, rappresentato l'esigenza – stante la laconicità delle fonti sovranazionali, che correttamente assegnano l'indicazione della terna allo Stato, senza ulteriori specificazioni – di pervenire a meccanismi di selezione basati sull'intesa tra i due organi costituzionale (Ministro della giustizia) e di rilevanza costituzionale (Consiglio superiore della magistratura), non potendo essere comunque ignorata la natura giurisdizionale delle funzioni demandate al Procuratore europeo.

Tuttavia, in sede di gruppo di lavoro come in ogni altra, l'Ufficio, in coerenza con il proprio ruolo ordinamentale e le proprie funzioni, continuerà a rivolgere la propria prioritaria attenzione ad altri profili ordinamentali, tra i quali, in sintesi, l'assetto organizzativo dei Procuratori europei delegati (PED), la responsabilità disciplinare dei medesimi, il tema dell'avocazione delle indagini di competenza della Procura europea, la possibilità di contrasti di attribuzione tra il pubblico ministero europeo e quello italiano nella citata fase.

Dette questioni, infatti, impattano i poteri-doveri dell'Ufficio, con conseguente necessità di cooperare alla ricerca di soluzioni che garantiscano la funzionalità dell'organismo sovranazionale, soprattutto in questa fase iniziale.





## 6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – istituita nell’ambito della Procura generale della Corte di cassazione – ha trasmesso un’analitica relazione sull’attività da essa svolta, nel corso dell’anno 2018, in piena sintonia con l’Ufficio e nel rispetto delle reciproche competenze. I profili di attività della citata Direzione di maggiore significato sono stati quelli relativi alla cooperazione internazionale, al contrasto del fenomeno terroristico, alla tratta di esseri umani, all’immigrazione clandestina, alle misure di prevenzione, alle nuove modalità di approfondimento delle segnalazioni delle operazioni sospette (introdotte dalla modifica legislativa del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231), alle iniziative del Servizio risorse tecnologiche.

Naturalmente, le attività compiute hanno riguardato anche le organizzazioni criminali autoctone.

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

### *a) Le mafie interne: modi di operare ed evoluzione*

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

Le dinamiche di cosa nostra nel territorio di Palermo e della provincia sono state influenzate dell’evento della morte di Salvatore Riina, avvenuta il 17 novembre 2017, il quale era stato, insieme a Bernardo Provenzano, il capo indiscusso di cosa nostra e aveva continuato a mantenere tale ruolo anche durante la sua permanenza in carcere, al regime speciale previsto dall’art. 41-*bis* dell’ordinamento penitenziario.

Numerosissime indagini, invero, avevano evidenziato come all’interno della cosa nostra palermitana dominasse la convinzione che sino al decesso di Riina e

Provenzano non fosse possibile addivenire ad una diversa configurazione del vertice criminale.

Verificatosi tale evento, si è registrata la scelta di ripristinare l'organizzazione mafiosa cosa nostra nella sua struttura verticistica originaria, con la restaurazione delle regole tradizionali e la conferma della strategia della sommersione, di cui l'organismo collegiale dei capi mandamento di Palermo e provincia è garante, assicurando disciplina e decisioni concordate sui "fatti gravi". In tale contesto, ha ripreso a funzionare, dopo venticinque anni di sospensione, la Commissione provinciale di Palermo, al cui vertice è posto il capo mandamento di Palermo "Pagliarelli", scelto tra i capi mandamento della sola città (e non della provincia).

Nella città il condizionamento mafioso continua a mostrare la propria forza nei confronti degli operatori economici, che tuttavia, diversamente dal passato, in cui regnava l'assoluta omertà, si determinano oggi alla denuncia (sebbene in misura non soddisfacente) anche per la incessante attività di alcune associazioni *antiracket* che continuano ad operare meritoriamente.

Cosa nostra continua ad essere vitale anche nella provincia di Agrigento, interessata dallo scioglimento di alcuni importanti comuni. Risulta inalterata la capacità dell'associazione criminale di condizionare le scelte amministrative e politiche degli enti territoriali, dovendosi rilevare come sia divenuta una costante l'impiego di metodi mafiosi e/o corruttivi al fine di influenzare la politica e la pubblica amministrazione.

L'area di Trapani risulta tuttora dominata dalla struttura organizzativa verticistica facente capo al latitante Matteo Messina Denaro.

Questi ha scelto "la strategia dell'inabissamento" che non prevede azioni clamorose (stragi e omicidi eccellenti) ma privilegia l'infiltrazione silenziosa negli enti territoriali e nella realtà economica locale ove investire il capitale mafioso.

Infatti, tratto caratteristico di tale articolazione mafiosa è la vocazione imprenditoriale finalizzata a riciclare e reimpiegare il denaro, avvalendosi di

soggetti, prevalentemente professionisti, insospettabili, così da rendere invisibile il legame con il sodalizio mafioso.

Altro profilo caratteristico in questo territorio è offerto dallo stretto e pericoloso legame con la massoneria, considerata il luogo privilegiato dove tessere relazioni e intrattenere rapporti con esponenti politici (locali e nazionali), con imprenditori, con professionisti, con pubblici amministratori.

In tale ambito economico-impresoriale ove le estorsioni costituiscono ancora il metodo più immediato e diretto di accumulazione illecita di denaro, cosa nostra ha manifestato il suo interesse per le attività più innovative e fortemente remunerative dell'economia legale quali il settore del trattamento dei rifiuti speciali, il turismo, i trasporti, la grande distribuzione alimentare, la produzione di energie alternative (l'eolico) che ha beneficiato di rilevanti forme di sovvenzioni pubbliche agevolate, l'acquisto di terreni per richiedere finanziamenti comunitari e – particolarmente attuali – i giochi e le scommesse *on line* in grado di garantire un imponente flusso di denaro, sfruttando anche sistemi internazionali di pagamento elettronico (portafoglio digitale).

Ne deriva la necessità di una efficace azione di contrasto che non solo sia indirizzata a colpire l'ala militare del sodalizio ma che preveda, soprattutto, un deciso intervento incentrato sulla sfera patrimoniale per aggredire le ricchezze accumulate dall'organizzazione.

Nella c.d. “fascia tirrenica” le organizzazioni presentano una struttura assai simile a quella di cosa nostra palermitana, dalla quale sembrano aver mutuato anche la metodologia relazionale, ossia le modalità di rapportarsi con la società civile e i pubblici poteri.

Le più recenti indagini mostrano che ai numerosi gruppi criminali già presenti in Messina, si è sovrapposta, assumendo ben presto un'evidente funzione di *leadership*, una vera e propria cellula di cosa nostra catanese. Ciò ha comportato l'assunzione di connotazioni mafiose da parte di gruppi criminali per anni sottovalutati e relegati a manifestazioni di criminalità “ordinaria”.

Cosa nostra catanese continua a caratterizzarsi per la sua spiccata capacità imprenditoriale e affaristica. Ciò ha portato ad una massiccia infiltrazione dell'economia legale, tanto che in molti settori risulta difficile distinguere le imprese "sane" da quelle sostanzialmente controllate da cosa nostra. Di particolare importanza nel contesto dell'azione di contrasto è l'intervenuto sequestro e la confisca di beni e società appartenenti a un noto editore, al quale da diversi decenni è riconducibile la proprietà e la gestione dei gruppi editoriali più importanti della Sicilia orientale. Tale gestione, nella tesi accusatoria, è stata orientata a favorire cosa nostra con una politica editoriale caratterizzata dalla costante minimizzazione della sua pericolosità e pervasività nell'economia e nella politica del territorio.

Il territorio del distretto di Caltanissetta può essere considerato come una sorta di laboratorio per la individuazione delle linee di tendenza delle manifestazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso, e tanto lo si afferma anche grazie agli esiti di una indagine preliminare che, pur tenendo conto della fase processuale in cui si versa (che vede, comunque, l'esistenza di un giudicato cautelare), attesta il passaggio del crimine al mondo degli affari, da questo a quello della politica, e da qui a quello delle istituzioni.

Nel territorio di Gela si riscontra, sia in capo a cosa nostra che all'altra mafia, la "stidda", la proiezione verso le nuove frontiere del crimine, volte a utilizzare, più che il controllo del territorio, gli strumenti economico finanziari.

In ogni contesto territoriale l'azione di contrasto è stata efficace e se si è dato conto solo di quelle condotte nei distretti di Catania e Caltanissetta è per evidenziare la peculiarità dei fatti storici che le investigazioni hanno disvelato.

#### *a.2) Camorra*

La camorra si caratterizza, almeno in larga parte, per la sua frammentarietà, diversamente da quanto avviene per cosa nostra e per la 'ndrangheta, nonché per la attuale mancanza di un organismo rappresentativo di vertice di tutti i sodalizi criminali. Nello specifico si registra l'assenza di stabili e affidabili riferimenti in

grado di governare i processi evolutivi e di costituire un modello associativo valido per tutti i gruppi criminali. Si rinvencono, invece, diverse associazioni di volta in volta alleate o contrapposte fra loro, con comunanza di interessi economici e condivisione di metodologia e di regole criminali.

In ampie zone del territorio del distretto napoletano sono nati sodalizi fluidi, capaci di mutare assetto, consistenza, obiettivi nel breve volgere di pochi mesi.

La “camorra cittadina” si impone e intimidisce con una violenza sfacciata, spesso gratuita e comunque volutamente esibita. Essa appare priva di regole e per ciò solo risulta anche difficilmente controllabile, prevedibile e, quindi, più allarmante e pericolosa. La città di Napoli sta vivendo un periodo particolarmente difficile dovendo confrontarsi quotidianamente con problemi atavici e con una criminalità, anche minorile, che appare addirittura più preoccupante e pericolosa di quella organizzata di matrice “classica”. Uno scenario criminale, unico nel territorio nazionale, diverso, quanto meno sotto il profilo della sicurezza del singolo cittadino, da quello presente in altre realtà metropolitane nelle quali il condizionamento della criminalità mafiosa sulla vita civile, economica e politica, pur asfissiante e intollerabile, non lo espone al rischio di agguati e sparatorie in pieno centro, nelle ore pomeridiane e in zone affollate da turisti.

Per comprendere il fenomeno criminale occorre analizzare il peculiarissimo contesto ambientale, nel quale si è manifestata la nascita dei nuovi gruppi di camorra urbani e suburbani, e tener conto del clima di diffusa illegalità che si respira.

Il territorio maggiormente interessato da questo tipo di criminalità si presenta caratterizzato da una densità abitativa elevatissima, da degrado e promiscuità, soprattutto nelle periferie, in cui le nuove generazioni vivono con una ansia spasmodica di auto-affermazione e vengono attratte, quasi per contagio e senza alcuna selezione, dal circuito criminale camorrista.

Al contempo, l’illegalità diffusa contribuisce a generare in modo conseguenziale una subcultura non tanto mafiosa, quanto soprattutto deviante e anarchica, che disconosce ogni regola e provoca eclatanti manifestazioni violente sui territori.

Un substrato così descritto mal si concilia con le strategie della camorra imprenditrice, pur esistente, che si insinua negli appalti, che specula e gestisce attività commerciali, e invece rappresenta terreno fertile per il *business* del traffico di droga con conseguente inevitabile mutazione genetica dei sodalizi, che lo elevano ad attività non solo preminente ma totalizzante.

Il traffico di droga e la gestione delle piazze di spaccio, come la capillare attività estorsiva, presuppongono il controllo del territorio, non altrettanto essenziale, invece, per gli altri affari criminali o per il riciclaggio del denaro; è proprio nelle stesse zone di Napoli (e in parte del suo *hinterland*), in cui si sono insediate le più attive piazze di spaccio d'Europa, che esistono, infatti, quelle condizioni di degrado sociale, culturale ed economico prima descritte come causa rilevante della radicalizzazione dell'uso della violenza e delle armi. Ma vi è di più. La forte redditività dello spaccio di droga non solo attrae i giovani nel circuito criminale ma genera, al tempo stesso, forti spinte espansionistiche dei gruppi criminali alla conquista di nuovi territori e non argina la tentazione dei singoli affiliati a rendersi autonomi nella gestione del *business*.

Nei quartieri e nei territori violati dalle cosiddette “stese”, che privano i cittadini dell'elementare diritto di circolazione e mettono in pericolo la pubblica incolumità, l'intervento dello Stato deve essere allora finalizzato a rendere permanente la presenza delle forze dell'ordine, per ristabilire ordine e legalità, e incisiva e costante deve essere l'azione di repressione, non essendo consentite nel terzo millennio, in un Paese democratico e civile, manifestazioni di banditismo che richiamano alla mente la camorra sanguinaria degli anni '70 e dei primi anni '80 del secolo scorso, quando cortei di uomini armati, sfidando lo Stato, percorrevano apertamente le strade cittadine, proclamando il loro potere: comportamenti camorristici di tale portata non possono essere più consentiti.

Nel casertano, il clan dei Casalesi resta l'organizzazione più potente, strutturata e ramificata della malavita organizzata, sebbene la pervicace azione di contrasto investigativo-giudiziaria abbia smantellato l'ala militare dei sodalizi criminali che

ne fanno parte, modificando il *modus operandi* dell'intera struttura mafiosa sul territorio.

L'organizzazione casalese e in particolare la fazione Zagaria ha costituito nel tempo solide basi logistiche anche in altri Paesi europei delegando ad affiliati di fiducia la gestione degli interessi imprenditoriali in diversi settori criminali e anche in altri legali, come quello immobiliare.

Ve ne è traccia tangibile nella vicenda giudiziaria relativa agli investimenti in Romania, che ha riguardato uno degli uomini di estrema affidabilità di Zagaria Michele. Nell'ambito del relativo procedimento penale sono stati emessi rogatorie e ordini di indagine europei finalizzati anche a disporre il sequestro di numerosi beni mobili e immobili in territorio rumeno, in relazione ai quali la DNA ha svolto, anche in sede di *Eurojust*, una rilevante attività di coordinamento.

Va segnalato, come dato del tutto nuovo, che le indagini sul territorio casertano hanno disvelato un preoccupante incremento del traffico di stupefacenti e una inedita formazione di gruppi criminali dediti alla gestione di piazze di spaccio anche nelle zone, come Casal di Principe, dove detta attività era proibita dai vertici dell'organizzazione.

Nella complessiva ricognizione dei fenomeni criminali presenti nel distretto di Napoli non può revocarsi in dubbio che la zona di Castel Volturno si rivela del tutto peculiare per la eterogeneità dei fenomeni di criminalità presenti. Invero, accanto alla tradizionale criminalità mafiosa locale, frammentata e ridimensionata, si manifesta una criminalità straniera estremamente pericolosa, prevalentemente di matrice nigeriana, impegnata nel traffico di stupefacenti e nella tratta di esseri umani da avviare alla prostituzione, mediante forme di intimidazione. Una criminalità di cui è stato riconosciuto giudiziariamente il carattere mafioso, che ha acquisito il controllo di alcuni tratti del litorale domizio, alla pari delle mafie locali. La rilevanza del fenomeno mafioso di matrice nigeriana, caratterizzato da unitarietà e da strutturazione piramidale, operativo su scala internazionale con proprie stabili proiezioni in vari Paesi di più continenti, è stata posta al centro delle iniziative della

DNA in specifici progetti di lavoro finalizzati alla ricostruzione e ricognizione sull'intero territorio nazionale della preoccupante minaccia nonché al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale.

### *a.3) 'Ndrangheta*

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

Le indagini e i processi più recenti ne confermano, in particolare, le connotazioni di unitarietà e di proiezione internazionale, che varie sentenze definitive hanno consentito di acclarare.

Risulta significativa la presenza della 'ndrangheta nelle amministrazioni pubbliche e nel controllo degli appalti, dove il metodo della c.d. cumbertazione (in vernacolo: associazione chiusa), descrive il *modus operandi* dell'organizzazione con riguardo ad una molteplicità di gare bandite da stazioni appaltanti delle province di Reggio Calabria e Cosenza.

Nel distretto di Catanzaro gli esiti di alcune attività investigative hanno evidenziato rapporti tra candidati al consiglio comunale – poi eletti – ed esponenti di rilievo delle cosche di 'ndrangheta, situazioni che in diversi casi hanno portato, anche di recente, allo scioglimento di alcuni Consigli comunali per infiltrazioni mafiose.

La provincia di Cosenza è stata quella maggiormente interessata da indagini sul tema dei rapporti politica-'ndrangheta. Emblematica è la vicenda che ha riguardato il Comune di Scalea dove è stata evidenziata una situazione di gravissima penetrazione della cosca Muto, cristallizzata in una sentenza, seppur non ancora definitiva.

Indagini molto recenti hanno disvelato e, comunque, confermato, gli interessi della 'ndrangheta rispetto a settori in grado, per varie ragioni, di garantire ingenti profitti illeciti a basso rischio, quali quelli del gioco e delle scommesse.



La ‘ndrangheta – nonostante i duri colpi inferti da svariate indagini – continua insomma ad avere una grande capacità di penetrazione in vari settori dell’economia, pubblica e privata, ciò non solo in Calabria ma anche nelle regioni del nord Italia e all’estero, con conseguenti rilevanti costi anche sul piano sociale, derivandone sia un pericolo per la tenuta delle istituzioni democratiche, sia un freno allo sviluppo economico.

Le attività più recenti confermano il predominio, soprattutto nelle Regioni del centro-nord Italia, della ‘ndrangheta rispetto alle altre organizzazioni mafiose.

Il fenomeno della espansione delle mafie nei territori non tradizionali, a lungo negata, è oggi riconosciuta in provvedimenti giudiziari irrevocabili, con particolare riferimento alla espansione della ‘ndrangheta in Lombardia, in Piemonte e, da ultimo, in Liguria.

Può affermarsi, in sintesi, alla luce della esperienza, che nelle zone tradizionalmente mafiose la ricerca del potere che si traduce in controllo del territorio è prevalente rispetto agli obiettivi economici, mentre nelle aree non tradizionali l'accumulazione di ricchezza prevale rispetto alla ricerca del potere, e comunque non necessariamente comporta il controllo militare del territorio.

Non a caso il fenomeno è stato descritto utilizzando l’espressione “mafia invisibile”.

Nello specifico, il Trentino, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto, la Toscana e l’Umbria, sono regioni in cui l’organizzazione tende, soprattutto, a reinvestire i cospicui proventi della propria variegata attività criminosa. Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna, sono regioni in cui, invece, vari sodalizi di ‘ndrangheta hanno ormai realizzato una presenza stabile e preponderante, talvolta soppiantando altre organizzazioni criminali (così come avvenuto in Piemonte rispetto alle famiglie catanesi di cosa nostra) ma spesso in sinergia o, comunque, con accordi di non belligeranza con le stesse (fenomeno riscontrato in Lombardia ed Emilia Romagna).

Ulteriore tendenza emersa è quella delle cosche calabresi ad infiltrarsi nel settore sportivo, sia per gli importanti ritorni economici, sia perché il terreno sportivo è da sempre un formidabile veicolo di consenso sociale.

Vale la pena di accennare all'indagine che ha evidenziato un preoccupante scenario in cui dirigenti di un'importantissima società calcistica hanno consentito di fatto un bagarinaggio abituale e diffuso – in violazione di ogni normativa sia statale che federale – come forma di compromesso per assicurarsi che non si manifestassero intemperanze all'interno dello stadio. Tale sistema determinava un importante giro di facili profitti su cui, come non era difficile prevedere, già da tempo si erano inseriti alcuni appartenenti alla criminalità organizzata, creando un pericoloso e inquietante legame di affari fra *ultras* e soggetti appartenenti alla 'ndrangheta.

La Liguria, sia per i trasporti marittimi attraverso i suoi grandi porti che per quelli terrestri attraverso la frontiera di Ventimiglia, conferma di essere uno snodo molto importante nei traffici internazionali di sostanze stupefacenti dirette non solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei.

Quanto all'operatività dell'associazione all'estero, può ritenersi consolidato il dato relativa alla capacità della 'ndrangheta di agire in diversi Stati, non solo europei, attraverso cellule riprodotte in modo fedele lo schema organizzativo e il *modus operandi* dei sodalizi d'origine, mantenendo con essi un rapporto strettissimo, tanto che le decisioni in qualsiasi modo eccedenti quella che potrebbe definirsi "l'ordinaria amministrazione", vengono assunte dai vertici delle cosche madri calabresi.

In ambito europeo, gli Stati ove l'organizzazione è da ritenersi operante con maggiore stabilità sono la Germania, la Svizzera e i Paesi Bassi, mentre, guardando al resto del mondo, in Canada e negli Stati Uniti la 'ndrangheta ha assunto, da tempo, una posizione di assoluto rilievo nella gestione degli affari criminali, proponendosi, con sempre maggiore autorevolezza, quale interlocutore delle organizzazioni dedite al crimine transnazionale, in particolare quelle sud-americane

in grado di garantire importanti flussi di sostanza stupefacente, soprattutto cocaina, settore in cui l'associazione mantiene, da tempo, una riconosciuta supremazia.

Un ultimo riferimento va fatto ai rapporti tra la 'ndrangheta e cosa nostra, per come emersi (a livello di gravità indiziaria, perché il dibattimento è in corso) nell'indagine della Procura di Reggio Calabria che ha condotto, nel luglio 2017, all'arresto di due esponenti di spicco delle suddette organizzazioni; l'attività riguarda la avvenuta condivisione, da parte della 'ndrangheta, della c.d. strategia stragista del periodo 1991-1994, sino ad oggi attribuita esclusivamente a cosa nostra, condivisione che, in Calabria, si è concretizzata nella esecuzione di tre fatti di sangue, in particolare, i due tentati omicidi dell'1 dicembre 1993 e dell'1 febbraio 1994 e il duplice omicidio del 18 gennaio 1994, commessi tutti ai danni di appartenenti all'Arma dei Carabinieri.

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

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

In linea con le considerazioni generali sviluppate negli anni passati, alla luce dei più recenti provvedimenti giudiziari, può ritenersi dimostrato che i sodalizi di tipo mafioso operanti sul territorio del distretto di Lecce appaiono tuttora connotati dalla forza di intimidazione riconducibile all'organizzazione mafiosa sacra corona unita e dalla conseguente condizione di assoggettamento e di omertà che opera sia all'interno che all'esterno delle stesse strutture associative; tali connotati caratterizzano sia le cellule di diretta derivazione dalla più ampia organizzazione mafiosa sia quelle nuove, più "piccole", organizzazioni che si omologano ai locali modelli comportamentali di tipo mafioso sfruttando, a proprio vantaggio, un fattore ambientale intrinseco e storicamente risalente.

Il "*core business*" delle predette organizzazioni, anche in virtù dell'esplosione dei consumi legata alle numerose presenze turistiche registrate in Salento nel periodo estivo, continua ed essere il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti;

gli ingenti quantitativi sequestrati a bordo di natanti provenienti dall'Albania nei primi sei mesi del 2018, per oltre 6 tonnellate, consentono di affermare che il Salento continua ad essere la porta privilegiata per l'introduzione di stupefacente (prevalentemente *marijuana*) proveniente dall'Albania e da altri Paesi balcanici, nell'Unione Europea.

L'attività estorsiva costituisce il secondo pilastro dell'attività criminale dell'associazione mafiosa; si tratta di attività criminale della quale si ha notizia e riscontro unicamente dalle attività di intercettazione e dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, attesa la consueta scarsità, se non assoluta mancanza, di denunce presentate dalle persone offese; si è constatato che, in alcune occasioni, la richiesta di "protezione" proviene dallo stesso imprenditore il quale, per così dire "in prevenzione", si rivolge agli esponenti dell'associazione mafiosa mediante il ricorso alla stipulazione di contratti simulati.

Nella provincia brindisina l'attività criminale della sacra corona unita e le stesse forme del suo insediamento appaiono mutate rispetto ai primi anni duemila; la forza di intimidazione esercitata dall'associazione si manifesta in forme meno violente e clamorose rispetto a quelle che ne avevano connotato l'operatività nel passato.

La criminalità operante nella provincia tarantina presenta, invece, connotati fortemente peculiari, tali da renderla simile alla criminalità calabrese in ragione dell'alto grado di omertà, e altresì a quella napoletana per la modalità di controllo capillare del territorio, oltre che per le forme di ostentata manifestazione di violenza contro chi non si piega ai deliberata del sodalizio.

La criminalità organizzata di stampo mafioso che interessa il territorio del distretto di Bari non si identifica con la sacra corona unita, giacché le organizzazioni criminali che ivi operano si sono sviluppate in piena autonomia, con proprie caratteristiche e senza alcun rapporto funzionale o gerarchico con la detta associazione.

Ciò premesso, va subito chiarito che appare impossibile caratterizzare in termini generali il fenomeno della criminalità organizzata del distretto di Bari in quanto non è un fenomeno né unitario né omogeneo.

La prima e fondamentale differenziazione è tra le due macro aree della zona di Bari e di quella “foggiano-garganica”, le quali presentano una fisionomia criminale-mafiosa completamente diversa.

A ciò deve aggiungersi la presenza, di una moltitudine di sodalizi – di origine e composizione prevalentemente familiare – con assetti personali e organizzativi mutevoli e contingenti agli accadimenti esterni che, pertanto, possono determinare l’impoverimento della composizione personale e del potere (carcerazioni, collaborazioni con la Giustizia, “guerre” con gruppi contrapposti); ovvero una espansione del potere stesso, per effetto del formarsi di nuove alleanze, ovvero delle sfortunate vicende di altri *clan*.

La rappresentazione di insieme è una immagine caleidoscopica, con i singoli elementi che si aggregano e si disaggregano con moduli né regolari né prevedibili.

La mancanza di una “cupola” ovvero di un vertice aggregante determina le imprevedibili “guerre” che divampano periodicamente nelle diverse aree del distretto.

Sotto il profilo investigativo, la sopra descritta situazione determina una particolare complessità delle indagini.

L’unico “privilegio” per gli investigatori del distretto – fatta eccezione per l’area “foggiano-garganica” – è l’ausilio di un gran numero di collaboratori di giustizia: l’assenza di valori condivisi e di senso identitario, unitamente ad un indubbio opportunismo, fa sì che la salvaguardia della incolumità e della libertà vengano anteposti alla fedeltà al sodalizio.

C’è da rilevare, altresì, che la tempestiva e adeguata risposta di giustizia fornita alla comunità civile, sta creando nel circondario di Bari un rapporto di fiducia tra magistratura inquirente e popolazione, che sta sgretolando il muro di omertà che

normalmente perimetra i territori di mafia, cosicché sempre più frequentemente si ottiene collaborazione dalle parti offese.

Nel circondario di Foggia va distinta l'area cittadina da quella garganica. Tuttavia, pur essendo le due aree caratterizzate da una diversa economia e pur essendo popolate da sodalizi originatisi in maniera del tutto autonoma e differente, l'immagine complessiva della mafia del circondario appare con una caratterizzazione unitaria e, soprattutto, completamente diversa da quella della criminalità organizzata del circondario di Bari.

Trattasi di una mafia chiusa, impenetrabile e saldamente legata a “valori mafiosi”, rafforzati dalla prevalente composizione familiare dei sodalizi; una mafia spietata e sanguinaria, la cui storia è costellata da centinaia di omicidi e “lupare bianche” non disvelati.

A queste caratteristiche “arcaiche”, si contrappongono tratti di modernità e di imprenditorialità che hanno consentito alle locali organizzazioni di intrecciare alleanze di tipo economico con mafie di altre Regioni e, in particolare, con il *clan* dei Casalesi (per la comune attività di produzione di massicci quantitativi di banconote false); di infiltrarsi nella pubblica amministrazione; di investire i proventi delle attività illecite nei settori più proficui dell'economia locale e, in particolare, nell'agro-alimentare; di contaminare, attraverso l'usura, la piccola imprenditoria, in estrema difficoltà per effetto della crisi economica.

Ferme restando tutte le caratteristiche sopra illustrate di ferocia, impenetrabilità e intraprendenza, c'è da evidenziare che il quadruplice omicidio del 9 agosto 2017 e la risposta ferma da parte di tutte le istituzioni hanno determinato una sorta di “punto di non ritorno” per la storia criminale del territorio: all'indomani del tragico accadimento, nessuno ha più osato qualificare i fatti criminali del territorio come “faide” tra singole famiglie.

La presa di coscienza delle istituzioni ha prodotto non solo una seria e qualificata operatività delle Forze dell'ordine sul territorio, ma, di riflesso, una

timida presa di coscienza della società civile che comincia a manifestare segni di insofferenza alla morsa della criminalità.

A fronte di un panorama criminale così variegato e complesso, la strategia di costante monitoraggio e di tempestiva reazione ai fatti criminosi – sinergicamente attuata dalla magistratura inquirente del distretto e dalle Forze dell'ordine – appare quella più idonea a ripristinare la legalità e a far crescere nella società civile il senso di fiducia nelle istituzioni e la consapevolezza di fare parte di un unico progetto di restituzione del territorio alle sue forze più sane.

#### *b) Contrasto al fenomeno terroristico*

A fronte della quasi completa sconfitta militare del cosiddetto *Islamic State* nello scenario di guerra siro-iracheno, l'attenzione della magistratura, delle forze di polizia e degli altri apparati impegnati nell'azione di contrasto, anche preventiva, al terrorismo era concentrata su due possibili fenomeni, temuti e analizzati anche sul piano sovranazionale (v. risoluzione 2396/2017 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite): i cd. *foreign terrorist fighters returning (returnees)*, ossia i combattenti nelle fila del Califfato in Siria e in Iraq in fuga, in procinto di ritornare nello Stato di provenienza; i c.d. *foreign terrorist fighters relocating*, cioè i combattenti diretti verso paesi terzi rispetto a quello di (originaria) provenienza.

Si era invece rilevata la estrema improbabilità di nuove partenze verso il territorio del Califfato.

La situazione realizzatasi nel corso del 2018 in Italia è stata caratterizzata: dalla prevista assenza di nuove partenze verso i territori del Califfato; dal numero estremamente ridotto di “ritorni” (anche per la circostanza che pochissimi erano stati i *foreign terrorist fighters* partiti dal nostro paese per recarsi nei territori di guerra); dal verificarsi di alcuni casi di transito nel nostro paese di persone provenienti dallo scenario siro-iracheno dirette verso altre destinazioni.

Ciò nonostante e ad onta della sconfitta militare, il livello della minaccia rimane elevato, per la persistenza di forme di pubblicità/esaltazione/proselitismo dell'agire terroristico sul *web*.

Difatti, di fronte al perdurante "invito" all'agire terroristico, anche in forma individuale, appare complessa l'attività di controllo e prevenzione nei confronti di soggetti singoli o di micro-gruppi, sebbene il lavoro di acquisizione e analisi delle informazioni nonché di utilizzazione delle stesse sui versanti giudiziario e di prevenzione sia incessante.

In ogni caso il complessivo sistema di contrasto si è rivelato all'altezza e la Direzione nazionale ha svolto le fondamentali funzioni di coordinamento e di impulso attribuitele dalla legge.

Sono state condotte su gran parte del territorio nazionale indagini di particolare qualità e rilevanza, con l'acquisizione in taluni casi di informazioni di assoluto rilievo interno e sovranazionale, trasferite anche agli altri Stati potenzialmente coinvolti dall'agire terroristico.

Sotto il profilo della cooperazione, passi in avanti sono stati fatti ma è necessario che si proceda ulteriormente, giacché solo un'azione coordinata a livello sovranazionale è in condizione di operare efficacemente sul piano preventivo e repressivo dell'agire terroristico.

La Direttiva 2017/541 del 15 marzo 2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio ha ribadito efficacemente i principi di cooperazione.

In tale contesto il ruolo svolto dalla Direzione nazionale per facilitare lo scambio delle informazioni e degli atti al livello sovranazionale è stato di rilievo.

Nell'anno appena decorso si è, inoltre, registrata l'irrevocabilità delle prime sentenze di condanna per delitti di cui all'art. 270-*bis* c.p. commessi dopo la proclamazione del Califfato, con il definitivo affermarsi di principi sostanzialmente modellati sulle caratteristiche criminali dell'organizzazione terroristica *Islamic State* (si vedano in particolare le sentenze della Corte di cassazione nn. 38208 del 27 aprile 2018 e 49728 del 16 aprile 2018).



Di particolare rilevanza si è dimostrata altresì la fattispecie di cui all'art. 414 c.p. per un contrasto efficace dell'istigazione e apologia dei delitti di terrorismo (e anche dei crimini contro l'umanità), sempre nel quadro di principi consolidati in tema di tutela dei diritti di libertà.

Il numero complessivo di procedimenti aperti presso le Procure distrettuali per reati di terrorismo rimane significativo, pur se in leggera flessione rispetto all'anno precedente; essi coinvolgono la quasi totalità del territorio nazionale, a conferma di una generale attenzione per l'attività di contrasto al fenomeno.

Ai procedimenti giudiziari si aggiunge una intensa attività preventiva *ex art. 226 disp. att. c.p.p.*

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

Stante la rilevanza sovranazionale del fenomeno di finanziamento, è stato determinante il ruolo non solo della Direzione nazionale, ma anche del *desk* italiano di *Eurojust*, che in via generale ha svolto un ruolo estremamente significativo per realizzare il coordinamento delle attività di indagine, sia su richiesta italiana che a seguito di sollecitazioni provenienti da Stati esteri.

Quanto al problema del contrasto alla radicalizzazione, è proseguita in modo efficace da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) l'attività di monitoraggio dei detenuti esposti a tale rischio di radicalizzazione, secondo il sistema consolidato dei tre diversi livelli di rischio (laddove il primo livello – alto – comprende i detenuti per reati connessi al terrorismo o che hanno assunto durante la carcerazione atteggiamenti di proselitismo, radicalizzazione e arruolamento). Detta attività il DAP ha compiuto in raccordo con la Direzione nazionale, con la Polizia di prevenzione e con il Comitato di Analisi strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.) al fine della migliore gestione delle relative informazioni sia a fini di investigazione che di prevenzione.

Di particolare utilità, in tale contesto, è risultato il complessivo sistema di controllo delle scarcerazioni dei soggetti monitorati (soprattutto quelli del primo livello). Difatti sono state rese tempestive informazioni, che hanno consentito alla Direzione nazionale di trasmettere alle Procure distrettuali interessate le informazioni sulle imminenti scarcerazioni, accompagnate dall'indicazione del livello di rischio, in modo da consentire le più opportune attività investigative/preventive.

Sul fronte del terrorismo interno rimane altresì inalterata la particolare attenzione della Direzione nazionale e delle Procure distrettuali nei confronti dell'area c.d. anarco-insurrezionalista, a seguito anche degli episodi di invio di "buste incendiarie" ad alcuni magistrati e della collocazione della "doppia bomba" artigianale, evento verificatosi il 15 agosto 2018 in Treviso ai danni del partito della Lega.

Particolare attenzione è rivolta anche al fenomeno della destra estrema, con riguardo alle possibili iniziative "di lotta" verso il "fenomeno della immigrazione", stante la possibilità di azioni rivolte contro la comunità islamica presente in Italia, secondo tendenze evolutive attualmente registrate in altri paesi europei ed extraeuropei.

Vanno infine segnalate le iniziative adottate da alcune Procure distrettuali in tema di contrasto ai crimini d'odio.

Infine, va rilevato che è proseguita l'attività di implementazione della banca dati SIDNA nel settore del terrorismo, sia attraverso l'inserimento delle nuove indagini che attraverso il recupero progressivo di quelle svolte nel passato, prima dell'estensione delle competenze della Direzione nazionale al citato settore; in parallelo, detta Direzione ha costantemente curato la diffusione delle migliori prassi in materia di contrasto al terrorismo.

## 7. L'ANALISI STATISTICA

### *a) Considerazioni generali*

Negli anni precedenti, le parti dedicate ai settori penale, civile e disciplinare si concludevano con l'analisi statistica delle relative attività.

Orbene, se appare opportuno continuare ad illustrare tali aspetti nell'ambito del presente testo, tuttavia, la mutata prospettiva dello stesso, dedicato – come si è illustrato in premessa – alle principali linee di intervento della Procura generale, consiglia di procedere all'analisi statistica dei settori nei quali l'Ufficio investe le maggiori energie, soprattutto umane, in un unico contesto.

Ciò anche allo scopo di offrire un quadro d'insieme, così da rendere evidente come per fronteggiare le diverse esigenze sia necessaria una equilibrata ripartizione delle risorse disponibili.

Si procederà, dunque, all'illustrazione dei vari settori, indi ad una riflessione di carattere generale e complessivo al riguardo.

### *b) Il settore penale*

Nel corso dell'anno 2018, oltre al Procuratore generale aggiunto dirigente del servizio e all'Avvocato generale coordinatore del procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p., sono stati assegnati al servizio penale, calcolando ingressi e uscite, mediamente 37 magistrati (a fronte dell'organico, secondo i vigenti criteri organizzativi, di 39 sostituti).

I magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'Ufficio in 984 udienze davanti alle Sezioni penali della Corte di cassazione, con un incremento del 4,6% rispetto all'anno precedente (erano 941 nel 2017), di cui 11 udienze dinanzi alle Sezioni Unite (dato identico all'anno precedente).

In tali udienze sono stati trattati complessivamente 25.519 ricorsi, in decisivo aumento rispetto all'anno precedente, nel quale il dato si attestava in 22.141 (con un incremento pari al 15,3%).

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

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

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

Nel corso del 2018 sono stati emessi 632 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private. Il dato è in significativo rialzo rispetto all'anno precedente, quando i decreti erano stati 419, con un aumento percentuale del 50,8%.

Sono stati adottati 163 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (ancora una volta in incremento del 16,5% rispetto all'anno precedente, in cui erano 136), di cui 77 in tema di misure personali (erano 79 nel 2017) e 86 in tema di misure reali (in rialzo consistente rispetto all'anno precedente, quando erano 57).

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

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

### *c) Il settore civile*

Sull'analisi statistica relativa al servizio civile incidono le modifiche processuali e organizzative che hanno interessato il settore.

Nel corso dell'intero anno 2018, oltre all'Avvocato generale dirigente del servizio, generalmente delegato per l'intervento dinanzi alle Sezioni Unite civili (ma con alternanza di designazioni di sostituti con specifica anzianità di servizio), sono stati assegnati al servizio civile, calcolando ingressi e uscite, mediamente 21 magistrati (a fronte dell'organico, secondo i vigenti criteri organizzativi, di 28 sostituti).

I dati riflettono in modo nitido la linea normativa che punta a selezionare, dunque a ridurre, l'ambito delle questioni suscettibili di reale interesse nomofilattico. Il numero delle pubbliche udienze dinanzi alle Sezioni semplici, pari a 282, è in ulteriore e significativa riduzione rispetto al 2017 (quando erano state 387), anno questo in cui si è registrata la netta inversione di tendenza derivante dall'applicazione piena del nuovo rito camerale (nel 2016 erano state infatti celebrate 792 udienze). Il dato non muta neppure ove si considerino le udienze "miste", parte in forma pubblica e parte camerale, in numero di 59 nell'anno: esse, oltre a essere recessive nella organizzazione del lavoro della Corte (nonché poco funzionali quanto all'Ufficio, impegnando uno studio diacronico dei ricorsi), sembrano piuttosto da ascrivere comunque alla modalità camerale, risultando i pochi ricorsi ivi fissati per la pubblica udienza normalmente privi di spessore giuridico e piuttosto destinati alla modalità pubblica per esigenze esclusivamente organizzative della singola sezione, come la tempistica delle notifiche e degli avvisi.

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

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

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

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

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

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerale *ex art. 380-bis.1 c.p.c.* svolti dinanzi alle Sezioni semplici è di 2.315 (erano 2.263 nel 2017), il che equivale a una proporzione del 15,7% sull'intero (dato analogo si registra nelle adunanze camerale dinanzi alle Sezioni Unite, in cui la percentuale è di poco inferiore al 15%).

Di interesse altresì risulta il dato delle requisitorie, redatte nel corso del 2018 dai magistrati dell'Ufficio, disaggregato secondo le singole sezioni, e così ripartito: 27,0% per la I Sezione; 19,6% per la II Sezione; 15,5% per la III Sezione; 9,5% per la Sezione IV-lavoro; 11,8% per la Sezione V-tributaria. Emerge una differenziazione che in parte trova fondamento nella ripartizione per competenze delle Sezioni e in parte può avere spiegazione in una maggiore “serialità” di alcuni settori, ad esempio

lavoristici e del diritto tributario; ma emerge al contempo la utilità della scelta organizzativa optata più di recente, di scindere – all’esito dello spoglio autonomo da parte della struttura *ad hoc*, v. *supra*, par. *b*) – le assegnazioni dei ricorsi per i quali redigere requisitoria rispetto al dato formale della sezione/data di trattazione del singolo ricorso, consentendo così un appropriato equilibrio nei carichi individuali e nella utilizzazione mirata all’efficacia e utilità della funzione dell’Ufficio.

In ordine ai procedimenti camerali diversi da quelli *ex art. 380-bis.1 c.p.c.*, cioè ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza, nel corso del 2018 non si registrano variazioni particolarmente significative: su un totale di 604 ricorsi pervenuti, ne sono stati definiti dall’Ufficio, con requisitoria scritta, 576 (erano 558 nel 2017). Di essi, 168 riguardano regolamenti di giurisdizione e 408 regolamenti di competenza.

Un cenno merita infine il dato statistico che concerne l’area di applicazione della l. 24 marzo 2001, n. 89, c.d. Pinto, e che suggerisce una riflessione netta: da un lato, in termini di contenzioso che perviene alla Corte, si registra da alcuni anni una netta flessione dei procedimenti, passati dagli oltre 3.700 definiti del 2011, ai circa 500 del 2018, registrandosi su questo versante gli effetti di recenti riforme legislative (l. 28 dicembre 2016, n. 208); dall’altro persiste – e anzi aumenta – il numero dei decreti emessi dalle Corti di merito che, in ossequio alla prescrizione normativa dell’art. 5 di detta legge, pervengono alla Procura generale della Corte di cassazione. Nel 2018, si tratta di 10.189 decreti pervenuti (circa il doppio del 2017), che hanno impegnato la struttura preposta in una attività di protocollazione e archiviazione informatica, ma nessuno dei quali ha condotto a un qualsiasi effetto utile. Se ne ricava la conferma dell’opportunità di una revisione normativa di questo adempimento.

#### *d) Il settore disciplinare*

Gli elementi informativi di dettaglio dell’attività svolta dall’Ufficio nella materia disciplinare sono analiticamente illustrati nelle Tabelle allegate, contenute nella parte III di questo intervento, frutto dell’elaborazione del personale della Direzione

di statistica del Ministero della giustizia, effettuata sulla base degli archivi informatizzati dell'Ufficio.

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

Nel corso del 2018, oltre all'Avvocato generale dirigente del servizio, sono stati assegnati al servizio disciplinare 18 magistrati. È rimasto fermo, avendo dimostrato ottima resa funzionale, l'assetto organizzativo quale definito dai Criteri organizzativi approvati nell'ottobre del 2015, ripartito tra un gruppo di lavoro per la trattazione degli affari classificati "di rapida definizione" e un altro gruppo composto dai restanti magistrati, deputato alla trattazione delle pratiche che non sono invece di immediata soluzione, le quali vengono seguite da ciascun sostituto dall'iscrizione fino all'eventuale fase del giudizio.

Di recente, come innanzi rilevato, sono state approvate le linee-guida dell'organizzazione e dell'attività del servizio, recanti una disciplina di dettaglio delle varie fasi.

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

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

Nel 2018 sono state esercitate in totale 116 azioni disciplinari (in netto decremento rispetto all'anno precedente, quando erano state 149, con una riduzione



del 22,1%), di cui: 60 per iniziativa del Ministro della giustizia (il dato è sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, quando erano state 58); 56 per iniziativa del Procuratore generale (erano 91 nel 2017, con una significativa diminuzione percentuale del 38,5%).

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

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

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

Rinviando ancora alle Tabelle della parte III per la disamina analitica degli esiti presso la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura dei procedimenti disciplinari avviati – di cui è da sottolineare la percentuale complessivamente superiore di assoluzioni (37,0%; nel 2017 era pari al 28,4%) o di non doversi procedere (6,2%) rese in giudizio, rispetto alle decisioni di condanna (34,4%) e, tra queste ultime, la netta prevalenza dell'applicazione della sanzione della censura (66,7% del totale delle condanne) rispetto alle altre, sia più sia meno gravi – si segnala altresì l'indice di conformità tra le richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nei ricorsi in materia disciplinare, pari al 72,1%; dato questo da considerare di rilievo, in relazione al fatto che sono classificate come “difformità” anche le conclusioni solo parzialmente differenziate (per un singolo capo, o per singoli motivi di

impugnazione, o per la applicazione dell'art. 3-*bis* del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, etc.) rispetto alla sentenza di ultima istanza. Cosicché la difformità effettiva si riduce alla percentuale del 20,9% del totale.

In ordine alle principali variabili, sia di carattere oggettivo (materia; tipologia dell'illecito; area geografica) e sia soggettivo (distinzione tra funzioni requirenti o giudicanti; ripartizione di genere), si rinvia ancora all'analitica elaborazione di cui alle Tabelle allegate nella parte III; si sottolineano di seguito solo alcuni dati di specifico interesse.

Persiste un tasso specifico di incolpazioni disciplinari più elevato per i magistrati requirenti rispetto a quelli giudicanti, in relazione all'organico dei magistrati in servizio (18 incolpazioni ogni 1.000 requirenti, rispetto a 12 ogni 1.000 giudicanti).

Permane in continuità rispetto al passato la maggiore incidenza di incolpazioni nei riguardi di magistrati del genere maschile, nettamente superiori rispetto a quelle a carico di magistrati del genere femminile: nel 2018 il dato si attesta nel 66,4% per gli uomini e nel 33,6% per le donne.

La valenza di tale dato è accentuato dal rapporto uomo/donna, che oggi vede il 53,1% di donne in magistratura, sulla popolazione professionale in servizio.

Del pari, si conferma rispetto all'anno precedente il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nei distretti del Sud Italia (45,8%), rispetto al Centro (27,1%) e al Nord (27,1%), sebbene le differenze tra le varie aree geografiche risultano rispetto al passato attenuate (nel 2017 le violazioni registrate nel Sud erano pari al 59,0%).

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

- l'andamento sostanzialmente costante, in valore percentuale, delle iniziative disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, che nel 2018 è pari all'11,9% (era il 10,0% nel 2017);

- il diverso equilibrio, in materia di incolpazioni per ritardi, tra azione a iniziativa del Ministro della giustizia (in nettissimo aumento rispetto al 2017, essendo passata dal 58,3% all'81,0%) e azione del Procuratore generale (in sensibile diminuzione, dal 41,7% al 19,0% del totale);

- la riduzione delle incolpazioni riconducibili alla violazione del dovere di correttezza (41,5% in totale; era il 47,6% l'anno 2017).

#### *e) Conclusioni*

I dati innanzi illustrati evidenziano un complessivo incremento dell'attività dell'Ufficio nei settori considerati.

Indiscutibile è l'aumentato carico di lavoro nel settore penale.

Sono significativamente aumentate, infatti, rispetto all'anno precedente, sia le udienze (più 4,6%), sia i ricorsi in dette udienze trattati (nella ragguardevole misura del 15,3% in più rispetto al 2017), sia i procedimenti camerali (l'incremento è del 5,3%), sia, infine, i decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private (l'aumento percentuale si attesta al 50,8%), dunque tutte le attività di maggior rilievo e che richiedono maggior dispendio di energie.

Quanto al settore civile, se il numero delle udienze pubbliche, alle quali partecipa l'Ufficio, è stato nel 2018 largamente inferiore al 2017 (282 a fronte di 387), il che ha comportato una contrazione del carico di lavoro sotto tale profilo, nondimeno è di rilievo, e forma oggetto di attenzione anche nell'ottica organizzativa *in fieri* in ordine alle linee-guida operative, il dato delle requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art. 380-bis.1 c.p.c.* svolti dinanzi alle Sezioni semplici.

Invero, la formulazione di conclusioni scritte nel 15,7% del totale dei ricorsi da trattarsi in adunanza camerale, può essere letto come segnale di una elevata misura di ricorsi destinati alla sede camerale in luogo di quella pubblica nonostante il loro

rilievo nomofilattico (ossia da udienza pubblica), il che comporta per la Procura generale comunque un impegno ragguardevole nella stesura dei provvedimenti e, prima ancora, nella selezione dei ricorsi fissati nelle adunanze.

Si vuole dire che la modalità camerale, vista nel suo teorico limite estremo, dovrebbe in via di principio escludere la necessità di una dialettica dell'Ufficio requirente, per assenza di interesse nomofilattico, mentre la percentuale di intervento di quest'ultimo appare in ipotesi ascrivibile ad un ancora non perfezionato meccanismo di selezione dei ricorsi colà trattati. Rilevato che tale analisi trova un parziale riscontro nel numero di ricorsi rimessi, dall'adunanza camerale, alla pubblica udienza, 575 procedimenti, va osservato, ai fini che qui interessano, che detto limite teorico non può al momento dirsi raggiunto, con la conseguenza che tuttora notevole è l'impegno richiesto anche in tale settore.

Infine, il settore disciplinare, nel quale l'incremento dell'attività appare evidente.

L'impegno richiesto, infatti, non può misurarsi, come ovvio, sul tipo di epilogo decisorio, bensì sulla quantità delle notizie "circostanziate" di interesse disciplinare pervenute e iscritte quali procedimenti predisciplinari, con conseguente necessario esame delle medesime.

Ebbene esse nel 2018 sono amentate del 22,2% rispetto all'anno precedente, dato la cui forza dimostrativa non necessita di ulteriori commenti.

## PARTE II

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE<sup>1</sup>

Signor Presidente,

rivolgo a Lei il saluto e il ringraziamento mio personale e di tutti i colleghi della Procura generale per la sensibilità e l'attenzione che Ella costantemente riserva ai temi della giustizia, tanto più in delicati frangenti istituzionali quali l'avvicinarsi degli organi parlamentari, esecutivi e di governo autonomo della magistratura, come avvenuto nell'ultimo anno.

Rivolgo il mio saluto ai rappresentanti delle Istituzioni intervenuti, agli ospiti, ai magistrati, a tutto il personale amministrativo.

Nel breve tempo a disposizione, innovando rispetto agli anni precedenti, non svolgerò una relazione sull'attività dell'Ufficio nel 2018, ma esporrò le linee di intervento seguite nei diversi settori di competenza.

È mia intenzione che all'esaustiva illustrazione di tali attività sia dedicato un diverso contesto, funzionale ad una informazione trasparente e completa della pluralità delle funzioni attribuite alla Procura generale.

L'esordio deve essere dedicato al settore civile: la gravità della situazione e il suo evolvere sono stati ampiamente esplorati in analoghe occasioni. Per sottrarsi all'assedio dei numeri dei procedimenti che investono la giurisdizione di legittimità, vari sono gli interventi realizzati sul piano legislativo e attuati in via di prassi auto-organizzativa.

La riforma del 2016 si presenta come quella produttiva del maggiore cambiamento di scenario, in particolare per l'Ufficio requirente, imponendo una modalità di esercizio della funzione fortemente innovativa.

---

<sup>1</sup> Nelle presenti *Considerazioni conclusive* è riportato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Riccardo Fuzio il 25 gennaio 2019 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Pur abdicando all'idea della necessità di una rivisitazione del precetto costituzionale dell'art. 111, tale riforma salda le modifiche sul rito con la tipologia di decisione, secondo la ripartizione udienza-sentenza e adunanza-ordinanza, per tale via perseguendo l'obiettivo della contrazione dei tempi del processo.

È in questo contesto che la Procura generale sta mettendo in campo le proprie forze e competenze, nelle aree più sensibili del diritto e del processo, attraverso l'individuazione di un modulo organizzativo che punta alla selezione preventiva dei ricorsi per meglio svolgere la funzione di tutore dell'interesse pubblico storicamente affidatagli dall'ordinamento.

Il perseguimento del medesimo obiettivo ha indotto l'Ufficio, nell'udienza pubblica, a interloquire con il giudice e le parti mediante il deposito di memorie negli ambiti maggiormente meritevoli di tutela, come accaduto dinanzi alle Sezioni unite in fattispecie di grande rilevanza etica e sociale.

Infine, al nodo della Sezione tributaria della Corte può essere data adeguata risposta soltanto mediante un approccio rivolto all'intera giustizia tributaria. Con sano realismo occorre affrontare la gestione delle risorse finanziarie dello Stato avendo presente che il tema delle entrate pubbliche non incide solo sulla tempestività degli accertamenti dei flussi positivi ma anche, e in maniera rilevante, sulla competitività dell'intero Paese.

L'esercizio dell'azione disciplinare attribuita al Procuratore generale è funzione di cui avverto sino in fondo la piena responsabilità.

La complessità dell'attività di controllo in questo settore impone grande attenzione alle modalità di organizzazione del servizio, di recente tradottasi nell'adozione di stringenti criteri e linee-guida per l'esercizio dell'attività in materia.

La consapevolezza della funzione impone di precisare che essa non può essere gravata di compiti ulteriori, che, non di rado, sembrano pretendersi, anche da parte dei protagonisti dell'informazione.

Questo approccio ingenera equivoci e alimenta nei cittadini ingiustificate aspettative sul sistema della responsabilità disciplinare.

Va, in altri termini, mantenuta ferma la distinzione tra professionalità, deontologia e responsabilità disciplinare, in larga misura non coincidenti.

Il dato statistico dà contezza di un numero elevato di segnalazioni di condotte di ipotetica rilevanza disciplinare che, da un canto, costituisce sintomo di insoddisfazione per la qualità e tempestività della risposta di giustizia, e dall'altro, è frutto dell'indicata erronea concezione della responsabilità disciplinare. Di qui l'elevato numero di archiviazioni che implica comunque l'avvenuto esercizio del potere di verifica delle condotte segnalate con l'espletamento di accertamenti ed attenti controlli.

Ad altro epilogo sono, ovviamente, destinate le condotte che integrano gli illeciti tipizzati dal legislatore.

Tra esse destano particolare preoccupazione quelle talmente gravi da divenire oggetto di valutazione anche in sede penale.

La capacità di intervenire con decisione in tale sede e la prontezza della risposta disciplinare, pure da sottolineare, non possono tranquillizzare.

Suscita allarme la gravità e la frequenza degli episodi che di recente hanno visto coinvolti vari magistrati, poiché ciò determina un indebolimento della fiducia dei cittadini nell'indipendenza ed imparzialità della funzione giurisdizionale.

Di fronte a questa situazione il sistema disciplinare sa e deve essere severo, al pari di quello penale, perché deve tutelare direttamente un interesse essenziale per lo stato di diritto.

Quanto al diritto penale, l'assestamento giurisprudenziale conseguito alle più recenti riforme è ancora da monitorare in tutti i suoi effetti.

La Procura generale ha valorizzato il ruolo che l'ordinamento le assegna: quello di un vertice requirente, connesso alle concrete problematiche degli uffici di merito, ma chiamato ad una funzione propulsiva e di collaborazione con il giudice di legittimità.

Gli ultimi interventi normativi hanno rafforzato la funzione nomofilattica, con un richiamo forte del legislatore al valore del precedente e alla prevedibilità della

decisione, che chiama in causa direttamente l'Ufficio, osservatorio privilegiato della produzione giurisprudenziale. Non è una funzione di poco momento.

Ho già avuto modo di esprimere il mio pensiero sulle modifiche alla prescrizione.

Per usare una metafora il processo penale è sinfonico, è un tutto armonioso e va percepito nel suo insieme; le modifiche non possono essere isolate. Il peculiare problema italiano della prescrizione è che l'istituto, pur di matrice sostanziale, è divenuto un ibrido: è istituto di diritto sostanziale ma incide sul processo; ciò è sintomo della non buona salute del sistema processuale penale italiano.

Quest'anno si celebrano i trent'anni dall'entrata in vigore del codice Vassalli. Un codice non più "nuovo", come a volte sentiamo ancora dire. Una riflessione generale si impone per riscoprire o ridefinire la sua complessiva identità e i principi di fondo a beneficio di tutti, a partire da chi, nelle Università, deve formare i protagonisti del processo di oggi e del domani.

L'obiettivo, da condividere con la cultura giuridica italiana, è una scansione complessivamente ragionevole di tutti i segmenti del procedimento e del processo.

Va trovato il punto di equilibrio tra potestà punitiva e garanzia del diritto di difesa, con la consapevolezza, da parte di tutti, che non si può delegittimare il pubblico ministero né tanto meno il giudice nel momento in cui emette la decisione, fermo restando il diritto di impugnazione.

Un altro aspetto va sottolineato: occorre evitare ogni contrapposizione tra pubblico ministero e forze di polizia, che, nelle relative prerogative costituzionali e funzioni, devono collaborare per evitare errori di impostazione delle indagini.

Rilevante è poi l'evoluzione dell'applicazione dell'art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106. L'attività svolta si fonda su un metodo di lavoro che si nutre di confronto e coordinamento per pervenire ad una organizzazione della magistratura requirente improntata a "rete" nella quale la Procura generale si fa garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nel merito dei procedimenti e uniformità complessiva delle modalità di gestione degli stessi.



L'istituto della nuova avocazione ha costituito un banco di prova recepito, nella stragrande maggioranza degli uffici, come un corretto metodo collaborativo e di confronto, non già quale strumento gerarchico. Sono fiducioso che il cammino intrapreso, supportato dall'intelligenza istituzionale dei pubblici ministeri, indurrà progressivamente un processo di cambiamento del modo di intendere la funzione, sentendosi ciascuno parte di una organizzazione complessiva in grado di assicurare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale nel rispetto dei canoni del giusto processo.

Ne uscirà rafforzata la legittimazione dell'attività inquirente svolta, con il fondamentale ausilio delle forze di polizia, per l'affermazione del principio di legalità, baluardo contro ogni forma di criminalità.

Particolare menzione va fatta alle funzioni di sorveglianza sulla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che si sono tradotte in sinergia e consonanza di intenti con la medesima, cui sono affidati compiti il cui assolvimento assume portata centrale per la qualità del vivere civile.

Infine, un cenno alle attribuzioni in ambito internazionale, svolte anche partecipando al dibattito istituzionale europeo, di indubbio rilievo nell'attuale fase storica, nella quale la cooperazione rafforzata sta culminando nella costituzione di organismi, quali la Procura europea, competenti ad indagare ed a direttamente perseguire dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e, in ultima analisi, le risorse del nostro Paese.

Signor Presidente, il senso di comunità da Lei, di recente, evocato deve unire tutte le istituzioni, così contribuendo all'alto magistero che a Lei la Costituzione assegna non solo come simbolo dell'unità nazionale ma quale effettivo garante e autorevole ispiratore dei doveri che incombono su ciascun potere.

Sono certo che la magistratura riuscirà, impegnandosi al massimo, a fare la sua parte.



**PARTE III**

**ALLEGATI**



# Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

**PROCURA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**A cura degli statistici Marina Calanca e Deborah Giordano  
Direzione generale di Statistica  
Ministero della Giustizia**



## **PARTE I**

### **STATISTICHE GENERALI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE IN MATERIA DISCIPLINARE**

#### **Premessa**

I dati sono tratti dai registri informatizzati del servizio disciplinare della Procura generale, adottati a seguito della riforma della materia degli illeciti disciplinari dei magistrati introdotta dal decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

Il registro informatizzato della sezione disciplinare della Procura generale è diviso in due sotto-registri, rispettivamente dedicati al settore predisciplinare e al settore disciplinare.

## SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisdisciplinare sono iscritte tutte le notizie di illecito che pervengono alla Procura generale.

La legge prevede che se la notizia del fatto corrisponde ad una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizi una azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario procede all'archiviazione del procedimento. Nel 2018 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.637, superiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2013 - 2017, pari a 1.340.

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

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2012	1.316	-26,1%	1.408	-2,3%	769	-10,7%
2013	1.373	4,3%	1.317	-6,5%	825	7,3%
2014	1.247	-9,2%	1.269	-3,6%	803	-2,7%
2015	1.378	10,5%	1.471	15,9%	710	-11,6%
2016	1.363	-1,1%	1.558	5,9%	537	-26,6%
2017	1.340	-1,7%	1.365	-12,4%	512	-4,7%
2018	1.637	22,2%	1.453	6,4%	696	35,9%

I 696 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2018 comprendono 78 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.



Nel quinquennio 2013 - 2017, mediamente il 7,7% delle notizie di illecito ha dato luogo a una azione disciplinare.

La tabella 2 distingue le quote percentuali dei procedimenti definiti con l'archiviazione, da quelli definiti perché danno inizio ad un'azione disciplinare e, dal 2016, è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altra modalità (riunione ad altro procedimento predisciplinare). Si precisa che il numero delle definizioni che danno inizio ad azione disciplinare (nel 2018 corrispondenti al 5,4% del totale) comprende anche i procedimenti predisciplinari riuniti ad azioni disciplinari già avviate.

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

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

## SETTORE DISCIPLINARE

### Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare inizia con la decisione di promuovere l'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia e deve essere conclusa entro due anni.

Nel 2018 il numero di richieste di procedimenti disciplinari è stato pari a 116, registrando una notevole riduzione rispetto all'anno 2017 (-22,1%) e alla media del quinquennio precedente (pari a 158 richieste sopravvenute all'anno). Si riduce il numero dei procedimenti definiti, che passa da 180 a 110 (-38,9%).

Si fa presente che nel numero dei procedimenti pendenti sono compresi 63 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno.  
Periodo 2012 - 2018

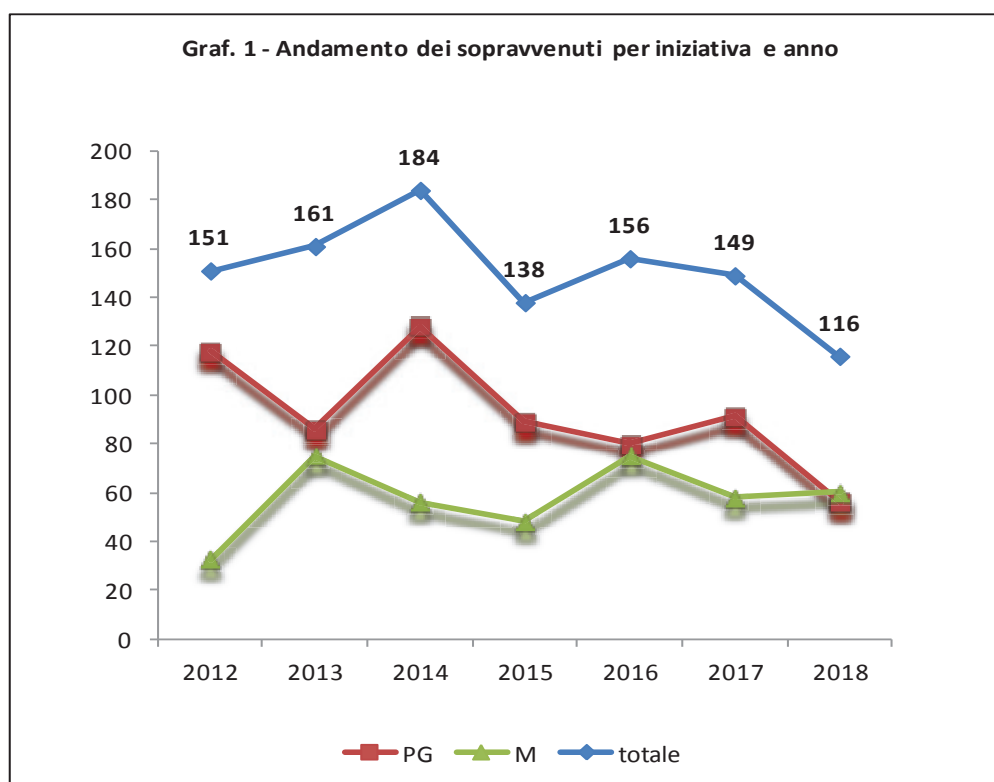
Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%
2013	161	6,6%	154	37,5%	203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

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2018 si compone per il 51,7% di richieste del Ministro (60, in aumento +3,4% rispetto al 2017) e per il 48,3% di richieste del Procuratore generale (56, in riduzione -38,5% rispetto al 2017).

Nel quinquennio 2013 - 2017 il Procuratore generale ha dato inizio mediamente a 95 azioni disciplinari per anno.

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

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



Il numero delle richieste di non farsi luogo al dibattimento aumenta dal 28,9% al 42,7%, mentre diminuiscono le richieste di discussione orale al CSM, in percentuale pari al 51,8%, al di sotto della media del quinquennio 2013 - 2017 pari al 61,6%. Il restante 5,5% dei procedimenti definiti sono stati riuniti ad altro procedimento.

La Sezione disciplinare del CSM si pronuncia entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal CSM in ogni anno può dunque essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 216, di cui 192 decisioni che definiscono il merito del procedimento. In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse nel quadriennio 2015 - 2018.

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

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

In 66 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato: nel 6,0% dei casi la sanzione dell'ammonimento; nel 66,7%, la sanzione della censura; nel 19,7% la perdita di anzianità, nell'1,5% la sanzione della sospensione dalle funzioni e nel 6,1% la rimozione (tabella 6).

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

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

Nel corso del 2018, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del CSM, su richiesta della Procura generale, sono stati 7, di cui 2 con trasferimento d'ufficio e 5 con sospensione dalle funzioni.

I restanti provvedimenti sono relativi a incidenti processuali o ad istanze di revisione.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti per la decorrenza dei termini, ai fini della eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione. Nel 2018 sono 43 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso le decisioni della Sezione disciplinare del CSM, tutte pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari.

La tabella 7 mostra il dettaglio delle richieste della Procura generale e i rispettivi esiti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, da cui si evince un indice di conformità pari al 72,1%.

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

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

## Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare è un insieme di elementi tra loro eterogenei: i magistrati, gli illeciti contestati e le tipologie di incolpazioni.

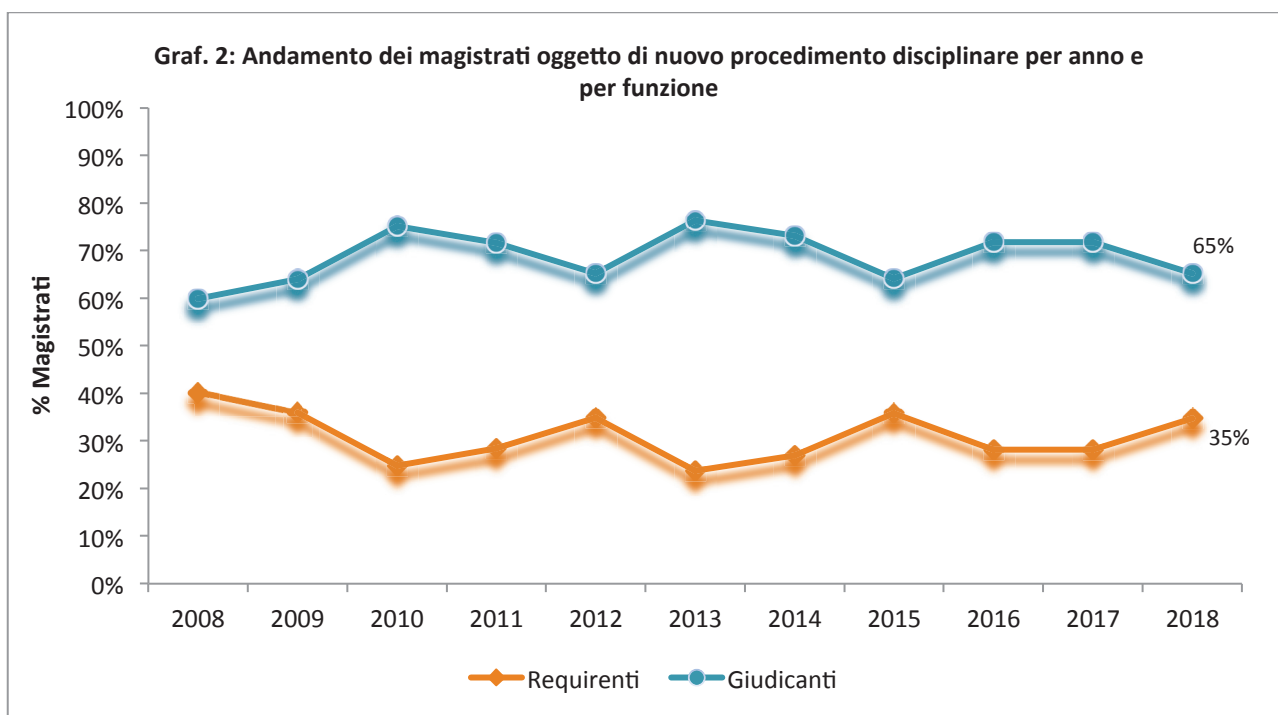
Un procedimento disciplinare infatti può riguardare uno o più magistrati, cui vengono contestati uno o più illeciti. Anche qualora il procedimento riguardi lo stesso magistrato, a questi potrebbe essere contestata la medesima violazione in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni.

Nell'analisi che segue, si descriveranno le tre popolazioni di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni, al fine di evidenziare eventuali relazioni implicite.

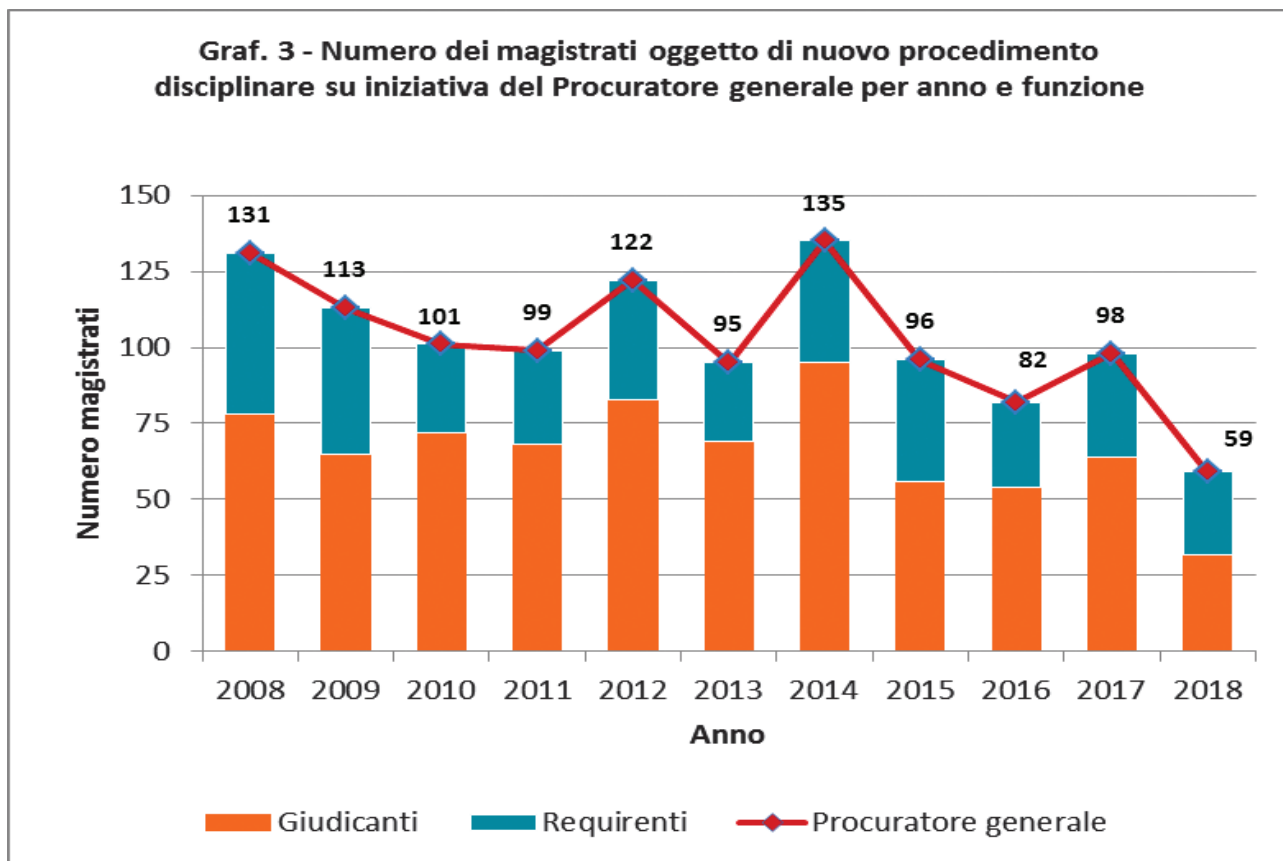
### I magistrati per funzione

La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31/12/2018 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari<sup>1</sup> sono 8.864 di cui 2.230 requirenti e 6.634 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di incolpazione risultano più alti per i magistrati requirenti: essi, infatti, sono pari a 18 per ogni 1.000 magistrati requirenti e 12 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Il grafico 2 mostra l'andamento negli ultimi 10 anni della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.



<sup>1</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 10 gennaio 2019.



Il Procuratore generale ha promosso, nel 2018, 56 azioni disciplinari nei confronti di 59 magistrati (su un totale di 118), di cui il 45,8% requirenti (27) e il 54,2% giudicanti (32). Sono esclusi i magistrati “fuori ruolo”.

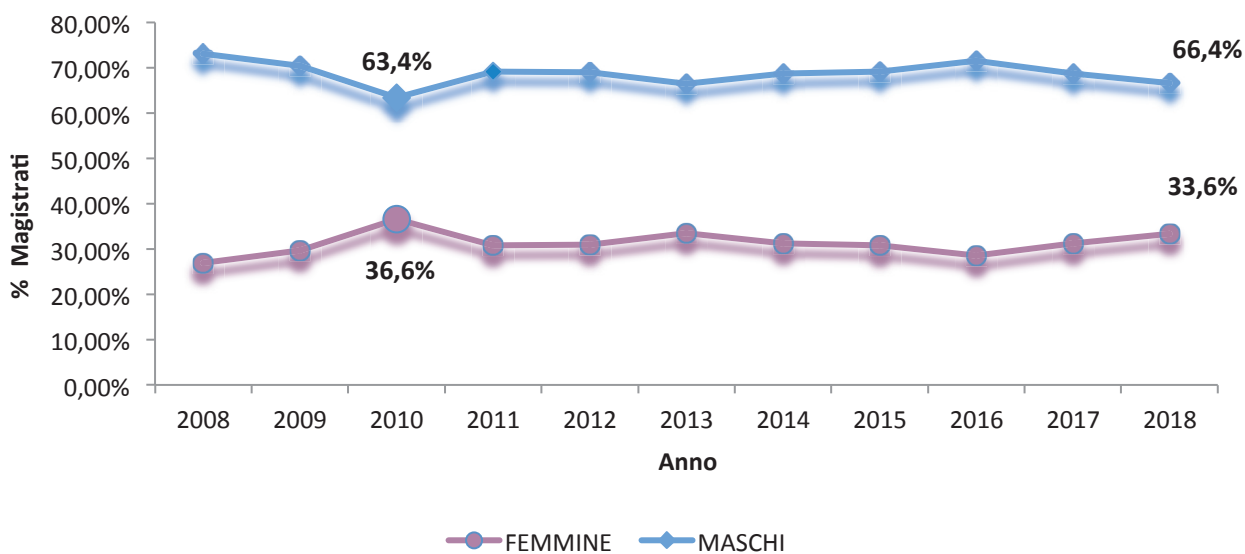
### *I magistrati per genere*

Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna rimane intorno alla parità (53,1% di donne e 46,9% di uomini<sup>2</sup>).

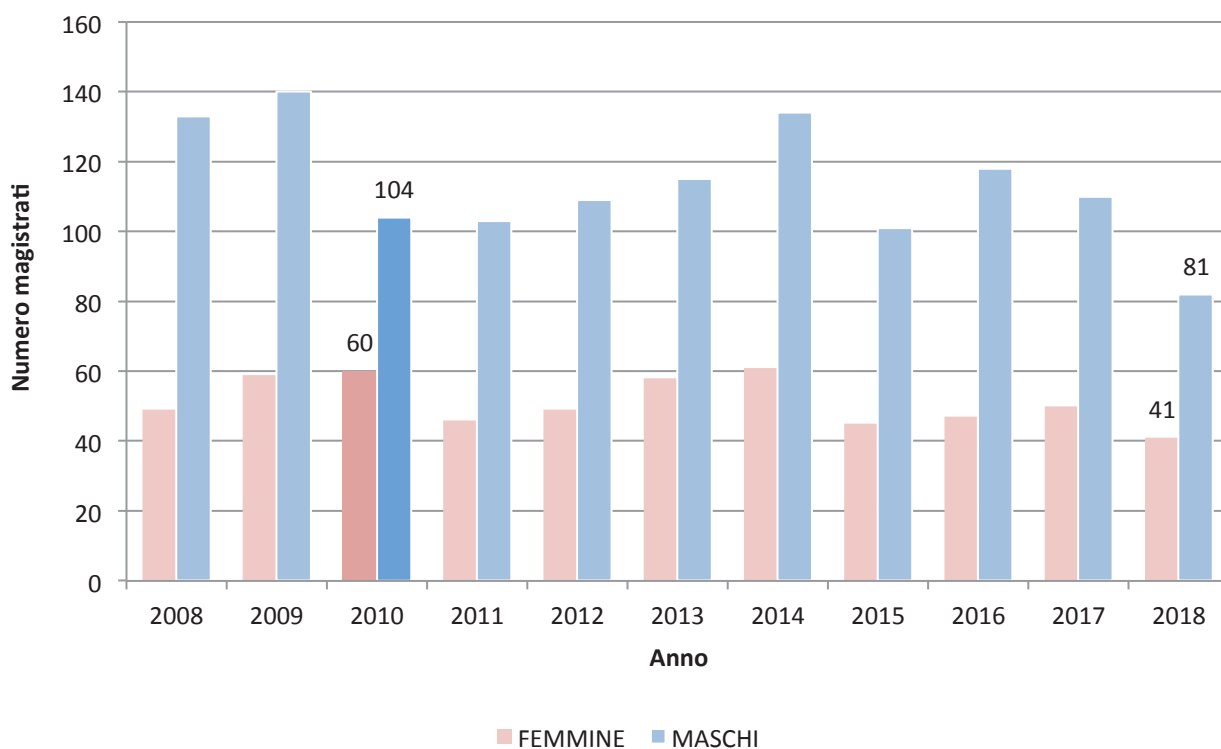
I grafici 4 e 5 mostrano la serie storica, dal 2008 al 2018, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. Nel 2018, seppure il numero totale di magistrati incolpati complessivamente si è ridotto, si nota un lieve aumento nella percentuale delle donne oggetto di procedimento disciplinare (che passa dal 31,3% al 33,6%).

<sup>2</sup> Fonte CSM - aggiornamento al 10 gennaio 2019.

**Graf. 4 - Andamento dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per anno e genere**



**Graf. 5 - Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per anno e genere**



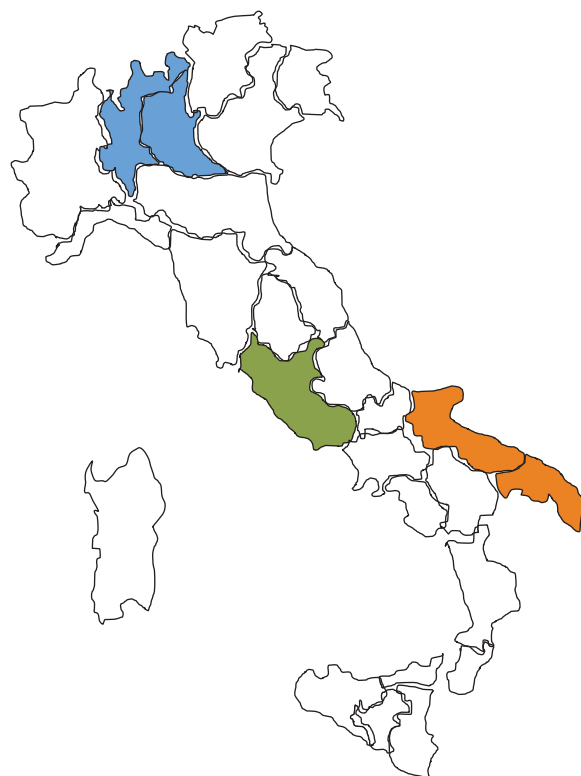


## I magistrati per area geografica

Nell'anno 2018 si osserva una diminuzione, pari al 23,7%, dei magistrati in servizio incolpati per illecito disciplinare (passano da 160 nel 2017 a 122). La distribuzione per area geografica è meno variabile rispetto al 2017: infatti al Nord e al Centro si registrano eguali percentuali di magistrati incolpati (27,1%), in aumento rispetto all'anno precedente; mentre il 46,2% dei magistrati incolpati esercita le proprie funzioni nei distretti del Sud<sup>3</sup>.

Tab. 8 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno. Anno 2018

Area geografica	Regione	Magistrati incolpati %
<b>Nord</b>	Lombardia	10,2%
	Liguria	5,9%
	Emilia Romagna	5,1%
	Veneto	3,4%
	Piemonte	1,7%
	Trentino Alto Adige	0,9%
<b>Centro</b>	Lazio	12,7%
	Umbria	5,9%
	Toscana	5,1%
	Marche	3,4%
<b>Sud e Isole</b>	Puglia	12,7%
	Sicilia	11,0%
	Sardegna	7,6%
	Calabria	6,8%
	Campania	5,9%
	Abruzzo	1,7%
<b>Totale complessivo</b>		<b>100,0%</b>



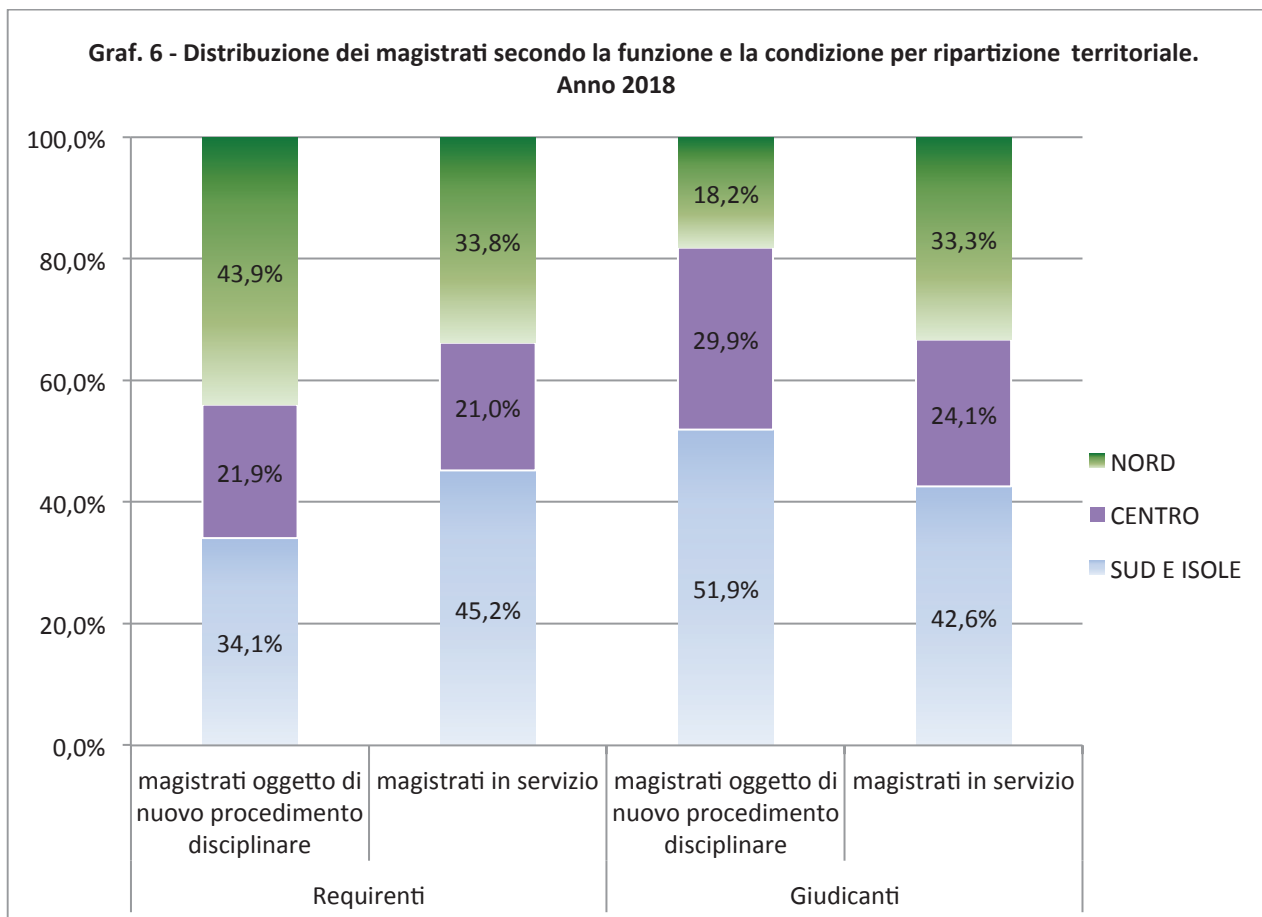
Come negli anni precedenti, è nelle regioni del meridione che si concentra il maggior numero di magistrati soggetti ad azione disciplinare. Nelle sole regioni Puglia e Sicilia, presta servizio il 23,7% dei magistrati incolpati. Segue il Lazio nel Centro,

<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.

con il 12,7%. La Lombardia (10,2%) si conferma come la regione del Nord che presenta il maggior numero dei magistrati incolpati.

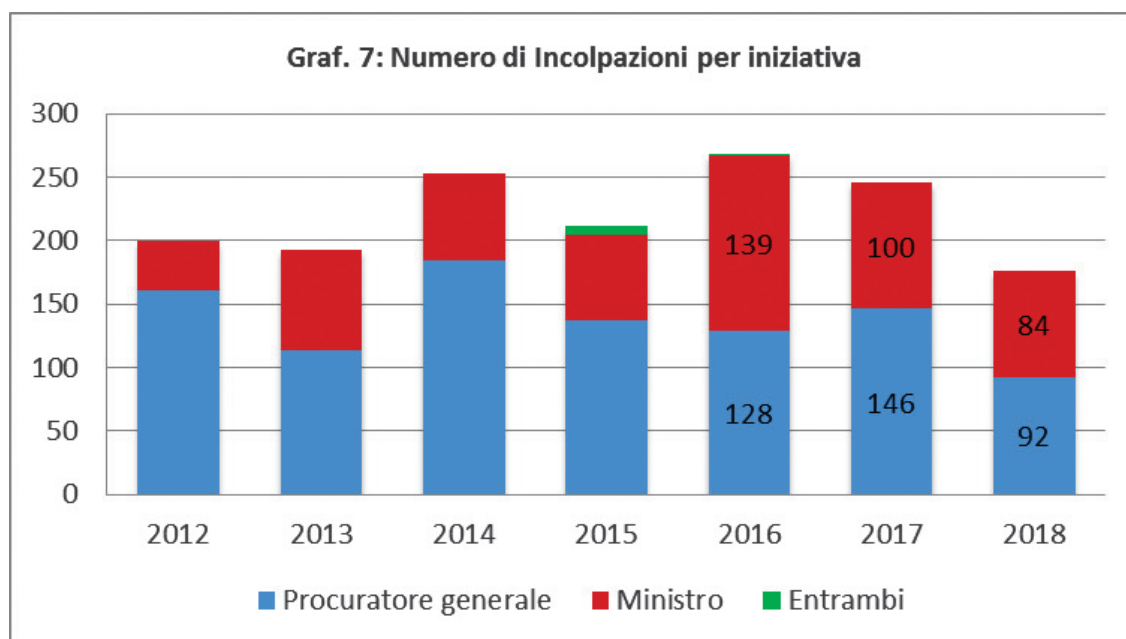
Osservando le funzioni svolte dai magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare, si ribalta la situazione rispetto al 2017 poiché i magistrati requirenti incolpati lavorano prevalentemente negli uffici giudiziari del Nord (43,9%), mentre diminuisce la percentuale di quelli che svolgono la loro attività nei distretti del Sud (dal 59,1% nel 2017 al 34,1% nel 2018). Per quanto riguarda i magistrati giudicanti, la distribuzione per area geografica rimane invariata rispetto a quella del 2017: la percentuale dei magistrati incolpati che svolgono la loro attività nei distretti del Sud Italia è pari al 51,9%, comunque in diminuzione rispetto al 58,9% registrato nel 2017.

Nel grafico 6 è illustrato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio e quella dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare.



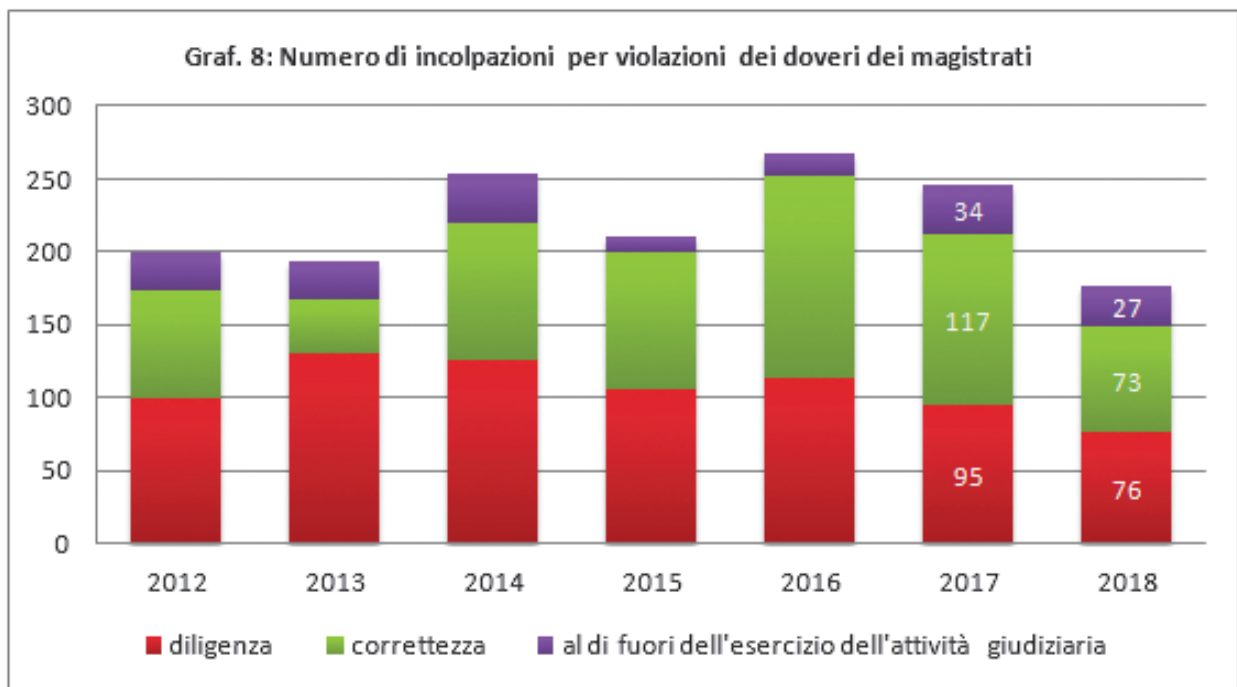
## Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Nel 2018, il numero totale di illeciti contestati diminuisce, passando da 246 a 176, sia per effetto del più moderato numero di azioni disciplinari richieste da parte del Ministro, sia per la forte diminuzione delle azioni disciplinari richieste dal Procuratore generale (92 vs 146).



Il 41,5% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 43,2% della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria<sup>4</sup> rappresentano il restante 15,3%. Le violazioni del dovere della diligenza e della correttezza diminuiscono nell'anno decorso, e in controtendenza rispetto al 2016, diminuiscono anche le violazioni pertinenti al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria, passando da 34 a 27 (come illustrato nel grafico 8).

<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). Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata, iscrizione e/o attività a partito politico.



La tabella 8 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2012-2018, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Ministro diminuisce ancora, passando da 41 incolpazioni nel 2017 a 31 nel 2018. Nell'ambito del dovere della diligenza, le proposte del Ministro diminuiscono da 50 a 43.

Corrispondentemente, le azioni disciplinari promosse dal Procuratore generale nell'ambito delle violazioni della correttezza diminuiscono da 76 a 42 (-44,7%), e diminuiscono, ma in misura percentuale minore, da 45 a 33 (-26,7%), le proposte di azioni disciplinari per violazioni della diligenza.

**Tab. 8 - Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri (correttezza e diligenza) e iniziativa.  
Anni 2012 - 2018**

Violazioni	Anni	Iniziativa			Totale
		Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
CORRETTEZZA	2012	63	11		74
	2013	33	3		36
	2014	80	14		94
	2015	72	16	6	94
	2016	82	55	1	138
	2017	76	41	0	117
	2018	42	31	0	73
	DILIGENZA	2012	72	27	
2013		56	75		131
2014		75	51		126
2015		54	51	1	106
2016		34	80		114
2017		45	50		95
2018		33	43		76

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato risulta essere la “*violazione di norme processuali penali e civili*” (14,8%), a seguire il “*ritardo nel deposito di provvedimenti*”, che rappresenta l’11,9% del totale delle incolpazioni e la tardiva o mancata scarcerazione che, nel 2018, rappresenta il 9,7% degli illeciti contestati.

Sono invece violazioni del dovere della correttezza e dei comportamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività giudiziaria gli illeciti disciplinari come: ingiuria o diffamazione e/o altri reati, rapporti dei magistrati con altri magistrati, atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi. Esse nell’anno decorso rappresentano complessivamente il 33% del totale degli illeciti disciplinari.

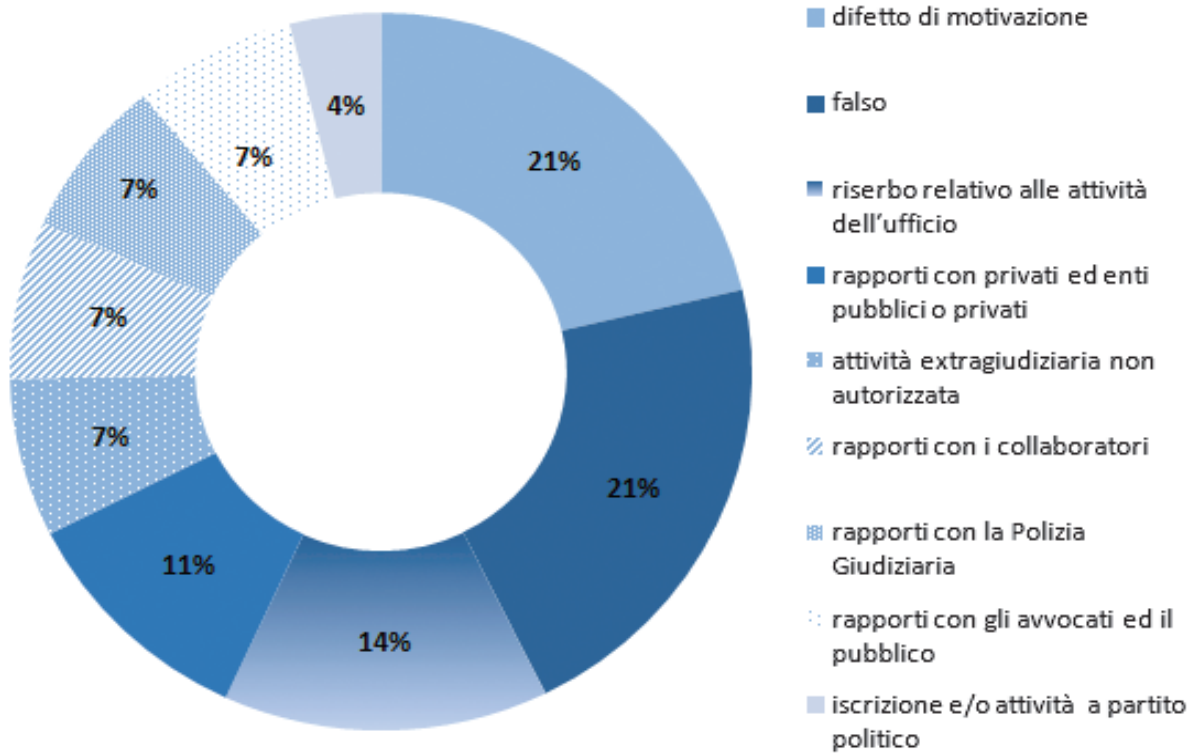
**Tab. 9 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno**

Illecito disciplinare	Anno				
	2018	2017	2018	2017	
	Numero		%		
ingiuria o diffamazione e/o altri reati	35	32	19,9%	13,0%	↑
violazione di norme processuali penali e civili	26	41	14,8%	16,6%	↓
ritardi nel deposito di provvedimenti	21	24	11,9%	9,7%	↓
tardiva o mancata scarcerazione	17	10	9,7%	4,0%	↑
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	14	2	8,0%	0,8%	↑
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	9	20	5,1%	8,1%	↓
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	8	17	4,5%	6,9%	↓
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	5	10	2,8%	4,0%	↓
abuso della qualità e della funzione	5	9	2,8%	3,6%	↓
scorrettezza	4	36	2,3%	14,6%	↓
astensione e omissione di atti dovuti	3	13	1,7%	5,3%	↓
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	1	2	0,6%	0,8%	↓
interferenza	0	6	0,0%	2,4%	↓
altro	28	25	15,9%	10,1%	↑
<b>Totale incolpazioni</b>	<b>176</b>	<b>247</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

(\*\*) Il numero degli illeciti disciplinari del 2017 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell'a.g. 2018, a causa di aggiornamenti successivi.

Fino al 2015, le violazioni come atti e comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi, interferenza, scorrettezza erano comprese nella voce “altro”. Dal 2016 in poi, nella voce “altro” sono comprese anche le nuove incolpazioni inserite nell'ambito del dovere della diligenza come difetto di motivazione e travisamento dei fatti. Nel 2018, è stata inserita anche l'incolpazione iscrizione e/o attività a partito politico. La composizione delle principali voci della categoria “altro”, nell'anno decorso, è rappresentata nel grafico 9.

**Graf. 9 - Composizione ALTRO**



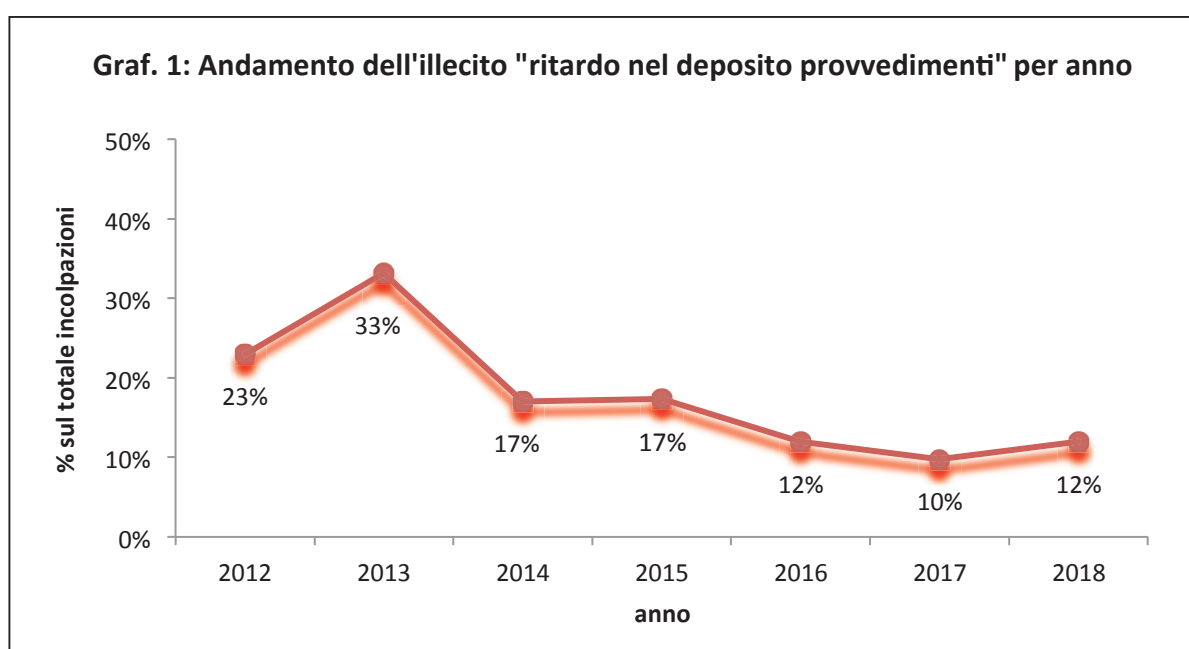




## PARTE II

### ANALISI INCOLPAZIONI PER “RITARDO NEL DEPOSITO DI PROVVEDIMENTI”

La serie storica dell'illecito analizzato (grafico 1) presenta un andamento decrescente dal 2013 (33% del totale delle incolpazioni) in poi. Il peso percentuale degli illeciti per “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*”, che nel 2017 era pari al 10% del totale delle incolpazioni, nell'anno decorso si attesta intorno al 12%, come nel 2016.



Nel 2018 il numero assoluto dei magistrati incolpati per ritardo nel deposito dei provvedimenti è pari a 21 ed il peso di questi sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare è pari al 27,3%, analogo al valore registrato nel 2016 (vedi tabella 1).

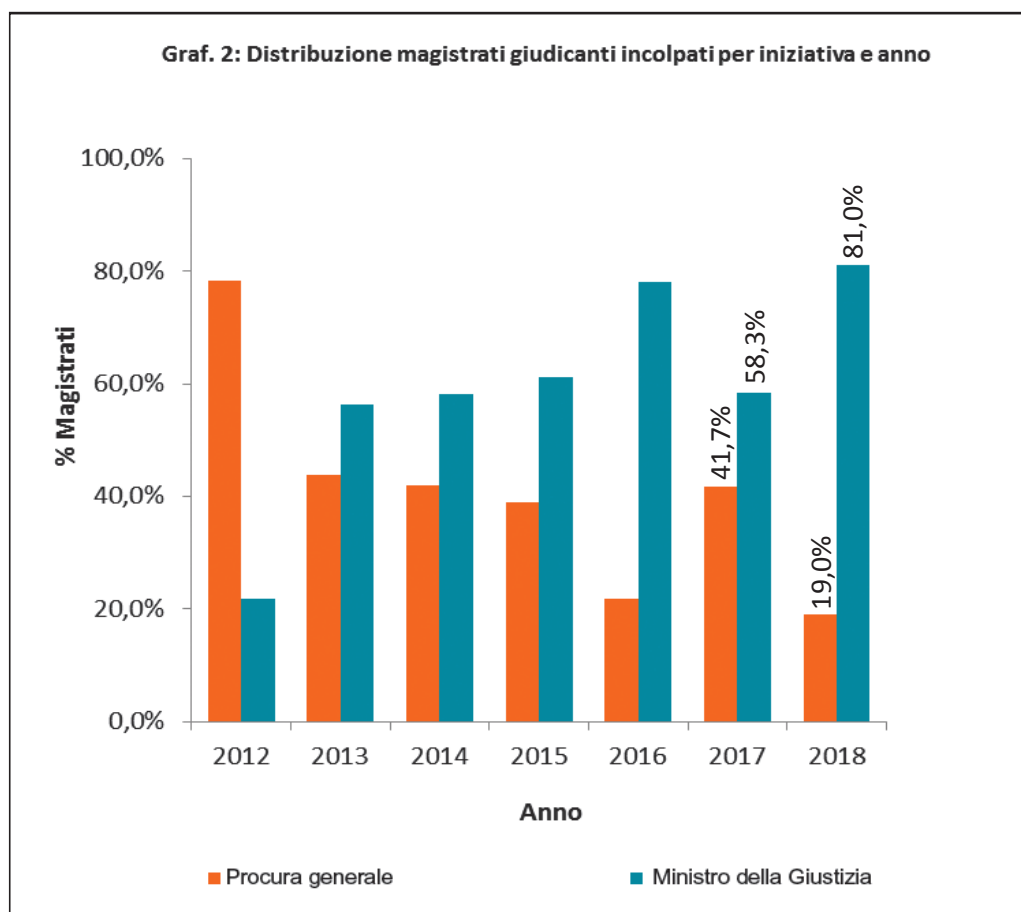
**Tab. 1 - Numero dei magistrati giudicanti  
oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno**

<b>ANNI</b>	<b>Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare</b>		
	totale	<i>di cui per "ritardi nel deposito provvedimenti"</i>	%
2012	101	46	45,5%
2013	130	64	49,2%
2014	141	43	30,5%
2015	93	36	38,7%
2016	117	32	27,4%
2017	112	24	21,4%
2018	77	21	27,3%

La percentuale dei magistrati per i quali il Procuratore generale ha promosso un'azione disciplinare diminuisce dal 41,7% del 2017, al 19,0% nell'anno decorso, a fronte di un aumento della medesima percentuale relativa all'iniziativa del Ministro, che passa dal 58,3% all'81,0% (vedi tabella 2).

**Tab. 2 - Ripartizione illecito disciplinare per  
"ritardo nel deposito di provvedimenti" per iniziativa e anno**

<b>Anno</b>	<b>Procuratore generale</b>	<b>Ministro della giustizia</b>
2012	78,3%	21,7%
2013	43,8%	56,3%
2014	41,9%	58,1%
2015	38,9%	61,1%
2016	21,9%	78,1%
2017	41,7%	58,3%
2018	19,0%	81,0%

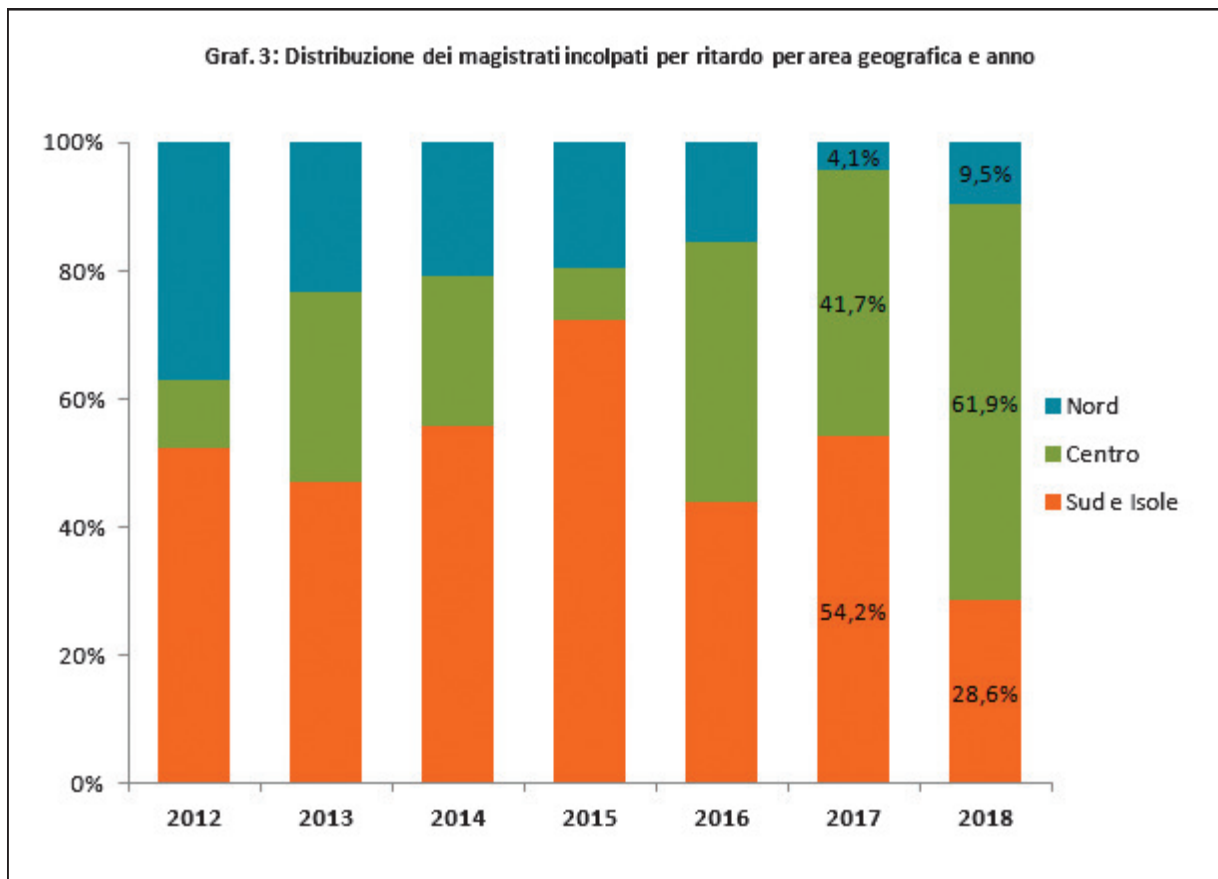


Anche nel 2018, come negli anni precedenti, il numero dei magistrati di genere femminile incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” è minore del corrispondente maschile; i rispettivi pesi percentuali sul totale dei giudicanti incolpati per ritardo sono pari a 38,1% e 61,9% (vedi tabella 3), dato invariato rispetto all’anno precedente.

**Tab. 3 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere.  
Anno 2018**

genere	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare			
	totale	%	di cui per "ritardi nel deposito provvedimenti"	%
FEMMINE	41	33,6%	8	38,1%
MASCHI	81	66,4%	13	61,9%
<b>Totale</b>	<b>122</b>	<b>100,0%</b>	<b>21</b>	<b>100,0%</b>

L'analisi per area geografica mostra che nel 2018 i magistrati incolpati per ritardo nel deposito dei provvedimenti esercitano prevalentemente l'attività giudiziaria nei distretti del Centro (61,9%). Considerando insieme i distretti del Centro e del Sud, la percentuale complessiva degli incolpati per ritardo rappresenta il 90,5%.



Il tribunale ordinario, anche per l'anno decorso, si conferma come l'ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione (61,9%) di magistrati sottoposti a procedimento disciplinare per ritardo nel deposito di provvedimenti, vedi tabella 4.

**Tab. 4 - Distribuzione magistrati giudicanti incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per ufficio giudiziario e anno**

Ufficio giudiziario	Anno						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Corte di appello	3	13	11	5	4	6	7
Sezione distaccata di Corte di appello	1	-	-	-	-	-	-
Tribunale	39	50	32	30	27	18	13
Tribunale di sorveglianza	-	1	-	-	-	-	-
Tribunale per i minorenni	2	-	-	-	1	-	-
Ufficio di sorveglianza	1	-	-	1	-	-	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>46</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	<b>21</b>

Analizzando la ripartizione geografica per ufficio giudiziario, nel 2018 si dimezza il numero di incolpati per ritardo negli uffici giudiziari del Sud (da 13 a 6). Rimane prevalentemente invariato il numero dei giudicanti incolpati nei tribunali del Centro e del Nord.

**Tab. 5 - Distribuzione del numero dei magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per area geografica, ufficio giudiziario e anno**

Area geografica	Ufficio giudiziario	Anno						
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>NORD</b>		<b>17</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
	Corte di appello	1	3	1	2	-	1	-
	Tribunale	16	11	8	5	5	-	1
	Tribunale di sorveglianza	-	1	-	-	-	-	-
	Ufficio di sorveglianza							1
<b>CENTRO</b>		<b>5</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
	Corte di appello	5	2	1	-	1	1	7
	Tribunale	5	17	9	2	12	9	6
	Ufficio di sorveglianza	-	-	-	1	-	-	-
<b>SUD E ISOLE</b>		<b>24</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>6</b>
	Corte di appello	2	8	9	3	3	4	-
	Sezione distaccata di Corte di appello	1	-	-	-	-	-	-
	Tribunale	18	22	15	23	10	9	6
	Tribunale per i minorenni	2	-	-	-	1	-	-
	Ufficio di sorveglianza	1	-	-	-	-	-	-
<b>Totale complessivo</b>		<b>46</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>24</b>	<b>21</b>

Il tasso specifico di incolpazione per “ritardo nel deposito di provvedimenti” dei magistrati giudicanti in servizio nei tribunali ordinari, per l’anno 2018, è pari a 5 ogni 1.000 magistrati giudicanti.

È stato messo a confronto il numero dei magistrati incolpati per “ritardo nel deposito di provvedimenti” con l’indice percentuale di scoperta rispetto all’organico previsto nei tribunali ordinari (tabelle 6 e 7). L’indice di scoperta è ottenuto rapportando il numero dei posti vacanti al numero dei magistrati previsti in organico<sup>5</sup>.

Prendendo in considerazione solo i tribunali ordinari dove ha prestato servizio almeno un magistrato, per il quale è stata promossa l’azione disciplinare relativamente all’illecito “ritardo nel deposito di provvedimenti”, è stata ottenuta la distribuzione per classi di scoperta di tali uffici giudiziari. La “media per tribunale” è calcolata rapportando il numero dei magistrati incolpati per ritardo alla numerosità di ciascuna classe.

I tribunali con indice di scoperta dell’organico maggiore del 15% presentano un numero medio di magistrati incolpati per ritardo nel deposito delle sentenze superiore a quello degli altri tribunali.

In tabella 7 è riportato l’andamento annuale del numero medio di magistrati incolpati per ritardo, secondo le classi di scoperta, negli anni giudiziari dal 2013 al 2018, dalla quale però non si evince una particolare correlazione.

**Tab. 6 - Magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso i tribunali ordinari per classi di scoperta dell'organico. Anno 2018**

<b>classe di scoperta</b>	<b>Numero Tribunali</b>	<b>numero magistrati incolpati per ritardo</b>	<b>media per Tribunale</b>
+15%	6	7	1,2
< =15%	6	6	1,0

<sup>5</sup> Fonte dati: CSM - aggiornamento al 10 gennaio 2019.

**Tab. 7 - Serie storica del numero medio di magistrati  
incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso i  
tribunali ordinari per classi di scoperta dell'organico.  
Anni 2013 - 2018**

classe di scoperta	2013	2014	2015	2016	2017	2018
+20%	1,0	1,4	2,5	2,0	1,7	1,3
10% - 20%	1,7	1,7	1,1	2,6	1,9	1,0
< =10%	2,1	2,0	1,6	1,0	1,0	1,0

La medesima analisi per classi di indice di scoperta delle Corti di appello non è riportata poiché tutti i magistrati incolpati, per ritardo nel deposito, che svolgono la loro attività presso gli uffici di secondo grado, sono concentrati nella stessa Corte di appello.