



Procura generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

**DEL PROCURATORE GENERALE
GIOVANNI SALVI**

nell'Assemblea generale della Corte
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020

Roma, 29 gennaio 2021

SOMMARIO

PARTE I

LE LINEE DI INTERVENTO DELLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2020

Premessa *pag. 9*

Introduzione *pag. 15*

1. Il settore civile *pag. 53*

- a) Pandemia e processo civile di legittimità. Traversie e possibilità*
- b) Le linee portanti degli interventi normativi e la loro applicazione. Tre fasi: rinvio delle cause; processo “telematico” e da remoto; processo c.d. “cartolare” generalizzato*
- c) Gli effetti positivi. Il percorso verso il “processo civile telematico” di legittimità. Nuove forme del processo e ruolo della Procura generale*
- d) La giurisprudenza per principi e la ragionevole prevedibilità del diritto. Il modo di operare e il ruolo della legittimità, tra Sezioni Unite e Procura generale. L’“interesse della legge” (art. 363 c.p.c.)*
- e) L’attività della Procura generale presso le Sezioni Unite. Una esposizione di assieme. Gli orientamenti nelle diverse materie*
- f) Il processo tributario di legittimità*

2. Il settore penale

pag. 95

- a) *Pandemia e processo penale di legittimità*
- b) *L'istituzione del Procuratore Europeo - EPPO*
- c) *Novità normative e giurisprudenziali: il ruolo della Procura generale*
 - c.1) *Principi di diritto in materia di criminalità organizzata*
 - c.2) *In particolare, le misure di prevenzione*
- d) *Orientamenti in tema di terrorismo*
- e) *Problematiche sul contrasto al lavoro sfruttato. Le politiche migratorie*
- f) *La protezione delle vittime di violenza di genere e domestica (il c.d. codice rosso)*
- g) *I reati informatici*
- h) *Emergenza pandemica ed esecuzione penale*

3. I Rapporti con gli uffici del pubblico ministero

pag. 149

- a) *Prevedibilità e uniformità dell'agire del pubblico ministero: i settori di intervento della Procura generale e le novità nella materia dei contrasti di competenza*
- b) *L'evoluzione del metodo di lavoro nelle attività di attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006*
- c) *La risposta alla crisi pandemica: gli orientamenti della Procura generale*
 - c.1) *La crisi di impresa*
 - c.2) *La responsabilità sanitaria*
 - c.3) *Prevenzione dei contagi e riduzione della presenza carceraria*
 - c.4) *L'organizzazione degli uffici di Procura durante la pandemia*

- c.5) *La trattazione scritta in appello*
- d) *Le collaborazioni esterne nella crisi pandemica*
 - d.1) *Il gruppo di lavoro sui c.d. detenuti marginali*
 - d.2) *Il gruppo di lavoro sullo svolgimento da remoto di attività giudiziarie presso gli uffici della polizia giudiziaria*
 - d.3) *La collaborazione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali a esse correlati*
- e) *Gli orientamenti in materia di intercettazioni in vista dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 161 del 2019*
- f) *L'avvio del monitoraggio sull'applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*
- g) *L'applicazione della disciplina in materia di segnalazioni di operazioni sospette (S.O.S.)*
- h) *Conclusioni e prospettive evolutive*

4. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo

pag. 171

- a) *Le mafie interne: operatività e linee evolutive*
 - a.1) *Cosa nostra*
 - a.2) *'Ndrangheta*
 - a.3) *Camorra*
 - a.4) *Mafia Pugliese - La Quarta Mafia*
 - a.5) *Sacra Corona Unita*
 - a.6) *Nuove Mafie: il caso del Lazio*
- b) *Corruzione e criminalità organizzata*
- c) *Contrasto al terrorismo*

- c.1) Terrorismo internazionale*
- c.2) Terrorismo interno*
- d) Immigrazione clandestina e tratta di esseri umani*
- e) Servizio cooperazione internazionale*
- f) Servizio misure di prevenzione*
- g) Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata:
il servizio operazioni sospette*

5. Il settore disciplinare

pag. 207

- a) Considerazioni preliminari*
- b) Modulo organizzativo*
- c) Presupposti e finalità della responsabilità disciplinare*
- d) Attività della Procura generale*
 - d.1) Fase predisciplinare*
 - d.1.1) Riservatezza e trasparenza dell'attività*
 - d.2) Fase disciplinare*
- e) Gestione dell'emergenza*

6. L'analisi statistica dell'attività della Procura generale

pag. 239

PARTE II

ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale:

- a) settore civile* *pag. 247*
- b) settore penale* *pag. 257*
- c) settore disciplinare* *pag. 267*

PREMESSA

Antonino Scopelliti, magistrato della Procura generale, fu assassinato il 9 agosto 1991 mentre preparava le requisitorie del processo a Cosa nostra siciliana, che si sarebbe concluso il successivo 30 gennaio con la conferma della sentenza della Corte di Assise d'appello di Palermo, la cui centralità per la storia d'Italia e non solo giudiziaria è inutile sottolineare.

Il coraggio di tanti colleghi ci dà oggi la forza per ricostruire la credibilità della magistratura, duramente scossa dalle indagini che hanno portato a emersione un sistema diffuso di asservimento del governo autonomo a logiche di interessi di gruppo, che ha consentito anche condotte di assoluta gravità, alcune delle quali in precedenza mai verificatesi.

La reazione sanzionatoria è stata pronta ed efficace, come si vedrà tra breve. Essa però non può che essere parte di un impegno ben più vasto, nel quale la sanzione non sia che l'aspetto residuale.

Il ricordo dei caduti non è dunque un comodo espediente per sfuggire le responsabilità del presente, o tale non dovrebbe essere.

Attraverso la memoria tramandiamo l'etica del nostro lavoro, che è impegno, dedizione, correttezza, rispetto dei diritti, capacità di adeguare la nostra azione ai mutamenti della società e alle sfide che essa continuamente pone.

Con il gruppo di lavoro della Procura di Roma, costituito alla morte di Mario Amato, collaborava il Capitano della Polizia di Stato Francesco Straullu. Egli fu assassinato il 21 ottobre 1981, insieme all'agente Ciriaco Di Roma. Vogliamo ricordarli, nel quarantennale del loro sacrificio.

È una memoria importante, perché essa testimonia l'impegno comune della magistratura e delle Forze dell'ordine per la difesa delle istituzioni democratiche. Ma vi è di più. In quel 1981 fu approvata la legge di riforma della Polizia, che introduceva principi di grande importanza nell'idea stessa della sicurezza pubblica. Mentre più forte era la richiesta di sicurezza nel Paese, le istituzioni reagivano dunque non con misure eccezionali, ma con la smilitarizzazione del Corpo e con il nuovo disegno della gestione dell'ordine pubblico, distinta tra responsabilità tecnica e politica.

Nel 2020 il Paese ha affrontato una minaccia diversa ma non meno severa. Anch'essa ha posto in discussione gli equilibri tra poteri in una situazione di emergenza. Sono affiorate drammaticamente le carenze delle infrastrutture essenziali del Paese. Si è reso evidente che l'esistenza di criminalità organizzata e di illegalità diffusa costituivano elementi di ostacolo al recupero.

Come la sfida degli anni '70, tuttavia, anche la nuova ha fatto emergere realtà positive, la solidarietà, la fermezza, la compostezza e – soprattutto – la dedizione e il sacrificio di quanti operano nella sanità, a tutti i livelli, e ai quali va la nostra gratitudine.

La giustizia ha molto sofferto. Il dato statistico dà solo un'immagine parziale di ciò che è mutato nel nostro lavoro e nella nostra capacità di dare giustizia, con le forme e con le garanzie necessarie perché il processo, e la decisione che da esso scaturisce, siano sentite come giuste dalla collettività.

Abbiamo avvertito innanzitutto il peso della nostra arretratezza, soprattutto nella diffusione del processo telematico.

L'esperienza ha infine generato, anche grazie all'impegno indefesso del Ministero della giustizia, aspetti positivi, sui quali dobbiamo ora operare per non disperdere il patrimonio accumulato, cogliendo le opportunità che si aprono per l'innovazione organizzativa della giustizia nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Si è finalmente avviato il processo civile telematico in Corte e in Procura generale e sono stati fatti i primi passi nel processo telematico penale di legittimità, a partire anche da iniziative di collaborazione con la Presidenza e il Foro.

Abbiamo concentrato l'attenzione sul rapporto oralità/scrittura/immediatezza nel processo civile e, con particolare cautela, in quello penale; rapporto che si pone nel processo di legittimità in termini diversi rispetto alle fasi in cui viene acquisita nel contraddittorio la prova.

La pandemia ha anche fatto emergere l'importanza del circuito di condivisione tra gli uffici requiranti, originato dalla riforma del 2006 e che vede al centro l'impegno per l'uniforme esercizio dell'azione penale, secondo i principi della correttezza dell'agire del pubblico ministero e del perseguimento dell'obiettivo della ragionevole durata del processo, in ogni sua fase.

È apparso subito necessario, infatti, operare per far sì che l'approccio degli uffici del pubblico ministero alla pandemia, avvenisse dopo un attento esame da parte delle Procure generali e, per il loro tramite, delle Procure della Repubblica, così da individuare metodologie comuni di lavoro e questioni interpretative più delicate.

Il metodo della condivisione è stato reso più facile dalla disponibilità, in passato scarsa e tecnicamente inadeguata, di strumenti per la realizzazione di riunioni a distanza. Ciò ha consentito incontri più frequenti e soprattutto più utili. A essi hanno partecipato Procuratori generali, Procuratori della Repubblica individuati a seconda delle questioni da trattare, e in molti casi alcuni dei massimi esperti dei settori oggetto di analisi.

La tematica più urgente è apparsa subito quella della possibile diffusione della pandemia all'interno degli istituti penitenziari. Di qui le indicazioni circa quanto gli uffici del pubblico ministero avrebbero potuto fare per contribuire a diminuire la pressione nelle carceri, senza per questo mettere in pericolo le esigenze di tutela della collettività e delle vittime.

Questo impegno è proseguito anche nel secondo semestre, quando il riemergere della pandemia ha reso evidente un problema annoso: l'esclusione degli "ultimi" dai benefici a causa della loro marginalità. Si è così collaborato con il Ministero della Giustizia e in particolare con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'Ufficio per l'esecuzione della pena esterna perché potesse essere data attuazione alle convenzioni che il Ministero, attraverso la Cassa delle Ammende, aveva da tempo finanziato per rendere disponibili alloggi e programmi di inserimento per i detenuti con pene brevi residue.

Sono stati, così, conseguiti i primi frutti, davvero positivi, così da far sperare che il distanziamento sia raggiunto senza ricorrere a rischiose scarcerazioni e che – passata la pandemia – coloro che hanno diritto a usufruire di misure alternative non debbano scontare due volte la pena, a causa della loro emarginazione sociale.

Interventi non meno importanti sono stati realizzati nel settore della responsabilità medico-sanitaria e della crisi di impresa.

Per il primo, si pongono questioni nuove per i profili penali e civili della responsabilità medica e di coloro che operano nella sanità, con particolare riferimento alle caratteristiche specifiche della pandemia, ai tempi delle ac-

quisizioni di conoscenza circa effetti e modalità di diffusione, all'efficacia delle linee guida esistenti.

Già da tempo, poi, la Procura generale operava per contribuire all'uniforme approccio degli uffici di Procura all'attuazione imminente del Codice della crisi di impresa. La pandemia ha imposto che ci si concentrasse subito sulle caratteristiche peculiari dell'insolvenza da essa determinata, sia per gli aspetti qualitativi che quantitativi, che per le misure necessarie a prevenire e poi a punire l'accesso illecito al credito garantito.

Non è cessata l'azione contro le diverse forme di criminalità organizzata, anche al fine di prevenire l'accaparramento di imprese in difficoltà e di risorse pubbliche destinate all'economia legale.

La ricognizione effettuata attraverso le informazioni delle Procure in vista di questa inaugurazione, indicano risultati molto positivi, anche oltre le aspettative.

L'anno della pandemia ha dunque visto gli uffici del pubblico ministero nell'intero territorio nazionale impegnati a svolgere responsabilmente il loro fondamentale ruolo.

Non sempre al clamore delle indagini e degli arresti ha però corrisposto pienamente la conferma nelle fasi successive. Questa discrasia, quando significativa, dovrà essere oggetto di attenta analisi in sede di ricerca dell'uniformità nell'esercizio dell'azione penale e quindi anche nelle indagini preliminari.

La Procura generale ha cooperato per la funzione nomofilattica, in spirito di collaborazione con la Corte, presso la quale è intervenuta con requisitorie scritte su importanti questioni. Al contempo ha avviato, come nel settore della protezione internazionale e come avverrà in quello tributario, una ricognizione sistematica delle questioni su cui permane un contrasto interpretativo, individuato sin dal merito.

Nel settore dell'Intelligenza Artificiale ha intrapreso un'importante attività preparatoria, volta non tanto alle potenzialità di assistenza all'elaborazione giuridica e alla c.d. giustizia predittiva, campo ormai da tempo arato e di cui si conoscono aspetti positivi e rischi, ma a rendere gli uffici del pubblico ministero pronti ad affrontare operativamente le sfide ormai nel vicino orizzonte sull'uso della I.A. nel commettere crimini, come nella manipolazione del mercato, e dunque anche nel reprimerli.

La Procura generale si conferma così ponte tra legittimità e merito, gravata dall'onere di operare per la nomofilachia e al contempo per l'uniformità e la prevedibilità dell'intero agire giudiziario, per la sua caratteristica essenziale di rappresentante dell'interesse pubblico alla corretta applicazione della legge e di organo di giustizia, volto all'affermazione dei diritti.

INTRODUZIONE

L'evento che caratterizza l'anno giudiziario trascorso è la pandemia da Covid-19.

La relazione del Primo Presidente ha già illustrato le misure che è stato necessario attuare, in esecuzione dei provvedimenti normativi adottati per far fronte alla pandemia. La Procura generale ha contribuito sia all'elaborazione delle misure, in un primo momento devolute in larga parte alle dirigenze degli uffici giudiziari, sia alla loro attuazione per parte di competenza. Si è trattato di un impegno significativo, in quanto la trattazione scritta di un numero crescente di procedure si è rivelata molto onerosa, anche a causa dei tempi ristretti riconosciuti alla Procura generale per la presentazione delle conclusioni, sia nella materia penale che in quella civile.

In questa direzione va anche l'impegno dell'Ufficio affinché siano conosciuti i propri orientamenti. La pandemia, e la conseguente importanza di comunicare in forme diverse rispetto al passato, si è unita alla necessità di rendere chiari e noti gli orientamenti in materia disciplinare e nel settore delle relazioni con altri uffici, su cui si dirà appresso.

La Procura generale si è perciò dotata di un sito *web* efficiente e facilmente accessibile, nel quale vi sono informazioni utili per i magistrati (nel settore disciplinare, con la massimazione dei decreti di archiviazione e con la pubblicazione delle linee guida; in quello della risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri, pubblicati in maniera ragionata; nel settore dei rapporti con i pubblici ministeri di merito, rendendo noti gli "orientamenti") e per i cittadini (comunicazioni utili; segnalazione di controversie significative per l'esercizio dei poteri officiosi nel civile; modalità di invio di segnalazioni disciplinari).

Analogo sforzo è stato richiesto alle segreterie, onerate anche della ricezione e trasmissione dei ricorsi e delle conclusioni per via telematica.

La progressiva necessità di dar corso al lavoro a distanza, pur senza che ve ne fossero le condizioni strutturali, quali collegamenti sicuri, e di assicurare il distanziamento all'interno degli uffici ha comportato per la dirigenza amministrativa un impegno, dal risultato molto positivo, grazie anche al

senso di responsabilità dimostrato dalla maggior parte del personale amministrativo dipendente.

A oggi, si registra l'assegnazione di progetti di *smart-working* in favore di *oltre la metà* delle posizioni individuate come delocalizzabili (43 unità su 60, pari al 72% circa dei dipendenti impiegabili in suddetta forma), in piena linea rispetto a quanto richiesto dalla vigente normativa emergenziale.

Dalla nuova organizzazione del lavoro è derivata una importante accelerazione nell'utilizzo di strumenti informatici. Per i flussi documentali, vi è stato un forte impulso alla dematerializzazione dei fascicoli cartacei di udienza (con scansione effettuata sia presso la sede che in forma *delocalizzata*), resi in tal modo disponibili in formato elettronico ai magistrati che ne facciano richiesta presso la loro sede di lavoro *remota*, e alla gestione a mezzo pec dei flussi documentali dematerializzati, scambiati con altri uffici e con gli avvocati.

L'emergenza sanitaria ha impegnato gli uffici, in particolare il nostro, anche per altri aspetti, che attengono al rendere giustizia.

L'emergenza non è stata e non è solo una questione sanitaria: da essa sono sorte nuove disuguaglianze, nuove vulnerabilità sociali, una differente dislocazione di ricchezze e di possibilità; situazioni che reclameranno tutele, cui la giurisdizione dovrà dare risposte, nei limiti delle proprie attribuzioni.

Dalla dura esperienza della pandemia dovremo essere in grado di trarre le indicazioni per rendere adeguata la nostra risposta alla domanda di giustizia. Qualche segnale positivo è già emerso.

Ulteriori ragioni di fiducia si traggono dalla opportunità offerta dal Piano di riforme strutturali, il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Esso prevede, non solo quale area di intervento essenziale ma anche come condizione posta in sede europea, quella dell'obiettivo di efficienza e *accountability* del sistema giudiziario nel suo complesso, in termini di durata dei processi, di digitalizzazione, di organizzazione, di logistica, di revisione dei meccanismi di gestione della crisi economica.

L'obiettivo dell'inversione del rapporto tra "domanda" e "offerta" di giustizia, oggi sbilanciato a svantaggio della seconda, è l'elemento cruciale: basti considerare che, secondo previsioni ormai ampiamente condivise, un efficiente sistema giudiziario consentirebbe di recuperare dall'1,3 % al 2,5% (da 22 miliardi a 40 miliardi) del PIL. Nei documenti ministeriali correlati

all'elaborazione del Piano viene finalmente affermato come obiettivo che la giustizia, da elemento di ritardo e congestione, debba diventare “*fattore di competitività, grazie a maggiore trasparenza, celerità e prevedibilità*”. Emerge la forte connessione tra tempo e affidabilità di contenuto della risposta giudiziaria, che non possono essere disgiunti. Sulla prevedibilità torneremo più volte, giacché essa è stata la linea portante dell'azione della Procura generale.

Anche la giustizia deve guardare al futuro, in una logica che non è solo di mercato ma che guarda alle generazioni a venire, come del resto è titolato simbolicamente il progetto europeo *Next Generation UE*. Con questa premessa, che è più di un auspicio, è possibile considerare ora alcuni aspetti fondamentali delle innovazioni in atto che riguardano più da vicino gli uffici di legittimità.

Digitale. Con diverse disposizioni di urgenza in successione tra loro, nel corso del 2020 è stata aperta la strada per lo svolgimento dei processi secondo forme “telematiche” di contraddittorio, cioè con lo scambio in modalità telematica di istanze e conclusioni scritte e con l'adozione fuori udienza del provvedimento del giudice: la c.d. udienza cartolare.

Sull'abbrivio di questa disciplina è stato avviato il percorso di sperimentazione del processo telematico anche nel giudizio di legittimità, con il supporto tecnico del Ministero della Giustizia e nella condivisione tra Corte, Procura generale e Avvocatura, del libero foro ed erariale; un percorso che si è sviluppato attraverso la stipula di protocolli di intesa e che condurrà in tempi brevi alla piena applicazione delle forme telematiche di comunicazione, notificazione, lettura e deposito degli atti e dei provvedimenti nel giudizio di legittimità da parte di tutti i soggetti che vi prendono parte.

Questo percorso colma il *gap* decennale rispetto al processo civile di merito, oltre che al giudizio tributario e a quello amministrativo, nei quali i processi in forma telematica sono già da tempo operativi, allineandosi alle indicazioni sovranazionali.

Né induce a un diverso apprezzamento il timore di taluni circa una sorta di deriva tecnocratica o di neo-formalismo digitale, un rischio questo al quale già numerose volte prudenza e ragionevolezza del giudice di legittimità ha mostrato di sapersi sottrarre, applicando i canoni fondamentali del pro-

cesso: la libertà delle forme, l' idoneità allo scopo, il carattere strumentale e non autoreferenziale del processo (Cass., S.U., n. 7665 del 2016; n. 22438 del 2018; n. 8312 del 2019).

La costruzione del processo digitale è quindi un cantiere che è generato dall' emergenza ma vive di vita propria.

Processo “da remoto”. Con diverse norme analiticamente formulate, e con varianti di dettaglio che qui non è necessario esaminare, si è reso possibile, sia nel giudizio civile sia in quello penale, che il momento decisionale dell' udienza – meglio, dell' adunanza camerale – abbia luogo “da remoto”, a mezzo di collegamenti audiovisivi validati dall' amministrazione.

Sono emersi problemi di ordine pratico quali la sicurezza informatica, la segretezza della deliberazione, la disponibilità degli atti, la verbalizzazione e, a monte e soprattutto, la pressoché impossibile pubblicità di tale sistema, che relega questa modalità tecnica nel solo ambito delle deliberazioni “*che non richiedono la presenza di soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private e dai rispettivi difensori*”, secondo il comune denominatore delle diverse disposizioni succedutesi. Tuttavia la conduzione distanziata della fase decisoria sembra collocarsi in un' area di sostanziale neutralità rispetto ai fondanti del processo.

Benché distanti, giudice, pubblico ministero e parti con i difensori, dialogano in un colloquio visivo che si sviluppa secondo le medesime regole del processo *in situ* ossia nel Palazzo di giustizia; la stessa immediatezza, nel senso voluto dalle leggi processuali, non è alterata dal mezzo tecnico, che di per sé non comporta una frattura nella consequenzialità tra dibattito in contraddittorio e decisione; non più di quanto, almeno, non lo consenta anche il rito in forma “tradizionale”.

Si può dire in sintesi che la trattazione nella forma *de quo* propone piuttosto profili legati alla dimensione emotiva e percettiva del giudicare, alla freddezza della relazione visiva su video, alla mancanza cioè della compresenza fisica dei soggetti.

Considerazioni queste che, tuttavia, almeno nell' assetto vigente del rito di legittimità, sfumano notevolmente se si tiene presente come sia imponente la percentuale dei processi, civili (art. 380-*bis*.1 c.p.c.) o penali (art. 611 c.p.p.), che sono indirizzati verso la trattazione camerale, nella quale la rela-

zione soggettiva tra i protagonisti, giudice, pubblico ministero e difese, è veicolata esclusivamente dalla formulazione di soluzioni giuridiche in atti documentali.

Nel rito dell'adunanza camerale l'oralità è assente *ex lege*; non senza considerare la rilevante quota di procedimenti che sono immediatamente definiti nell'ambito della VI Sezione civile e della VII Sezione penale.

In sintesi, il processo di legittimità c.d. da remoto appare oggi maggiormente collegato, quanto alla sua durata nel tempo, alle esigenze di precauzione sanitaria. In proiezione, la futura utilità del ricorso a detto metodo potrebbe connettersi a ragioni eminentemente pratiche (per esempio, per uffici di dimensione nazionale come la Corte di cassazione e la Procura generale, per evitare spostamenti del personale di magistratura e di difensori), eventualmente associate a considerazioni di “peso” o di materia dei procedimenti camerali che – soli – possono essere così trattati.

Oralità e scrittura. Più pregnante, come accennato sopra, e anche per certi versi maggiormente “distanziante”, è la previsione, ora generalizzata sia nel campo penale sia in quello civile, della regola di trattazione dei processi in *udienza* (già pubblica) secondo la forma scritta; di *tutti* i processi, dinanzi alle Sezioni semplici come alle Sezioni Unite (art. 23 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020). La modalità orale, a richiesta del pubblico ministero o di una parte, diviene l'eccezione.

Questa impostazione è certamente mossa anch'essa dalla finalità cautelare di ordine sanitario, ma delinea possibili conseguenze di sistema e, appunto, scelte a venire. Occorre dunque considerarne il significato, ancorché si tratti di una disciplina a tempo, agganciata al perdurare dello stato di emergenza.

In linea di principio, forme scritte (digitali o meno) e processo di legittimità sono un binomio indissolubile. L'oggetto del giudizio è un documento, il provvedimento di merito, e il contraddittorio è un dibattito intorno a esso, sviluppato in argomentazioni a critica vincolata e ad alto coefficiente tecnico, affidate anch'esse ad atti. Il processo di legittimità è strutturalmente senza prova, anche quando la Corte si fa giudice del merito per chiudere il processo (artt. 384 comma 2, c.p.c.; 620, c.p.p.).

Senza scrittura, il processo di cassazione non potrebbe esistere.

Il tema dell'oralità quale componente della funzione di giudizio si colloca quindi in un quadrante teorico e pratico del tutto diverso da quello del processo di merito. Non si tratta di collocare al centro la ricostruzione probatoria del fatto e non entra in gioco il libero e razionale convincimento del giudice, verso il quale cooperano le categorie strutturali – immediatezza, concentrazione e appunto oralità. Nel merito, dove il contatto tra giudice e parti comunque è ineludibile, l'alternativa scritto/orale ha significati diversi rispetto alla legittimità, dove occorre semmai una certa distanza rispetto all'oggetto.

È questa profonda differenza che ha consentito che una quota imponente di procedimenti, quelli indirizzati alla trattazione camerale, sia definita sulla base di un contraddittorio esclusivamente scritto, indipendentemente dai diversi percorsi tra area civile (dove il criterio è quello della non “particolare rilevanza” giuridica, art. 375 c.p.c.) e area penale, dove gioca invece il rito della fase anteriore (art. 611 c.p.p.).

Per la Procura generale, poi, l'utilizzo – secondo recenti prassi – della forma scritta nelle udienze orali ha rappresentato un elemento di valore aggiunto qualitativo, nella direzione di un modello di ufficio requirente assimilabile, per metodo, alla figura dell'Avvocato generale delle Corti sovranazionali, secondo l'equivalenza tra scritto e complessità.

Un problema pratico che però può sorgere dalla generalizzazione della forma scritta ha radici nella dimensione del contenzioso. L'assimilazione dello schema decisorio tra udienza e adunanza, nei grandi numeri che affliggono la Corte, può generare una svalutazione di questa modalità scritta, che, da scelta selettiva, diviene obbligo; con il risultato paradossale di indurre alla richiesta di trattazione orale proprio là dove le questioni appaiano più complesse o rilevanti.

Come pure sarebbe opportuno considerare l'utilità di un potere di deliberazione della stessa Corte circa il ricorso alla trattazione orale, e non solo per effetto dell'iniziativa potestativa delle parti, pubblica o privata: un potere funzionale alla logica cooperativa, che apre un “dialogo” tra giudice e parti nei casi in cui le questioni da definire abbiano un particolare grado di complessità e rilevanza, in una prospettiva collaborativa e di interlocuzione che del resto trova spazio presso le Alte Corti (e, di recente, con le modifiche procedurali circa gli *amici curiae*, presso la Corte costituzionale).

La stabilizzazione del processo scritto come forma generale del rito di legittimità richiederà dunque riflessioni ulteriori – per esempio, sul versante della pubblicità del processo, ora trasformata da canone obiettivo a garanzia “su richiesta” – e assestamenti organizzativi.

Prevedibilità del diritto. La preminenza della trattazione scritta ha reso ancora più cogente per l’Ufficio l’attenzione alla uniformità di approccio alle questioni di diritto affrontate nelle requisitorie. È questo un ulteriore aspetto positivo che può essere considerato frutto, sia pure indiretto, dell’emergenza.

La Procura generale opera infatti nella convinzione che, se il processo è lo strumento, il fine è l’affermazione del diritto e della giustizia. Entra in campo quindi la sua prevedibilità, declinazione dell’uguaglianza e dei fondamenti di principio comuni alle culture istituzionali e alle società europee, tra cui l’affidamento e la conoscibilità delle conseguenze delle proprie azioni. Gli ordinamenti costituzionali, strutturati a più livelli sul piano delle fonti e nei quali principi e regole spesso dissonanti debbono essere incessantemente composti e bilanciati, affidano all’attività ermeneutica la costruzione dinamica del diritto. L’astratta, illuministica, certezza affidata alla legge arretra, dando spazio alla complessità della funzione interpretativa svolta dalla giurisdizione.

Alla giurisdizione spetta dunque di impedire che il mutamento si trasformi in disordine, nemico dell’uguaglianza. È una responsabilità intestata all’intero sistema di giustizia, non alla sola Corte di ultima istanza. Ma certamente è alla Corte che è dato il compito della elaborazione dei principi, per segnare, nel pendolo tra ragioni della continuità ed esigenze del mutamento, il punto di stabilità in un determinato momento e contesto. Ciò chiama in causa, principalmente, il compito delle Sezioni Unite, alle quali è demandato dalle leggi processuali di elaborare “principi”, cioè indicazioni che precedono, che indirizzano un agire futuro.

Sezioni Unite e principi di diritto. Nello scenario sintetizzato, emerge anche sul piano legislativo la consapevolezza del peso che va attribuito alla giurisprudenza, nel segno della stabilità e dell’uniformità di applicazione del diritto. Riforme dell’ultimo decennio mettono l’accento su queste esi-

genze, ad esempio quando impediscono *a priori* l'ingresso a impugnazioni che non offrano argomenti idonei a ripensare orientamenti già stabilizzati (art. 360-bis, comma 1, c.p.c.). La cautela verso imprevedibili torsioni interpretative è affidata a strumenti rivolti a costruire vincoli di coerenza nei rapporti tra i principi affermati dalla Corte di cassazione nella sua composizione di vertice allargato e gli orientamenti delle Sezioni semplici: gli artt. 374 c.p.c e 618 c.p.p. delineano uno schema in tal senso, veicolando il legittimo e ineliminabile dissenso in forme processuali che chiamano a esprimersi sul ripensamento nuovamente le stesse Sezioni Unite.

Si tratta di regole di metodo – non di vincoli di contenuto assimilabili allo *stare decisis* – che definiscono garanzie per gli utenti della giurisdizione, portando a unità e conoscibile coerenza gli indirizzi sui quali i cittadini misurano i propri comportamenti e intessono le loro relazioni.

In questo modo, il precedente di legittimità è rafforzato, non vincolante; il diritto che vi è espresso è aperto al mutamento ma non al disordine. L'*overruling* rispetto a enunciati stabilizzati si può svolgere soltanto al medesimo livello decisorio del precedente; sono le stesse Sezioni Unite a farsi carico delle conseguenze dei mutamenti giurisprudenziali “a sorpresa” con i temperamenti del *prospective overruling*.

Muovendo da tali constatazioni e dalla funzione di garanzia che sottendono, la Procura generale ha in varie occasioni sottolineato in sede giustiziale il grande rilievo della applicazione di detto schema procedurale, il quale esige: per un verso, che affermazioni in conflitto con precedenti stabili, quando costitutive di vero e proprio contrasto, siano sempre demandate dalle Sezioni semplici allo scrutinio delle Sezioni Unite, non essendo conforme al modello democratico la coesistenza volontaria di enunciati opposti all'interno della giurisdizione di legittimità; per altro verso, che lo strumento non tradisca la propria funzione, come può avvenire quando il massimo collegio di legittimità estenda la decisione ad argomentazioni o questioni non devolute o non strettamente connesse, in tal modo ponendo elementi di incertezza circa il “valore” ulteriore assunto da enunciazioni aggiuntive solo perché espresse in quella sede nomofilattica.

È per queste ragioni che l'Ufficio della Procura generale, secondo una impostazione di principio, dinanzi alle Sezioni Unite, concentra l'argomentazione sulla questione principale, chiedendo espressamente che,

deciso il motivo che pone la questione oggetto del contrasto o del tema di massima di particolare importanza, ogni restante aspetto sia rimesso, come pure è previsto (art. 142 disp. att. c.p.c.), alla Sezione di provenienza.

Analogo impegno la Procura generale svolge nelle Sezioni penali, che pure operano in un contesto normativo in parte diverso. Va qui chiarito se ed entro che limiti le Sezioni Unite decidono con forza vincolante su questioni di diritto che non avevano formato oggetto di quesito, quando non addirittura neppure di precedente contrasto nella giurisprudenza di legittimità.

In un recente caso, di valenza nomofilattica molto significativa, la Procura generale ha, dinanzi alla Sezione semplice, invocato nuovamente l'intervento delle Sezioni Unite, che avevano deliberato anche su questione, non logicamente connessa a quella loro devoluta, sulla quale vi era consolidato orientamento contrario della giurisprudenza di legittimità.

Il punto è centrale per definire il ruolo del precedente, la sua gerarchia e soprattutto il riflesso ordinamentale nel rapporto tra organi della giurisdizione.

Sezione Tributaria. Il settore tributario continua ad essere uno dei luoghi fondamentali perché possa essere raggiunto l'obiettivo della ragionevole durata del processo di legittimità. I dati statistici rappresentati dal Primo Presidente sono auto-evidenti.

La Procura generale ha contribuito al risultato ottenuto nel 2019, quando il numero dei procedimenti definiti presso la Corte di cassazione (11.457) ha superato quello dei nuovi ricorsi (9.537) determinando un leggero calo delle pendenze che ammontavano a 52.537 procedimenti (1° gennaio 2020). Risultato dovuto in buona parte anche a fattori esterni, quali l'introduzione di meccanismi conciliativi giudiziali e stragiudiziali delle controversie tra Stato e contribuente e le procedure introdotte per la c.d. rottamazione delle cartelle e per la definizione agevolata del contenzioso.

Tuttavia, l'emergenza sanitaria ha causato la sospensione delle attività della Sezione per un consistente periodo e questo ha determinato un aumento dei procedimenti pendenti, con un indice di ricambio pari a 86.

Anche nel rito tributario vi è stato il passaggio prioritario alla trattazione camerale. Il numero davvero elevato delle adunanze camerali ha determinato la necessità di predisporre un maggior numero di conclusioni scritte.

La Procura generale ha quindi avviato un adeguamento organizzativo, capace di selezionare e razionalizzare, in base a criteri comuni e condivisi, l'intervento del magistrato dell'ufficio e di valorizzare così il compito di dare impulso al ruolo nomofilattico della Corte. Per quanto riguarda la selezione delle controversie e per la individuazione del grado di rilevanza giuridica delle questioni sottoposte si è proceduto quindi ad un rafforzamento dell'ufficio spoglio. A supporto ai magistrati addetti allo spoglio opera un apposito nucleo di personale della Guardia di Finanza. A tale ufficio è assegnato il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale, individuando quelli nei quali intervenire, in base alle linee di indirizzo precedentemente trattate e di quelle in fase di revisione, formulando le conclusioni o chiedendo la trattazione in pubblica udienza. Vi è poi ovviamente la partecipazione, spesso anche con il deposito di memorie scritte, a tutte le udienze pubbliche fissate dalla sezione.

Dall'attività di spoglio è emerso che moltissimi dei ricorsi assegnati alla V Sezione non hanno valenza nomofilattica né innovativa (ciò, non di rado, accade anche alle pubbliche udienze).

Lo spoglio della Procura generale, o comunque l'assegnazione delle udienze camerali ai sostituti, dovrebbe avere anche la finalità di individuare i ricorsi che dovrebbero essere trattati in pubblica udienza per novità delle questioni e/o per l'esistenza di (in)consapevoli contrasti interpretativi.

In questa direzione opererà il gruppo di lavoro dei magistrati addetti alla Sezione, anche attraverso la preventiva individuazione delle controversie che insorgono sin dal merito, prevenendo il nascere di contenziosi seriali, anche attraverso l'utilizzo dello strumento previsto dall'art. 363 c.p.c..

Il settore disciplinare. Le vicende derivanti dal procedimento a carico di alcuni magistrati, tra cui il dottor Palamara, hanno fortemente inciso sulle modalità con le quali la Procura generale svolge la sua attività nel settore predisciplinare.

La Procura generale infatti non dispone di un proprio servizio ispettivo. La notizia di illecito giunge all'Ufficio attraverso le segnalazioni dei privati, tra cui anche gli avvocati, dei dirigenti degli uffici, dell'Ispettorato generale del Ministro della Giustizia. In questi casi è ben chiaro l'oggetto della segnalazione, tanto che quando esso è in realtà privo della necessaria determi-

natezza, viene considerato irricevibile. Diversamente è accaduto nel procedimento sopra citato. Dalla Procura della Repubblica di Perugia sono giunti, nel maggio 2020 e dopo un primo invio di atti, una pluralità di documenti riguardanti un numero molto elevato di messaggi presenti sul telefono cellulare del dottor Palamara, resi disponibili a seguito della chiusura delle indagini preliminari. La Procura di Perugia non segnalò specifici fatti di rilievo disciplinare emergenti dalle *chat*, ma si limitò ad una generica trasmissione, al fine di consentire a questo Ufficio la valutazione della rilevanza delle comunicazioni. Ciò ha determinato, non solo la necessità di un particolare impegno, che pure ha richiesto la designazione per l'esame preliminare di un gruppo di sostituti procuratori generali, ma soprattutto ha reso necessario stabilire criteri chiari e predeterminati da seguire nell'esame del vasto materiale pervenuto. Sono state pertanto adottate delle linee guida, emesse dalla dirigenza dell'Ufficio; esse sono state rese pubbliche attraverso il sito *web* per ragioni di trasparenza.

Va segnalato come aspetto critico che potrebbe costituire oggetto di una modifica normativa, il fatto che non sia consentito all'Ufficio generale di svolgere indagini nella fase precedenti all'esercizio dell'azione disciplinare. L'art. 16 del decreto legislativo n. 109 del 2006, infatti, sanziona con la nullità gli atti di indagine effettuati prima dell'esercizio dell'azione e quindi della comunicazione all'indagato che si procede nei suoi confronti; comunicazione rivolta anche al Consiglio superiore della magistratura e al Ministro e che ha negative conseguenze sulla vita professionale del magistrato.

Un altro aspetto che merita esame è costituito dalla segretezza della fase predisciplinare, segretezza che comprende anche gli esiti delle valutazioni. Per superare questo regime, almeno in termini generali, e per consentire la piena trasparenza delle attività dell'Ufficio, si è prevista la pubblicazione sul sito della Procura generale delle massime dei decreti di archiviazione più significativi, così da consentire ai magistrati e all'opinione pubblica di conoscere le ragioni delle azioni in sede predisciplinare.

Il gruppo di lavoro, sulla base delle linee guida, ha fino a questo momento esercitato l'azione in 30 procedure che hanno riguardato 26 magistrati. Si tratta di casi gravi di potenziale interferenza con l'attività del Consiglio superiore della magistratura o di scorrettezza nei confronti di altri magistrati. Queste azioni non esauriscono il perimetro delle valutazioni. Il legislatore

ha riservato al Codice etico dell'Associazione Nazionale Magistrati l'ambito relativo alle condotte lesive. Al Consiglio superiore della magistratura spetta la valutazione dell'incidenza delle condotte sull'equilibrio e l'imparzialità dei magistrati. Sarà dunque necessario valutare attentamente, nei ristretti spazi che l'attuale normativa consente, in che modo rendere conoscibili all'organo di governo autonomo le condotte emergenti dalle attività predisciplinari, che siano comunque rilevanti per le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto riguarda, poi, le condotte emergenti dalle *chat* e che non appaiono poter essere ricondotte alle fattispecie tipiche dell'illecito, è stata o sarà disposta l'archiviazione nella fase predisciplinare, secondo i criteri indicati nelle linee guida, resi noti attraverso la previa comunicazione delle stesse al Consiglio superiore della magistratura e al Ministro. Le decisioni saranno infine “massimate” e pubblicate anch'esse sul sito.

Va peraltro chiarito che l'esercizio dell'azione non corrisponde alla decisione di condanna. Svolti gli accertamenti preclusi prima dell'esercizio dell'azione, come l'esame di testimoni, potrà richiedersi alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura non doversi procedere per insussistenza dell'illecito o perché i fatti sono risultati di minore gravità.

Purtroppo le vicende suddette non hanno esaurito l'ambito di azione della disciplina. Vi sono stati nell'anno in esame, infatti, casi dolorosi che hanno portato persino all'adozione di misure cautelari in sede processuale penale, mentre altri accertamenti hanno fatto emergere gravi condotte in violazione dei valori tutelati dalla sanzione disciplinare. Di tutti questi aspetti si dà dettagliatamente conto nella sezione a ciò destinata.

Dall'esame obiettivo dell'attività della Procura generale e dei risultati che essa ha ottenuto nelle conferme da parte del giudice emerge una giustizia disciplinare tutt'altro che corriva, anzi molto rigorosa e talmente temuta che spesso quelle che nelle statistiche risultano come “assoluzioni” sono in realtà dimissioni dall'ordine giudiziario, motivate anche con la volontà di sottrarsi alla sanzione.

In conclusione, la Procura generale ha affrontato una situazione del tutto nuova con determinazione, responsabilmente e cioè considerando anche la sua funzione di garanzia dei diritti dei magistrati coinvolti, sottraendosi alle pressioni di una parte dell'opinione pubblica, mantenendo ben chiara la di-

stinzione tra l'illecito tipizzato dal legislatore e le condotte meramente riprovevoli sul piano etico o deontologico, e infine nella piena trasparenza delle proprie azioni, sottoposte al controllo non solo del Ministro e del Consiglio Superiore della magistratura ma anche dell'opinione pubblica.

La Procura generale tra ragionevole prevedibilità e la nomofilachia delle prassi. La Procura generale riveste un ruolo nevralgico, quello dell'osservatore che – vicino al decisore, ma esterno a esso – ha la “giusta distanza” per una visione a tutto campo, estesa dal merito alla legittimità e, all'interno di quest'ultima, idonea a riconoscere le dinamiche interpretative delle singole Sezioni e quelle tra queste ultime e il vertice allargato, avvistando per tempo contrasti inconsapevoli, impliciti, striscianti e persino non noti allo stesso giudice di legittimità.

L'Ufficio “cuore” il merito con la legittimità: per la sua posizione nel circuito con gli uffici territoriali, è in grado di cogliere temi che emergono presso gli stessi uffici e di testare le ricadute di principi affermati con le esigenze e le prassi della giurisdizione; di intravedere le difficoltà applicative e i limiti di operatività di quei principi affermati; di raccordare i vari stati e gradi della giurisdizione, riducendo i margini di incertezza sugli esiti delle decisioni.

Così, anche attraverso un prudente uso dello strumento dell'istanza nell'interesse della legge o della sollecitazione alla Corte per l'enunciazione officiosa di principi, secondo la possibilità data dall'art. 363 c.p.c., la Procura generale, grazie a forme comunicative diverse – la ricezione di note, segnalazioni, anche tramite il portale *web* costituito allo scopo – porta ad emersione questioni e temi che non hanno ricevuto risposta ma che si agitano nelle realtà sociali e giudiziarie.

Il circuito conoscitivo che fa capo all'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 si è arricchito di nuove modalità di interrelazione, anche con altre realtà sociali e istituzionali (ad esempio, con le esperienze nel 2020 di costituzione di gruppi di lavoro aperti al contributo di diversi uffici, soggetti ed esperti, nel campo della analisi dei problemi indotti dall'emergenza sanitaria rispetto ai temi delle responsabilità civili e del contenzioso inerente, o ai temi della crisi economica e delle procedure dell'insolvenza).

Nella materia penale, la funzione di coordinamento disegnata dall'art. 6 appena citato apre alla possibilità della uniforme applicazione del diritto già dal momento dell'indagine, e anche questa è una garanzia di prevedibilità, nel senso forte correlato ai principi di legalità e di colpevolezza.

In sintesi, nel processo di legittimità e anche nei compiti ulteriori che sono attribuiti alla Procura generale, l'idea che guida l'operato dell'Ufficio si concretizza in forme diverse ma accomunate da una esigenza di fondo: la ragionevole prevedibilità del diritto, che consente a quest'ultimo di avvicinarsi, e talvolta identificarsi, con il senso di giustizia.

La reazione alla pandemia delle Procure di merito. Gli uffici di Procura di primo e secondo grado hanno svolto un ruolo molto importante nell'assicurare l'efficienza del servizio e la tutela della salute degli operatori e degli utenti, a causa del necessario contatto con il pubblico, spesso in situazioni di emergenza. Essi hanno svolto un ruolo organizzativo in raccordo con le Corti e i Tribunali, consentendo la prosecuzione delle attività giudiziarie di appello.

Si segnala comunque, la riduzione pressoché generalizzata delle iscrizioni delle notizie di reato nella prima metà del 2020, cui corrisponde un calo anche delle definizioni.

Le Procure territoriali hanno seguito, e in molti casi anticipato, gli orientamenti diffusi da questo Ufficio circa l'applicazione rigorosa dei criteri di legge che consentono il ricorso alle misure restrittive, al fine di limitare la diffusione della pandemia nelle carceri.

L'emergenza pandemica ha consentito di testare la funzionalità del circuito virtuoso stabilito tra la Procura generale e le Procure distrettuali. Circuito non basato sulla sovraordinazione, ma sulla condivisione, e finalizzato a diffondere l'esigenza di un approccio uniforme all'azione penale e a ogni aspetto dell'agire del pubblico ministero.

Come ha osservato il Procuratore generale di Bari, nella sua nota riassuntiva dell'attività all'anno giudiziario decorso, infatti, il percorso suddetto si è consolidato, tanto che *“può dirsi ormai elevato a sistema e ha generato ampie ricadute positive; non ultima, la consapevolezza diffusa della irrinunciabilità della omogeneità dei meccanismi che regolano l'erogazione della giurisdizione e della conseguente ricerca di soluzioni comuni”*.

La necessità di affrontare le molte implicazioni della pandemia ha costituito una “prova da stress”, costringendo gli uffici ad affrontare misure organizzative per rispondere a situazioni impreviste. Le misure organizzative, peraltro, hanno spesso avuto come presupposto l’interpretazione delle norme, sostanziali e processuali (come nel caso della colpa medica o della crisi d’impresa da Covid-19 o in materia di salute all’interno degli istituti carcerari).

Il metodo della preventiva condivisione dei problemi, dell’ampia discussione agevolata dall’invito a esperti anche esterni alla giurisdizione, della formalizzazione degli esiti del confronto in provvedimenti di varia natura (di orientamento, quelli della Procura generale della Cassazione e via via più vincolanti quelli emessi negli Uffici generali e poi di primo grado) è stato fondamentale per il buon esito del lavoro.

Tale metodo è stato adottato anche dalle Procure della Repubblica, che hanno spesso stipulato accordi organizzativi e protocolli di lavoro con gli uffici giudiziari di riferimento, con la polizia giudiziaria, con gli enti di volta in volta interessati e con l’avvocatura.

Un impegno particolare è stato richiesto agli Uffici per disciplinare il lavoro a distanza, l’accesso alle sedi, le modalità di trattazione delle procedure, l’adeguamento delle scelte di priorità. Impegno diffuso in tutti gli Uffici e che sembra avere avuto buoni risultati, anche se molte sono le criticità rilevate.

Innanzitutto, il peso della strutturale inadeguatezza dell’organizzazione, risalente a cause storiche, dall’età del personale amministrativo, con poca dimestichezza con l’informatica, alla difficoltà di organizzare il lavoro a distanza per via dei collegamenti insicuri con i registri di Procura.

Terreni, tutti questi, in cui l’impegno del Ministero, già da anni sostenuto da ingenti risorse finanziarie, non ha ancora dato tutti i frutti sperati.

Diversi Uffici, tuttavia, segnalano che proprio l’emergenza pandemica ha costituito un potente stimolo all’adozione di nuove misure e alla diffusione dell’uso di strumenti (come le riunioni *web*) in passato relegati a casi eccezionali e peraltro con scarsa efficacia tecnica.

La disponibilità di efficienti sistemi di comunicazione, e la loro pronta diffusione da parte del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria e della sua articolazione DGSIA, hanno così consentito a centinaia di operatori del settore di acquisire pratica capacità di lavorare a distanza.

La Procura generale e la sfida del Covid-19. Le riunioni delle Procure generali, organizzate nel periodo di emergenza dall'Ufficio, sono un chiaro esempio delle possibilità che la crisi ha aperto. In una recente riunione, sul tema delle Segnalazioni di operazioni sospette e dell'organizzazione delle strutture previste dalla riforma sulle intercettazioni, sono stati più di cento i Procuratori generali e i Procuratori della Repubblica contemporaneamente in linea. Le discussioni risultano possibili, se ben disciplinate e organizzate intorno a temi precisi e con l'aiuto di documenti preparatori. A queste riunioni ha spesso partecipato proficuamente anche il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Un contributo rilevante ha sempre dato il Ministero della Giustizia, nelle sue diverse articolazioni, dal Gabinetto all'Ufficio legislativo, dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria (con DGSTAT e DGSIA) al Dipartimento degli affari di giustizia. Esperti provenienti da Istituzioni (Ministero della Salute, Banca d'Italia, Confindustria e molti altri) e da Università o enti privati hanno fornito preziosi contributi di conoscenza nei diversi campi.

Dall'esperienza organizzativa maturata durante la pandemia può inoltre trarsi altro insegnamento, relativo alla necessità che le misure di normazione, anche secondaria, abbiano un periodo di vigenza ampio nel tempo, così da evitarsi la provvisorietà e la reiterazione, che impediscono la programmazione e generano conflitti interpretativi.

Il modello di lavoro sopra delineato ha trovato applicazione anche nelle attività degli uffici di merito. Esso infatti è stato replicato (e in molti casi anticipato) anche nei settori che hanno costituito oggetto principale dell'azione di questa Procura generale.

I relativi documenti possono essere consultati sul sito della Procura generale, facilmente accessibile. Essi sono stati il frutto di un lavoro complesso, parte del quale documentato sul sito. I principali interventi hanno riguardato i riflessi della pandemia sulla situazione carceraria, sulla crisi d'impresa e l'insolvenza, sulla gestione sanitaria e colpa medica. Altri interventi hanno poi riguardato tematiche ordinarie dell'azione delle Procure della Repubblica, come la tutela dell'ambiente, con particolare riferimento ai rifiuti Covid-19, le intercettazioni o le Segnalazioni di operazioni sospette.

Covid-19 e situazione carceraria. Gli “orientamenti” adottati il 1° e il 27 aprile 2020, sulla base dell’interlocuzione con i Procuratori generali dei distretti, con alcuni Procuratori della Repubblica, nonché con il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, hanno trovato generalizzata applicazione; in molti casi erano già stati anticipati dagli uffici di merito, che alla loro redazione avevano contribuito.

Gli uffici hanno colto l’impostazione di fondo che prevede misure atte a diminuire la pressione carceraria, garantendo al tempo stesso le esigenze di tutela delle vittime e della collettività.

In effetti questi due obiettivi sono stati pienamente raggiunti. Da un lato vi è stato un reale decremento della popolazione carceraria, dall’altro non si sono registrati fenomeni diffusi di violazione di prescrizioni o di recidivismo, correlabili a dette misure.

Va segnalato, peraltro, che in alcuni istituti la situazione interna è sfociata in gravissime rivolte, sulle quali sono in corso accertamenti volti ad individuare responsabilità, eventualmente anche di soggetti esterni che possono avere strumentalizzato il grave disagio di alcuni detenuti per ottenere benefici generalizzati.

Si segnala in particolare l’attività della Procura di Modena, nel cui istituto di pena vi sono stati fatti di assoluta gravità. La Procura ha accertato che nove detenuti sono deceduti per l’assunzione di sostanze stupefacenti sottratte dalla farmacia e non per violenze esercitate nei loro confronti durante la rivolta dell’8 marzo. Proseguono indagini in diversi uffici per valutare se vi siano state responsabilità per negligenza che abbiano potuto aver causa concorrente nei decessi.

Va anche sottolineato che le misure legislative introdotte per consentire la rivalutazione della permanenza delle condizioni che avevano permesso l’adozione di misure alternative, sono state attuate dalle Procure con impegno anche organizzativo.

Molte Procure, infatti, hanno dedicato, nelle loro relazioni, ampio spazio all’esame delle nuove disposizioni e alla loro concreta attuazione, rilevando da un lato che esse perseguono finalità apprezzabili, e al tempo stesso che richiedono un notevole impiego di risorse, per rispettare i tempi e per fornire al magistrato di sorveglianza le necessarie informazioni.

Anche per effetto delle segnalazioni di alcune Procure generali, come quella di Ancona, questo Ufficio ha adottato gli “orientamenti” (il 9 dicembre 2020), inerenti al rapporto tra l’Ufficio per l’esecuzione della pena esterna, il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria e le Regioni per l’individuazione di luoghi ove alloggiare i detenuti che non dispongono di domicilio. Tale progetto è nato grazie all’impegno della Cassa delle Ammende al fine di porre rimedio alla marginalità in cui si trovano alcune persone e non si trasformi in ulteriore emarginazione dove proprio i detenuti meno pericolosi, vengano esclusi dai benefici.

La Procura generale ha cooperato alla riattivazione del progetto in fine realizzata con l’immediata disponibilità di oltre mille alloggi e l’organizzazione di programmi di inserimento e assistenza. La sinergia con il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, l’ufficio per l’esecuzione della pena esterna, la cassa delle ammende e gli enti locali va sottolineata, costituendo una iniziativa non solo emergenziale ma di affermazione di valori di giustizia e civiltà.

Covid-19 e colpa medica. L’oggetto sintetico degli “orientamenti”, emanati il 15 giugno 2020 dopo una interlocuzione con il Ministero della Sanità, oltre che con gli uffici di Procura, non rende l’intero reale ambito di loro applicazione. Attraverso l’individuazione delle caratteristiche peculiari della pandemia da Covid-19, infatti, e dei tempi di diffusione e soprattutto di conoscenza dei suoi effetti, delle modalità di trasmissione, delle possibili cure, si è cercato di indicare orientamenti interpretativi uniformi.

Ciò è stato fatto a partire dalla giurisprudenza di legittimità in materia di osservanza di linee guida e circa la esigibilità della formulazione, da parte dei responsabili, e del rispetto, da parte degli operatori, di dette linee; da tale approfondimento derivano importanti conseguenze in termini di responsabilità civile e penale.

Gli “orientamenti” sollecitano innanzitutto la valutazione dell’impatto delle modalità delle indagini sull’operatività delle strutture sanitarie durante la pandemia e poi la corretta individuazione delle ipotesi di reato potenzialmente suscettibili di sviluppi, con conseguenze sulle deliberazioni circa l’iscrizione della notizia di reato e l’oggetto delle indagini.

Gli “orientamenti” sono stati oggetto di diffusione e di applicazione nelle Procure, contribuendo all’approccio responsabile ed efficace degli uffici del pubblico ministero, in una materia che avrebbe potuto invece generare un contenzioso diffuso. Questo aspetto è stato sottolineato da molti Uffici, consapevoli della necessità di operare con cautela per evitare fenomeni di diffusa strumentalizzazione, come sottolineato con chiarezza anche dal Procuratore distrettuale di Brescia, che ha distinto le denunce esplorative, costituenti mera rilettura critica di scelte politiche e amministrative, o prove del *fumus* di sussistenza di specifici fatti delittuosi, dalle iscrizioni necessarie, proprio sulla base dei criteri discretivi condivisi. Anche la Procura di Mantova, che ha dovuto far fronte a una grave situazione con un organico ridotto, ha operato, attraverso un’attenta valutazione delle questioni poste dalla pandemia, chiare distinzioni tra i diversi casi, così impostando con competenza il proprio approccio alle diverse fattispecie.

Gli “orientamenti” hanno costituito un punto di riferimento e di partenza per ulteriori approfondimenti, come quelli suggeriti dal Procuratore della Repubblica di Napoli, circa la differenziazione dell’approccio investigativo secondo tipologia e tempo della condotta e circa l’accertamento del nesso di causalità.

A proposito del tempo, infatti, e in relazione alle linee guida emesse, l’Ufficio partenopeo osserva che *“si può affermare che l’ordinamento effettivamente preveda le raccomandazioni da seguire, la cui violazione non potrà essere valutata come scusabile. È del tutto evidente infatti che esse, essendo chiaramente frutto del compromesso tra le esigenze di tutela della salute e di quelle di salvaguardia di altri interessi, costituiscono lo standard minimo di cautela richiesta e che il soggetto agente è tenuto ad adottare; la specificità del singolo caso, poi, orienterà l’interprete sul se sia possibile ritenere quelle raccomandazioni come adeguate alla fattispecie concreta”*.

Il modello di condivisione è stato adottato da molti Uffici. Si veda ad esempio quanto attivato dalla Procura generale di Ancona, con il coinvolgimento di esperti e l’adozione di protocolli di indagine e di deleghe *standard* alla polizia giudiziaria.

Proprio sulla base di questa condivisa elaborazione, l’attenzione delle Procure si è concentrata sulle Residenze sanitarie assistenziali, per accertare caso per caso la compatibilità delle misure sanitarie assunte con le cono-

scenze che venivano progressivamente acquisendosi circa le caratteristiche della pandemia.

Non rientrano invece nell'area in esame i molti procedimenti che riguardano reati contro la pubblica amministrazione o di aggrigotaggio, derivanti dagli acquisti di materiale sanitario o di prevenzione o dalla gestione degli accessi al servizio sanitario, e neppure quelli – segnalati da alcuni Uffici, tra cui quello generale di Potenza, con una dettagliata indicazione delle diverse ipotesi – riguardanti il mancato rispetto di misure precauzionali imposte al pubblico.

Covid-19 e crisi di impresa. Anche l'oggetto degli "orientamenti" in materia non esprime interamente l'approccio di ampio respiro. Il gruppo di lavoro era già stato costituito al momento dell'esplosione della pandemia, finalizzato all'adozione delle misure organizzative e alle interpretazioni uniformi, volte ad attuare il Codice della crisi di impresa al momento della sua entrata in vigore.

La diffusione dell'insolvenza a causa della pandemia e la previsione dell'accesso al credito garantito dallo Stato o a fondo perduto ha reso necessario modificare l'oggetto dell'attività del gruppo di lavoro, affinché i pubblici ministeri potessero affrontare con consapevolezza e con gli strumenti esistenti, immaginati per una normale insolvenza, l'insolvenza diffusa, generalizzata e avente cause complesse, tra cui appunto la pandemia.

Il gruppo di lavoro si è avvalso, in una serie di riunioni *web*, strutturate sulla base di documenti preparatori, dei contributi dei Procuratori più esperti nella materia della crisi di impresa, dei maggiori studiosi della materia nel campo civile e penale, dei rappresentanti degli enti e delle istituzioni maggiormente coinvolti, dalla Banca d'Italia all'Associazione bancaria italiana, dalla Confcommercio alla Confindustria; si è avuta la collaborazione, oltre che del Ministero della giustizia, anche di esperti del gruppo di lavoro nominato dalla Presidenza del consiglio.

La condivisione della fase preparatoria con gli uffici di merito ha contribuito alla diffusione della consapevolezza che il pubblico ministero deve essere pronto ad affrontare sia la crisi attuale generalizzata, che quella ordinaria a seguito dell'entrata in vigore, a settembre 2021, del Codice, avvalendosi degli strumenti a disposizione per dare piena attuazione allo spirito della riforma.

Molti Uffici hanno poi segnalato di avere, anche in attuazione degli “orientamenti” condivisi, avviato protocolli di collaborazione con le Forze di polizia giudiziaria, soprattutto con la Guardia di Finanza, per monitorare l’accesso al credito garantito e il rispetto delle condizioni da questo previste (si vedano ad esempio le relazioni sul punto dei Procuratori generali di Lecce, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma e Salerno), in alcuni casi anche con la creazione di gruppi di lavoro su base distrettuale e l’avvio di protocolli con organi di controllo e ordini professionali degli avvocati e dei dottori commercialisti (si vedano ad esempio le relazioni sul punto dei Procuratori generali di Ancona, Bari, Caltanissetta e Messina).

Il Procuratore generale di Bari ha rilevato che, a seguito degli approfondimenti originatisi dagli “orientamenti” di maggio-giugno 2020, gli uffici requirenti *“hanno valorizzato una metodologia di lavoro basata sulla programmazione, sulla reciprocità e circolarità delle informazioni, sulla omogeneità delle direttive destinate alla polizia giudiziaria secondo un modello che risponde pienamente alle istanze sottese all’art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006”*.

In questo contesto, particolare impegno è stato versato nella prevenzione e repressione dell’usura e della possibilità che, anche attraverso questo delitto, vi fosse l’appropriazione delle risorse e delle imprese da parte della criminalità.

Anche la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo ha partecipato al gruppo di lavoro e ha a sua volta adottato misure finalizzate a monitorare la situazione della criminalità organizzata. Le Direzioni distrettuali antimafia e antiterrorismo hanno avviato, anch’esse, le attività necessarie in tale senso.

Potenziali contrasti e ruolo della Procura generale. Nell’ambito dell’attività di raccordo tra Procura nazionale antimafia e antiterrorismo e Procure della Repubblica e di prevenzione dei potenziali contrasti sono emersi due significativi problemi.

Il primo concerne la disciplina delle intercettazioni di comunicazioni, a seguito della riforma (decreto legge n. 161 del 2019, convertito dalla legge n. 7 del 2020, e decreto legge n. 28 del 2020, convertito dalla legge n. 70 del 2020), recentemente entrata in vigore. È sorto infatti contrasto interpretativo circa la permanenza dell’obbligo delle Procure di riversare nell’archivio del-

la Direzione nazionale il contenuto delle intercettazioni, definendosene di conseguenza tempi e limiti.

A esito delle riunioni tra gli Uffici, alle quali ha partecipato anche il Procuratore nazionale e che hanno visto la presenza, in collegamento sulla piattaforma TEAMS, di oltre cento rappresentanti degli uffici di Procura, si è giunti all'unanime conclusione dell'importanza che la Direzione nazionale possa accedere ai dati e che non sia mutato, per questo aspetto, il regime normativo. È peraltro necessaria una puntualizzazione a livello normativo, anche regolamentare, dei tempi e soprattutto della tipologia di dati conoscibili. Occorre anche disciplinare la prevista obbligatoria distruzione delle informazioni non ritenute utilizzabili nel procedimento in cui furono acquisite nonché la responsabilità del Procuratore della Repubblica circa la conservazione e segretezza dell'informazione.

Per tale ragione è stata sollecitata la costituzione presso il Ministero della Giustizia di un luogo di discussione tra gli Uffici, alla quale partecipino i rappresentanti delle Procure generali e delle Procure della Repubblica, insieme al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Di immediata risoluzione, grazie anche alla collaborazione del Comando generale della Guardia di Finanza, la delicata questione delle Segnalazioni per Operazioni Sospette (SOS). A seguito della riforma normativa¹ che ha previsto che le SOS vengano inviate alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per la loro elaborazione e quindi trasmesse alle Procure competenti per il tramite degli organi di polizia giudiziaria abilitati (Guardia di Finanza e Direzione investigativa antimafia), si era determinato un blocco nella effettiva trasmissione delle SOS, anche nei casi in cui la notizia di reato era chiara o comunque immediatamente identificabile ed elaborabile, con conseguenze negative sulla funzione stessa delle SOS, eminentemente preventiva. Le informazioni elaborate, invece, pervenivano solo dopo tempo e con riferimento ai procedimenti già esistenti ed individuati attraverso la banca dati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

L'interlocuzione con il Procuratore nazionale, con le Procure della Repubblica, per il tramite dei Procuratori generali, e con la Guardia di Finanza

¹ Art. 8 del decreto legislativo n. 231 del 2007, come modificato dal decreto legislativo n. 90 del 2017.

ha consentito di superare l'*empasse*, ripristinando non solo l'immediato avvio delle notizie di reato, ma consentendo anche una prima e rapida elaborazione da parte dei Nuclei di polizia valutaria, ferma restando la contestuale elaborazione da parte della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nel suo sistema informatico dedicato.

L'iscrizione delle notizie di reato. Sull'annoso problema delle iscrizioni delle notizie di reato, restano incertezze sul quadro di riferimento. Alcune Procure della Repubblica hanno meritoriamente previsto, con propri provvedimenti, i criteri ai quali si attengono nell'adempiere all'obbligo imposto loro dalla legge, prevedendo i casi di utilizzo dei diversi registri, i tempi e le modalità di iscrizione, anche al fine di evitare automatismi di iscrizione (da cui derivano effetti sia nei termini procedurali, sia – soprattutto – nei confronti delle parti) o iscrizioni non specifiche (come quando si iscrivano intere Giunte o Consigli comunali o di amministrazione, prima della precisa delimitazione del reato e delle condotte rilevanti).

La Procura generale di Lecce segnala la positiva esperienza della collaborazione instaurata con la Procura distrettuale, realizzata attraverso l'utilizzo di un applicativo dedicato che ha semplificato il flusso delle comunicazioni, rendendo effettivo il controllo dell'ufficio generale e al contempo piena la conoscenza dei flussi interni al suo stesso Ufficio da parte del Procuratore della Repubblica.

Questo approccio trova ora conforto nella Circolare emessa il 16 dicembre 2020 dal Consiglio superiore della magistratura sull'organizzazione delle Procure della Repubblica.

Il controllo che la legge demanda alle Procure generali si è concentrato su tali modalità, desumibili dall'accesso ai registri e dalla interlocuzione con le Procure, come risultante anche dagli "orientamenti" emessi il 3 giugno 2019 da questo Ufficio, sulla base delle riunioni con i Procuratori generali del 2019.

Resta tuttavia non completo l'*iter*, in quanto non è stato consentito l'accesso autonomo dei Procuratori generali ai registri, limitatamente alle parti necessarie per il mero controllo esterno.

Restano del pari oggetto di difformi applicazioni sul territorio, quando non anche di contrasti tra Uffici, i limiti del controllo, in particolare se esso possa estendersi all'oggetto delle iscrizioni.

Su questi aspetti sarà necessaria una nuova interlocuzione tra le Procure generali e forse un intervento chiarificatore del legislatore.

Infine, è ormai stato chiarito, in sede di decisione su reclami nei confronti di provvedimenti di avocazione, che quest'ultima è possibile anche per le iscrizioni a Mod. 45, quando esse riguardino non fatti non costituenti reato, ma fattispecie che avrebbero dovuto essere iscritte nei registri Noti o Ignoti, da cui discende l'inerzia, qualificante la legittimità del provvedimento di avocazione nella fase delle indagini.

I reati di maggiore allarme e le iniziative assunte. Il trend delle iscrizioni delle notizie di reato è in calo. Ciò è conseguenza del minore numero di reati individuati, attestato dal Ministero dell'Interno. Entrambi i dati sono riconducibili alle limitazioni alla circolazione delle persone, derivanti dalla pandemia.

In questo contesto, è significativa la tendenza alla diminuzione degli omicidi volontari. Nel 2020 essi sono infatti stati 268, con un calo del 13,5%, rispetto all'anno precedente in cui erano stati 315.

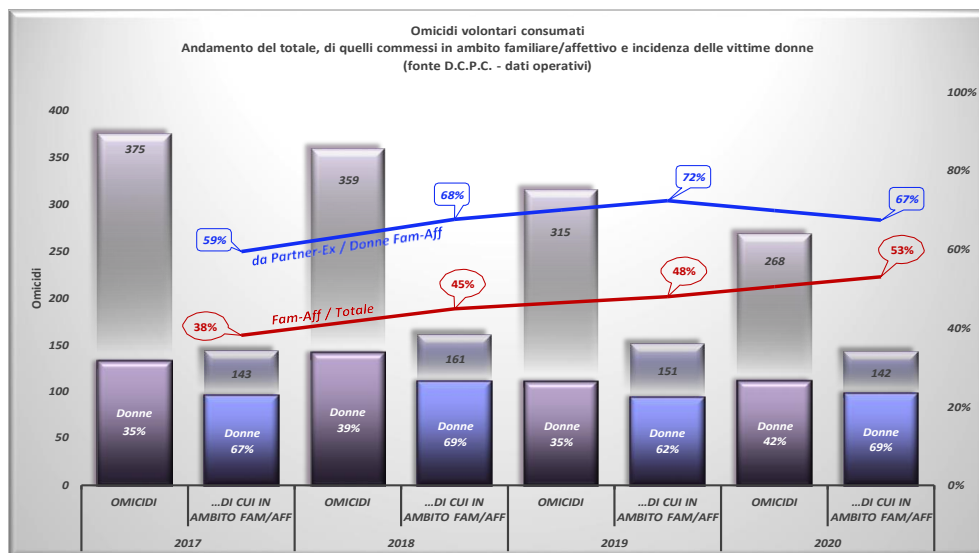
Se si considera che al momento del picco, raggiunto nel 1991, vi furono 1.916 omicidi, per un rateo di 3,38 per 100.000 abitanti, si può valutare il cammino percorso ed esserne orgogliosi. La drastica riduzione degli omicidi discende in larga parte dal crollo di quelli causati dalla criminalità organizzata. Il rateo è ormai prossimo allo 0,5 su 100.000 abitanti. L'Italia vede, dunque, un numero di omicidi in rapporto alla popolazione molto inferiore alla media europea e tra i più bassi al mondo. Sul piano comparativo europeo, l'Italia è tra gli ultimi Paesi anche per omicidi nei quali sono vittime le donne (meno della metà rispetto a Francia e Germania).

In questo contesto, è però drammatico il fatto che gli omicidi in danno di donne permangono pressoché stabili, molti di tali delitti sono consumati nel contesto di relazioni affettive o domestiche.

Le donne uccise sono state 132 nel 2017 (sul totale di 375), 141 nel 2018 (totale 359), 111 nel 2019 (totale 315) e 112 nel 2020 (totale 268); dato non positivo, sia perché in leggero aumento rispetto al 2019, sia perché aumenta conseguentemente la percentuale sul totale, arrivata ormai al 42% del totale.

Il rateo su centomila abitanti è rimasto per le donne costante sin dal 1991, oscillando tra lo 0,4 e lo 0,6%, mentre quello degli uomini è sceso dal 4,0 allo 0,9% nello stesso periodo.

L'andamento statistico recente è ben rappresentato dal grafico, proveniente dal Ministero dell'Interno, che conduce a un'attenta ricognizione del fenomeno.



Allarmante è anche il dato delle donne uccise nell'ambito di relazioni affettive.

Detto in termini non statistici, le donne continuano ad essere uccise da coloro che "le amano" e in maniera sempre più intollerabilmente costante.

Viene segnalato dagli Uffici generali che le violenze in danno di donne e di minori hanno risentito, per la loro emersione, delle difficoltà di contatto derivanti dalle misure di chiusura della circolazione; dovrà quindi valutarsi in seguito se, come sembra già ora, in realtà il numero di esse non sia affatto diminuito e che il ritorno alla normalità non possa determinare una diversa valutazione. Si tratta infatti, per i delitti di tal genere commessi in famiglia, di reati di difficile emersione, che richiedono un contesto di rapporti sociali che la favorisca.

Va dato atto che da tempo la magistratura, inquirente e giudicante, ha affrontato questi temi con la necessaria determinazione e con mezzi di indagi-

ne e interpretativi adeguati alla specificità dei casi. Si sono diffuse nel territorio da anni buone prassi, anche attraverso protocolli stipulati orizzontalmente tra i diversi attori. La polizia giudiziaria ha anch'essa avviato un percorso di attenzione e di preparazione professionale, che ha coinvolto spesso anche le strutture sanitarie. Ciò consente di avviare un circuito positivo, sin dal primo contatto con la vittima e via via fino alla realizzazione di strutture e personale in grado di operare per l'accoglienza².

Reati commessi da minori e tutela del minorenni. La pandemia ha infatti inciso gravemente sulla giustizia minorile, come segnalato da più Procuratori generali. Il Procuratore per i Minorenni di Bologna, per il tramite del Procuratore generale, ha rappresentato una situazione davvero allarmante, per le conseguenze che sono derivate dalla impossibilità di mantenere attivi i meccanismi di verifica del disagio e di sostegno per il superamento delle situazioni più gravi; gli stessi canali di allerta sono stati messi in crisi, a partire dalla scuola, ove la sospensione della frequenza ha avuto pesanti ricadute sull'emersione di situazioni di pregiudizio.

Il Procuratore per i minorenni di Bologna, quanto all'aspetto dell'immigrazione dei minori, ha evidenziato *“che non registra battute di arresto il fenomeno riguardante l'ingresso di minori stranieri accompagnati dai genitori o di altri adulti, e poi lasciati soli nello stato ospitante, che se ne fa carico provvedendo all'assistenza, al mantenimento, all'istruzione e al rilascio di permesso di soggiorno”*.

Analoghe considerazioni sono state svolte dal Procuratore per i Minorenni di Napoli, il quale ha segnalato che *“tutte le attività poste in essere in questi anni e le strategie adottate per migliorare la capacità di azione in via preventiva, quali tavoli tecnici protocolli con i servizi socio sanitari nonché la formazione degli operatori sociali e la sensibilizzazione delle forze dell'ordine alle tematiche minorili non solo hanno avuto una decisa battuta di arresto ma, anzi, hanno registrato un deciso arretramento tanto che sarà difficile, finita l'emergenza, recuperare il terreno perduto”*.

² Su questi aspetti e sul codice rosso, v. capitolo II, titolo f).

La tutela del lavoro. La tutela delle condizioni di lavoro risente anch'essa degli effetti della pandemia, rendendo difficile una effettiva valutazione del peso diretto e indiretto dell'emergenza sulla infortunistica sul lavoro. Occorrerà attendere una compiuta analisi dei dati statistici, correlando quelli di origine giudiziaria con quelli delle fonti nazionali.

L'apparente aumento degli infortuni mortali, deriva in larga parte dalla patologia come Covid-19. Non diminuiscono gli "infortuni" *in itinere*, che solo in minima parte sono effettivamente derivanti da condizioni di lavoro e nella quasi totalità dipendono dalla ordinaria circolazione stradale.

Permangono, in attesa che si facciano sentire gli effetti della recente disciplina sulla prescrizione, riformata dalla legge n. 3 del 2019, i riflessi negativi del vecchio regime sull'accertamento delle malattie professionali e delle più gravi vicende correlate alla sicurezza del lavoro.

Un caso emblematico è quello del processo, discusso alla fine del 2020 e deciso ad inizio del 2021, relativo al disastro ferroviario nella stazione di Viareggio: la Corte ha dichiarato la prescrizione degli omicidi colposi di trentadue persone a seguito dell'esclusione dell'aggravante della violazione delle norme sulla sicurezza nel lavoro. Una decisione che, oltre a riaprire il dibattito sull'istituto della prescrizione, non applicabile nella fattispecie *ratione temporis*, è stata da taluni impropriamente considerata come un inaccettabile colpo di spugna, mentre la responsabilità penale per il reato di disastro ferroviario colposo ha trovato conferma definitiva per undici imputati, intanto che per altri cinque la Corte ha richiesto una ulteriore verifica al giudice del rinvio.

Il lavoro sfruttato. Va delineato il panorama relativo alle condizioni di lavoro, soprattutto nelle aree dove è più frequente il ricorso al lavoro irregolare.

Innanzitutto l'agricoltura, dove hanno avuto effetto indiretto positivo le norme che hanno non solo aggravato le sanzioni e le conseguenze (anche per gli enti) delle più gravi violazioni delle norme a tutela del lavoro, ma soprattutto l'aspetto relativo allo spostamento della sanzione dal *caporale* al datore di lavoro che sistematicamente violi tali norme.

Proprio l'agricoltura rende però evidente l'insufficienza dell'approccio penale. Non basta la sanzione là dove la penuria di mano d'opera legale

mette gli imprenditori dinanzi a dilemmi irrisolvibili, tra rispetto della legalità e condizioni effettive della concorrenza.

Vi sono stati primi, timidi passi con art. 103 del decreto legge n. 34 del 2020, verso la riapertura di canali di ingresso legale e controllato per i migranti economici. I decreti flussi erano ormai da tempo una finzione, ma occorre considerare che anche le misure attuali non consentono di sanare la gravissima situazione del lavoro stagionale irregolare, con conseguenze non solo sulle condizioni di lavoro (inaccettabili per chiunque) ma anche sulle caratteristiche strutturali della nostra agricoltura, ricacciata verso il medioevo dello sfruttamento intensivo di lavoro non libero.

La questione del lavoro in agricoltura, peraltro, non può essere disgiunta da un approccio comprensivo, che parta dalle condizioni reali della concorrenza e dunque ricostruisca l'intera filiera della produzione – trasformazione – distribuzione (filiera nella quale peraltro si inseriscono ulteriori fattori di distorsione, derivanti dalla criminalità anche organizzata); altrettanto importante per il corretto funzionamento della filiera e dunque per la realizzazione di effettiva concorrenza nel settore è anche l'approvazione del Codice dei reati agro-alimentari.

Condizioni analoghe, anche se meno note, sono diffuse in altri settori, come l'edilizia e l'ormai diffuso lavoro di consegna a domicilio.

Responsabilità degli enti. Nel 2021 ricorre il ventennale dell'entrata in vigore della legge che ha previsto la responsabilità degli enti per illeciti penali. Questo istituto si è gradualmente espanso e ha ormai raggiunto ampi spazi delle aree coperte dalla sanzione penale. La responsabilità degli enti è peraltro indicata dalle fonti internazionali come punta di diamante non solo per l'effettiva punizione di condotte realizzate attraverso l'ente ma anche come avente un concreto effetto di prevenzione.

Per valutare appieno lo stato di attuazione della normativa, ormai complessa, l'Ufficio ha richiesto alla Direzione generale per la statistica del Ministero della Giustizia (DGSTAT) un'analisi dell'effettiva applicazione nei diversi settori e sull'intero territorio nazionale.

Anche in questo settore, tuttavia, è emersa la difficoltà di ottenere dati significativi, non certo a causa di inadeguatezza di DGSTAT, che si ringrazia calorosamente per la dedizione e l'impegno, ma perché lo stesso sistema

dei registri e delle iscrizioni non fu finalizzato sin dalla sua origine alla corretta raccolta dei dati informativi. È stato così necessario per gli statistici avviare innanzitutto un lavoro di pulizia del dato, spesso contaminato da modalità differenti di registrazione o addirittura dalla incompletezza delle registrazioni, al fine di poter ottenere un quadro omogeneo e dunque significativo dal punto di vista statistico.

I risultati di questa elaborazione indicano innanzitutto la inadeguatezza del dato finale, nonostante le attività volte alla sua chiarificazione.

Più in dettaglio, l'analisi è stata focalizzata all'acquisizione di elementi utili per analizzare due aspetti peculiari del decreto legislativo n. 231 del 2001: il rapporto tra i procedimenti per responsabilità amministrativa dell'ente e quelli per responsabilità penale del soggetto autore del reato presupposto, al fine di verificare le prassi attuative della normativa in esame da parte degli uffici di merito, nel difficile equilibrio tra l'autonomia, strutturale e procedimentale, delle due categorie di illeciti e la stretta dipendenza tra la condotta dei soggetti qualificati e la c.d. colpa di organizzazione; l'applicazione nei confronti degli enti delle sanzioni interdittive, al fine di misurare la capacità del sistema della responsabilità "231" di escludere, anche temporaneamente, dal circuito economico, i soggetti giuridici che abbiano adottato ed attuato un adeguato sistema di vigilanza per impedire la commissione dei reati presupposto.

I primi dati elaborati dalla DGSTAT mostrano che i procedimenti nei confronti degli enti sono di modesta entità e riguardano prevalentemente i reati presupposto di cui agli artt. 24 (indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture), 25-septies (omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro), 25-undecies (reati ambientali), rispetto ai quali solo per la prima categoria si registra una significativa concordanza degli esiti per persona giuridica e persona fisica.

Risultano raramente applicate sanzioni interdittive e ciò anche in ragione del fatto che nella maggior parte dei casi si tratta di sentenze per patteggiamento.

Si tratta comunque di dati ancora parziali, da integrarsi attraverso un accurato lavoro non solo statistico, che prenda spunto dalla rilevazione da parte degli uffici di merito, al fine di individuare i punti dolenti insieme ai risultati positivi, così da poter giungere al ventennale non con iniziative di celebrazione, ma con una attenta ricognizione di ciò che è necessario fare per rendere ancora più efficace uno strumento voluto dal legislatore e da molte convenzioni internazionali.

Il settore internazionale. L'attività del settore internazionale, a parte il lavoro continuo dei punti di contatto, è rimasta di fatto bloccata per via del forte rallentamento di ogni attività di cooperazione, secondo le modalità in passato utilizzate.

Tra le altre attività che non hanno avuto corso e che sembra non essere prevista neppure per il 2021 vi è la riunione annuale della Rete dei Procuratori generali dell'Unione europea (c.d. Rete Nadal, dal nome del suo ideatore). Tuttavia, la Procura generale ha chiesto alla presidenza austriaca di prevedere comunque incontri via *web*, in preparazione della riunione generale, che dovrebbe aver luogo in presenza non appena le condizioni sanitarie lo consentiranno.

La pandemia, poi, ha reso ancora più evidente la necessità di un serio confronto tra le Procure generali europee, giacché ha fatto emergere con ancora maggiore chiarezza l'esistenza di divergenze fondamentali tra gli Stati in tema di concezione del pubblico ministero, dell'autonomia di tale organo dal potere esecutivo e soprattutto di rispetto pieno dell'autonomia e della indipendenza del giudice.

Analogo impegno abbiamo richiesto per la riattivazione su questi due temi del Forum consultivo dei Procuratori generali dell'Unione europea (*Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union*), organizzato annualmente da *Eurojust*.

Infine, la nostra rappresentanza nel Forum mediterraneo, EUROMED, si è attivata perché i temi della cooperazione giudiziaria, al di là dei singoli procedimenti penali e civili, si rafforzino nell'armonizzazione delle procedure e nella comprensione reciproca di sistemi istituzionali tra loro profondamente diversi. Le sfide della sicurezza pubblica, dinanzi al repentino mutare de-

gli equilibri internazionali, del terrorismo, della immigrazione e – in ultima analisi – del rafforzamento delle istituzioni democratiche a tutela dei diritti fondamentali, richiedono la profonda comprensione delle realtà dei Paesi che compongono la Rete.

La Procura generale ha poi dato un significativo contributo alla Conferenza delle Nazioni Unite per il ventennale della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transazionale (UNTOC).

Il Procuratore generale ha partecipato ai lavori con un intervento che può leggersi sul sito istituzionale dell'Ufficio, il cui punto forse qualificante è l'impegno perché – attraverso il recente meccanismo di revisione della Convenzione – questa sia posta in grado di dialogare con le nuove sfide del crimine transnazionale, a partire dai delitti in materia ambientale, sui quali opera già le Rete delle Procure generali, coordinate dal nostro Ufficio e inserita nella rete Europea, per giungere alle caratteristiche del tutto nuove dei crimini in materia finanziaria e contro la personalità dello Stato, resi possibili dall'impiego di tecniche di intelligenza artificiale.

La Procura generale ha poi contribuito all'attuazione del Progetto SHERLOC, sistema di condivisione delle informazioni circa gli assetti ordinamentali e le principali fonti normative dei Paesi aderenti alle Nazioni Unite. Si è quindi raccolta un'ampia messe di informazioni circa gli orientamenti applicativi nei diversi settori di interesse, riversata quindi nel portale di UNODC.

L'entrata in funzione del Procuratore Europeo. Il 2021 sarà segnato dall'entrata in funzione del Procuratore europeo (EPPO) e delle sue articolazioni nazionali.

Si tratta di una data che segnerà un passaggio epocale nella storia dell'Unione Europea perché, dando attuazione all'art. 86 del TFUE, EPPO sarà il primo organo europeo con competenza diretta di accertamento e persecuzione di reati, legittimato all'esercizio dell'azione penale avanti alle Corti nazionali fino alla definizione del giudizio.

Dopo l'emanazione del regolamento e la nomina nell'ottobre del 2019 quale Procuratore Capo della Procuratrice Laura Kodruta Kovesi, si è proceduto alla nomina dei Procuratori europei, tra cui il rappresentante

dell'Italia, dott. Danilo Ceccarelli, quale Vice Procuratore Capo. Rinnoviamo loro gli auguri di buon lavoro.

Sarà indispensabile procedere con la massima tempestività alla nomina dei Procuratori europei delegati, che il decreto legislativo prefigura come magistrati pienamente inseriti nell'organico delle Procure con esonero dai relativi compiti in ambito nazionale. Il consolidarsi della figura del Procuratore europeo delegato porterà alla miglior definizione dei contorni di un'autorità giudiziaria eurounitaria, non perché interpreta il sistema multilivello come un sistema unico, ma perché è espressione diretta di un organismo dell'Unione. Della profilazione ordinamentale di questo tipo di magistrato, nazionale ed europeo al tempo stesso, occorrerà con il tempo prendere atto.

L'inserimento nel sistema di un attore con tali caratteri di novità deve essere attuato nella prospettiva del miglioramento complessivo dell'efficacia dell'azione inquirente, ma non sarà privo di difficoltà. Basti pensare alla impostazione ordinamentale degli uffici di procura nel sistema nazionale e a come in esso siano regolati i rapporti tra il Procuratore ed i suoi sostituti, tra gli uffici di Procura e tra questi e le Procure Generali e quella della Corte di cassazione, a fronte della organizzazione fortemente gerarchizzata e collegiale dell'ufficio dell'EPPO, per comprendere quali potranno essere le difficoltà nel far colloquiare strutture così diverse.

Si pensi poi al frequente ricorso nel regolamento istitutivo a concetti elastici la cui definizione è determinante per fissare i confini mobili e variabili della competenza dell'EPPO, giocata tra il potere di iniziativa e il potere di avocazione e calibrata su variabili complesse. A questa disciplina si rapporta il potere del Procuratore generale di risolvere i contrasti tra il pubblico ministero nazionale e quello europeo. Analoga elasticità sembra caratterizzare anche il tema dell'illecito disciplinare, sul quale si dispiegano poteri in parte concorrenti. Inoltre, la peculiare fisionomia della Procura Generale della Cassazione nel giudizio di legittimità quale parte pubblica nell'interesse della legge e non mero rappresentante della pubblica accusa, che comporta peraltro la sua presenza necessaria anche nel giudizio civile, pone un problema di incompatibilità funzionale e ordinamentale della partecipazione al giudizio di legittimità dello stesso pubblico ministero che ha

svolto le indagini, non superabile con la sola adeguatezza tecnica del singolo rappresentante.

Manifestiamo sin d'ora la volontà della Procura generale di operare in spirito di totale collaborazione, certi come siamo, sulla base dei primi contatti, che ampio è lo spazio per un lavoro comune e che in molti settori dovranno essere raggiunti moduli operativi che tengano conto delle funzioni non solo nazionali dell'EPPO e al contempo delle specificità del Paese.

L'EPPO si inserirà non nel vuoto, ma nel contesto di una ferma azione repressiva delle frodi in danno dell'Unione, già in atto sulla base di una panoplia di strumenti, preventivi e giudiziari, che pongono l'Italia al vertice delle attività di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

È proprio da questa azione che è scaturita la consapevolezza, alla base anche delle scelte dell'Unione, delle possibili connessioni tra i singoli fatti e reati di diversa specie, soprattutto nel campo del crimine organizzato e nella tutela di altri beni, come l'ambiente.

È quindi interesse comune, nazionale e dell'Unione, che questo patrimonio di esperienze non si disperda e che esso si possa legare ai nuovi strumenti, per realizzare un'ancora più efficace azione di contrasto a tutte le forme di illegalità e che esso possa costituire base per una diffusione di questa esperienza, anche laddove meno penetranti strumenti di indagine possano fare apparire di minor grado la minaccia alle finanze europee.

Primo banco di prova sarà il difficile terreno della gestione delle risorse messe in campo per l'emergenza sanitaria e i suoi riflessi sull'insolvenza delle imprese. L'importante lavoro preparatorio già avviato, e di cui si dice in altra parte della relazione, sarà un utile strumento da condividere.

La minaccia della criminalità organizzata. Dalla relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo emerge che la criminalità organizzata, nelle sue diverse forme e articolazioni, continua a costituire una grave minaccia per i cittadini e le istituzioni, oltre che per il corretto funzionamento dell'economia e per il regolare svolgimento delle attività politiche e sociali.

In realtà, sono continuati i successi del contrasto al crimine organizzato, che hanno caratterizzato gli anni passati.

Le autorità giudiziarie di Caltanissetta hanno affermato, con sentenze ancora non definitive, la responsabilità di ulteriori appartenenti a Cosa nostra

per le stragi del '92, così contribuendo a comporre il quadro di una strategia di attacco allo Stato, continuata nel 1993 e aggravata dalla finalità di terrorismo, che fu individuata sin dalle prime indagini, nel 1994.

Anche le attività per così dire ordinarie delle organizzazioni mafiose sono state colpite da indagini e da accertamenti in sede di giudizio, e dunque nel pieno contraddittorio, sia nelle regioni tradizionalmente di origine delle organizzazioni storiche, sia nella quasi totalità delle altre regioni e da parte di organizzazioni autoctone, o perché articolazioni locali delle mafie storiche o perché del tutto originarie.

In altra parte della relazione si affrontano i temi posti dal necessario raffronto delle condotte di volta in volta identificate con il loro inquadramento secondo i principi fissati dalla legittimità. Non sempre al clamore delle indagini e degli arresti ha corrisposto pienamente la conferma in sede di legittimità. Questa discrasia, quando significativa, dovrà essere oggetto di attenta analisi in sede di ricerca dell'uniformità nell'esercizio dell'azione penale e quindi anche delle fasi di indagine preliminare.

Resta confermato il carattere complesso delle organizzazioni, in grado di sfruttare competitivamente ogni opportunità e di avvalersi di modalità di controllo del territorio o di sue aree o di sue articolazioni di comunità, diverse a seconda dei casi, ma adeguate alla bisogna.

Il dato della drastica diminuzione degli omicidi attribuibili alle organizzazioni criminali, che toccarono il vertice nel 1991, con una percentuale di fatti accertati a esse riferibili del 33% su di un totale di ben 1.916 e che ora sono scesi sotto il 9% di un totale ridotto a 268, non vale ad escluderne la pericolosità anche sotto il profilo della "riserva di violenza".

Ciò emerge con chiarezza dal ricorso palese alla violenza omicida delle mafie in formazione, come quella foggiana, ancora in cerca dell'equilibrio interno e della affermazione del potere territoriale.

Le nuove modalità operative della criminalità organizzata sono state loro imposte dalla forza della capacità preventiva e repressiva dell'apparato di attuazione della legge. Se la mafia si è inabissata e ha cercato nuove vie, meno evidenti, ciò è frutto in primo luogo della sconfitta verticale delle organizzazioni tradizionali. Alcune di esse, come la 'Ndrangheta, hanno ritrovato un percorso già seguito in passato, di non opposizione alle istituzioni, economiche e politiche, viste invece quali terreni di pascolo.

La relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo mette ben in luce queste caratteristiche, sottolineando il carattere strutturale del legame tra corruzione e crimine organizzato e la naturale propensione delle organizzazioni a realizzare, nei legami con la politica, soprattutto locale, non solo un mezzo di rafforzamento, ma anche la moltiplicazione delle opportunità di guadagno, attraverso la captazione di ogni risorsa pubblica o nel pubblico (dall'eolico al gioco *online*).

Particolarmente importanti le indagini, tra cui quelle della Procura di Catania, che hanno svelato questi intrecci nel traffico di petrolio con la Libia, attraverso Malta e la intermediazione di società sotto controllo del crimine organizzato.

Nell'anno passato, molte operazioni hanno visto la centralità dei rapporti con le autorità straniere, per la diffusione all'estero di organizzazioni mafiose, soprattutto calabresi.

Deve quindi darsi atto con grande apprezzamento del lavoro compiuto, attraverso i molti strumenti ormai disponibili e spesso grazie all'opera di *Eurojust*.

Squadre comuni di indagine, cooperazione di tipo tradizionale, il ruolo dei magistrati di collegamento sono tutti strumenti che hanno reso effettiva l'azione dei nostri inquirenti, guadagnando l'apprezzamento delle autorità estere.

Particolare menzione si deve alla collaborazione della Nigeria nel contrasto alla tratta transnazionale di esseri umani. In applicazione delle previsioni UNTOC, costantemente seguita da UNODC, un magistrato nigeriano è stato applicato in Italia alle Procure di Catania e Palermo, operando efficacemente in un settore – quello dell'applicazione dei Protocolli aggiuntivi a UNTOC contro il traffico di migranti e contro la tratta di esseri umani – nel quale l'Italia è già eccellenza a livello mondiale.

La protezione internazionale. In molte parti di questo intervento si è scritto della questione delle migrazioni. Si è già detto come essa non possa essere affrontata solo con lo strumento penale, che riguarda peraltro i trafficanti di esseri umani e che non ha alcuna efficacia deterrente nei confronti di chi si propone di entrare in Europa. Si è visto che non affrontare radicalmente il tema delle migrazioni economiche determina effetti distorsivi di

vario genere, dalla percezione della sicurezza fino alla distorsione del mercato del lavoro e dunque della concorrenza tra imprese.

Un effetto ulteriore dell'assenza di una politica sulle migrazioni è costituito dai riflessi sulla effettività della protezione internazionale, alla quale l'Italia è obbligata dalla sua adesione alle Convenzioni che la prevedono. Infatti, sugli strumenti della protezione internazionale, nelle sue varie declinazioni, si riversa l'ondata delle migrazioni economiche, facendo così levitare il carico di lavoro giudiziario oltre il prevedibile e – soprattutto, circostanza ben poco posta in rilievo, anche da coloro che più dovrebbero – e al contempo realizzando una sostanziale violazione del diritto a una decisione in tempi ragionevoli per coloro che hanno davvero diritto alla protezione, perché si trovano nelle condizioni previste dalla normativa interna e internazionale.

Nell'intervento per l'anno 2020 si sottolineava un dato paradossale e cioè la differenza non comprensibile, a volte enorme, del numero di ricorsi che pervengono in Cassazione dalle diverse Corti di appello. Il dato statistico appariva indicativo di una realtà sottostante che necessitava di essere conosciuta. Non era infatti comprensibile come da distretti omogenei per tipologie di procedimenti, potesse pervenire in Cassazione un numero di ricorsi decine di volte superiore rispetto ad altri distretti, nel rapporto di 10 a 90. Si è dunque fatto ricorso a DGSTAT, chiedendo una verifica statistica che consentisse di estrarre da questo dato, così apparentemente incongruo, indicazioni significative sia per le azioni della Procura generale presso la Corte di cassazione, sia per gli uffici di merito. Anche in questo caso il dato statistico è risultato a un primo esame di difficile valutazione in quanto disomogeneo e quindi non facilmente confrontabile.

DGSTAT ha dunque svolto un encomiabile lavoro preparatorio che ha consentito di selezionare alcune realtà confrontabili, una volta ripulito il dato statistico da elementi spuri, sin dalla fase della registrazione informatica delle procedure.

Il confronto tra questi dati ha consentito di osservare che le differenze sostanziali tra distretti non sono dovute a ragioni attinenti alla non corretta gestione amministrativa delle procedure ma attengono in realtà a differenze sostanziali nell'approccio, che hanno come conseguenza profonde diversità nell'accoglimento o nel rigetto delle impugnazioni avverso le decisioni delle

Commissioni territoriali. Naturalmente queste diversità possono derivare anche dalla differente qualità delle decisioni delle Commissioni. Al di là del giudizio di valore, che in questa sede non interessa, e cioè se l'eccesso rispetto a una media statistica di accoglimento o di rigetto sia positivamente valutabile o meno, ciò che conta è infatti l'esistenza stessa di queste diversità, allo stato non comprensibili.

Poiché la tendenziale uniformità dell'agire giudiziario è un valore preminente, in quanto legato alla prevedibilità delle decisioni stesse, la questione sarà oggetto di esame da parte di questo Ufficio nell'anno 2021. Questo esame dovrà avvalersi della collaborazione degli uffici di Procura di merito, a cui sono attribuiti poteri di impugnazione, e della necessaria interlocuzione con il Ministero dell'Interno e con l'Avvocatura generale dello Stato.

Si può sin d'ora considerare come un primo risultato di questa rilevazione la costituzione del gruppo di lavoro presso la Procura generale il cui fine è proprio quello di individuare le questioni di diritto intorno alle quali non si è ancora formato un orientamento omogeneo, quando addirittura esse non siano oggetto di contrasto all'interno stesso della Corte, così contribuendo a quella difformità degli orientamenti giurisprudenziali sin dal merito che comporta ingiustificate diversità di decisione e dunque la lesione del principio di eguaglianza.

1. IL SETTORE CIVILE

a) Pandemia e processo civile di legittimità. Traversie e possibilità

Il 2020 è stato l'anno dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia del virus SARS-CoV-2, che ha investito ogni aspetto del vivere civile, delle relazioni umane e sociali e dell'agire delle istituzioni. Il diritto – che segue, d'ordinario, gli accadimenti – ha così dovuto misurarsi a tutto campo con questa mutata realtà.

Le fonti di produzione normativa, a diversi livelli fin dal primo apparire delle dimensioni globali e della gravità del fenomeno Covid-19, hanno regolato una moltitudine di aspetti, relativi così alle istituzioni pubbliche come alla società civile, per adattarne l'agire dei diversi protagonisti alle mutate, critiche condizioni: la funzione sanitaria, innanzitutto; il lavoro e la relativa tutela; il mondo economico e dell'impresa, specialmente sul versante della crisi e dell'insolvenza; la disciplina assistenziale e dei c.d. ammortizzatori sociali, e così via. Anche il diritto contrattuale “classico”, forse tra i meno permeabili alle varianti di contesto, ha formato oggetto di adattamento con riguardo alla disciplina dell'imputabilità dell'inadempimento, in condizioni di pandemia (art. 91 del decreto legge n. 18 del 2020): una “piccola” norma che potrebbe spalancare un ampio bacino di controversie, a emergenza esaurita.

Tra le tante attività e realtà da regolare e comporre in coerenza con le ragioni sanitarie, immediatamente il decisore politico si è posto il problema della gestione e conduzione dei procedimenti giudiziari, in ogni ambito, dalla giurisdizione ordinaria civile e penale, a quella tributaria, a quella dei giudici speciali, amministrativo e contabile, fino – più di recente – alla giustizia disciplinare.

Nel presente testo sarà considerato, necessariamente per sintesi, il rapido evolversi della disciplina emanata nel corso dell'anno appena terminato per ciò che concerne il processo civile di legittimità, anche nel suo svolgimento operativo e, soprattutto, per quanto riguarda le prospettive che in tale impianto normativo possono trovare seguito, disegnando le coordinate di base di una successiva – ma in parte già in atto – diversa modalità di conduzione

del processo di cassazione, con significative ricadute di sistema, specialmente quanto al ruolo che vi svolge l'Ufficio della Procura generale.

Si considererà in altri termini quanto, da quella sommaria regolazione del rapporto tra esigenze primarie di precauzione sociale/sanitaria e svolgimento della funzione giudiziaria, quale è sorta nella straordinaria emergenza della pandemia, possa o debba trarsi in termini di stabilizzazione di un nuovo complessivo modo di operare del giudizio di ultima istanza, in un futuro contesto – auspicabilmente prossimo – di ritorno alla normalità; distinguendo un diritto processuale dell'emergenza da un diritto processuale che, pur sorto nell'emergenza, possa essere suscettibile di pratico sviluppo, dando così ragione del titolo di questo paragrafo.

Le modifiche, normative e di prassi, che trovano oggi spazio in funzione di contrasto all'epidemia, dovranno essere saggiate nel più generale quadro degli interventi strutturali di riforma – dei processi, di ordinamento, dell'esecuzione – che compongono le Linee di indirizzo ed i Piani oggetto di elaborazione e di negoziato in sede europea, nel quadro di solidarietà e supporto offerto dal *Recovery Fund*. Si tratta di un quadro di riforme, non più “a costo zero” ma sorrette da specifici investimenti in risorse, in personale, in strumenti di gestione dell'attività giudiziaria, tra cui – nelle indicazioni di obiettivo finora espresse – spiccano, per il settore civile: l'idea dell'abbattimento dell'“entrata” giudiziaria attraverso un più ampio ricorso a strumenti negoziali di composizione; la contrazione dei riti verso un modello unitario; l'accelerazione dei procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie; per la Corte di legittimità, l'utilizzo di contingenti di personale di magistratura *ad hoc* in funzione dello smaltimento del grave carico in materia tributaria; e, su tutto, la univoca indicazione della digitalizzazione dell'intero sistema giudiziario, secondo interventi condivisi con l'Agenzia per l'Italia digitale, il *Team* per la trasformazione digitale e il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del consiglio dei ministri.

Si tratta di misure, in parte già prefigurate in alcuni progetti legislativi, che spetta alle istanze politiche definire e comporre, cosicché non può far-sene qui più di un breve cenno. Ma l'occasione che è offerta da questo quadro può rappresentare la scossa necessaria per rendere alla funzione giurisdizionale il livello di credibilità e affidabilità che essa merita.

b) Le linee portanti degli interventi normativi e la loro applicazione. Tre fasi: rinvio delle cause; processo “telematico” e da remoto; processo c.d. “cartolare” generalizzato

L’analisi della normativa emanata nel corso del 2020 fino a oggi – a livello primario, si tratta, in sequenza, dei decreti legge n. 11, 18, 19, 23, 28, 34, 83, 125, 137 del 2020, tutti convertiti in legge – mostra tre segmenti essenziali.

Nella prima ondata dell’emergenza da Covid-19, l’intervento si è limitato al rinvio generalizzato dei processi (di cognizione e di esecuzione) e alla sospensione dei relativi termini, con pochissime eccezioni specifiche legate alla materia (diritto dei minori, della famiglia, della tutela degli incapaci, dell’immigrazione) o comunque alla indifferibilità obiettiva delle relative controversie. Ma è chiaro che una simile soluzione, mossa dall’imperativo sanitario del rispetto di quello che si è definito il “distanziamento sociale”, non sarebbe stata suscettibile di prolungarsi oltre lo stretto necessario.

Non è pensabile mettere a lungo in pausa la funzione giurisdizionale, nello Stato dei diritti.

La prima fase è stata dunque caratterizzata da estrema provvisorietà.

L’indirizzo del legislatore si è così spostato lungo due direttrici, nella successiva fase.

Da un lato, sul piano procedimentale e organizzativo, v’è stata la previsione di norme strutturalmente semplici, recanti taluni principi-base e con previsioni di carattere *lato sensu* abilitante, con una sorta di regole di cornice elastiche, idonee a demandare alla gestione in concreto da parte dei titolari degli uffici giudiziari le scelte sia in ordine alla gestione delle diverse tipologie dei procedimenti e sia al modo di trattazione delle cause mediante l’adozione di linee-guida *ad hoc* (art. 83 del decreto legge n. 18 del 2020, convertito dalla legge n. 27 del 2020, poi variamente integrato, in particolare con l’art. 221 del decreto legge n. 34 del 2020, convertito dalla legge n. 77 del 2020; norme che costituiscono la base normativa essenziale, in questo contesto). Per questa parte, lo schema si è implementato attraverso provvedimenti di organizzazione, come – per la legittimità – quelli man mano adottati dal primo Presidente della Corte di cassazione e dal Procuratore generale, sulla base di *Protocolli* di intesa degli Uffici di vertice con il Foro e

con l'Avvocatura dello Stato, oltre che con il preventivo interpello delle autorità sanitarie, tenendo conto altresì delle indicazioni fornite dal Consiglio superiore della magistratura con una delibera del 26 marzo 2020.

Dall'altro lato, sul versante più propriamente processuale, è stata aperta la strada per lo svolgimento dei processi civili secondo forme “telematiche” di contraddittorio, cioè con lo scambio in modalità telematica di note scritte con le istanze e conclusioni e con l'adozione fuori udienza del provvedimento del giudice (c.d. “udienza cartolare”, ex art. 83 del decreto legge n. 18 cit., comma 7, lettera *h*), e art. 221, comma 3, del decreto legge n. 34 cit.) e, parallelamente, con la prevista possibilità di trattazione delle udienze civili – che non richiedano la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti – attraverso collegamenti da remoto, individuati con provvedimenti amministrativi del Ministero della Giustizia (c.d. “udienza telematica”, ex art. 83 cit., comma 7, lettera *f*), e art. 221, comma 8, del decreto legge n. 34 cit.), nel qual caso la normativa equipara all'aula di udienza il luogo dal quale il magistrato, o il collegio (comma 12-*quinq*ues) si collega telematicamente, a ogni effetto. Il tutto nel quadro di un sistema che si rivolge (con l'art. 221 cit., comma 5) a rendere uniforme e generalizzata la modalità telematica di deposito degli atti processuali di parte, nel processo civile di cassazione.

La terza, più recente, fase, che ancor più specificamente interessa il giudizio di legittimità e l'agire della Procura generale, è da individuare nella disciplina introdotta dal decreto legge n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020, il cui art. 23, comma 8-*bis* – sulla scia di una prassi sperimentale presso la Corte avviata nel 2019 e poi di quanto previsto in maniera più schematica nel comma 11-*bis* dell'art. 83, del decreto legge n. 18, già citato, che autorizzava (“può”) il deposito degli atti di parte nel giudizio di cassazione in “modalità telematica” – stabilisce ora una generalizzata forma scritta, c.d. cartolare, per *tutte* le decisioni sui ricorsi destinati alla trattazione nelle udienze pubbliche, sia dinanzi alle Sezioni Unite (art. 374 c.p.c.), sia presso le Sezioni semplici (art. 375, ult. comma, e 379 c.p.c.), disponendo che in questi casi si procede, in via ordinaria, in camera di consiglio, senza l'intervento (*scil.*, orale) del Procuratore generale e delle parti, sulla base delle rispettive conclusioni e delle memorie scritte, da depositare entro – rispettivamente – quindici e cinque giorni antecedenti l'udienza. Resta ferma la facoltà per

pubblico ministero e parti di chiedere, entro il termine – perentorio e comune a entrambi – di venticinque giorni anteriormente all’udienza, di svolgere la trattazione secondo la forma dell’udienza pubblica.

c) Gli effetti positivi. Il percorso verso il “processo civile telematico” di legittimità. Nuove forme del processo e ruolo della Procura generale

La disciplina che si è schematizzata offre ragioni prospettiche di valutazione differenziate, tra le possibilità applicative delle modalità telematiche, da un lato, e la trasformazione strutturale del processo civile in un processo con contraddittorio a forma scritta, dall’altro. È quindi opportuno separare i due piani, benché evidentemente essi siano connessi, posto che – in tempo di emergenza sanitaria, ma anche in tempi “normali” – la forma scritta e la c.d. cartolarizzazione del processo trovano un volano operativo nell’utilizzo dello strumento informatico e nella eliminazione del vincolo alla presenza fisica del giudice, del pubblico ministero e delle parti.

Anche la stessa formula sintetica del processo “telematico” sconta una duplicità interna, poiché sarebbe necessario diversificare, almeno sul piano teorico, tra il supporto e l’uso dell’informatica per la circolazione degli atti processuali finalizzati alla decisione di legittimità, che è ausilio strumentale compatibile, in via di principio, con *qualsiasi* modalità di celebrazione del processo, a seconda della sua estensione, e la gestione (la “trattazione” in senso proprio) dell’udienza secondo modalità “dematerializzate” o meglio con la trasformazione dell’udienza o dell’adunanza in un luogo virtuale, che comporta effetti diversi e ulteriori con riguardo ad esigenze generali del giusto processo, quali in primo luogo quelli della segretezza, della concentrazione ed immediatezza, della pubblicità.

Muovendo dall’utilizzo dello strumento informatico, è opinione generale e da condividere che l’occasione pur drammatica dell’emergenza pandemica abbia fornito la spinta e le premesse per la estensione del processo civile telematico (nel prosieguo anche indicato con l’acronimo “PCT”) al giudizio di legittimità, che sinora ne era rimasto escluso, laddove da oltre un decennio essa è prevista e ne è fatta applicazione obbligatoria presso la giurisdizione civile di merito; così finalmente avviandosi il superamento di un certo paradosso, che vedeva in ritardo proprio la funzione di ultima istanza, i cui

schemi processuali appaiono oltretutto improntati a semplicità, privi delle implicazioni problematiche proprie del merito, come l'ascolto delle parti e in generale lo svolgimento di una istruttoria e di indagini tecniche. In un processo snello e strutturalmente “senza prova” – anche quando la Corte si fa giudice della definizione del merito, art. 384, comma 2, c.p.c. – che si sviluppa esclusivamente intorno alla circolazione delle argomentazioni fornite dalle parti private, con le impugnazioni principali o incidentali e con i controricorsi, e delle conclusioni del pubblico ministero, con le requisitorie scritte o con le conclusioni orali, risulta certamente più lineare l'utilizzo dello schema telematico.

Così, sulla spinta delle necessità imposte dalla pandemia, vale a dire minore concentrazione possibile dei protagonisti unitamente alla primaria esigenza – anche costituzionale – di non interrompere l'esercizio della giurisdizione, è stato avviato il percorso di sperimentazione finalizzato alla piena applicazione del processo telematico presso la Corte, con l'apporto e nella condivisione della Procura generale e dell'Avvocatura, sia del libero foro sia di quella erariale.

Il Protocollo di intesa siglato il 15 ottobre 2020 tra il Ministero della giustizia, la Corte di cassazione, la Procura generale, l'Avvocatura dello Stato, il Consiglio nazionale forense e l'Organismo congressuale forense, segna il punto di svolta di questo percorso, teso a dare attuazione, a partire dal 26 ottobre, a quanto previsto dal decreto legge n. 179 del 2012 convertito dalla legge n. 221 del 2012, vale a dire la piena applicazione delle forme telematiche di comunicazione, notificazione e deposito degli atti e dei provvedimenti nel giudizio di legittimità, con la strutturazione del *desk* del magistrato (idoneo a rendere pienamente visibile il fascicolo telematico) e con la messa a punto dell'applicativo di cancelleria atto a ricevere i documenti, in vista dell'adozione del decreto ministeriale previsto dalla legge per il rilascio delle varie funzionalità tecniche finalizzate a dare validità legale della forma telematica e con essa a svolgere la piena applicazione obbligatoria del PCT in Cassazione.

Ulteriore Protocollo in data 27 ottobre 2020 ha disciplinato gli strumenti di comunicazione dei provvedimenti di fissazione delle udienze o adunanze, recanti una previsione di *soft law* ossia l'“invito” – generalmente osservato – ai difensori e all'Avvocatura erariale ad effettuare il deposito telematico di

tutti gli atti disponibili e già depositati nella maniera tradizionale relativi al processo civile in Corte, regolandone modi, tempi e specifiche tecniche, con simmetrica previsione per la Procura generale quanto ai propri atti; in tal modo ottenendosi la disponibilità informatica dell'assieme del fascicolo di legittimità anche per tutti i ricorsi più datati e portati alla decisione.

Una integrazione del primo Protocollo siglata in data 18 novembre 2020, poi, con specifica previsione di interesse della Procura generale, alla luce del sopravvenuto decreto legge n. 137 del 2020, ha regolato il circuito documentale da e verso la Procura generale, anche in questo caso mediante talune specifiche formali e tecniche.

Si tratta di un percorso *in itinere*, scandito temporalmente da una serie di scadenze indicate nel primo Protocollo, il cui completamento, per quanto riguarda l'Ufficio di Procura generale, è previsto per la fine di maggio 2021. A tale fine, sono state adottate disposizioni organizzative ed è stato costituito, previo ordine di servizio interno, un gruppo di lavoro tra i vari Uffici e soggetti interessati, che provvede a verificare le criticità tecniche e giuridiche insorte nel corso di questo itinerario.

Questo indirizzo, che attrae la Corte e la Procura generale nell'area della gestione telematica del processo, deve essere coltivato e qui valutato con pieno favore, colmando un *gap* che esisteva non solo nei confronti del processo civile di merito, nel quale si è ormai generalmente inserito con efficacia nonostante talune marginali differenziazioni, ma anche rispetto al giudizio tributario (decreto legge n. 119 del 2018, convertito dagli articoli 16 e 16-bis legge n. 136 del 2018 sulla "giustizia tributaria digitale") e a quello amministrativo, nel quale il processo telematico (nel prosieguo anche indicato con l'acronimo "PAT") è obbligatorio dall'inizio del 2017.

La stessa formula lessicale del processo "telematico", del resto, sconta una sorta di iper-identificazione autoreferenziale, che conduce di riflesso a talune opinioni negative che, come si è sottolineato nell'introduzione, non sembrano avere ragione di essere. Non si tratta di pensare a un *altro* processo, ma di collocare il modo informatico di gestione del processo nel quadro delle regole e dei principi che fondano l'esercizio della funzione di giudizio, in un evidente rapporto di strumentalità rispetto al fine, che resta quello del rendere giustizia e, per l'ultima istanza, dell'elaborare indirizzi di principio.

Piuttosto, la risorsa tecnologica in tempi di pandemia allinea anche il giudizio di legittimità a un contesto già ampiamente sperimentato a livello europeo, in consonanza con le indicazioni di recente fornite dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) quando segnala nel proprio rapporto del 2020 come principio essenziale nella fase attuale, al di là dell'emergenza, quello (n. 5) della *cyberjustice*, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi del processo equo.

Il ricorso alla forma telematica deve quindi essere visto con pieno favore: perché non solo permette in generale una gestione ordinata di flussi processuali imponenti e orienta verso un modo maggiormente sintetico di elaborazione degli atti processuali – esigenza, questa, di grande incidenza, perché si colloca nella direzione della semplificazione, della chiarezza e della comprensibilità dell'agire giudiziario in genere – ma anche perché dà modo di attivare una circolazione documentale più efficace e tempestiva, come dimostra una sperimentazione in atto presso l'Ufficio concernente i procedimenti destinati alla trattazione in camera di consiglio (*ex art. 380-bis.1 c.p.c.*), che costituiscono oggi la componente di maggiore peso quantitativo; la scelta legislativa del 2016, con la netta prevalenza per la forma camerale del processo come modo ordinario di trattazione del contenzioso “litigatorio”, si correla alla modalità telematica con la gestione informatica dell'intero arco della stessa trattazione, dall'ingresso del ricorso alla sua definizione, secondo la scelta legislativa di preparazione e adozione della decisione in modalità documentali, scritte.

Ed è proprio per la comune esigenza della Corte e della Procura generale, sottesa alla messa in opera del PCT nel giudizio di legittimità, che l'Ufficio, nell'ambito dei lavori del Gruppo *ad hoc* sopra menzionato, si è orientato sulla linea dell'accesso dei magistrati della Procura generale alla medesima piattaforma informatica in costruzione per i magistrati della Corte, posto che il materiale documentale e di dati (tempistica, depositi, memorie) da rendere disponibile è il medesimo – ricorso, controricorso, provvedimento impugnato – per giudice e pubblico ministero (cfr. già l'art. 142 disp. att. c.p.c.).

Accanto al ricorso al mezzo telematico nel processo, la disciplina normativa imposta per fare fronte alla pandemia ha posto in parallelo le basi per la conduzione dei processi civili di legittimità secondo modalità a distanza; l'esigenza cogente della sicurezza sanitaria e la necessità di evitare nella

massima misura possibile fattori di contagio e “assembramenti” (art. 2, decreto legge n. 11 del 2020) che, per comune esperienza, contraddistinguono lo svolgimento delle udienze nei palazzi di giustizia, ha così orientato il legislatore dell’emergenza per la previsione di forme di possibile trattazione da remoto sia dei momenti dialettici in contraddittorio tra i soggetti processuali, ossia le udienze in senso stretto, sia dei momenti decisionali che vi fanno seguito, o che esauriscono autonomamente – senza una immediatamente precedente “udienza”, come avviene per le adunanze di cui all’art. 380-bis.1 c.p.c. – il momento decisionale, ossia le camere di consiglio.

L’art. 83, comma 7, lettera f) e comma 12-*quinquies* del decreto legge n. 18 del 2020, e l’art. 221, comma 8, del decreto legge n. 34, nel testo delle leggi di conversione, offrono le basi normative di questa innovazione.

Vi si afferma, con formule in parte sovrapponibili, la regola secondo cui le udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti ulteriori rispetto alle parti e ai difensori (e agli ausiliari) possono svolgersi – su consenso degli interessati, art. 221 comma 7 cit. – attraverso collegamenti audiovisivi a distanza, regolati e validati tecnicamente sotto il profilo della sicurezza da determinazioni amministrative della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (nel prosieguo anche indicata con l’acronimo “DGSIA”), e che nella medesima modalità possano avere luogo le deliberazioni collegiali in camera di consiglio, predicandosi per legge la equiparazione giuridica del luogo virtuale di collegamento, rispettivamente, all’aula di udienza e alla camera di consiglio. L’art. 23 del più recente decreto legge n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020, risistema e compendia queste stesse previsioni, eliminando in via di principio il residuo nesso materiale tra giudice e ufficio giudiziario di appartenenza quale luogo di celebrazione dell’udienza o deliberazione in camera di consiglio da remoto, che ora non impone più a livello legislativo la presenza di un componente presso l’ufficio; in tal modo equiparando la regolazione a quella già prima prevista per il processo amministrativo e contabile da remoto (artt. 84 e 85 del decreto legge n. 18 del 2020). Una previsione, questa, che tuttavia sconta oggi difficoltà di ordine pratico, legate alle verifiche preliminari, alla disponibilità del materiale processuale e alla redazione dei verbali inerenti alla fase, come dimostra il recente decreto n. 144 del primo Presidente della

Corte, là dove ribadisce ancora la necessaria presenza di un componente del collegio nella camera di consiglio in Corte.

Come accennato anche nell'Introduzione, la disciplina così introdotta ha carattere volutamente elastico, ed ha lasciato aperta una serie di questioni applicative, che sono state sinora in buona parte colmate attraverso provvedimenti attuativi e di organizzazione (come i decreti del Primo Presidente della Corte nn. 36, 44 e 55), anche in forza della generale “delega” affidata circa le linee-guida di trattazione delle udienze, *ex art.* 83, comma 7, lettera *d*), del decreto legge n. 18 del 2020, e altresì con il Protocollo d'intesa del 9 aprile 2020, siglato tra Corte di cassazione, Procura generale e Consiglio nazionale forense, con il quale sono state concordate le modalità per la migliore trattazione da remoto, con riguardo ai contenuti dei provvedimenti di fissazione delle udienze ed adunanze, alle modalità di invio degli atti difensivi e di quelli della Procura generale, alle conseguenze del ritardato invio degli atti.

Non è necessario, nell'ambito del presente Intervento, approfondire particolarmente questi aspetti. Dal punto di vista della Procura generale, infatti, la previsione del processo da remoto non ha in realtà comportato variazioni particolari nel modo di esercitare la funzione requirente, perché questa modalità è stata sinora messa in atto, nell'anno trascorso, con esclusivo riguardo alla trattazione delle adunanze camerale di cui all'art. 380-bis.1 c.p.c., nelle quali la partecipazione – eventuale – dell'Ufficio si svolgeva e tuttora si svolge al di fuori e prima dell'adunanza stessa, con la redazione facoltativa di requisitorie scritte e depositate entro venti giorni antecedenti l'adunanza stessa. La modalità a distanza non ha trovato cioè applicazione nelle udienze pubbliche, di Sezioni Unite come dinanzi alle Sezioni semplici, dove – sebbene in linea di principio questa nuova forma potesse trovare base nel disposto dell'art. 221, comma 7, del decreto legge n. 34 del 2020, che menziona comprensivamente “l'udienza civile” senza distinzioni; ora, nell'art. 23 del decreto legge n. 137 del 2020, comma 9, che parla di “procedimenti civili” *tout court* – si è fatto invece ricorso, durante il 2020, alla modalità di celebrazione dell'udienza in presenza ma a porte chiuse (oltre che con regole pratiche di distanziamento dei soggetti), in funzione della tutela sanitaria.

Si può piuttosto osservare che la forma del processo “a distanza” presuppone in larga misura – come dimostra il percorso dell'emergenza – la rea-

lizzazione della modalità telematica per la fase introduttiva e di preparazione del momento decisorio, ma non si identifica in essa.

Modello telematico di instaurazione dei giudizi di legittimità e modello deliberativo in forma virtuale non sono, di per sé considerati, reciprocamente coessenziali. È possibile avviare un giudizio secondo le forme telematiche e lo scambio dei documenti (conclusioni, memorie) in contraddittorio tramite il mezzo informatico, per poi adottare il momento deliberativo della camera di consiglio nella forma tradizionale, in presenza; come pure è possibile che a una fase di introduzione e sviluppo del contraddittorio “cartolari” in senso proprio possa fare seguito una deliberazione da remoto. In questo senso, le due facce della medaglia, limitatamente al giudizio camerale, mostrano in prospettiva una loro duttilità, potendo combinarsi o essere variamente regolate; ma in nessun caso sembrano impegnare una questione di principio in termini ad esempio di compatibilità costituzionale o convenzionale rispetto alle garanzie fondamentali del contraddittorio ovvero in riferimento al canone della pubblicità dell’udienza. Si tratta infatti di temi che non mutano di consistenza rispetto all’assetto *ante* Covid-19, potendo oggi replicarsi quanto già numerose volte affermato in precedenza, circa la conformazione del nuovo rito non partecipato, che, quale tendenziale procedimento ordinario per il contenzioso non connotato da valenza nomofilattica, è ispirato ad esigenze di semplificazione, snellimento e deflazione del contenzioso in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo *ex art.* 111 Cost. e art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (*breviter* “CEDU”), nonché di quello di effettività della tutela giurisdizionale; con il duplice corollario secondo cui:

- a) il principio di pubblicità dell’udienza (art. 6 CEDU) avente rilievo costituzionale, “*non riveste carattere assoluto e può essere derogato in presenza di ‘particolari ragioni giustificative’, dove ‘obiettive e razionali’ (Corte cost., sentenza n. 80 del 2011), da ravvisarsi in relazione alla conformazione complessiva di tale procedimento camerale, funzionale alla decisione di questioni di diritto di rapida trattazione*” che non rivestono peculiare complessità;
- b) nel nuovo rito camerale “*la garanzia del contraddittorio, costituente il nucleo indeffettibile del diritto di difesa costituzionalmente tutelato, è assicurata dalla trattazione scritta della causa, con facoltà delle parti di*

presentare memorie per illustrare ulteriormente le rispettive ragioni anche in rapporto alla proposta di trattazione camerale del relatore – in sé non suscettibile di vulnerare il diritto di difesa, trattandosi di mera ipotesi decisoria non vincolante per il collegio –, quale esito di un bilanciamento, non irragionevolmente effettuato dal legislatore nell’ambito del potere di conformazione degli istituti processuali, tra le esigenze del diritto di difesa e quelle, del pari costituzionalmente rilevanti, di speditezza e concentrazione della decisione” (così Cass. civ., Sez. VI, sentenza n. 5371 del 2017, Rv. 643480-01; in termini analoghi, sulla conformazione solo cartolare del processo, Cass. civ., Sez. VI, sentenza n. 395 del 2016, dep. 10/1/2017).

Piuttosto, venendo a una possibile prospettiva di applicazione duratura, oltre la pandemia, del processo, *recte* della trattazione dell’adunanza a distanza, entrano in gioco diverse componenti, di carattere più propriamente culturale, legate al senso e alla considerazione della funzione di giustizia in un determinato momento storico. Se ne è fatto cenno nell’Introduzione: distanziamento fisico e collegamento virtuale tra i soggetti del processo, con la de-localizzazione della celebrazione del rito e con la privazione della componente di unità spazio-temporale che, quasi a modo di rappresentazione scenica, sinora ne ha costituito la modalità generale, possono dare adito a talune considerazioni problematiche, che già parte della scienza giuridica ha messo in luce.

Si tratta spesso di considerazioni non strettamente giuridiche nel senso del diritto posto, ma certamente degne di attenzione nel senso più ampio del diritto come giustizia, anche se esse sembrano in realtà collocarsi sul terreno del processo penale, principalmente, o comunque su un piano che riguarda il giudizio di merito.

Appare infatti necessario operare – come si sottolinea già nell’Introduzione – una distinzione piuttosto netta nel tempo presente, tra merito e legittimità.

Le coordinate classiche dell’oralità, concentrazione e immediatezza assumono carattere forte nell’ambito del processo che impegna all’esercizio della dialettica e del contraddittorio intorno alla prova sul *thema* posto in causa. Ciò assume a sua volta gradazioni diversificate anche nello stesso giudizio di merito, in rapporto alle materie e alle tipologie di procedimenti:

basti pensare al processo che riguarda i minorenni, con la centralità dell'ascolto del minore; o ai procedimenti che riguardano diritti personali, *status*, condizioni di incapacità; a quelli che concernono la protezione internazionale, nei quali anche secondo le direttive europee e la giurisprudenza della Corte dell'Unione l'audizione del richiedente assume carattere centrale nella valutazione della credibilità e per l'esercizio dei poteri di cooperazione istruttoria. Gli esempi potrebbero aumentare e arricchirsi di subdistinzioni in relazione al *tipo* di attività e alla implicazione necessaria o eventuale di una persona fisica nel processo, come quella del debitore in sede esecutiva, dell'insolvente nella procedura concorsuale, del querelante di falso, dell'opponente a ordinanze sanzionatorie e così via; mentre per converso all'interno del medesimo procedimento possono individuarsi momenti processuali che esigono la relazione intersoggettiva diretta, in presenza (la proposta conciliativa di cui all'art. 185-*bis* c.p.c.), ed altri che non ne hanno uguale necessità. Si può in via generale dire che man mano che la materia si allontana da temi "sensibili" che coinvolgono la persona, e si sposta verso ambiti patrimoniali e determinazioni a più elevato tasso di tecnicismo, si ha una corrispondente minore necessità del contatto e della scena del rito, poiché viene in rilievo per la decisione principalmente materiale probatorio documentale.

Del resto, è già nel sistema la previsione di decisioni a distanza equivalenti a quelle giudiziali, come si ricava dall'art. 823 c.p.c. in tema di lodo arbitrale, in linea con le prassi degli arbitrati internazionali; ed anche l'esperienza europea mostra che, su questioni economiche, la modalità informatica è perfino vista come elettiva, per esempio alla luce dell'Accordo di Bruxelles del 19 febbraio 2013, istitutivo del Tribunale unificato dei brevetti 2013/C-175/01, che prevede la trattazione secondo modalità telematiche e in videoconferenza del contenzioso in questo settore. Così come, ancora, i percorsi di mediazione pre-processuale, condizionanti l'accesso alla giurisdizione ordinaria in svariati settori su pretese patrimoniali, sono oggi esperibili anch'essi mediante moduli da remoto su base consensuale (si veda l'art. 83, comma 20-*bis*, del decreto legge n. 18 del 2020).

Ma tutto questo appare perdere di consistenza se si guarda alla struttura del vigente processo di legittimità non solo come esso è disegnato nella tela codicistica, ma anche nella sua dimensione pratica.

La trattazione di migliaia di processi ogni anno, destinati alla decisione in netta prevalenza secondo la forma camerale introdotta nel 2016, una volta che quest'ultima non proponga – come già detto più sopra – dubbi di conformità costituzionale o convenzionale, in nulla sembra implicare problemi di eccessiva spersonalizzazione del giudizio.

La relazione soggettiva tra i protagonisti, giudice, pubblico ministero e difese, è veicolata esclusivamente dalla capacità argomentativa e dunque, oggi, dalla formulazione di soluzioni giuridiche all'interno degli atti di ciascuna parte, pubblica o privata. L'oralità è assente *ex lege*, nel rito dell'adunanza camerale; non senza considerare, a maggior ragione, la rilevante quota di procedimenti che sono immediatamente definiti nell'ambito della VI Sezione civile.

E se è pur vero che l'art. 380 c.p.c. istituisce una relazione di “immediatezza” tra discussione e deliberazione in camera di consiglio, tale continuità – peraltro predicata soprattutto in riferimento alla trattazione e decisione nell'udienza – non è di per sé intaccata, nella modalità dell'adunanza camerale, dall'utilizzo dello strumento del collegamento informatico da remoto.

Mettere in discussione la possibilità di condurre il momento deliberativo secondo forme a distanza, quindi, al di là delle relazioni intersoggettive tra i giudici, non è molto diverso dal mettere in discussione in radice l'intero schema normativo della “cameralizzazione”.

In conclusione, sul punto, sarà l'esperienza applicativa di questa specifica modalità, imposta dalla pandemia, a farne emergere eventuali vantaggi (oggi indiscutibili in termini di prevenzione del contagio) ed eventuali limiti, e a sollecitare il legislatore in merito alla scelta del se e del come di una eventuale stabilizzazione nel tempo di detta possibilità operativa, per esempio nell'ambito delle controversie di grado minore per rilievo giuridico, quali appunto quelle che sono definite nelle adunanze delle Sezioni semplici e soprattutto della VI Sezione, secondo un approccio di tipo pratico e che tenga anche conto delle interrelazioni con gli aspetti di organizzazione del lavoro a distanza, del personale di magistratura e di quello amministrativo. Così pure sarà al termine dell'emergenza sanitaria che potrà tracciarsi un bilancio attendibile delle economie processuali conseguite grazie a detta modalità, che in ogni caso non implica affatto – come non la implica in genere l'adozione del proces-

so telematico – una sorta di polverizzazione soggettiva e di dispersione umana, rispetto alla presenza e al contatto dialettico nell’Ufficio.

Dove si profila la maggiore potenzialità innovativa e allo stesso tempo la dimensione più problematica quanto alle implicazioni, secondo il punto di vista dell’azione della Procura generale, è nella recente introduzione della modalità di trattazione delle *udienze* (già) pubbliche in forma esclusivamente scritta, in base all’art. 23, comma 8-bis, del decreto legge n. 137 del 2020 introdotto dalla legge n. 176 del 2020, così presso le Sezioni ordinarie come presso le Sezioni Unite.

La previsione è così sintetizzabile nella sua interezza:

- a) l’intervento, con la formulazione di conclusioni da parte del Procuratore generale, che forse un po’ impropriamente, sulla falsariga dell’adunanza camerale, è lessicalmente eliminato (“*senza intervento*”, recita la norma, ma chiaramente riferendosi al momento deliberativo, alla riunione in adunanza) rimane fermo ed ha carattere obbligatorio, per dettato ordinamentale, ex art. 76, comma 1, lettera b), del regio decreto n. 12 del 1941 nel testo modificato dal decreto legge n. 69 del 2013 convertito dalla legge n. 98 del 2013, secondo il quale il procuratore generale interviene e conclude “*in tutte le udienze dinanzi alle Sezioni unite civili e nelle udienze pubbliche dinanzi alle Sezioni semplici della Corte di cassazione, ad eccezione di quelle che si svolgono dinanzi alla sezione di cui all’articolo 376, primo comma, primo periodo, del codice di procedura civile*”;
- b) tale intervento, tuttavia, si esercita in forma scritta, con la redazione di “*conclusioni motivate*”, in tal modo saldandosi il sopra citato obbligo istituzionale dell’intervento con la modalità scritta prevista dalla successiva lettera c) dell’art. 76 (“*Il pubblico ministero presso la Corte di cassazione redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge*”);
- c) le conclusioni motivate debbono essere formulate per iscritto e spedite nella cancelleria della Corte, a mezzo PEC, a regime entro il quindicesimo giorno antecedente l’udienza;
- d) le difese, destinatarie “immediatamente” delle conclusioni del procuratore generale, possono a loro volta depositare memorie entro il quinto giorno antecedente l’udienza, con le stesse modalità operative;

- e) sulle conclusioni e memorie del procuratore generale e delle parti la Corte “*procede*” (*scil.*, decide) in camera di consiglio;
- f) resta ferma la possibilità di trattazione orale se il Procuratore generale o la difesa di una parte ne fa richiesta entro venticinque giorni liberi prima dell’udienza, sempre a mezzo PEC rivolta alla cancelleria della Corte.

La genesi e al contempo la *ratio* emergenziale di tale regolazione è resa manifesta dall’essere una disciplina temporanea, come è desumibile, al di là di imperfezioni tecniche di coordinamento già individuate dai commentatori nella catena dei rimandi tra i vari decreti legge in materia, nel raccordo che la nuova previsione istituisce tra la regolazione in parola e “*la scadenza del termine di cui all’art. 1*” del decreto legge n. 19 del 2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 35 del 2020, vale a dire con la norma-base che, in vista del contenimento e contrasto del rischio sanitario da virus Covid-19, abilita all’applicazione di una serie di misure e tra esse la disciplina *ad hoc* sui processi, fino al “*termine dello stato di emergenza*”.

Tuttavia, scindendo la previsione dall’occasione che ne ha generato l’approvazione, si può innanzitutto constatare come, a ben vedere, essa si atteggi quale forma contigua alla trattazione da remoto dell’adunanza, di cui in un certo senso rappresenta un passaggio successivo, o un potenziamento. Come in quest’ultima, ma senza una presa di posizione normativa sul modo della deliberazione, la collegialità crea la decisione giudiziale solo sulla base di documenti scritti, i ricorsi e i controricorsi e, poi, le requisitorie scritte del Procuratore generale e le memorie di parte.

La rivisitazione del rito operata nel 2016, con la collocazione anticipata dell’intervento del procuratore generale, all’inizio della discussione e subito dopo la relazione, sulla falsariga dello schema penalistico, e la conseguente eliminazione della facoltà per i difensori di produrre brevi note di osservazioni scritte sulle conclusioni del pubblico ministero, costituiscono d’altro canto una griglia idonea ad accogliere la novità, in quanto la sequenza della discussione è semplicemente anticipata e trasformata nella veste scritta, con termini diversificati che rispecchiano la stessa sequenza dell’art. 379 c.p.c. (e la Corte si è già espressa sulla conformità a Costituzione della sfasatura temporale tra le conclusioni del pubblico ministero e quelle delle difese: Cass. civ., Sez. III, sentenza n. 11489 del 2017). Anche l’eventuale prospettiva, da parte della Corte, di questioni c.d. della terza via ossia rilevabili

di ufficio e sulle quali è pertanto necessario attivare il contraddittorio con il procuratore generale e con le parti (art. 384, comma 3, c.p.c.), appare compatibile con la novella, secondo lo schema di applicazione estensiva della previsione della riserva della decisione, con l'assegnazione di un termine per il procuratore generale e le parti per il deposito di osservazioni sempre *in forma scritta* sulla questione così sollevata, entro il termine assegnato.

In questo quadro, si delinea un duplice effetto: un percorso di sostanziale assimilazione tra il modo di procedere dell'adunanza e quello dell'udienza, anche a livello del vertice delle Sezioni Unite, e una opzione per la massima riduzione, se non proprio tendenziale eliminazione, della dimensione orale del processo di legittimità nelle udienze. Entrambi questi effetti rivestono peso specifico, non solo per la stessa Corte ma anche per la Procura generale.

Anche qui però occorre brevemente, ma nettamente, scindere in via preliminare il tema della "trattazione" scritta, tra merito e legittimità.

Per un verso, il modulo della trattazione scritta è presente nel giudizio dinanzi ai Tribunali monocratici, nell'art. 281-*quinquies* c.p.c., che concerne il segmento decisorio, preparato dalla fase istruttoria, successivo alla formulazione delle conclusioni, e nei giudizi dinanzi ai Tribunali in collegio nella forma "mista" di cui all'art. 275 del codice. Per altro verso, la stessa trattazione scritta è stata prevista, per i procedimenti dinanzi ai giudici di merito, in disposizioni d'urgenza via via coeve a quelle che riguardano il processo di legittimità (art. 83, comma 7, lettera *h*), del decreto legge n. 18 del 2020; art. 221, comma 4, del decreto legge n. 34 del 2020; art. 23, comma 6, del decreto legge n. 137 del 2020, specificamente per i procedimenti in materia di separazione e di divorzio), sempre nella stessa ottica della precauzione sanitaria connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19.

E non è superfluo ricordare, in tema, la possibilità di svolgere la prova dichiarativa orale per eccellenza, la testimonianza, in modalità scritta (art. 257-*bis* c.p.c.), su base consensuale.

Ma va ribadito che ogni parallelismo che si volesse istituire con il giudizio di legittimità sarebbe improprio, dato che la specificità di quest'ultimo non ne autorizza la comparazione con il processo di merito, nel quale, al di là delle scansioni nelle quali la dialettica si esprime in forma scritta (le note, le comparse, le memorie di replica), permane pur sempre un ambito di ineliminabile "contatto" tra giudice e soggetti del processo, quanto meno nelle fasi iniziali

(prima udienza di trattazione *ex art.* 183 c.p.c.) e poi se del caso nel corso dell'istruzione probatoria, in questo modo dandosi generale complessiva continuità al principio espresso dall'art. 180 c.p.c., secondo cui la trattazione è in via di principio orale, mentre la modalità della trattazione integra la maniera in cui le parti processuali dialogano secondo forme diversificate, orali – trasfuse in processo verbale – o scritte, in qualsiasi modo idoneo allo scopo, secondo la regola di base della libertà delle forme *ex art.* 121 c.p.c..

Il processo di legittimità, privo per struttura di aspetti accertativi, identifica la “trattazione” della causa con la sola sequenza preparatoria della decisione, poi assunta in collegio: dunque con gli argomenti offerti dall'impugnazione, dal Procuratore generale e dalle difese.

Ciò premesso, dando svolgimento più dettagliato alle notazioni già espresse nell'Introduzione, si tratteggiano, sia pure con le cautele che sono imposte dalla prima lettura e dalla mancanza di un adeguato rodaggio applicativo della disciplina, le implicazioni a venire che appaiono di maggiore incidenza, specialmente nella prospettiva dell'Ufficio:

- a) la prima, più evidente, conseguenza è quella di una *sostanziale* uniformazione operativa tra modo di trattazione in udienza pubblica (art. 379 c.p.c.) e in adunanza camerale (art. 380-bis.1 c.p.c.). Entrambe si svolgono solo sulla base di atti scritti ed è questa la modalità di base che il legislatore considera oggi essere la regola;
- b) la trattazione orale costituisce una forma eventuale, in entrambe; con la differenza, però, che ad essa la Corte è vincolata quando il ricorso è spedito per la decisione in udienza, solo che lo chieda la Procura generale o una delle parti (così deve intendersi la normativa, sia pure nel silenzio circa l'effetto cogente della richiesta di discussione orale), mentre nell'adunanza camerale il passaggio all'oralità, che avviene cambiando *sede* e non solo forma di trattazione, cioè rimettendo la decisione all'udienza pubblica, non ha mai carattere obbligatorio (Cass. civ., S.U., sentenza n. 14437 del 2018); la discussione orale si pone cioè come prosecuzione, approfondimento, nella *stessa* udienza, mentre si atteggia come variazione di peso e di importanza nomofilattica nell'adunanza;
- c) il *transfer* verso la discussione orale nell'udienza non è, almeno testualmente, legato a requisiti o caratteri intrinseci di rilevanza dei profili di diritto implicati dal ricorso, sembrando piuttosto l'effetto necessario

dell'esercizio di una facoltà potestativa delle parti, pubblica o privata; mentre il passaggio dall'adunanza *ex art. 380-bis.1 c.p.c.* all'udienza pubblica è necessariamente legato a una valutazione in diritto circa la "particolare rilevanza della questione", posto che la sede camerale non è luogo di elaborazione di principi (Cass. civ., Sez. III, sentenza n. 5665 del 2017, dep. 9/3/2018) e che di converso è (solo) l'udienza *"il 'luogo' privilegiato nel quale devono essere assunte le decisioni aventi rilevanza nomofilattica, idonee a rivestire efficacia di precedente, orientando, con motivazione avente anche funzione extraprocessuale, il successivo percorso della giurisprudenza"* (così Cass. civ., Sez. III, sentenza n. 19115 del 2017, cui ha dato seguito la sopra citata decisione delle Sezioni Unite del 2018);

- d) peraltro, non sembra che di fatto la distinzione che precede, almeno nell'ottica della Procura generale, sia così netta. Se la ragione che muove una parte a chiedere la discussione orale può essere legata alle numerose variabili del caso concreto più che alla rilevanza giuridica della questione, per l'Ufficio della Procura generale, che è privo di interesse specifico rispetto ai beni della vita sottesi alla controversia e che guarda alla funzione di uniformità e prevedibilità dell'elaborazione che le è attribuita dalla legge, sarà naturale oltre che coerente con i compiti istituzionali esprimere la richiesta di discussione orale in quanto si ravvisi nella causa un interesse giuridico generale, una questione di principio;
- e) la nuova regolazione della trattazione scritta "codifica" una prassi che ha avuto utile applicazione nel corso degli ultimi anni, vale a dire quella che vede la Procura generale consegnare a un documento scritto le proprie argomentazioni sulla questione posta dall'impugnazione, nella forma e nei termini della memoria *ex art. 378 c.p.c.* estensivamente interpretato; al contempo ne comprime un possibile sviluppo, imponendo di esaurire ogni ragionamento nel documento scritto. Nello schema precedente, la requisitoria scritta poteva eventualmente essere integrata, o arricchita o perfino riconsiderata per qualche aspetto, in occasione della pubblica udienza; nel modello attuale il documento deve esaurire ogni profilo;
- f) l'assetto sinora svolto definiva un contesto di compatibilità tra formulazione scritta delle conclusioni (eventuale) e intervento nell'udienza (necessario), con una sorta di schema "misto" di carattere duttile, legato a

una valutazione del caso e del suo rilievo nomofilattico; la nuova disciplina assume invece come incompatibili la modalità scritta e la trattazione orale, che sarà oggetto di istanza in tal senso – da parte della Procura generale – solo in quanto non si decida di procedere alla redazione delle “conclusioni motivate”, queste escludendo quella, come dimostra anche la diversa scansione dei termini stabiliti per l’una o per l’altra scelta;

- g) sotto questo profilo, si potrebbe determinare una sorta di inversione funzionale del ricorso allo scritto, che sinora, nella piena adesione del giudice di legittimità, è stato oggetto di opzione nei casi più rilevanti, che pongono temi nuovi o problematici di diritto, come dimostra abbondantemente l’esperienza degli ultimi anni, sia presso le Sezioni semplici sia dinanzi alle Sezioni Unite; cosicché, dovendo dare continuità a questa impostazione, sembra potersi profilare una conseguenza forse paradossale, quella di collocare lo scritto nei casi meno rilevanti e la richiesta della discussione orale nei casi maggiormente significativi, in cui la dialettica si esaurisce in un contesto maggiormente contratto e sintetico (che non lascia traccia *de futuro*); cosicché, da questo punto di vista, deve ritenersi che, quando il ricorso sia spedito alla discussione orale, in particolare su richiesta di una parte privata, ciò non impedisca comunque all’Ufficio di formare, come da prassi attuale, un documento-requisitorio da depositare nel termine dei cinque giorni antecedenti l’udienza, non essendovi incompatibilità tra la mancata redazione anticipata di cui alla novella e questa modalità, appunto perché la discussione è imposta da una iniziativa di altro soggetto processuale;
- h) un ulteriore aspetto da considerare appare quello della correlazione tra la preesistente adunanza camerale di cui all’art. 380-bis.1 c.p.c. e la “nuova” udienza a trattazione scritta; si pone cioè la questione, nelle ipotesi in cui il collegio in camera di consiglio stabilisca, su istanza della Procura generale o d’iniziativa, di far transitare il giudizio verso l’udienza pubblica, se ciò implichi *ex se* la trattazione con discussione orale, secondo quello che era precedentemente il senso di tale rimessione, o se invece, come sembra implicare la nuova disposizione in coordinazione testuale con le altre da essa richiamate, si abbia un passaggio alla “nuova” udienza, dunque con reiterazione, per la Procura generale, di un documento

scritto, nel qual caso sembra che in sede di adunanza la richiesta dell'Ufficio debba concentrarsi sulla istanza di rimessione ed approfondimento, affidando poi al documento da versare nell'udienza a trattazione scritta le ragioni giuridiche sul fondo del ricorso;

- i) da ultimo, nell'ottica della efficacia del contributo della Procura generale, non può non considerarsi che la generalizzazione a tutto campo del ricorso alla forma scritta, sia pure con il temperamento della istanza di discussione, può avere un effetto di ritorno in parte antitetico rispetto alla linea fino a oggi seguita, quella della *selezione* dei casi meritevoli di approfondimento. La formula normativa della legge n. 176 del 2020 ("conclusioni motivate", in tutti i casi) neppure sembra autorizzare una riduzione qualitativa e quantitativa degli scritti oltre un *minimum*, ciò che del resto sarebbe in frizione con la funzione dell'udienza, deputata – in ogni caso, abbia essa svolgimento scritto od orale – alla definizione dei ricorsi giuridicamente più significativi. Si tratta di un punto centrale, nella ridefinizione del volto e del modo di operare dell'Ufficio in ambito civile.

Sarà l'assestamento dell'esperienza a dare risposta alle questioni accennate.

Quanto infine alla più generale collocazione della nuova disciplina nel quadro costituzionale, sembra a prima lettura evitato un profilo di contrasto con l'esigenza, al contempo convenzionale e costituzionale, di pubblicità dell'udienza, declinazione della trasparenza della funzione di giustizia nelle società democratiche (Corte europea dei diritti dell'uomo – nel prosieguo *breviter* "Corte EDU" – sentenza n. 7984 del 1983, Pretto c. Italia); ciò sia alla luce degli enunciati generali più sopra ricordati; sia per la più stringente collocazione della tematica del diritto alla pubblicità, *ex art.* 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 6, par. 1, della CEDU e 47, par. 2, della Carta di Nizza, nell'area della giurisdizione penale, laddove, nell'ambito civile, la garanzia in discorso non ha carattere assoluto giacché per un verso essa risulta tendenzialmente assicurata quando essa abbia luogo almeno in un grado di giudizio, per altro verso quella garanzia può recedere in presenza di particolari caratteristiche del giudizio che pongano in primo piano ragioni di tempestività, come l'elevato tasso di tecnicismo e il carattere esclusivamente di diritto delle questioni da definire (Corte EDU,

sentenza n. 69917 del 2008, Saccoccia c. Austria; sentenza n. 64336 del 2002, Varela c. Portogallo); sia, soprattutto, per l'affidamento del ricorso alla discussione pubblica della causa nella piena e incondizionata disponibilità delle parti, che possono potestativamente imporre tale modalità, a semplice istanza, con un meccanismo di "privatizzazione" della tutela di principio che è del tutto inedito per il giudizio di cassazione e che richiama la tecnica della pubblicità del giudizio "su richiesta" che, nel quadro sovranazionale, sposta la relativa garanzia, da canone oggettivo del giusto processo a diritto individuale/casistico, attivabile a domanda dell'interessato (Corte EDU, sentenza n. 02399 del 2007, Bocellari c. Italia; sentenza n. 58675 del 2006, Martinie c. Francia). Anche su questo versante, come si vede, le regole nell'emergenza sollecitano riflessioni sulla loro vitalità in condizioni di normalità.

Nell'economia del presente Intervento non è utile andare oltre il catalogo dei profili che si sono esposti e che verranno all'attenzione della Corte e della Procura generale nella prossima applicazione delle norme processuali, forse richiedendo talune chiarificazioni, per via giurisprudenziale o con mirati aggiustamenti da parte del legislatore.

Una considerazione di sintesi può qui essere compendiata nella esigenza, in quella futura applicazione, di valorizzare il fecondo rapporto di congruenza tra questioni nomofilattiche, di principio, e trattazione in forma scritta quale finora è emerso nella prassi, senza però tradirne o alterarne il significato con impostazioni formalistiche, le quali negherebbero la ragione d'essere del processo, esprimendo il formalismo timore ed evasione dalla responsabilità del giudizio.

Queste domande impegnano la capacità di attrezzarsi, anche culturalmente, nel maneggio dei nuovi strumenti, per utilizzarli e valutare quale parte di essi potrà ricevere durevole stabilità e quale no, per rendere la pandemia non solo la crisi drammatica che conosciamo, ma – tornando al titolo del primo paragrafo – un'opportunità di crescita e di miglioramento della giustizia, la cui inefficienza e imprevedibilità – è noto – costituisce un fattore negativo per il funzionamento del sistema delle imprese e per la crescita economica.

A quest'ultima notazione si collegano le considerazioni che vengono espresse di seguito, circa i caratteri attuali della funzione nomofilattica e circa il ruolo che vi svolgono, ciascuno per le proprie attribuzioni, la Corte e

la Procura generale; funzione che trova la sua massima espressione nella elaborazione di principi, dunque nel giudizio dinanzi alle Sezioni Unite.

d) La giurisprudenza per principi e la ragionevole prevedibilità del diritto. Il modo di operare e il ruolo della legittimità, tra Sezioni Unite e Procura generale. L'“interesse della legge” (art. 363 c.p.c.)

La Corte di cassazione, dice l'art. 65 Ordinamento giudiziario, “*quale organo supremo della giustizia*”, è chiamata ad assicurare “*l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni*”. Il Pubblico ministero, dice il successivo art. 73, “*veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia*”.

Già in queste brevi e dense proposizioni, che superano l'intento del legislatore storico, troviamo le coordinate di un dibattito inesauribile. Leggi, diritti, giustizia: concetti non coincidenti ma tra loro in relazione, sui quali si cala la forma delle moderne democrazie parlamentari e l'assetto della distribuzione delle funzioni pubbliche, di legislazione e di giurisdizione. In questo rapporto, variabile e storicizzabile, il centro della attenzione va al soggetto istituzionale chiamato a concretizzarli attraverso l'interpretazione del diritto e della legge, cioè alla giurisdizione.

Sarebbe eccedente la finalità di questo Intervento e perfino impossibile ripercorrere anche solo per sommi capi la sterminata elaborazione teorica che si è sviluppata intorno al rapporto tra le citate categorie e al loro reciproco assestarsi a seconda dell'impianto ordinamentale e processuale che storia e realtà hanno prodotto. In una prospettiva ben più contenuta, l'attenzione è qui rivolta a una disamina del modo in cui oggi le armonie o le tensioni tra quelle stesse categorie si risolvono o trovano emersione, all'interno del giudizio di legittimità che ha riguardo ai problemi di diritto e pertanto essenzialmente al luogo e al modo di esercizio di detta funzione, che concerne le Sezioni Unite civili e l'attività di elaborazione interpretativa e di indirizzo nomofilattico che Costituzione (in via di principio, artt. 101 e 111, comma 7) e leggi (direttamente, Ordinamento giudiziario sopra citato e disposizioni sul processo, artt. 374, 375, 384 c.p.c.) affidano all'ultima istanza, nella sua massima espressione.

Senza indulgere a visioni negative, è tuttavia divenuto perfino un luogo comune quello che registra l’“esplosione” dei livelli normativi e, simmetricamente, delle liti che trovano base nei diritti in conflitto, unitamente alla fattura spesso imprecisa dei testi normativi e alla difficoltà non solo per il giudice di trarre decisioni sufficientemente stabili ma, prima e con più rilievo, per i cittadini e in genere per i soggetti della società civile di orientare il proprio comportamento e di valutare con sufficiente plausibilità la prospettiva di un esito giudiziale. Il diritto, si afferma da alcuni commentatori, è divenuto praticamente incalcolabile.

Il tema della calcolabilità, o prevedibilità, del diritto ha radici antiche; a esso si associa spesso, oggi, quello della giustizia c.d. predittiva o *cyber-justice* in senso proprio. Qui interessa tuttavia analizzare più concretamente in quale modo si realizzi la funzione ordinatrice ed orientatrice della giurisprudenza di legittimità associata a quel concetto di prevedibilità e quali ne possano essere taluni segmenti critici.

La prevedibilità è spesso accomunata all’idea della “certezza” del diritto. È una idea teorica in declino, questa, se intesa nella sua assolutezza: la certezza è attributo delle scienze esatte, della matematica, che come suole dirsi non è un’opinione; mentre il diritto, che è linguaggio, si alimenta di opinioni, ne ha necessità per non isterilirsi.

L’idea del diritto legislativo “geometrico” portata dall’Illuminismo e dai progetti monistici di codificazione recede con l’avvento delle Costituzioni e poi delle Carte sovranazionali, che offrono una visione pluralistica e non più “legicentrica” dell’ordinamento giuridico, che riflette la complessità del tessuto sociale. Attingendo ai principi, prende spazio decisivo l’attività dell’interpretazione giudiziaria del diritto, non più identificato nella sola legge formale; e l’interpretazione è a sua volta alimentata dal circuito dei “dialoghi” tra le Corti allo stesso tempo in cui è occasionata dall’esperienza materiale, dalla realtà dei fatti.

Ecco quindi che in un simile quadro – inevitabilmente qui molto sommariamente tratteggiato – alla garanzia generale e astratta del dato normativo, non più “certo” perché inserito in un quadro più articolato di principi e di regole spesso da comporre e da bilanciare, di diritti azionabili talvolta senza la mediazione legislativa ovvero per via di applicazione diretta di enunciati

sovra-legislativi, si accompagna, talvolta soppiantando la prima, la garanzia concreta dell'interpretazione giuridica.

È all'interno dell'attività interpretativa che viene ora a collocarsi, così, l'esigenza imprescindibile della prevedibilità, che ha anch'essa portata di principio e di valore costituzionale, declinato talvolta, specie nelle giurisdizioni europee, nella categoria giuridica dell'affidamento, o della necessità comunque di avere una ragionevole possibilità di valutare le conseguenze delle proprie determinazioni ed azioni.

Prevedibilità che parte dal territorio, dalle decisioni dei giudici di merito, per pervenire alla Corte di cassazione, in una linea che fa assumere a questa esigenza un connotato costituzionale.

La prevedibilità assume il connotato strumentale di attuazione pratica del principio di uguaglianza formale, nel pendolo continuo tra ragioni di stabilizzazione ed esigenze di evoluzione del sistema giuridico.

Tutto questo, che costituisce oggetto di ampio dibattito e di riflessione nella dottrina contemporanea, mette in chiaro il peso crescente che è assunto dalla giurisprudenza, nel momento in cui definisce principi e indirizzi, senza per questo “farsi” produzione normativa, giacché legge e giurisprudenza non si identificano (Corte costituzionale, sentenza n. 230 del 2012); e tuttavia nel decidere un caso il giudice non dà, o non dà soltanto, voce alla legge, ma costruisce la regolazione di quello stesso caso: crea, appunto, il “precedente”.

Naturalmente, si tratta di un peso specifico che è particolarmente incidente nella materia penale, rispetto alla riserva di legalità e all'imperativo di prestabilire le conseguenze punitive dell'azione individuale, a fronte di fattispecie che appaiono sovente elastiche o che si avvalgono di clausole generali che la giurisprudenza è chiamata a definire e specificare.

Ma è nella materia civile che il tema della ricerca del punto di equilibrio tra prevedibilità e mutamento del diritto si manifesta più spesso. Se il diritto non può, per definizione, essere “ingessato” perché ne verrebbe meno la sua stessa utilità, esso non può neppure essere consegnato a soggettivismi o imprevedibili mutamenti: entra in campo anche la tematica dei mutamenti giurisprudenziali e dei loro effetti.

Nello scenario sopra tratteggiato, prende spazio crescente il ruolo del giudice, in primo luogo del giudice di legittimità, chiamato a svolgere istitu-

zionalmente l'opera di stabilizzazione e uniformazione del diritto (artt. 363, 374, 384 c.p.c.).

Le regole processuali poste negli ultimi anni hanno messo l'accento sull'esigenza di rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, attraverso l'introduzione di meccanismi processuali volti al versante della stabilità ed uniformità, interpretativa e applicativa, del diritto.

Se ne è già accennato nell'Introduzione: l'art. 360-*bis*, comma 1, lettera a), c.p.c., introdotto nel 2009, declina come inammissibile l'impugnazione che non offra valide ragioni per ripensare indirizzi di legittimità preesistenti (Cass. civ., S.U., sentenza n. 7155 del 2017); e la giurisprudenza si esprime nel senso che anche un solo *precedente* di legittimità può integrare l'orientamento che preclude l'esame dell'impugnazione (Cass. civ., Sez. VI, sentenza n. 4366 del 2018). L'art. 374 c.p.c., nel testo del 2006, nel regolare i casi in cui la Corte pronuncia a Sezioni Unite, vale a dire quelli in cui si manifesta un contrasto all'interno della Corte ovvero emerge una questione "di massima" di particolare importanza, pone per le Sezioni semplici un vincolo negativo, che rafforza l'efficacia del precedente che le stesse Sezioni Unite hanno pronunciato in precedenza: la Sezione semplice che intenda dissentire da quel precedente, è tenuta a rimettere la decisione nuovamente alle Sezioni Unite. Lo schema, talvolta criticato in ottica di enfattizzazione della soggezione del giudice *soltanto* alla legge o perfino relegato a disposizione organizzativa e comunque priva di sanzione processuale, è lontano dall'assumere quella valenza gerarchica che è stata ravvisata da alcuni, peraltro in una ottica tutta rivolta all'interno della giurisdizione. Si tratta semmai di una disposizione di garanzia verso i destinatari della giurisdizione, ai quali in primo luogo occorre guardare posto che la giustizia è per i cittadini e non per i magistrati.

Il rilievo di questo punto, nella dialettica interna tra Sezioni Unite e Sezioni semplici, ha formato del resto a sua volta oggetto di enunciato esplicito nella stessa giurisprudenza: chiamata a chiarire l'ambito dell'onere di conformazione al precedente, rispetto a una decisione (Cass. civ., S.U., sentenza n. 14828 del 2012) particolarmente ampia ed articolata e per questo di più ardua individuazione dei principi "vincolanti" (nel senso detto), la Corte a Sezioni Unite ha esplicitato la portata di quel vincolo di coerenza tra sentenza delle Sezioni Unite e orientamento della Sezione, che è limitato

“all’applicazione del solo principio di diritto posto a fondamento del *decisum* delle Sezioni Unite e che costituisce la *ratio decidendi* della fattispecie concreta, senza estendersi a tutte le ulteriori argomentazioni svolte in guisa di *obiter dictum* o comunque contenute nella parte motivata della sentenza”. Si tratta di una affermazione, sottesa al sistema di cui si tratta, che assume però un rilievo ulteriore a misura che orienta il modo di formulazione dei principi presso il collegio, per evitare “sentenze-trattato”, affermazioni non strettamente rilevanti o consequenziali, argomentazioni collaterali e così via; in linea con la tensione del diritto vigente verso canoni di chiarezza, certamente tanto più difficili quanto più complesso è l’ordinamento giuridico.

Nel quadro così conformato, in breve, alle decisioni delle Sezioni Unite è riconosciuta una portata peculiare, una sorta di riserva di competenza sulle questioni di particolare importanza e sui contrasti, ancorché non assistita da alcuna sanzione ma solo dalla sua forza persuasiva.

Questa forza di indirizzo si esprime, in modo diverso, anche nella previsione dell’art. 363 c.p.c..

Nell’applicazione dell’istituto del ricorso (art. 363, comma 1, c.p.c.) o della enunciazione d’ufficio (comma 3) di un principio di diritto nell’“interesse della legge” convergono diverse possibilità: quella di saldare la distanza tra esperienza pratica ed elaborazione per concetti; quella di comporre un precedente in senso anche cronologico, vale a dire in “prevenzione” dell’insorgere del contenzioso giudiziario su determinati temi; e quella di attingere il livello di legittimità con riguardo a casi e questioni che, ordinariamente, secondo gli schemi procedurali, difficilmente potrebbero pervenirvi o non potrebbero pervenirvi affatto.

In una certa misura, l’art. 363, che astrae dalla soluzione del caso e che quindi sembra presentarsi come una figura processuale in controtendenza rispetto al diritto attuale – maggiormente casistico e, come ha osservato la dottrina più qualificata, sempre più legato alla complessità del fatto – consente, invece, di mettere a fuoco taluni aspetti del percorso di costruzione del diritto moderno, nel senso che attraverso quello strumento vengono a essere intercettate proprio le ragioni della proposizione di principi che possano colmare il fossato tra l’agire della società civile e la risposta giudiziaria ai problemi che in essa emergono.

Nella concezione solo legalistica-formale del diritto, quest'ultimo si presenta come una linea retta e in sostanza rivolta verso l'alto, in cui – sia essa imperniata sulla legge o sia anche inclusiva del più ampio contesto dei principi, costituzionali e sovranazionali – la formazione della giurisprudenza incede dal fatto per raggiungere, molto tempo dopo, la formulazione di una proposizione giuridica atta a regolare quel fatto, a distribuirne ragioni e torti. E questa impostazione, al fondo, propone una visione gerarchica del sistema giurisdizionale.

Nella dimensione vigente del diritto, invece, appare preferibile configurarlo in termini di circolarità o, se si preferisce, di andamento biunivoco. Già la stessa esistenza delle due categorie, quella della funzione nomofilattica e quella della logica dei precedenti, benché accomunate dall'esigenza di garantire una determinata quota di affidabilità e durevolezza dell'interpretazione, camminano in direzioni diverse, poiché è la prima a muoversi dal fatto verso la sua regolazione, in un percorso di astrazione alla fine del quale il fatto resiederà come occasione dell'affermazione (come nella visione formale più sopra detta), mentre nella logica della concatenazione dei precedenti e della loro maggiore o minore efficacia, vincolante o conformativa o semplicemente orientativa, la regolazione discende dalla enunciazione verso il fatto – identico, analogo, simile – appunto per garantire una sufficiente prevedibilità delle successive decisioni.

In questo più complesso circuito, trova spazio quella che – lo si è detto anche in occasione dell'Intervento dell'anno scorso – va definita come “nomofilachia della prassi”.

L'organizzazione della Procura generale e il suo modo di operare si muovono alla ricerca, fin dove possibile, della affermazione di principi non solo uniformi e tendenzialmente stabilizzati, ma anticipati rispetto alla emersione della massa di contenzioso, nel convincimento che sia questa la chiave da utilizzare. La finalità della funzione di nomofilachia è quella di *impedire* fin dove è possibile che sorgano controversie, di ridurre l'origine, prima che di fornire ad esse una soluzione lontana nel tempo.

Il rapporto tra Corte e Procura generale può allora essere disegnato, secondo lo schema degli insiemi, come un rapporto nel quale vi è un'ampia area comune, definita dalla trattazione dei processi, civili o penali, che pervengono al giudizio della Corte e nei quali l'Ufficio svolge la funzione di

intervento, ma vi sono poi due aree non coincidenti: per la Procura generale, il coordinamento con gli uffici territoriali, che fa capo all'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 ma che si è arricchito di nuove modalità di interrelazione anche con altre realtà sociali e istituzionali (ad esempio, con le esperienze nel 2020 di costituzione di gruppi di lavoro aperti al contributo di diversi uffici, soggetti ed esperti, nel campo della analisi dei problemi indotti dall'emergenza sanitaria rispetto ai temi delle responsabilità civili e del contenzioso inerente, o ai temi della crisi economica e delle procedure dell'insolvenza); per la Corte, dell'area che definisce il carico processuale che non ha sbocco presso le udienze o adunanze camerali (quello cioè della VI Sezione civile e della VII Sezione penale).

Dall'area della Procura generale, attraverso forme comunicative diverse – la ricezione di note, segnalazioni, anche tramite il portale *web* costituito allo scopo – possono venire e vengono in rilievo questioni e temi che non hanno ricevuto risposta ma che si agitano nelle realtà sociali e giudiziarie; è a questi spunti che l'Ufficio, con moderazione e prudenza, nella consapevolezza della necessità di un uso attento dello strumento dell'art. 363 c.p.c., ha dato seguito, con istanze rivolte alle Sezioni Unite in vista dell'affermazione di principi che hanno avuto, di ritorno, importante effetto per determinati contesti.

Nell'anno appena decorso, in particolare, sono state formulate due istanze, entrambe accolte dalla Corte di cassazione.

La prima, attivata autonomamente a seguito di una istruttoria conoscitiva presso diversi uffici amministrativi (Agenzie del territorio) e poi collocata all'interno di un procedimento nel quale un motivo di impugnazione offriva la base per sollecitare l'affermazione di principio, ha riguardato un problema pratico di notevole rilievo, in rapporto alla efficacia pratica delle procedure esecutive immobiliari, tema di evidente impatto economico e sociale. Si è proposto alla Corte, in presenza di opposti orientamenti di differenti uffici di Conservatoria dei registri immobiliari delle principali città italiane, di stabilire il principio secondo cui nel procedimento di espropriazione e vendita forzata immobiliare, il decreto di trasferimento del bene, recante l'ordine di cancellazione dei gravami (pignoramenti, ipoteche, privilegi, sequestri conservativi) determina, in forza dell'art. 2878, n. 7), cod. civ., l'estinzione immediata dei medesimi vincoli, di cui il Conservatore dei regi-

stri immobiliari – Ufficio di pubblicità immobiliare è tenuto a eseguire la cancellazione, indipendentemente dal decorso dei termini per la proponibilità di opposizioni all'esecuzione a norma dell'art. 617 c.p.c.. La Corte (Cass. civ., S.U., sentenza n. 28387 del 2020) ha deliberato in conformità.

La seconda istanza, originata anche qui da segnalazioni pervenute all'Ufficio circa l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali opposti, tra realtà giudiziarie di grandi centri ed importanti anche numericamente, è stata avanzata alla Corte per la affermazione che l'abrogazione, disposta nel 2012, del sistema tariffario per gli avvocati non ha determinato l'abrogazione dell'art. 636 c.p.c. relativo al parere del Consiglio dell'ordine sulla congruità della parcella e che, di conseguenza, è consentito al professionista di agire per ottenere il compenso per la prestazione professionale con richiesta di decreto ingiuntivo, appunto sulla base della parcella e del parere di congruità, reso in armonia con il nuovo sistema dei parametri.

Questi due esempi segnalano quindi l'esistenza di ambiti di interpretazione svincolati dai consueti percorsi che attraversano i sistemi delle impugnazioni ma che proprio per questo possono pervenire, prima ancora che possa determinarsi un contenzioso – seriale, in rapporto alla dimensione dei fenomeni –, all'esame della Corte: la formulazione del principio, da parte delle Sezioni Unite, orienterà l'agire giudiziario di merito, in un fertile dialogo tra lo stesso e la giurisdizione di legittimità.

E se il diritto vivente, nella dimensione classificatoria che guarda alla categoria elaborata per definire i presupposti di ammissibilità di una questione incidentale di costituzionalità, è quello che promana dalla Corte di cassazione, non sembra meno plausibile assegnare una medesima etichetta definitiva al vasto campo della giurisprudenza di merito che è chiamata in prima battuta a dare risposte a temi e problemi che sorgono nell'esperienza; l'art. 363 c.p.c., nella lettura contenuta e selettiva che ne dà l'Ufficio, guarda fondamentalmente a questa area e all'azione dei giudici impegnati sul territorio, senza imporre determinate soluzioni e senza indulgere ad esercizi teorici, ma prendendo atto della esistenza di determinati problemi e della necessità – nell'interesse “della legge”, cioè nell'interesse pubblico – di fornire soluzioni uniformi e, appunto, prevedibili.

Ne è ulteriore dimostrazione, per concludere sul punto, anche una serie di sollecitazioni per una enunciazione ex art. 363 c.p.c. che l'Ufficio ha avu-

to occasione di formulare nel corso di procedimenti trattati presso le Sezioni semplici (come è ammesso, per indirizzo consolidato, quanto alle udienze: da ultimo, Cass. civ., Sez. I, sentenza n. 7149 del 2020; mentre v'è contrasto circa la possibilità di applicazione dell'istituto nel rito camerale, per l'affermativa Cass. civ., Sez. II, sentenza n. 11185 del 2010, per la negativa, che sembra preferibile, Cass. civ., Sez. III, sentenza n. 5665 del 2017). Si tratta, in genere, di aspetti specifici che si presentano all'interno dei processi di esecuzione o nelle procedure concorsuali, terreni per così dire elettivi della emersione di possibili istanze *ex art. 363 c.p.c.*, e che, pur avendo un rilievo pratico in ogni altra procedura che presenti analoghe caratteristiche, in assenza di precedenti di legittimità, muovono l'Ufficio a chiedere alla Corte appunto una enunciazione orientativa, alla quale le istanze interessate – uffici giudiziari dell'esecuzione e delle procedure della crisi di impresa; professionisti, curatori, notai – danno seguito e *feedback*. Anche questa linea si pone così nel tracciato della ricerca di una prevedibilità giudiziaria ed interpretativa ragionevole.

Esemplificativamente, con l'intervento scritto reso per l'udienza del 20 febbraio 2020, in cui il ricorso appariva inammissibile, è stata chiesta la enunciazione del principio di diritto *ex art. 363 c.p.c.* in tema di concordato preventivo e in merito all'ambito di operatività dell'*art. 169-bis* della legge fallimentare, nel senso che la disposizione è inapplicabile alla singola operazione di anticipazione bancaria in conto corrente contro cessione di credito o mandato all'incasso con annesso patto di compensazione, ancora in corso al momento dell'apertura del concordato, avendo la banca, con l'erogazione della anticipazione, già compiutamente eseguito la propria prestazione e non potendosi quindi ritenere il negozio ancora "pendente", mentre è viceversa applicabile al contratto-quadro di anticipazione bancaria con le medesime caratteristiche, fino a quando la banca, nell'anticipare al cliente l'importo dei crediti non ancora scaduti vantati da quest'ultimo nei confronti di terzi, non abbia raggiunto il tetto massimo convenuto tra le parti. La pronuncia della Corte è in conformità (Cass. civ., Sez. I, sentenza n. 11524 del 2020).

Anche per questa via pertanto è da ritenere che l'Ufficio operi nella direzione di un contributo operativo, pratico, rivolto alla esplicitazione di interpretazioni che, nello stesso verso e in definitiva con la stessa funzione conformativa dei precedenti rivolti al futuro, possano dare soluzioni utili agli

operatori e agli uffici di merito, nella già ricordata ottica della nomofilachia delle prassi.

Anche così, allora, si realizza, mutuando la formula dal lessico della Corte europea dei diritti dell'uomo elaborata intorno al parametro dell'art. 7 della Convenzione, quella "ragionevole prevedibilità" del diritto e dell'agire giudiziario che guarda all'obiettivo ultimo verso il quale gli attori della giurisdizione si muovono, quello di far combaciare diritto e giustizia.

e) L'attività della Procura generale presso le Sezioni Unite. Una esposizione di assieme. Gli orientamenti nelle diverse materie

Volgendo l'attenzione all'attività svolta nelle Sezioni Unite civili, nelle relazioni degli ultimi anni è stato già evidenziato il rilevante incremento del numero dei processi, dovuto a molteplici ragioni, note ed ampiamente approfondite. Di queste, per quanto qui interessa, è sufficiente ricordare: (a) in primo luogo, l'emersione nella società di nuovi diritti ed interessi meritevoli di tutela, non di rado rimasti privi di disciplina in sede normativa, la cui protezione è stata quindi spesso affidata esclusivamente al giudice che, coadiuvato dal pubblico ministero, è stato chiamato alla difficile opera di colmare gli spazi vuoti dell'ordinamento; (b) in secondo luogo, la proliferazione delle fonti di produzione del diritto e le modalità della normazione, che hanno contribuito al rischio della frammentazione interpretativa, mentre la strutturazione dell'ordinamento secondo lo schema c.d. multilivello ha parimenti investito tutti i giudici, ed anche la Corte di cassazione, di compiti nuovi e complessi.

Nell'ordinamento dell'Unione europea, a tutti i giudici spetta infatti il potere di non applicare le norme interne in contrasto con quelle eurounitarie direttamente applicabili, avendo tuttavia la Corte di cassazione, gravata dell'obbligo del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, il compito di vigilare affinché non sia violata la *primauté* del diritto dell'Unione europea. Con riguardo all'ordinamento della CEDU, il Protocollo 16, quando attuato, consentirà alla Corte di cassazione di rivolgersi alla Corte di Strasburgo, prima di assumere la propria decisione, per chiedere un parere consultivo ovvero un'opinione "non vincolante" in ordine all'interpretazione del diritto convenzionale.

Tali ragioni rivestono pregnante rilievo sia al fine di identificare i possibili rimedi per fare fronte a detta ipertrofia, sia perché fanno emergere l'accresciuta importanza e centralità della funzione nomofilattica, in quanto proiezione ed attuazione dell'art. 3 Cost. e fondamentale strumento di garanzia dell'eguaglianza dei cittadini (lesa dalla divergente applicazione di una stessa norma a casi omologhi) e della prevedibilità della regolamentazione dei rapporti giuridici. La funzione nomofilattica si è arricchita di nuovi contenuti, poiché è protesa anche a garantire la coerenza dell'ordinamento interno con il diritto dell'Unione e a fissare il contenuto dell'obbligo dell'interpretazione convenzionalmente conforme. Un quadro ordinamentale esposto all'incertezza interpretativa entra, poi, quale componente della scelta degli operatori economici e sul punto è più volte intervenuta la Corte di Lussemburgo, stigmatizzando l'incertezza derivante dai contrasti giurisprudenziali e la negativa influenza sulla concorrenza nel mercato interno.

A fronte della centralità e dell'incremento dell'importanza della funzione nomofilattica, l'esorbitante numero dei processi civili di legittimità e le ragioni testé sintetizzate hanno contribuito, da un canto, ad accrescere l'esigenza della tempestività dell'intervento della Corte di cassazione nell'offrire pronta soluzione alle questioni che possono determinare contenziosi diffusi o divergenze interpretative e, comunque, contribuire ad più consapevole gestione del contenzioso di merito (come ad esempio, di recente, nell'ambito della materia dell'immigrazione). Dall'altro, ha alimentato il rischio di contrasti interni alla stessa giurisprudenza della Corte di cassazione, che evidentemente possono minare la funzione nomofilattica. Occorre dunque realizzare misure atte sia a prevenire tempestivamente i conflitti della giurisprudenza di merito, contribuendo con prontezza ed efficacia alla sua meditata evoluzione, sia a comporre (prima ancora ad evitare) i contrasti interni alla giurisprudenza di legittimità.

In tale contesto emerge la rilevanza dei compiti affidati alle Sezioni Unite civili, poiché ad esse spetta assicurare la prevenzione ed il superamento dei contrasti e, attraverso l'iniziativa del procuratore generale *ex art. 363 c.p.c.*, nei casi nei quali il provvedimento non è ricorribile in cassazione e non è altrimenti impugnabile, le esigenze di prevedibilità e stabilità dell'interpretazione, ma non in vista di una irrealizzabile e non auspicabile omogeneizzazione della giurisprudenza nella sua fase nascente, attraverso il

precedente vincolante, bensì mediante un intervento in grado di comporre tempestivamente eventuali contrasti emersi nella giurisprudenza di merito, in modo da consentirne la più rapida definizione regolatoria da parte del giudice di legittimità; oltre che decidere le questioni di giurisdizione, sottoposte attraverso i rimedi del regolamento preventivo, ovvero del ricorso *ex artt.* 360, comma 1 n. 1, 362 c.p.c. e 111, ultimo comma, Cost..

Ed è in relazione a tali compiti che risulta esaltata la centralità e l'importanza dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità, in quanto modalità con cui l'ordinamento soddisfa l'immanente necessità di attribuire ad una parte pubblica il compito di fornire, al di là degli interessi dei litiganti, ogni elemento utile per la corretta applicazione della legge, garantendo una formazione dialettica del giudizio che, in considerazione della funzione della Corte di cassazione, deve prescindere dagli interessi specifici di questi ultimi.

Le finalità del presente Intervento e l'esame di alcuni aspetti dei compiti attribuiti alle Sezioni Unite civili, riguardati nell'ottica del pubblico ministero di legittimità, suggeriscono di illustrare ora le modalità organizzative messe in atto affinché sia conseguito l'obiettivo, sopra esaminato, dell'intervento nel giudizio civile di legittimità, indicando quindi, a titolo esemplificativo, alcuni casi che permettono di apprezzarne opportunità e congruità.

Con riguardo al primo degli ambiti di intervento delle Sezioni Unite sopra elencati, nel quadro di una disciplina che ha definito tre differenti modalità di decisione dei ricorsi in materia civile (rito camerale *ex art.* 380-*bis* c.p.c., ovvero *ex art.* 380-*bis*.1 c.p.c., oppure trattazione in pubblica udienza, quando questa sia resa opportuna dalla «particolare rilevanza della questione di diritto», ai sensi dell'art. 375, ultimo comma, c.p.c.), riservando l'intervento delle Sezioni Unite ai casi in cui – in disparte quelli che pongono questioni di giurisdizione – il ricorso presenti una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni semplici e a quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza (art. 374, comma 2, c.p.c.), il compito del pubblico ministero di legittimità è anzitutto di contribuire all'esattezza della scelta del rito, con riguardo alle questioni poste dal ricorso. Sono state quindi elaborate direttive esplicative dei parametri ai quali occorre ispirarsi nella redazione delle conclusioni scritte e, con riguardo all'intervento delle Sezioni Unite, assume particolare rilievo la oramai consolidatasi conclusione in ordi-

ne all'ammissibilità del mutamento del rito (da camerale a pubblica udienza), che può essere chiesta anche dal pubblico ministero.

Al riguardo, va ribadito che non è ovviamente in gioco la violazione del diritto di difesa, garantito anche dal rito camerale, bensì la rilevanza del contatto tra giudice e parti, che non può essere del tutto obliterata e che, in riferimento a questioni di «*particolare rilevanza*», rende opportuna una particolare sensibilizzazione attraverso tale modalità di trattazione del ricorso. La richiesta di fissazione in pubblica udienza formulata dal pubblico ministero appare dunque rimedio opportuno anche in vista del ridimensionamento del timore paventato a causa dell'indeterminatezza del criterio di indirizzamento dello stesso. In presenza di un numero di pronunce assolutamente esorbitanti e della stessa difficoltà di adeguata conoscenza dei precedenti – tenuto anche conto della ridotta percentuale delle pronunce massimate e costituendo oggi la massimazione lo strumento principale di conoscenza dei precedenti – l'intervento del pubblico ministero, nella posizione e con le finalità descritte, contribuisce ad identificare i casi in relazione ai quali sia opportuno e necessario che si pronuncino le Sezioni Unite.

Il compito del pubblico ministero è dunque pregnante già nella fase di accesso alle Sezioni Unite e tale gravidanza ovviamente conserva nella trattazione del ricorso. Relativamente a tale ulteriore profilo, le esigenze da garantire, anche in considerazione del numero elevato dei ricorsi assegnati alle Sezioni Unite, della vastità e congerie di materie, sono quelle di assicurare il coinvolgimento su ciascun ricorso dei magistrati assegnati al settore civile nell'osservazione del criterio della specializzazione e, comunque, di ampliare il coinvolgimento nell'elaborazione della soluzione da formulare nelle conclusioni, garantendo che le stesse costituiscano espressione di un orientamento per quanto possibile condiviso all'interno dell'Ufficio. Per questa ragione, le nuove modalità organizzative adottate nell'anno da poco trascorso hanno previsto che all'attività relativa ai ricorsi assegnati alle Sezioni Unite civili è preposto il Procuratore generale aggiunto, con l'ausilio degli Avvocati generali dirigenti del settore civile e di quello esemplificativamente definito “disciplinare forense”, nonché di un sostituto procuratore generale particolarmente esperto. L'assegnazione dei ricorsi avviene inoltre in base al criterio della specializzazione, mentre l'elaborazione delle conclusioni è frutto della collaborazione collegiale dei magistrati dinanzi indicati, con il tendenziale

coinvolgimento dei sostituti procuratori generali che vantano specifiche conoscenze sulle questioni oggetto degli stessi e con utili discussioni preliminari.

L'efficacia dell'intervento del pubblico ministero nell'udienza pubblica è stata poi sicuramente rafforzata grazie all'affermazione da parte delle Sezioni Unite civili del principio, sollecitato dalla Procura generale, dell'ammissibilità della redazione delle conclusioni per iscritto, consentito da un'interpretazione costituzionalmente orientata, principio che, dopo iniziali contrasti, si è ormai consolidato. La requisitoria scritta del pubblico ministero, nel giudizio civile di legittimità, ha finalità essenzialmente persuasiva, meglio ed appieno garantita da tale modalità di redazione, che costituisce un fattore di cooperazione trasparente alla decisione di legittimità e rende compiutamente edotta la Corte, ma anche le parti e l'intera collettività dei giuristi della posizione dell'ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto al principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite. Un rilievo, questo, che ora si salda con la recente disciplina della quale si è detto sopra, nel paragrafo 3.

Costituiscono riprova della congruenza di tale modalità le decisioni rese su questioni particolarmente complesse e rilevanti, nelle quali le Sezioni Unite hanno accolto le conclusioni della Procura generale.

Su altro versante, le Sezioni Unite hanno altresì affermato che i ricorsi alle stesse assegnati possono essere decisi anche con l'osservanza del rito camerale dell'art. 380-*bis*, 1 c.p.c.. Tale disposizione, facendo espresso riferimento alla fissazione del ricorso in camera di consiglio «dinanzi alla sezione semplice» sembrerebbe a prima vista escludere l'ammissibilità del rito camerale per la trattazione del ricorso assegnato alle Sezioni Unite. L'elemento letterale appare tuttavia assai fragile, già a fronte della portata generale dell'alinea dell'art. 375 c.p.c., ma soprattutto è insufficiente ad impedire l'applicabilità di un rito che, a ragione, è assunto a rito "ordinario" nel giudizio di legittimità, ad eccezione dei casi in cui lo stesso ponga una questione di "particolare rilevanza". Ed è dunque esclusivamente quest'ultimo il presupposto che impone la trattazione del ricorso in pubblica udienza, imponendosi conseguentemente di ritenere che bene può essere applicato anche per un giudizio riservato alla decisione delle Sezioni Unite. L'attribuzione a queste ultime avviene infatti, in non pochi casi (ad esempio, per i ricorsi proposti avverso decisioni del Tribunale superiore delle ac-

que pubbliche o del Consiglio nazionale forense e per quelli che pongono una questione di giurisdizione su cui non si siano già pronunciate le Sezioni Unite, ovvero sollevate con il ricorso *ex art. 111*, ultimo comma, Cost.), *ratione materiae* e non per la “particolare rilevanza” della questione che, dunque, può obiettivamente non sussistere, con conseguente applicabilità del rito camerale. Anche in relazione a tali ricorsi continua ad essere pregnante l'intervento del procuratore generale, che dovrà essere adeguatamente ponderata e che resta significativa sia nel caso sia scelto di non redigere conclusioni scritte (esprimendo in tal modo condivisione per la valutazione della non particolare rilevanza delle questioni poste dal ricorso), sia per la possibilità di richiederne la trattazione in pubblica udienza.

Relativamente al secondo degli ambiti di intervento, quello della decisione delle Sezioni Unite che sia resa sulla richiesta del procuratore generale ai sensi dell'art. 363, primo comma, c.p.c., si fa rinvio a quanto detto nel paragrafo 3.

Con riguardo infine al terzo dei settori di intervento delle Sezioni Unite, va anzitutto segnalato che appare ancora elevato il numero dei regolamenti di giurisdizione, frutto evidente del permanere, anche dopo il codice del processo amministrativo e del codice della giustizia contabile, di non poche situazioni di dubbia risoluzione, nelle quali manca quella certezza nell'individuazione degli ambiti riservati a ciascuna giurisdizione che è, invece, una condizione ineludibile per l'efficacia ed efficienza dei sistemi di tutela di diritti ed interessi.

Peculiare problematicità ha assunto infine la nozione di “motivi inerenti alla giurisdizione”, denunciabili con ricorso *ex art. 111*, ultimo comma, Cost. La questione è originata dalla circostanza che accanto ad un orientamento c.d. “tradizionale” o “statico” della nozione di giurisdizione nella giurisprudenza delle Sezioni Unite era emerso un indirizzo c.d. “dinamico” (o “funzionale” o “evolutivo”), secondo cui sarebbe sindacabile da parte delle stesse anche la violazione delle norme che stabiliscono «*le forme di tutela*» attraverso cui la giurisdizione si estrinseca. Tale secondo orientamento muoveva dalla primazia del diritto comunitario, dai principi del giusto processo e di effettività della tutela e valorizzava l'unità funzionale della giurisdizione, anche allo scopo di porre rimedio all'espansione delle ipotesi di giurisdizione esclusiva e di realizzare la funzione nomofilattica in ambiti nei quali poteva risultare altrimenti pregiudicato il canone di eguaglianza. In sintesi, siffatto indirizzo riteneva

soggetto al sindacato della Corte regolatrice anche la violazione di legge, in relazione alla giurisdizione, quante volte fosse conseguenza di un'interpretazione "abnorme o anomala", ovvero di uno "stravolgimento delle norme di riferimento" (di rito o di merito), tale da comportare l'erronea negazione dell'interesse ad agire e, quindi, da integrare un aprioristico diniego di giustizia, specie nel caso di violazioni concernenti norme sovranazionali, pervenendo all'esito di non somministrare la forma di tutela prevista dalla legge.

La sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018 ha ritenuto "*inammissibile*" questa nuova esegesi della formula costituzionale, reputando che essa, "*sconfinando dal loro ambito tradizionale, comporti una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso*" previsti rispettivamente dal settimo e dall'ottavo comma della Costituzione, non giustificabile neppure "*richiamando principi fondamentali quali la primazia del diritto comunitario, l'effettività della tutela, il giusto processo e l'unità funzionale della giurisdizione*", ovvero la «*violazione di norme dell'Unione o della CEDU*», pur sempre riconducibile alla categoria della violazione di legge. Secondo la Corte costituzionale, la tesi della giurisdizione c.d. dinamica, nella misura in cui riconduce ipotesi di *errores in iudicando* o *in procedendo* ai motivi inerenti alla giurisdizione, comportando una pratica assimilazione dei due tipi di ricorso, si pone in contrasto con tale parametro e con l'assetto pluralistico delle giurisdizioni stabilito dalla Carta fondamentale che, appunto per questo, ha sottratto le sentenze del Consiglio di stato (e della Corte dei conti) al controllo nomofilattico della Corte di cassazione, stabilendo una riserva di nomofilachia in favore dei rispettivi organi di vertice delle due giurisdizioni speciali. Il rifiuto di giurisdizione sindacabile è soltanto quello in "in astratto" e giammai "in concreto", pena l'invasione nella nomofilachia del giudice di vertice della giurisdizione speciale, cui solo è rimessa la cognizione degli *errores in iudicando* o *in procedendo*.

Le Sezioni Unite, recependo il principio enunciato dalla Corte costituzionale, hanno quindi stabilizzato l'orientamento c.d. tradizionale, e, a partire dal 2018, hanno ritenuto applicabile anche per la trattazione dei ricorsi alle stesse assegnati il rito dell'art. 380-bis.1 c.p.c., in larga misura adottato proprio in relazione a ricorsi ex art. 111, ultimo comma, Cost. L'orientamento ha dato tuttavia luogo ad un ampio dibattito e di questo l'Ufficio della Procura generale aveva tenuto conto evidenziando, già sul

finire dell'anno 2018, in alcuni ricorsi, l'opportunità di una trattazione degli stessi in udienza pubblica, proprio allo scopo di approfondire nella naturale sede deputata alla decisione delle questioni di particolare rilevanza i profili della compatibilità di tale più restrittiva interpretazione con il diritto dell'Unione europea e con il principio di effettività della tutela giurisdizionale garantito dall'ordinamento sovranazionale. Peraltro, in coerenza con la finalità della richiesta erano state svolte le ragioni preliminari che rendevano opportuna la trattazione della questione in udienza pubblica, riservando alla successiva udienza l'esposizione delle conclusioni sul merito della questione, ma la richiesta non era stata accolta (esemplificativamente, Cass. civ., S.U., sentenza n. 32773 del 2018).

Le Sezioni Unite, lo scorso anno, con l'ordinanza n. 19598 del 2020, hanno invece disposto un articolato rinvio pregiudiziale che concerne proprio la compatibilità dell'indicato orientamento restrittivo con l'ordinamento eurounitario. Le pronunce successive si sono date carico di tracciare i confini, non netti e di non semplice definizione, tra i casi nei quali può emergere la questione oggetto del rinvio pregiudiziale e quelli in cui ciò va invece escluso, essendo stata per altro verso anche profilata l'eventualità di un contrasto con la Convenzione EDU. Ed è su questo versante che si pongono ora questioni nuove, che saranno materia di riflessione.

Nel quadro di assieme, normativo e ordinamentale, che si è fin qui illustrato, la Procura generale, da un lato, ha sperimentato forme di autoorganizzazione maggiormente funzionali alle nuove e più pregnanti esigenze di indirizzo unitario, dall'altro ha svolto il proprio compito nel quotidiano svolgimento della funzione di Ufficio requirente presso il giudice di legittimità, con il proprio contributo di argomentazioni offerto nella dialettica dei singoli procedimenti. A questa più specifica dimensione di dettaglio è dedicato il testo che costituisce parte integrativa del presente Intervento, reperibile sul sito istituzionale della Procura generale della Corte di cassazione (www.procuracassazione.it).

f) Il processo tributario di legittimità

I dati statistici evidenziano che il flusso dei ricorsi in materia tributaria costituisce quasi la metà del contenzioso pendente presso la Corte di cassa-

zione, anche se di recente vi è stato una riduzione dei nuovi ricorsi iscritti. Tale calo è dovuto all'introduzione di meccanismi conciliativi giudiziali e stragiudiziali delle controversie tra Stato e contribuente che hanno generato una diminuzione del numero di sentenze pronunciate dai giudici di merito. Inoltre le procedure introdotte per la c.d. rottamazione delle cartelle e per la definizione agevolata del contenzioso hanno determinato la conclusione anticipata di molti procedimenti. Tali circostanze hanno fatto sì che, anche grazie al contributo ed all'intervento della Procura generale, nel corso del 2019 il numero dei procedimenti definiti presso la Corte di cassazione (11457) abbia superato quello dei nuovi ricorsi (9537) determinando un leggero calo delle pendenze che ammontavano a 52537 procedimenti (1° gennaio 2020).

La grave emergenza sanitaria ha però causato la sospensione delle attività della sezione per un consistente periodo e questo ha determinato un aumento dei procedimenti pendenti che al 30 ottobre 2020 erano risaliti a 53908³. Inoltre, nel periodo dal 1° gennaio al 31 ottobre 2020 sono stato iscritti n. 8199 nuovi ricorsi, mentre, nello stesso periodo, sono stati definiti n. 7052 procedimenti e questo ha determinato un indice di ricambio pari a 86.

L'applicazione del nuovo rito, introdotto con la legge n. 197 del 2017, ha determinato un incremento delle definizioni dei procedimenti con ordinanza rispetto a quelli definiti con sentenza. Nel corso del 2019 la sezione tributaria della corte ha tenuto n. 205 adunanze camerale e n. 120 udienze pubbliche, mentre nel 2020, nonostante la sospensione adottata nei mesi di maggio, giugno e luglio per la grave emergenza sanitaria ancora in corso, sono state tenute n. 170 adunanze camerale e n. 48 udienze pubbliche. Va poi sotto tale profilo osservato che la sezione tributaria, proprio in ragione di detta emergenza sanitaria, già nei mesi di settembre ottobre e novembre e dicembre ha accentuato la fissazione di udienze camerale, diminuendo così progressivamente le udienze pubbliche fino ad arrivare a fissare solo udienze camerale per i mesi di gennaio e febbraio 2021.

La rilevazione statistica conferma la centralità quantitativa del rito camerale accentuatasi, come detto, negli ultimi tempi a causa della grave emer-

³ In particolare, presso la sezione tributaria sono pendenti n. 38.350 procedimenti, di cui 2.613 in attesa di deposito e n. 1.838 già con minuta consegnata; n. 7.096 presso la sesta sottosezione tributaria e n. 8.008 presso la cancelleria centrale civile.

genza sanitaria. Tale circostanza 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 del magistrato dell'ufficio e di valorizzare così il compito di dare impulso al ruolo nomofilattico della corte. Per quanto riguarda la selezione delle controversie e per la individuazione del grado di rilevanza giuridica delle questioni sottoposte si è proceduto quindi ad un rafforzamento dell'ufficio spoglio, anche con la creazione di un apposito nucleo di personale della guardia di finanza di supporto ai magistrati addetti allo spoglio. A tale ufficio, temporaneamente sospeso per l'emergenza sanitaria in corso, composto dall'Avvocato generale addetto al servizio, da magistrati a rotazione che si avvalgono del nucleo di guardia di finanza, è assegnato il compito di vagliare i ricorsi destinati alla trattazione camerale, individuando quelli nei quali, in base alle linee di indirizzo precedentemente trattate e di quelle in fase di revisione, intervenire con conclusione sintetica o analitica e con eventuale richiesta di pubblica udienza o con conclusione diretta nel merito dell'ufficio, secondo una pre-valutazione suscettibile di riconsiderazione da parte del magistrato designato per il procedimento. Nel corso del 2019 la Procura generale ha depositato 441 requisitorie, mentre nel 2020, prima che si determinasse la sospensione, le requisitorie depositate sono state 183. Vi è poi ovviamente la partecipazione, spesso anche con il deposito di memorie scritte, a tutte le udienze pubbliche fissate dalla sezione.

L'Ufficio generale cerca di concentrare il proprio contributo sulle questioni maggiormente significative sul piano nomofilattico.

Si segnalano ad esempio le conclusioni, dinanzi alle Sezioni Unite, per controversie di notevole rilievo, che avevano determinato decisioni contrastanti, riguardanti la legittimazione del commissario liquidatore a chiedere od a cedere il credito IRES da eccedenza di imposta versata in acconto dopo l'archiviazione della procedura; la legittimità della notifica del ricorso introduttivo del giudizio tributario effettuata a mezzo posta da agenzia privata di recapito; la questione se il decreto ingiuntivo, ottenuto dal garante nei confronti del debitore principale inadempiente per il recupero delle somme pagate a titolo di fideiussione, sia sottoposto a imposta di registro in misura proporzionale o in misura fissa; la rilevante questione diretta a verificare se l'assegno di fine mandato erogato ai senatori in caso di mancata rielezione o

corrisposto agli eredi legittimi, debba essere sottoposto a tassazione al momento della sua erogazione; la questione se sia sottoposto a tassazione IMU il terreno divenuto inedificabile, a seguito di provvedimento della pubblica amministrazione, prima che si completi il previsto programma di compensazione e tante altre che ponevano questioni giuridiche rilevanti e che avevano anche determinato una paralisi nei giudizi di merito.

Il compito della Procura generale appare, infatti, quello di concentrare le proprie forze e competenze nelle aree più sensibili del settore, individuando gli ambiti maggiormente meritevoli di tutela e ricercando altresì criteri oggettivi e trasparenti di selezione dei casi sui quali intervenire. L'attività dell'Ufficio deve poi tendere a un attento esame del contenzioso anche per far rilevare le cause dell'anomalo numero di iscrizioni, per verificare la eventuale sussistenza di controversie seriali e per intervenire nei procedimenti che pongono questioni giuridiche rilevanti.

La Procura generale ha istituito, come detto, un ufficio spoglio che si è occupato delle udienze camerali della V Sezione tributaria.

Dall'attività di spoglio è emerso che moltissimi dei ricorsi assegnati alla V Sezione non hanno valenza nomofilattica né innovativa (ciò, non di rado, accade anche alle pubbliche udienze). In taluni altri casi, i ricorsi vertono in materie (ad esempio, catasto, ICI, incentivi all'esodo) che per valore, numero e qualità dei motivi si sarebbero dovuti trattare in sesta-quinta.

Ciò comporta anche una non ottimale distribuzione delle risorse tra le due Sezioni, con ovvie conseguenze sull'organizzazione del lavoro della Procura generale, che vede resa molto più difficile la sua – ulteriore e diversa – attività di filtro con finalità nomofilattica.

Lo spoglio della Procura generale, o comunque l'assegnazione delle udienze camerali ai sostituti, dovrebbe avere anche la finalità di individuare i ricorsi che dovrebbero essere trattati in pubblica udienza per novità delle questioni e/o per l'esistenza di (in)consapevoli contrasti interpretativi.

In questa direzione opererà il gruppo di lavoro dei magistrati addetti alla Sezione, anche attraverso la preventiva individuazione delle controversie che insorgono sin dal merito, prevenendo il nascere di contenziosi seriali, anche attraverso l'utilizzo dello strumento previsto dall'art. 363 c.p.p..

2. IL PENALE

a) Pandemia e processo penale di legittimità

La pandemia ha inciso sull'intervento della Procura generale nel settore penale. Essa ha riguardato, innanzitutto, le forme di interlocuzione con la Corte – considerata la tendenziale preponderanza, di matrice emergenziale, del processo scritto – ma soprattutto il rapporto tra questa e l'esigenza di chiarificazione di questioni rilevanti sin dal merito.

La situazione emergenziale ha fatto sì che il tradizionale impegno su questi due versanti fosse ancor più intenso e mirato a risultati specifici, dettati dalla pandemia. Così, al tradizionale contributo fornito su oggetti 'consolidati' del diritto penale sostanziale nella sede di legittimità (criminalità organizzata; reati contro la pubblica amministrazione; reati contro la persona; reati fiscali) – sempre ispirato al principio nomofilattico e nel segno di standard uniformi di offensività in concreto – l'Ufficio ha affiancato un intervento su alcune normative ancora 'emergenti', perché non ancora 'approdate' alla sede di legittimità sui profili per esse qualificanti, quali, ad esempio, le normative del c.d. 'codice rosso' sulla violenza di genere e domestica (legge n. 69 del 2019) o del c.d. lavoro sfruttato (legge n. 199 del 2016). Per esse, l'impegno della Procura generale è stato quello di raccogliere ed esaminare le prassi degli uffici inquirenti territoriali, per intravederne le eventuali criticità, in funzione della loro soluzione attraverso l'attività di coordinamento ex art. 6 del decreto legge n. 106 del 2006.

Ma l'emergenza pandemica ha rappresentato il vero *stress test* di tale ultimo strumento in un ambito del settore penale su cui attenzione e riflessione non sono mai davvero adeguate: l'esecuzione penale.

Il contagio epidemico ha costretto noi tutti a ripensare la condizione detentiva, a rimodulare una sua ragionevole 'proporzione' rispetto ad altri beni di primaria importanza, stimolando ad iniziative tempestive ed ispirate a razionale bilanciamento. In gioco, vi era oltre che la vita e la salute di migliaia di detenuti, anche il rischio di implosione dello stesso sistema carcerario.

b) L'istituzione del Procuratore europeo – EPPO

Il 2021 sarà l'anno in cui, a seguito della decisione della Commissione che su proposta del Procuratore Capo fisserà la data, l'EPPO assumerà operativamente i compiti di indagine e di azione penale con riferimento a tutti i reati rientranti nella sua competenza commessi dopo il 20 novembre 2017, nei modi previsti dal Regolamento UE n. 1939 del 2017. Si tratta di una data che segnerà un passaggio epocale nella storia dell'Unione europea perché, dando attuazione all'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, EPPO sarà il primo organo europeo con competenza diretta di accertamento e persecuzione di reati, legittimato all'esercizio dell'azione penale avanti alle corti nazionali fino alla definizione del giudizio. "Dopo l'emanazione del regolamento e la nomina nell'ottobre del 2019 quale Procuratore Capo della Procuratrice Laura Kodruta Kovesi, si è proceduto alla nomina dei Procuratori europei, tra cui il rappresentante dell'Italia, dott. Danilo Ceccarelli, quale Vice Procuratore Capo. Rinnoviamo loro gli auguri di buon lavoro". Il decreto legislativo con il quale è stata esercitata la delega conferita con la legge di delegazione europea del 2019 per l'attuazione dell'EPPO nel sistema nazionale ha ricevuto il parere delle camere e quello del consiglio superiore della magistratura e se ne attende a giorni la definitiva formulazione e infine la promulgazione. Sarà indispensabile poi procedere con la massima tempestività alla nomina dei Procuratori Europei Delegati, che il decreto legislativo prefigura come magistrati pienamente inseriti nell'organico delle Procure con esonero dai relativi compiti in ambito nazionale in misura che, ora, si prevede totale, per consentire ai PED italiani di iniziare la loro attività fin dal primo momento di operatività dell'EPPO. Il consolidarsi della figura del PED porterà alla miglior definizione dei contorni di un'autorità giudiziaria eurounitaria non perché interpreta il sistema multilivello come un sistema unico, ma perché è espressione diretta di un organismo dell'Unione, e della profilazione ordinamentale di questo tipo di magistrato, nazionale ed europeo al tempo stesso, occorrerà con il tempo prendere atto anche attraverso il superamento della dicotomia ruolo/fuori ruolo. Sempre in prospettiva di medio periodo e alla luce dei risultati concreti che saranno conseguiti occorrerà affrontare il nodo dell'adeguamento della competenza del giudice per i reati di competenza dell'EPPO, che ora l'art. 4 lett. i) della legge di delegazione europea ha vo-

luti, saggiamente allo stato, invariati. Anche il tema dell'allargamento della competenza dell'EPPO, secondo una visione prospettica che ha visto l'Italia protagonista, potrà esser posto con la necessaria prudenza, alla luce dei fatti e dei risultati, evitando imprudenti fughe in avanti, pur nella consapevolezza dell'obiettivo finale.

L'ora zero dell'EPPO non è solo il punto di arrivo della lunga fase di elaborazione, ma soprattutto il punto di partenza di un processo di costruzione di un singolare sistema multilivello nel quale dovranno integrarsi modelli operativi tra loro assai lontani e conciliarsi esigenze diverse. Basti pensare alla impostazione ordinamentale degli uffici di procura nel sistema nazionale e a come in esso siano regolati i rapporti tra il procuratore ed i suoi sostituti, tra gli uffici di Procura e tra questi e le Procure generali e quella della Corte di cassazione, a fronte della organizzazione fortemente gerarchizzata e collegiale dell'ufficio dell'EPPO, per comprendere quali potranno essere le difficoltà nel far colloquiare strutture così diverse. Il regolamento riconosce l'indipendenza dell'EPPO sottraendolo a qualunque influenza esterna e vincolandolo ad un rigoroso rendiconto del proprio operato alle istituzioni dell'Unione (v. i considerando 16, 17 e 18 del regolamento) e questo consente di fare su di esso pieno affidamento, ma non supera d'incanto ogni possibile difficoltà che potrà sorgere dalla "coabitazione" fisica e dal sistema di "competenza concorrente basato sul diritto di avocazione dell'EPPO" (v. considerando n. 13), che determina una parziale sovrapposizione degli ambiti di intervento.

Si pensi poi al frequente ricorso nel regolamento a concetti elastici la cui definizione è determinante per fissare i confini mobili e variabili della competenza dell'EPPO, giocata tra il potere di iniziativa ed il potere di avocazione e calibrata su variabili complesse. Ne è esempio la definizione dei criteri che aprono all'esercizio delle competenze dell'EPPO anche per quei reati per i quali, in ragione della soglia di danno per gli interessi finanziari dell'Unione, questa di regola non viene esercitata, come prevede l'art. 25 par. 2 o che determinano EPPO a non esercitare la competenza che invece le competerebbe per il reato indissolubilmente connesso e, previa consultazione con le autorità nazionali, a rinviare ad esse il caso, come prevede il par. 3 dello stesso articolo (quando l'interesse punitivo – espresso dalla soglia di pena – per il reato connesso sia superiore a quello del reato "EPPO" a vittima). Ma costituirà un

banco di prova significativo soprattutto la delimitazione della nozione di partecipazione ad una “organizzazione criminale incentrata” sulla commissione di uno dei reati di competenza dell’EPPO cui fa riferimento il par. 2 dell’art. 22 del regolamento, o proprio quella di reato “indissolubilmente connesso”, connessione che determina l’attrazione nella sfera di competenza dell’EPPO, cui si riferisce il terzo comma.

Tali criteri e tali nozioni dovranno essere riempite di contenuti attraverso l’applicazione pratica e attraverso forme di autoregolamento dell’EPPO e contatti ed intese tra l’EPPO e le autorità nazionali, improntate ad uno spirito di leale collaborazione e di fedeltà alla rispettiva missione istituzionale. L’impegno deve essere quello di consentire la crescita ed il rafforzamento dell’EPPO senza disperdere il patrimonio di esperienza, conoscenze e sinergie con le forze di polizia giudiziaria faticosamente accumulato negli anni nel contrasto ad una criminalità che nel nostro territorio assume per molti aspetti caratteristiche singolari.

Tale approccio ha improntato i contatti già proficuamente stabiliti dalle Procura generale con la Procuratrice Kovasi e con l’EPPO ed in tale direzione siamo intenzionati a proseguire.

Nella pratica costruzione dell’EPPO quale attore dinamico della giurisdizione nazionale la Procura generale è chiamata a compiti particolarmente delicati per quanto riguarda le iniziative disciplinari e soprattutto la risoluzione dei contrasti tra le autorità nazionali e l’EPPO con riferimento ai reati che sono stati definiti non “nativi EPPO”, cioè quei reati per i quali la competenza dell’EPPO non discende automaticamente dal titolo, per essere tra quelli individuati dalla normativa di attuazione della direttiva PIF, ma è determinata dalla partecipazione ad una organizzazione criminale – quando l’associazione sia diretta alla commissione di reati “nativi” – o dalla connessione indissolubile con reati nativi EPPO, purché sussistano le condizioni individuate dall’art. 25 par. 2 e 3 del regolamento.

Il Governo, attuando la delega conferita con l’art. 4 della legge n. 117 del 2019, ha operato delle scelte sulla collocazione ordinamentale, sulla procedura di nomina e sul radicamento dei PED negli uffici di Procura che tengono conto della natura diffusa della funzione inquirente nel nostro sistema e che ne definiscono ormai definitivamente i caratteri essenziali, ma molti problemi rimarranno aperti anche quando saranno concluse con la Procura-

trice capo europea le intese sul loro numero e sarà stabilita la loro distribuzione territoriale.

L'attuale formulazione dell'art. 10 del decreto legislativo individua, nella divisione dei compiti tra gli uffici territoriali e il Ministero della Giustizia quanto al supporto all'operatività dei PED, più linee programmatiche che competenze specifiche e dovranno essere definite con maggior precisione le dotazioni degli uffici dei PED in termini di risorse tecniche e di personale, le modifiche da apportare ai registri informatici e le modalità di interlocuzione della Polizia giudiziaria. L'esperienza imposta dall'emergenza pandemica e il consolidato *acquis* che nasce dagli strumenti di cooperazione giudiziaria suggerirebbero un'apertura significativa all'uso degli strumenti informatici per la trasmissione ed il compimento a distanza da parte del PED degli atti istruttori, tenendo conto della necessaria ampiezza del raggio di azione di ciascuno di loro.

Per quanto riguarda gli obblighi di comunicazione della polizia giudiziaria, pur dovendosi riconoscere la competenza diretta di EPPO per i reati per i quali il regolamento gliela conferisce, e quindi la necessità della informazione diretta al PED, appare opportuno prevedere – in considerazione dei confini mobili che la delimitano e della possibilità che, come previsto dalle regole interne di procedura che l'EPPO si è già data, si determini un lasso temporale non trascurabile prima che l'EPPO assuma le sue determinazioni – che la notizia di reato sia comunicata anche all'autorità nazionale che, nel rispetto delle prerogative dell'EPPO, potrà però intervenire ove si determinino condizioni di urgenza. Non si tratta di stabilire una competenza in competizione o in conflitto con quella dell'EPPO, ma di assicurare che non si determinino soluzioni di continuità quanto al necessario immediato e costante presidio di un'autorità giudiziaria quando una notizia di reato sia stata acquisita.

Il decreto legislativo individua la Procura generale presso la Corte di cassazione come l'autorità nazionale deputata alla risoluzione dei conflitti nei casi previsti dall'art. 25 paragrafo 6 del regolamento. La soluzione appare del tutto coerente con la disciplina processuale prevista per la soluzione dei contrasti tra uffici del pubblico ministero come disciplinata dagli artt. 54 e seguenti del codice di procedura civile (anche se alla luce del regolamento sembrerebbe doversi escludere, diversamente da quanto prevede l'attuale testo del decreto legislativo, l'estensione alle ipotesi previste dall'art. 54-*quater* c.p.p.,

che disciplina la possibilità di contrasto sollevato dalla parte), rispetto ai quali la Procura generale si pone come un vero e proprio giudice terzo di unica istanza ed adotta decisioni definitive e vincolanti per gli uffici di procura. Per la stessa ragione appare coerente con il sistema che, quando dovesse sorgere un conflitto con l'EPPO sull'interpretazione degli artt. 22 e 25 del regolamento in materia di competenza, secondo quanto previsto dall'art. 42 par. 2 lett. c), debba essere riservata alla Procura generale della cassazione la facoltà di interlocuzione con la Corte di giustizia per la soluzione pregiudiziale della questione ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Per l'espressa previsione dell'art. 39 par. 3 del regolamento, recepito dall'art. 22 comma 3 nell'attuale formulazione del decreto legislativo, la Procura generale dovrà essere l'autorità con la quale l'EPPO dovrà consultarsi prima di procedere all'archiviazione nell'ipotesi in cui la sua competenza nasceva dal rapporto di indissolubile connessione della condotta contestata con un reato "nativo EPPO".

La particolare funzione della Procura generale della Cassazione quale soggetto destinato alla risoluzione dei conflitti implica che in tutte le altre interlocuzioni o scambi di informazioni previste dal regolamento, con la Procura europea debba interfacciarsi la Procura della Repubblica territorialmente competente. Tale soluzione è peraltro certamente più coerente con le finalità dell'interlocuzione e le competenze degli uffici.

Ma la peculiare fisionomia della Procura generale della cassazione nel giudizio di legittimità quale parte pubblica nell'interesse della legge e non mero rappresentante della pubblica accusa, che comporta peraltro la sua presenza necessaria anche nel giudizio civile, pone un problema di incompatibilità funzionale ed ordinamentale della partecipazione al giudizio di legittimità dello stesso pubblico ministero che ha svolto le indagini, non superabile con la sola adeguatezza tecnica del singolo rappresentante. La stessa Corte costituzionale ha precisato che quella dei magistrati di legittimità è *"la sola categoria funzionale di magistrati che assuma un preciso rilievo costituzionale"* e ancora *"le leggi ordinarie non possono invece disporre delle funzioni costituzionalmente riservate alla Corte di cassazione (in base al secondo e terzo comma dell'art. 111); né possono dunque trascurare un siffatto motivo di diversità funzionale, nell'attribuire la qualifica di magistrato di cassazione: tanto più che questi giudici vengono distintamente considerati dalla stessa Carta costituzionale"*

(negli artt. 106, comma 3, e 135, commi 1-2), con sicuro riferimento ai soli magistrati investiti delle corrispondenti funzioni (o già titolari di esse)". (Corte costituzionale, sentenza n. 86 del 1982). Tenendo conto che il considerando n. 12 del regolamento espressamente richiama il principio dell'impatto sull'ordinamento interno "*nella misura più contenuta possibile*", occorrerebbe evitare strappi al sistema ordinamentale che non siano indispensabili e trovare una soluzione che renda compatibile la previsione del regolamento per la quale l'EPPO esplica le funzioni di pubblico ministero fino alla pronuncia del provvedimento definitivo (articolo 4 del regolamento) con i limiti ordinamentali rigorosi, recepiti dalle norme di ordinamento giudiziario, che riservano, per le ragioni dette, ai magistrati di legittimità la rappresentanza in giudizio avanti alla Corte. La soluzione delineata dal decreto legislativo, che prevede l'intervento della stessa commissione di valutazione che giudica i titoli per l'accesso alla legittimità nella selezione dei PED, appare inidonea a soddisfare le condizioni imposte dall'assetto istituzionale del Procuratore generale nel giudizio di cassazione e appesantisce inutilmente la procedura di selezione. Appare indispensabile che, eventualmente attraverso l'assicurazione della rappresentazione avanti alla Corte di entrambe le istanze, quelle direttamente riferibili all'EPPO e quelle di salvaguardia dell'interesse generale della legge, si trovi soluzione a questo delicato snodo.

c) Novità normative e giurisprudenziali: il ruolo della Procura generale

Nel corso di quest'anno giudiziario la Procura generale della Corte di cassazione ha offerto il suo contributo all'affermazione di rilevanti principi di diritto in materia di criminalità organizzata e di misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Si tratta di un percorso evolutivo della giurisprudenza di legittimità che si è reso necessario – anche riguardo alla fase cautelare – in linea con i più recenti orientamenti della CEDU e della Corte costituzionale.

Un primo profilo che merita di essere evidenziato riguarda l'applicazione dell'art. 416-bis c.p. a nuovi modelli criminali. Più precisamente, l'esame del registro probatorio utile all'affermazione dell'esistenza di fenomeni associativi di stampo mafioso sia di nuovo conio (le c.d. *nuove mafie*), sia di derivazione dalle tradizionali associazioni criminali, cioè in rapporto di fi-

liazione o gemmazione con la *casa-madre*, ma operanti fuori dai contesti territoriali di riferimento (nel nord Italia, ovvero addirittura all'estero e persino oltre oceano).

Alcune di queste decisioni hanno suscitato una vasta eco mediatica, oltre all'attenzione della dottrina e degli operatori del diritto.

Prescindendo dall'esame delle specifiche strutture criminali esaminate, il dato comune di queste importanti decisioni attiene alla decisiva centralità attribuita alla prova dell'utilizzo del metodo mafioso quale caratteristica fondamentale della fattispecie di cui all'art. 416-bis c.p..

Non è, dunque, la più o meno vasta misura territoriale dell'ambiente in cui il nuovo sodalizio opera, né la specifica natura del concordato programma criminale (e meno ancora il *panel* dei reati fine), ma il concreto ed autonomo esercizio del metodo mafioso e la sua riconoscibilità esterna che distingue l'associazione criminale semplice da quella mafiosa.

Non serve, dunque, procedere per classificazioni sociologiche che individuano o negano la natura mafiosa del sodalizio a seconda della realtà territoriale in cui opera, delle sue dimensioni o dello specifico contesto di riferimento, perché il modello disegnato dalla norma è applicabile ad ogni associazione criminale laddove sia provato che essa si avvale del metodo mafioso.

E tutte le pronunce (compresa quella resa nel procedimento “Mondo di Mezzo”, mediaticamente noto come “Mafia Capitale”) si muovono su questa linea, ormai consolidata, che rende chiaro che la natura mafiosa di un qualsiasi sodalizio criminale non è un problema di teorica classificazione giuridica del *tipo* ma soltanto un problema di prova dell'avvalimento del metodo mafioso.

Su questo l'elaborazione giurisprudenziale fornisce ai giudici del merito e, prima ancora, al pubblico ministero che costruisce il processo, preziosi principi sulla base dei quali può essere individuato cosa deve essere provato in giudizio per affermare l'esistenza di un sodalizio mafioso nello specifico contesto sociale e territoriale nel quale prende vita e opera.

Sotto questo aspetto l'interpretazione delle norme proposta dalla Procura generale – anche mediante l'ausilio di corpose requisitorie scritte frutto di elaborazioni con il contributo dell'intero ufficio – risulta nella sostanza recepita dalla Corte di cassazione.

Ciò vale sia per le *filiali* extraterritoriali delle associazioni tradizionali sia per le formazioni di nuovo conio (come le mafie etniche o le neo formazioni di autonoma e nuova matrice mafiosa nelle grandi realtà urbane come, ad esempio, quelle operanti nel territorio romano).

Può farsi l'esempio della pronuncia relativa all'articolazione svizzera della 'ndrangheta (la locale di *Frauenfeld*⁴) la cui natura mafiosa è stata negata non certo in astratto ma proprio in conseguenza di un *deficit* di prova in punto di riconoscibilità esterna del collegamento funzionale con la casa-madre.

Si è infatti sottolineato che collegamento organico-funzionale e riconoscibilità esterna sono le coordinate concettuali che evitano, se correttamente intese, di dar rilievo a mere potenzialità di estrinsecazione di forza intimidatrice, ossia a forme *mute* di mafiosità che si pongono, in quanto tali, al di fuori dell'ambito di applicazione della norma incriminatrice.

In questo contesto, la decisione del procedimento c.d. "*mondo di mezzo*", indipendentemente dall'applicazione del principio al caso di specie, rispetto alla quale la Procura generale ebbe orientamento difforme, non si discosta dall'orientamento ormai consolidato secondo cui, una neoformazione di origine autoctona, rientra nel paradigma dell'associazione mafiosa allorché abbia exteriorizzato in concreto la propria capacità di intimidazione, determinando un assoggettamento omertoso.

Né può dirsi nuova l'affermazione secondo cui la capacità intimidatoria deve appartenere all'associazione in quanto tale, non potendosi desumere dalla sola fama criminale di un singolo associato⁵, questione su cui pure nell'applicazione al caso in esame l'orientamento di questo ufficio fu difforme.

Anche questo principio è, infatti, in linea con la stessa *ratio* della previsione normativa e con le caratteristiche sociologiche sulle quali è costruito l'archetipo dell'associazione mafiosa (modellato, nell'ormai lontano 1982, sullo schema operativo della Cosa nostra siciliana).

Giova, peraltro, tener presente che la severità del trattamento editale rispetto al modello di base dell'associazione criminale (art. 416 c.p.) si giusti-

⁴ Cass. pen., Sez. I, n. 51489 del 2019.

⁵ Cass. pen., Sez. VI, n. 9001 del 2019.

fica proprio perché l'intimidazione che promana dall'utilizzo del metodo mafioso è sempre riferibile al sodalizio e mai al singolo partecipe.

L'omertà che ne deriva, infatti, non è soltanto esterna (rivolta alle potenziali vittime), ma è anche interna (nei confronti degli stessi partecipi) e si fonda sul concreto pericolo che la sua violazione – da chiunque posta in essere (dentro o fuori il sodalizio) – renderà ineluttabile la reazione dell'intera organizzazione a prescindere dalla sorte del singolo associato.

La stessa sentenza conferma infine la distinzione classica tra capacità di intimidazione e necessità di compiere atti intimidatori specifici, attribuendo rilievo probatorio soltanto alla percezione all'esterno della capacità intimidatoria del sodalizio, idonea a produrre un assoggettamento omertoso nel "territorio" in cui è operativa.

Non a caso, in altre pronunce, coeve a quella del processo "Mondo di Mezzo", sulla base di questi stessi principi – e tenuto conto della piattaforma probatoria utilizzata dai giudici del merito – si è confermata la natura mafiosa di altri sodalizi operanti nell'ambito dei circuiti criminali romani⁶.

c.1) Principi di diritto in materia di criminalità organizzata

Il tormentato rapporto tra diritto interno e giurisprudenza della Corte EDU in materia di rilievo del concorso esterno in associazione mafiosa ha determinato, anche nel decorso anno giudiziario, l'intervento delle le Sezioni Unite⁷ della Corte di cassazione sul delicato tema dell'estensione del giudicato *européo* favorevole.

Nell'occasione, sul presupposto che la sentenza della Corte EDU del 14 aprile 2015, *Contrada contro Italia*, non potesse ritenersi una sentenza pilota si è opportunamente precisato che i suoi effetti non si estendono a coloro che, pur trovandosi nella medesima posizione, non abbiano proposto ricorso in sede europea.

Con efficacia, si è sottolineata la diversità di posizione giuridica tra chi, dopo avere adito vittoriosamente la Corte EDU, chieda al giudice interno di eliminare gli effetti del giudicato reputato iniquo, rispetto a chi chieda i me-

⁶ Cass. pen., Sez. II, n. 10255 del 2019.

⁷ Cass. S.U., n. 8544 del 2019.

desimi benefici rappresentando al giudice nazionale di trovarsi nella stessa situazione di altro ricorrente vittorioso: solo nel primo caso il giudice interno ha il dovere di adeguarsi al *dictum* della sentenza della Corte EDU per effetto dell'articolo 46 della Convenzione europea, che stabilisce l'obbligo per gli Stati contraenti, di uniformarsi alle sentenze definitive della Corte EDU per le controversie in cui sono parte.

Al di fuori di questa ipotesi soltanto le sentenze c.d. pilota o quelle che accertino una violazione delle norme convenzionali per effetto di una carenza di struttura o di sistema dell'ordinamento giuridico nazionale sono suscettibili di produrre effetti favorevoli anche per la posizione di soggetti che non abbiano ottenuto una pronuncia favorevole dalla Corte EDU.

Sono stati altresì esplorati nuovi percorsi, sul versante delle valutazioni cautelari, che sembrano trarre spunto dai ripetuti interventi della Corte costituzionale finalizzati ad eliminare ovvero a ridurre la portata degli automatismi ostativi (interventi primariamente riguardanti l'accesso ai benefici carcerari in coerenza con la funzione rieducativa della pena).

Siamo ancora lontani dal cogliere i segni di un radicale mutamento di impostazione ma, di certo, si colgono le progressive aperture verso una restituzione, per le vie interpretative, di spazi di discrezionalità al giudice procedente (possibile fonte di *deficit* motivazionali sanzionati con pronunce di annullamento). Si tratta di un percorso che, ad esempio, quanto al rilievo della presunzione di cui al terzo comma dell'articolo 275 del codice di rito, esplicitamente dichiara di muoversi in coerenza con quanto sancito dalla Corte costituzionale e dalla Corte EDU in punto di ragionevolezza del sistema di presunzioni variamente poste dal legislatore in materia *antimafia*, secondo la logica del doppio binario fondato sul catalogo dei reati ritenuti di maggiore pericolosità sociale⁸.

Si è pertanto superato il parametro della positiva prova della rescissione del vincolo associativo (su iniziativa del partecipe che si dissocia) stimandosi possibile dimostrare anche per altra via l'insussistenza delle esigenze cautelari mediante la sola prova dell'effettivo e irreversibile allontanamento dell'indagato dal gruppo criminale, anche prescindendo dalla sua specifica condotta processuale.

⁸ Cass. pen., Sez. VI, n. 28821 del 2020.

È venuta inoltre in emersione la problematica del *tempus commissi delicti* del reato di associazione mafiosa e, più in generale, delle incertezze della tecnica di contestazione della perimetrazione temporale. Non poche pronunce hanno infatti affrontato il delicato tema della successione nel tempo della legge penale in relazione ai progressivi interventi di inasprimento del trattamento edittale: ciò che ha dato luogo a complesse questioni interpretative in ordine all'epoca della cessazione della permanenza, tenuto conto della variegata tipologia di contestazioni del delitto sotto il profilo temporale, talvolta perimetrato “in forma chiusa” ma, spesso, contestato “in forma aperta”. In quest'ultimo caso, non pochi dubbi ha creato l'applicazione della disciplina più favorevole al reo in virtù del solo dato formale che ancora la cessazione della permanenza alla data della sentenza di primo grado⁹.

La Procura generale è poi intervenuta, con requisitorie scritte, nella complessa questione inerente sia la natura soggettiva dell'aggravante dell'agevolazione mafiosa, sia la ben più rilevante questione della comunicabilità dell'aggravante al correo che, pur non animato dalla stessa intenzione, fosse soltanto consapevole dell'altrui finalità agevolatrice.

Quest'ultimo aspetto è quello che merita di essere sottolineato, per le evidenti ricadute pratiche sul registro della prova dell'esistenza di tale aggravante in capo a tutti i concorrenti, posto che – secondo l'organo della nomofilachia – non occorre provare in capo a ciascuno dei correi la specifica intenzione di agevolare l'associazione essendo, invece, sufficiente che tale intento sia dolosamente perseguito anche soltanto da uno dei correi e che gli altri abbiano consapevolezza di questa circostanza.

Le Sezioni Unite¹⁰ hanno deciso in conformità.

c.2) In particolare, le misure di prevenzione

Notevole è stato l'impegno nomofilattico perseguito dalla Procura generale presso il giudice di legittimità nella materia delle misure di prevenzione.

L'anno decorso ha consentito di determinare con sufficiente precisione l'impatto della declaratoria di incostituzionalità della categoria di pericolo-

⁹ Cass. pen., Sez. II, n. 20098 del 2020.

¹⁰ Cass S.U., n. 8545 del 2019.

sità generica di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 159 del 2011, affermata nella sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, anche alla luce dei principi espressi dalla Corte EDU, Grande Camera, nella sentenza n. 69 del 2017, *De Tommaso c. Italia*.

Sono stati risolti alcuni nodi problematici importanti, tra i quali l'applicazione retroattiva con riferimento alle condotte antecedenti alla pronuncia della Corte costituzionale¹¹, nonché l'assenza di un obbligo di annullamento con rinvio per nuovo esame laddove dal provvedimento di merito risultasse che la pericolosità sociale del proposto sia fondata anche sul richiamo alla categoria criminologica di cui alla lettera b) dell'art. 1 comma 1 del codice antimafia, purché sul punto risulta correttamente istaurato il contraddittorio¹².

Anche su questi temi l'interpretazione offerta nelle requisitorie scritte della Procura generale è stata accolta dalla Suprema Corte.

Questione centrale rimane quella della delicata valutazione dell'attualità della pericolosità per i soggetti portatori di pericolosità qualificata, rispetto alla tendenziale permanenza non soltanto della partecipazione all'associazione mafiosa del proposto ma anche della sua vicinanza al sodalizio (espressa sulla base di concreti indici fattuali, pur non autonomamente sufficienti ai fini della piena prova della partecipazione penalmente rilevante).

Ancora una volta, la giurisprudenza della Cassazione si è mossa verso la negazione di ogni automatismo tra permanenza del vincolo e attualità della pericolosità.

La sola presunzione semplice di "tendenziale permanenza" del vincolo associativo non può pertanto essere posta quale unico fondamento dell'accertamento di attualità della pericolosità del proposto, essendo necessario procedere alla complessiva valutazione degli elementi di fatto di eventuale segno contrario, tra i quali: i periodi di detenzione sofferti dal proposto; l'eventuale allontanamento dal contesto territoriale di riferimento, nonché ogni altro dato idoneo a testimoniare l'abbandono delle logiche criminali in precedenza condivise all'interno del sodalizio¹³.

Quanto alle misure patrimoniali – sempre più baricentro fondamentale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata – il panorama giurispru-

¹¹ Cass. pen., Sez. VI, n. 20557 del 2020.

¹² Cass. pen., Sez. V, n. 49480 del 2019.

¹³ Cass. pen., Sez. VI, n. 20577 del 2020; Cass. pen., Sez. II, n. 8541 del 2020.

denziale offre conferma che il pur complesso sistema attualmente in vigore non può ritenersi foriero di un “processo al patrimonio” illecitamente accumulato, rimanendo centrale il rapporto di ragionevolezza temporale tra la prova dell’illecita acquisizione della ricchezza oggetto di confisca e l’epoca di manifestazione della pericolosità sociale.

Questa correlazione temporale va, tuttavia, ben intesa, non potendo certo prospettarsi come assoluta.

Sembra, infatti, del tutto coerente con il sistema disporre la confisca di prevenzione anche su beni acquisiti in epoca successiva alla cessazione della pericolosità qualificata, a condizione che ricorra una pluralità di indici fattuali dimostrativi della *diretta* derivazione causale delle acquisizioni patrimoniali con risorse formatasi nel periodo di manifestazione della pericolosità sociale stessa¹⁴.

Sotto diversa angolazione, lo stesso principio giustifica, soprattutto in materia societaria, la possibilità di procedere alla confisca di prevenzione di intere imprese allorché l’attività sia totalmente inquinata da risorse di provenienza delittuosa che abbiano determinato una contaminazione irreversibile dell’accumulo di ricchezza, rendendo così impossibile la distinzione tra capitali leciti e illeciti; ovvero, allorché l’impresa sia totalmente asservita al controllo mafioso di cui non è altro che lo strumento operativo nel settore economico di riferimento¹⁵.

Ciò in coerenza con la nota distinzione operata in dottrina tra impresa infiltrata (contaminata) dalla criminalità organizzata e impresa direttamente mafiosa.

Questa linea interpretativa – di evidente importanza per gli orientamenti dei giudici del merito e dei pubblici ministeri proponenti – è stata sostenuta nelle requisitorie scritte articolate dall’ufficio.

La giurisprudenza di legittimità ha consentito anche, nel decorso anno giudiziario, di consolidare l’interpretazione delle complesse norme che regolano il rapporto tra la confisca di prevenzione ed il variegato panorama dei terzi interessati, con primario riferimento ai diritti dei creditori del proposto che vantano garanzie reali sui cespiti oggetto di ablazione.

¹⁴ Cass. pen., Sez. VI, n. 5778 del 2019.

¹⁵ Cass. pen., Sez. I, n. 13043 del 2019; Cass. pen., Sez. V, n. 10983 del 2019.

Al riguardo, il ruolo centrale attribuito alla prova della buona fede del creditore ha consentito, da un lato, di ribadire l'attuale assetto dell'onere probatorio (gravante del creditore), ma, dall'altro, di interpretare i parametri previsti dall'articolo 52, comma 3, del decreto legislativo n. 159 del 2011, come non esclusivi né vincolanti, essendo possibile per il giudice sia disattenderli motivatamente che utilizzare ulteriori e diversi indici probatori¹⁶. Da qui un evidente ampliamento delle possibilità difensive offerte al creditore del proposto.

d) Orientamenti in tema di terrorismo

La Procura generale indica come tema maggiormente significativo nei procedimenti per reati contro la personalità dello Stato, l'elaborazione di criteri atti a rendere possibile l'individuazione precoce di condotte a vario titolo di supporto di organizzazioni terroristiche e la loro netta distinzione dalla mera adesione ideologica o dalla manifestazione di dissenso.

Questa esigenza scaturisce dalle forme sempre meno rigide a cui fanno ricorso le organizzazioni per la loro strutturazione, per il reclutamento e per la realizzazione di condotte fine.

Queste caratteristiche strutturali, che si adeguano ai nuovi strumenti di comunicazione disponibili e all'efficacia della reazione dell'ordinamento, rendono concreto il rischio che a un esame non consapevole di queste modalità di azione, diverse dal passato, sfuggano condotte riconducibili alle diverse fattispecie incriminatrici, con la conseguenza che il soggetto investigato balzi dal reato spia e dalla partecipazione latente e potenziale alla partecipazione attiva e operativa.

Con riferimento al reato associativo di matrice terroristico-jihadista ed ai relativi reati "spia" o "ancillari", che statisticamente costituiscono il fenomeno di maggiore rilievo, è sicuramente impossibile un'automatica traslazione dei collaudati canoni interpretativi elaborati in materia di criminalità organizzata e di "storiche" formazioni eversive interne, proprio in considerazione della estensione globale del fenomeno e soprattutto dell'adozione di moduli operativi basati sull'adesione individuale del soggetto e sulla diffusione di in-

¹⁶ Cass. pen., Sez. V, n. 12772 del 2020.

put operativi attraverso il web e le varie forme di comunicazione anche indiretta. Sicché risulta indispensabile investigare assai capillarmente, una volta rilevata l'adesione ideologica della cellula o del singolo all'associazione, la consistenza della partecipazione alla stessa, sì da evidenziare il concreto contributo alla realizzazione del programma criminoso di riferimento – da ricondurre a quello propriamente terroristico dell'associazione *madre*¹⁷ ufficialmente riconosciuta –, ovvero la reale consistenza materiale della condotta individuale, che non può essere completamente smaterializzata e meramente soggettivizzata, ma che nemmeno può essere cristallizzata in una sterile elencazione casistica, ma va di volta in volta individuata e testata in relazione al caso specifico.

Si ribadisce a tale proposito che per la partecipazione ad una associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, di cui all'articolo 270-bis c.p., è sufficiente, in presenza di una struttura organizzata, che la condotta di adesione ideologica del soggetto si sostanzi in seri propositi criminali volti a realizzare una delle finalità associative, senza che sia necessario, data la natura di reato di pericolo presunto, l'inizio della materiale esecuzione del programma criminale¹⁸.

Si è, infatti, al cospetto di una vera e propria “rete” in grado di mettere in relazione i più disparati e diversi soggetti, assimilati da un comune progetto politico-militare, che funge da catalizzatore dell'*affectio societatis* e costituisce lo “scopo sociale” del sodalizio, la cui forza e pervasività sta appunto nella sua natura di associazione “aperta”¹⁹, che consente di avvalersi del contributo di chiunque sia in grado di fornirne, la cui affidabilità, però, viene testata tramite la concessione di accesso in spazi criptati anche del *deep web*. In tal senso è stata considerata la c.d. *conoscenza bilaterale*, richiesta dalla giurisprudenza di legittimità, che lungi dall'essere paragonabile alle note forme di affiliazione o di controllo dell'attività del singolo affiliato, va intesa come necessario raccordo del singolo o della singola cellula con l'associazione madre²⁰, deducibile dai più vari elementi che debbono essere

¹⁷ Cass. pen., Sez. II, n. 14704 del 2020.

¹⁸ Cass. pen., Sez. II, n. 14704 del 2020.

¹⁹ Cass. pen., Sez. II, n. 7808 del 2019. Caso del sito *web* di matrice jihadista “Ashaq Al Hur”, letteralmente “Amante delle Vergini”, denominato anche I7ur).

²⁰ Cass. pen., Sez. II, n. 7808 del 2019.

oggetto di attenta analisi da parte del giudice di merito. Secondo questa impostazione, occorre che l'azione del singolo si innesti nella struttura organizzata, che esista cioè un contatto operativo, un legame, anche flebile, ma concreto tra il singolo e l'organizzazione che, in tal modo, abbia consapevolezza, anche indiretta, dell'adesione da parte del soggetto agente²¹.

Resta tuttavia aperto il tema della possibilità di ricondurre al concetto della partecipazione anche l'adesione alla proposta operativa dell'associazione, senza la necessaria conoscenza di tale adesione da parte dell'associazione. Una sorta di offerta al pubblico, di contratto per adesione, in cui l'offerta consiste nella prospettazione al pubblico di un programma di attacco terroristico, la cui realizzazione può avvenire attraverso l'esecuzione diffusa del programma. Queste modalità sono di difficile sussunzione giuridica ma appaiono le più potenzialmente pericolose, non solo per il terrorismo internazionale, ma anche per quello suprematista o anarchico. Si veda peraltro quanto si dirà appresso a proposito dell'articolo 270-*quater* c.p..

Nella valutazione del discrimine tra il reato di istigazione ed apologia, di cui all'articolo 414 c.p. e quello di partecipazione all'associazione, di cui all'articolo 270-*bis* c.p., dalle aule di legittimità è stato trasmesso al merito il messaggio della necessità di uno scrutinio approfondito, analitico e globale delle risultanze offerte dal compendio probatorio. Va, infatti, individuato un percorso di radicalizzazione, sintomatico della partecipazione all'associazione e non di semplice istigazione, in quei comportamenti che non si esauriscono nell'esaltazione dell'organizzazione terroristica e nell'invito ad aderirvi, ma che proiettano l'azione nell'ambito della concreta attività di supporto al sodalizio, *strumentali al consolidamento ed al rafforzamento dell'organizzazione sia mediante atti di propaganda apologetica rilevanti sul piano della concreta incentivazione dell'adesione al progetto criminoso* (contenuto del complesso comunicativo che emerge dell'attività intercettiva tra presenti, telefonica e telematica; valenza "costitutiva" del ricorso ai social media e alla funzionalità di costanti condotte al rafforzamento del sodalizio, sotto il profilo dell'incentivazione dell'adesione al progetto criminoso, dell'agevolazione, del reclutamento, dell'addestramento), *sia con condotte volte ad agevolare il reclutamento e l'auto-radicalizzazione*

²¹ Cass. pen., Sez. VI, n. 40348 del 2018.

(conoscenza e pregressi contatti con combattenti nelle zone di guerra; ausilio a chi intende unirsi alle milizie *jihadiste*; adesione alle pubblicazioni ufficiali; autonoma pubblicazione di consigli operativi per l'esecuzione di attacchi terroristici in luoghi affollati; contatti mediante *deep web* o concessione della la c.d. “tazkia”, quale forma di garanzia ed affidabilità), sia infine con il *convogliamento di fonti economiche-finanziarie verso l'apparato belligerante*²².

Da qui, per sottrazione, l'individuazione gli indici sintomatici dei c.d. reati “ancillari”. È, infatti, importante, calibrare in maniera realistica l'azione penale senza ricorrere necessariamente alla contestazione del reato associativo, ma contestando una delle fattispecie a consumazione anticipata (arruolamento, addestramento, finanziamento delle azioni terroristiche).

Con riferimento al reato di addestramento di cui all'articolo 270-*quinquies* c.p., soprattutto nella forma dell'auto-addestramento, si afferma che non è sufficiente una mera attività di raccolta di dati informativi, essendo necessario il riscontro di comportamenti significativi sul piano materiale, univocamente diretti alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270-*sexies* c.p., sul cui punto deve specificamente vertere l'accertamento²³, senza che ciò richieda la commissione di atti che sono puniti da altre fattispecie delittuose, come quella di cui all'articolo 270-*bis* c.p..

Idoneo a integrare la fattispecie è il frequente scarico di materiale per la preparazione di ordigni bellici, accompagnato da contatti significativi nell'ambiente del terrorismo internazionale; l'individuazione di possibili obiettivi in Italia accompagnati dall'espressa adesione manoscritta all'ideologia del “martirio” per la fede e contro gli infedeli; una vasta rete di contatti internazionali, oltre a quelli leciti e afferenti a familiari, tenuti attraverso piattaforme che impediscono e rendono meno agevole la loro intercettazione, accompagnati dalla detenzione materiale coerente con il contenuto di file relativi a uno schema semplificato di ordigno esplosivo²⁴.

Allo stesso modo, per l'arruolamento passivo prevista dall'articolo 270-*quater* comma 2 c.p. non è necessaria la prova del “serio accordo” con la associazione, ma è sufficiente la prova della integrale disponibilità del neo-

²² Cass. pen., Sez. II, n. 22163 del 2019; Cass. pen., Sez. VI, n. 36528 del 2020.

²³ Cass. pen., Sez. I, n. 7898 del 2019.

²⁴ Cass. pen., Sez. V, n. 22066 del 2020; Cass. pen., Sez. I, n. 7898 del 2020.

terrorista al compimento di tutte le azioni necessarie al raggiungimento degli scopi eversivi propagandati dall'associazione di riferimento, che, laddove consti di un'organizzazione terroristica riconosciuta, caratterizzata da un nucleo organizzato e da diverse cellule delocalizzate (cfr. Al Qaeda IS, ISIS) tende naturalmente all'arruolamento di individui che condividano il progetto eversivo e si rendano disponibili alla consumazione di atti con finalità terroristica anche a progettazione individuale. Si tratta di atti non necessariamente progettati e delegati dagli organi dell'associazione centrale, ma spesso ideati e realizzati isolatamente dall'arruolato, che li percepisce come un necessario tributo alla causa, ancorché egli “non partecipi” all'associazione e “non sia dedito ad attività di addestramento” (elementi caratterizzanti rispettivamente le fattispecie degli artt. 270-bis c.p. e 270-quinquies c.p.)²⁵.

Anche il fenomeno del finanziamento risulta oggi caratterizzato da metodica “informatica” ed operato online tramite agenzie di *money transfer* illegali. La fattispecie qualificabile ai sensi del ex art. 132 del testo unico bancario (esercizio abusivo dell'attività bancaria), molto spesso va ad integrarsi con ulteriori fattispecie criminose, legate alla finalità della transazione, alla provenienza dei fondi e alla destinazione degli stessi, sì da configurare il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*quater*.1 c.p. ed, eventualmente, il riciclaggio o l'autoriciclaggio²⁶.

Un discorso a parte merita, tra le forme di terrorismo interno, quello di matrice anarchica, descritto quale “galassia costituita da tante costellazioni” e, proprio perché associazione a struttura variabile e debole (e globale al pari delle associazioni jihadiste), mai sopito. Nel corso degli anni, quindi, assumendo diverse connotazioni o denominazioni, ha condotto azioni delittuose contro i tradizionali obiettivi (forze di polizia, partiti politici, caserme, carceri, uffici postali, impianti elettrici, linee ferroviarie, sportelli bancari ATM, centri di prima accoglienza per gli immigrati) e non ha avuto alcuna battuta di arresto nemmeno dopo la celebrazione nel corso del 2019 del processo “Scripta Manent”, avente ad oggetto l'associazione eversiva denominata Federazione Anarchica Informale (FAI). Basti rilevare che sul finire del 2020, una serie di atti delittuosi riconducibili all'operatività di tale area,

²⁵ Cass. pen., Sez. II, n. 23168 del 2019.

²⁶ Cass. pen., Sez. II, n. 2034 del 2020.

hanno in più occasione impegnato gli Uffici di legittimità in pronunce cautelari, con riferimento alle fattispecie di cui agli artt. 270-*bis*, 302 e 414 c.p. e all'aggravante di cui all'art. 270-*bis*.1 c.p.²⁷.

Proprio per la fluidità del fenomeno, l'esame del compendio investigativo – che riveli azioni delittuose di un gruppo, stabilmente organizzato con scopo comune e ruoli ben definiti, il quale agisce nel perseguimento del programma, non individuale, elaborato e condiviso, che diffonde con opera di propaganda ed istigazione mediante pubblicistica di settore – ha determinato oscillazioni circa i criteri da adottarsi nel riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi delle fattispecie che l'ordinamento mette a disposizione, proprio per evitare di superare quel sottilissimo confine tra espressione ideologica, costituzionalmente tutelata, e azione eversiva.

Per la configurabilità dei delitti di cui agli artt. 302 e 414, comma 4, c.p., pur con le dovute differenziazioni tra le due fattispecie, la diffusione di pubblicistica ideologicamente orientata (periodici, volantini, comunicati...) va parametrata in relazione alla capacità di determinare un rischio effettivo di commissione di atti di terrorismo. Non basta, infatti, l'esternazione di un giudizio positivo su un episodio criminoso, per quanto odioso e riprovevole, ma occorre riscontrare se il comportamento dell'agente sia tale – per il suo contenuto intrinseco, per la condizione personale dell'autore e per le circostanze di fatto in cui si esplica – da determinare il rischio, non teorico ma effettivo, della commissione di tali atti²⁸. È necessario, di conseguenza, verificare se ad essere oggetto di istigazione siano reati determinati (anche se non necessariamente indicati con il loro *nomen iuris* nel momento dell'istigazione), sicché laddove gli scritti non contengano alcuna istigazione espressa alla consumazione di specifici reati e non vi è la menzione, nemmeno in via indiretta, dei delitti compresi nei capi I e II del titolo II del codice penale, ovvero le incitazioni siano vaghe o generiche, perché prive delle indicazioni delle azioni da porre in essere, rimettendo al lettore la selezione degli strumenti più adeguati (tra cui quelli legali del boicottaggio e della controinformazione), nessuna delle due fattispecie indicate è configurabile. L'evocazione ripetuta del conflitto e della conflittualità, infatti, non

²⁷ Cass. pen., Sez. I, n. 36816 del 2020 (concernente il centro sociale occupato Bencivenga di Roma); Cass. pen., Sez. I, n. 32566 del 2020.

²⁸ Cass. pen., Sez. II, n. 51942 del 2018.

integra l'indicazione di un determinato delitto, così come non lo integrano i richiami alla "solidarietà" e all'"attacco"; la "rete solidale e combattiva" non è affatto identificabile con un'associazione per delinquere finalizzata ad atti di terrorismo: l'espressione, paradossalmente, potrebbe essere utilizzata anche con riferimento ad iniziative del tutto legittime di tipo politico, esprimere solidarietà ed intento di mantenere fermi i propri convincimenti²⁹.

Il contesto di riferimento degli autori o dei divulgatori degli scritti, poi, è inidoneo a suggellare la capacità e idoneità del messaggio ad indurre taluno a commettere delitti, costituendo al più spia, quando inciti alla commissione di delitti di terrorismo, dell'aggravante di cui all'art. 414, comma 4, c.p.³⁰, se però proveniente da note e riconoscibili organizzazioni terroristiche, la valutazione di merito non potrà non tenere conto che il "marchio di origine" della propalazione costituisce un elemento fortemente indicativo della finalità di istigazione e della stessa capacità di persuasione del messaggio³¹.

Quanto alla caratterizzazione del "terrore", quale elemento costitutivo del reato associativo di cui all'art. 270-bis c.p. ed aggravante speciale ai sensi dell'art. 270-bis.1 c.p., secondo l'orientamento di legittimità l'indagine deve rivolgersi all'aspetto "dimensionale" dell'offesa potenzialmente creata dalla condotta, come si evince dall'art. 270-sexies c.p., che deve risultare "necessariamente macroscopica", cioè idonea a *"portare nella società un turbamento profondo e perdurante, tale che la collettività, nel suo complesso, senta menomata la propria aspettativa di vita in condizioni di libertà e sicurezza"*, a determinare una costrizione dei pubblici poteri che abbia ad oggetto una decisione di una pubblica autorità *"che incida significativamente su una scala sociale ed istituzionale corrispondente"*, e sia come tale idonea a *"creare il grave rischio di una grave lesione degli interessi in gioco (il sereno svolgimento della vita pubblica, il fisiologico esercizio del potere pubblico, la stabilità e l'esistenza stessa delle istituzioni di una società pluralistica e democratica)"* o, infine, mirare all'eversione dell'ordine democratico³².

Ne discende che il requisito "dimensionale" è carente, perché inidoneo a generare panico, terrore diffuso e senso di insicurezza alla collettività "nel

²⁹ Cass. pen., Sez. I, n. 36816 del 2020; Cass. pen., Sez. I, n. 32566 del 2020.

³⁰ Cass. pen., Sez. I, n. 32566 del 2020.

³¹ Cass. pen., Sez. V, n. 1970 del 2018 (in tema di jihadismo).

³² Corte cost., n. 191 del 2020.

suo complesso”, nel caso di manifestazioni anche plurime e non autorizzate innanzi alla carceri o ai tribunali, con imbrattamento e danneggiamento di edifici, episodi di resistenza a pubblico ufficiale o di incendio colposo; nell’ipotesi di uso per condurre le azioni violente di bastoni, aste, artifici pirotecnici od oggetti atti ad offendere, piuttosto che di armi da sparo o esplosivo e di contestuale possesso di maschere antigas, destinate alla protezione durante le manifestazioni di piazza. Analoga carenza sussiste nella costrizione operata nei confronti del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria per il trasferimento di un detenuto, perché essa non riguarda un livello sufficientemente alto da integrare la costrizione di pubblici a poteri, trattandosi di una articolazione della pubblica amministrazione, senza alcun coinvolgimento di organi di vertice e tantomeno costituzionali³³.

Molto di recente la Corte è intervenuta sul tema del movimento anarchico, costituito da singole cellule indipendenti, sebbene in contatto tra loro, al fine di individuarne le caratteristiche necessarie ai fini della qualificazione penale³⁴.

Quanto rappresentato non esclude che il fenomeno associativo investigato, ricorrendone gli elementi costitutivi, possa essere suscettibile di inquadramento in altra fattispecie: quella di cui all’articolo 270 c.p., laddove la natura della violenza sia generica e non qualificata, o, in definitiva, in quella di cui all’articolo 416 c.p., purché in presenza di un progetto delittuoso e della programmazione di una serie indeterminata di reati-fine.

Solo il puntuale rispetto dei parametri interpretativi già delineatisi già in fase investigativa – in quanto punto di equilibrio tra i principi di tassatività ed offensività che debbono connotare ogni fattispecie penale e la necessità prevenzione e repressione delle condotte di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico – può rendere più efficace lo sforzo adoperato nel condurre l’azione penale senza disperdere le già ristrette risorse a disposizione.

e) Problematiche sul contrasto al lavoro sfruttato. Le politiche migratorie

L’anno appena trascorso ha segnato un positivo cambio di passo in materia di contrasto al lavoro sfruttato.

³³ Cass. pen., Sez. I, n. 36816 del 2020.

³⁴ Cass. pen., Sez. I, n. 32566 del 2020.

In alcuni settori economici e in alcune aree del territorio nazionale, un gran numero di lavoratori vive ancora oggi in condizioni di lavoro irregolare, è oggetto di discriminazione, è vittima di economie criminali che non fanno distinzioni etniche o di cittadinanza: tale condizione riguarda sia i lavoratori non comunitari sia, con altrettanta durezza, i lavoratori italiani e europei.

Il tema della tutela e del rispetto dei diritti umani in campo migratorio e lavorativo si inserisce in questo contesto di disuguaglianze e di sopraffazione.

Con il decreto legge n. 130 del 2020 il legislatore ha recepito l'idea che la vulnerabilità degli immigrati e dei lavoratori sfruttati è direttamente legata alla precarietà della loro condizione giuridica e che, elevando la soglia dei diritti, si può incidere direttamente sul progresso sociale ed economico.

La giurisprudenza, in alcuni casi attraverso interpretazioni evolutive, ha espresso orientamenti che hanno anticipato le scelte legislative; in altri casi, ha consentito alle norme esistenti la loro massima espansione nella tutela dei diritti protetti.

Si deve alla giurisprudenza di merito il progressivo ampliamento della portata operativa della disciplina in materia di lavoro sfruttato. I giudici hanno riconosciuto le potenzialità della legge n. 199 del 2016, utilizzando la nuova formulazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'articolo 603-*bis* c.p. per colpire le più varie forme di sfruttamento. Con le loro pronunce, hanno riconosciuto i più ambiziosi obiettivi³⁵ di una normativa che, segnata al suo debutto dall'etichetta di "legge contro il caporalato", è stata per lunghi anni legata ai soli comportamenti interpositori e di grave sfruttamento diffusi nelle campagne del meridione.

Con un importante cambio di marcia, si è passati dal perseguire il solo c.d. caporalato nero, caratterizzato da forme di assoggettamento nelle quali il lavoratore subisce un trattamento para-schiavistico da parte di un intermediario/padrone spesso legato alla criminalità organizzata anche internazionale, a riconoscere l'esistenza del c.d. caporalato grigio o caporalato in-

³⁵ Cfr. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Relazione al disegno di legge "Norme in materia di contrasto al fenomeno del caporalato", relatore Sen. Stefano, in cui si evidenzia che l'obiettivo della legge è quello di arginare il fenomeno dell'intermediazione e dello sfruttamento attraverso un quadro normativo capace di estendersi oltre i due settori in cui è tradizionalmente confinato, agricoltura ed edilizia, e di contrastare la nuova minaccia rappresentata dal dumping sociale.

termedio, celato spesso dietro una parvenza di legalità e caratterizzato dall'approfittamento dello stato di bisogno.

Attraverso un percorso interpretativo lento ma inarrestabile, alla repressione del solo caporalato rurale, che trova il suo punto di più significativa espressione nell'intervento giudiziario contro le c.d. cooperative senza terra³⁶, si è affiancata la repressione dello sfruttamento in ambiti urbani.

Ci si riferisce alle recenti pronunce³⁷ che delineano la figura del c.d. “caporalato digitale”, legato alle forme di organizzazione della economia digitale (*gig economy*). Lo strumento utilizzato è costituito, come in ambito rurale, dalla creazione di cooperative fittizie con l'unica finalità di schermare l'azienda utilizzatrice della manodopera, di proteggerla da ogni responsabilità nei confronti dei lavoratori, soggetti ad un “regime di sopraffazione retributivo e trattamentale”³⁸.

Lo sfruttamento accertato non è meno intenso e diffuso di quello tradizionale e risulta ancora più subdolo perché celato da complessi paraventi legali.

L'evoluzione interpretativa dell'articolo 603-*bis* c.p., ha determinato altresì decisioni significative sul versante patrimoniale.

Le misure patrimoniali non ablatorie – create dal legislatore con l'obiettivo di decontaminare l'azienda dalle pratiche criminali, salvaguardandone la capacità e continuità produttiva – hanno permesso alla magistratura di effettuare interventi funzionali a ripristinare la legalità: i giudici, in presenza dei presupposti del reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p., hanno fatto ampio ricorso sia alla misura del controllo giudiziario dell'azienda ex art. 3, legge n. 199 del 2016 (se il reato è commesso all'interno dell'azienda), sia alla misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria, ex art. 34 del codice antimafia (ove l'azienda abbia agevolato soggetti indiziati di svolgere attività di intermediazione o sfruttamento del lavoro).

³⁶ Si tratta di organizzazioni di lavoratori che operano nel settore agricolo a cui viene appaltata una fase della raccolta o della lavorazione del prodotto e che figurano come datori di lavoro fittizi, trattandosi di fatto di meri intermediari che ricevono dall'impresa committente compensi forfettari. Tali compensi nei fatti altro non sono che il corrispettivo per le ore di lavoro svolte, così aggirando le norme poste a tutela del lavoro subordinato. I processi hanno mostrato che l'organizzazione societaria in forma di cooperativa è generalmente solo nominale, mentre nella realtà la loro articolazione interna è rigidamente gerarchica e la posizione di socio è puramente fittizia cfr. Agromafie e caporalato, terzo rapporto, a cura della FLAI-CGIL, pp. 132 e ss.

³⁷ Trib. Milano, Sez. mis. prev., decreto n. 9 del 2020, Uber Italy s.r.l..

³⁸ Trib. Milano, Sez. mis. prev., decreto n. 9 del 2020, cit..

Dall'analisi di circa duecentosessanta procedimenti penali in corso per intermediazione e sfruttamento nell'attività lavorativa³⁹, emerge come il controllo giudiziario di azienda sia strumento prevalentemente utilizzato per la bonifica di aziende agricole⁴⁰, laddove invece l'amministrazione giudiziaria caratterizza l'intervento in altri tipi di attività imprenditoriale⁴¹.

L'evoluzione della giurisprudenza di merito relativa all'applicabilità del reato di cui all'articolo 603-bis c.p. a settori non tradizionali di sfruttamento lavorativo, avvenuta in tempi relativamente recenti, non è ancora sfociata in decisioni del giudice di legittimità: la Corte di cassazione, nel 2020, è stata prevalentemente interessata da ricorsi in sede cautelare⁴², incentrati su questioni processuali. Le relative decisioni peraltro non sono state massimate.

Resta ancora da comprendere quali siano state le conseguenze della crisi pandemica sulle condotte di sfruttamento lavorativo: l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo attengono infatti a settori (agro-alimentare; logistica; economia digitale) che pur non avendo subito contrazioni produttive a causa del *lockdown*, possono indubbiamente aver registrato effetti derivanti dal controllo sociale diffuso.

Anche le politiche migratorie e le relative norme sull'ingresso nel territorio dello Stato hanno registrato rilevanti novità nell'anno appena trascorso. Il nuovo decreto immigrazione (decreto legge n. 130 del 2020) prevede infatti una serie di modifiche normative su tematiche sensibili.

Per quanto qui di rilievo, va osservato che la parziale riapertura dei flussi legali dei migranti economici è riuscita solo in parte a consentire l'incontro tra domanda, che resta relevantissima in alcuni settori economici, e l'offerta, che continua ad essere condizionata dalla diffusa irregolarità.

³⁹ Cfr. Tabella inchieste giudiziarie in materia di intermediazione e sfruttamento lavorativo, aggiornata al marzo 2020, Osservatorio sullo sfruttamento lavorativo, Adir UniFi-Altro diritto/FLAI-CGIL.

⁴⁰ Si segnala una recentissima decisione in cui il controllo giudiziario di azienda è stato applicato ad un cantiere navale (decreto del giudice per le indagini preliminari del Tribunale della Spezia del 2 novembre 2020).

⁴¹ Oltre al già citato decreto del Tribunale di Milano n. 9 del 2020, merita segnalazione l'ulteriore precedente costituito da Trib. Milano, Sez. mis. prev., decreto n. 59 del 2019, Ceva Logistics Italia s.r.l..

⁴² Nel 2020 sono stati trattati in Cassazione, Sezione IV penale, 24 procedimenti aventi ad oggetto misure cautelari personali e reali, emesse in relazione al reato di cui all'art. 603-bis c.p..

Delle 207.502 domande di assunzione presentate dai datori di lavoro, una netta prevalenza riguarda l'ambito del lavoro domestico e di assistenza alla persona (circa l'85% del totale delle domande trasmesse, pari a 176.848), rispetto alle domande per l'emersione del lavoro subordinato (il 15% del totale, pari a 30.694). Sono state poi solo 29.500 le istanze presentate dai datori di lavoro che hanno riguardato il settore dell'agricoltura⁴³.

È evidente che il permanere di una discrasia tra la potente domanda di lavoro e la flebile offerta legale, costituisce un fattore criminogeno. Sono gli stessi imprenditori.

f) La protezione delle vittime di violenza di genere e domestica (il c.d. codice rosso)

Il 2020 ha costituito un veritiero banco di prova per il sistema posto a protezione delle vittime di violenza domestica e di genere⁴⁴, il c.d. codice rosso, così come è venuto a delinarsi dopo l'entrata in vigore della legge n. 69 del 19 luglio 2019. La tutela della salute, minacciata dalla pandemia da Covid-19, ha avuto ricadute sulla tutela dei soggetti vulnerabili, esposti con il lockdown al rischio di esplosione delle tensioni endofamiliari.

Com'è noto, lo strumento normativo citato, mirato al contrasto efficace e celere di ogni delitto che sia manifestazione di violenza domestica e di genere, prevede una trattazione prioritaria dei procedimenti, sì da evitare che qualsiasi inerzia o ritardo, anche incolpevole, possa portare, in reati caratterizzati dalla reiterazione e, spesso, dall'ingravescenza delle condotte lesive, a conseguenze esiziali per le vittime. Ed è proprio l'immediatezza della risposta che, con l'incremento del fenomeno sommerso verificatosi nell'emergenza, è stata

⁴³ Come è emerso nell'ambito di una ricerca condotta dalla Fondazione di Coldiretti, Agromafie, e da ANCI – Città Insieme.

⁴⁴ Difendendola da “*tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata... anche ...all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima*”, come stabilito dall'art. 3 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, c.d. Convenzione di Istanbul dell'11 maggio 2011, ratificata in Italia con la legge n. 77 del 27 giugno 2013.

messa a repentaglio in ognuno dei segmenti della procedimentalizzazione ancora sperimentale.

I preoccupanti risultati statistici sono significativi, prima ancora che di un problema normativo e giudiziario, di una asperità culturale che, appalesando atteggiamenti discriminatori diffusi (prevalentemente di genere) e dinamiche relazionali viziate, rende impellente la concretizzazione degli obiettivi di prevenzione⁴⁵, di protezione delle vittime, di punizione dei colpevoli e di promozione della cultura non discriminatoria – anche tra i c.d. *sex offenders*⁴⁶, – che la riforma si propone.

In tal senso depongono i dati concernenti i casi di omicidio volontario che, diminuiti costantemente a partire dal 1991, anche con riferimento ai femminicidi ed alle violenze in ambito affettivo/familiare, tra il 2019 ed il 2020, pur confermando il *trend* in discesa per gli episodi non qualificati, rimangono stabili con riferimento alle vittime di sesso femminile e agli omicidi in ambito familiare/affettivo.

Ciò determina un significativo incremento percentuale degli omicidi contro le donne, rispetto al totale; essi sono ormai giunti al 42%.

Di non minore rilievo, con specifico riferimento agli omicidi di genere o in ambito affettivo/familiare, l'andamento dei dati nel corso del periodo di *lockdown*, che vede al principio una sensibile diminuzione del fenomeno (dopo l'allarmante mese di gennaio pre-chiusura) ed un successivo un incremento nel corso dei mesi maggio-giugno/luglio, in coincidenza con l'ultima parte del periodo di "chiusura" ed addirittura una impennata a seguito della "riapertura", che costituisce il picco annuo⁴⁷. La circostanza che i delitti risultino in gran parte connotati da futili motivi (40%)⁴⁸ consente,

⁴⁵ È importante a tale proposito richiamare l'ampio spazio che la riforma dedica alla formazione degli operatori di polizia, alla raccolta e lettura dei dati sugli interventi domiciliari, sulle precedenti denunce e sulle precedenti condanne, considerata l'elevatissima incidenza della recidiva.

⁴⁶ Con specifici corsi di recupero e di sostegno, previsti dalla legge, cui sono subordinati il beneficio della sospensione condizionale della pena e l'accesso a benefici penitenziari.

⁴⁷ Cfr. pubblicazione del Ministero dell'Interno cit., p. 35. Per i periodi di maggio, giugno e luglio 2020, gli omicidi commessi sono stati rispettivamente nn. 20, 32, 26; gli omicidi con vittime di sesso femminile nn. 10, 10, 14; in ambito familiare/affettivo nn. 13, 12, 16; in ambito familiare/affettivo con vittime di sesso femminile nn. 10, 9, 12; con vittime di sesso femminile commesso da partner/ex partner nn. 7, 6, 8.

⁴⁸ Cfr. Pubblicazione del Ministero dell'Interno cit., p. 36; Rapporto del Ministero della Giustizia cit., pp. 25 e ss..

infine, di correlare gli episodi allo stress determinato dalle limitazioni emergenziali.

La correttezza della direzione intrapresa dalla riforma è positivamente riscontrata dall'instaurazione, già nel primo anno di vigenza, di procedimenti per tutte e quattro le fattispecie di nuova formulazione.

Tra di esse, la più diffusa è la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (articolo 387-*bis* c.p.), cui si può riconoscere il pregio di prospettare a chi viene sottoposto a dette misure la gravità attribuita dall'ordinamento ad ogni eventuale violazione. Cionondimeno, la pena edittale prevista (reclusione da 6 mesi a 3 anni), non consentendo l'applicazione di misure cautelari o precautelari, non pone la fattispecie in linea con lo spirito della normativa, caratterizzata dall'immediatezza della tutela per la vittima, che si risolve – ora come in precedenza – in un aggravamento della misura cautelare violata.

Numerose sono le iscrizioni per il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, meglio noto come *revenge porn* (articolo 612-*ter* c.p.), che realizza pienamente la necessità di tutela penale avanzata della vittima, la quale in precedenza, con esiti non sempre soddisfacenti, poteva agire esclusivamente per ottenere la rimozione delle immagini o un risarcimento per danni. La nuova fattispecie interviene opportunamente⁴⁹ su di un fenomeno in via di espansione, che trova nell'uso dei *social media* e delle *chat* una eccezionale cassa di risonanza, così rappresentando la più facile opera di screditamento sociale nelle crisi relazionali anche tra i più giovani, nativi informatici ed avvezzi al loro uso.

La previsione di una autonoma fattispecie di reato per le lesioni da cui deriva la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (articolo 583-*quinqüies* c.p.) recepisce la necessità di porre il *focus* su di un fenomeno che di recente ha caratterizzato situazioni di elevata conflittuali in ambito familiare o di coppia. La casistica che si è registrata nel corso

⁴⁹ La pena edittale è fissata nella reclusione da 1 a 6 anni, consente l'arresto facoltativo in flagranza e le misure coercitive; è inserito nella previsione di cui all'art. 275, comma 2-*bis*, c.p.p.; è previsto un più ampio termine per la presentazione della querela e le fattispecie aggravate sono procedibili d'ufficio.

dell'anno⁵⁰ mostra tuttavia che, allo stato, la fattispecie ha trovato applicazione in casi estranei al rapporto uomo/donna, probabilmente a causa della contestuale abrogazione della omologa aggravante per il reato di lesioni e della modalità dell'azione, tipica di contesti criminali di diversa natura.

Il reato di costrizione o induzione al matrimonio (558-bis c.p.), la cui previsione è stata necessitata dall'articolo 37 della Convenzione di Istanbul del 2011, è attualmente di limitatissima emergenza sull'intero territorio, ma solo apparentemente anacronistico. Tale fattispecie incriminatrice va invero favorevolmente accolta, in prospettiva futura, forse e soprattutto per la sua dimensione ultranazionale, poiché punisce anche i fatti commessi all'estero che vedono come attori cittadini italiani e stranieri residenti in Italia. Se è vero che le circostanze aggravanti speciali previste riguardano esclusivamente vittime minori di età, la probabile applicazione ad un'altra categoria di vittime vulnerabili, quella degli anziani, consente di ipotizzare, in futuro, una specifica aggravante che ne rinforzi la tutela, attualmente lasciata alle aggravanti comuni di cui agli articoli 61 n. 5 e 11-sexies c.p.⁵¹, bilanciabili con le attenuanti.

Per le fattispecie incriminatrici a tutela "rafforzata" già codificate⁵² – per le quali il legislatore del 2019 è intervenuto esclusivamente innalzando le pene edittali o introducendo aggravanti speciali – nell'anno in esame si è assistito ad un affinamento della sensibilità giudiziaria per le condizioni della vittima vulnerabile, candidata nella patologia dei rapporti a subire un crescendo di violenza.

Così la giurisprudenza ha significativamente riconosciuto – aderendo interamente alla prospettazione di diritto formulata da questo ufficio di Procura – l'*abuso di autorità* nello stato di *preminenza, anche di fatto e di natura privata, strumentalizzato dall'agente*⁵³; ha prospettato diverse declinazioni

⁵⁰ Cfr. Ministero dell'Interno, pubblicazione cit., pp. 16 e ss..

⁵¹ Art. 61, n. 5, c.p. "*l'averne profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa*"; art. 61 n. 11-sexies c.p. "*l'averne, nei delitti non colposi, commesso il fatto in danno di persone ricoverate presso strutture sanitarie o presso strutture sociosanitarie residenziali o semiresidenziali, pubbliche o private, ovvero presso strutture socio-educative*".

⁵² Art. 572 c.p., art. 609-bis, ter, quater, septies, octies c.p., art. 612-bis c.p.. Per i dati statistici cfr. Rapporto del Ministero della Giustizia cit., pp. 28 e ss..

⁵³ Cass. S.U., n. 27326 del 2020 "*In tema di violenza sessuale, l'abuso di autorità che costituisce, unitamente alla violenza o alla minaccia, una delle modalità di consumazione del*

“ambientali” dello *stalking*, ed, escludendo una “zona franca” in ambito lavorativo vocato al solo *mobbing*, ha delineato lo *stalking occupazionale*, al pari dello *stalking condominiale* o *giudiziario*⁵⁴. Anche in questi casi, le soluzioni alle *quaestiones iuris* hanno recepito le conclusioni avanzate da questo Ufficio.

Quanto al dato statistico⁵⁵, nel periodo di massima emergenza Covid-19 si è assistito ad un decremento dell’iscrizione di nuovi procedimenti concernenti la violenza di genere presso la maggior parte delle Procure della Repubblica o di costanza del dato presso altre⁵⁶, che tuttavia non può essere letto nel senso di una diminuzione generalizzata dei casi, ma solo come sommersione del fenomeno, difficilmente controllabile perché maturato nella cerchia intrafamiliare. È vero infatti che, dal mese di maggio, ovvero verso la fine delle limitazioni, vi è stato un incremento delle iscrizioni, esploso poi nei mesi estivi. Molteplici sono i fattori cui è ascrivibile tale andamento: il sensibile aumento di casi di violenza domestica legati alla crescente insostenibilità per la protrazione della convivenza forzata; la maggiore difficoltà di accesso agli uffici preposti al sostegno delle vittime⁵⁷; la sospensione dei

reato previsto dall’art. 609-bis c.p., presuppone una posizione di preminenza, anche di fatto e di natura privata, che l’agente strumentalizza per costringere il soggetto passivo a compiere o a subire atti sessuali”.

⁵⁴ Cass. pen., n. 31273 del 2020, non massimata. In motivazione: “Il *mobbing* può definirsi in termini di ‘mirata reiterazione di plurimi atteggiamenti, convergenti, nell’esprimere ostilità verso la vittima e preordinati a mortificare e a isolare il dipendente nell’ambiente di lavoro’ ... e non esclude – ma, anzi, conferma – la riconducibilità dei fatti vessatori alla norma incriminatrice di cui all’art. 612-bis c.p., ove ricorrano gli elementi costitutivi di siffatta fattispecie e, in particolar, la causazione di uno degli eventi ivi declinati... il contesto entro il quale si situa la condotta persecutoria è del tutto irrilevante, quando la stessa abbia determinato un *vulnus* alla libera autodeterminazione della persona offesa, determinando uno degli eventi previsti dall’art. 612 bis c.p. Ed assume un mero contenuto descrittivo, che peraltro registra ma non limita la varietà degli ambiti fenomenologici, il riferimento a diverse declinazioni del reato, correlate a specifiche ‘ambientazioni’ (c.d. *stalking condominiale*, *giudiziario*).”

⁵⁵ Cfr. Ministero della Giustizia, “Il Rapporto: un anno di ‘Codice Rosso’ (novembre 2020)”, dal sito Ufficiale del Ministero; con nota di Emma Rizzato e Margherita Cardona Albini, magistrato addetto al Gabinetto del Ministro, in *Questione Giustizia*, 2 dicembre 2020, pp. 38-39.

⁵⁶ Procura della Repubblica di Roma.

⁵⁷ Consiglio superiore della magistratura, delibera plenaria in data 4 giugno 2020, *Esiti del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull’applicazione delle “Linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica” negli uffici di merito nel periodo d’emergenza sanitaria*.

termini per la proposizione della querela disposti per legge, che ha consentito la sua posticipazione.

Dopo una avvertibile diminuzione iniziale, si è poi registrato, nel periodo di restrizione, un aumento di notizie di reato per il delitto di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.)⁵⁸, come anche delle lesioni personali (articolo 582 c.p.), catalogabile come reato “spia”⁵⁹ della violenza domestica. Coerentemente, in alcuni uffici si è registrata una diminuzione del reato di atti persecutori (art. 612-bis c.p.)⁶⁰ e di violenza sessuale (art. 609-bis c.p.), probabilmente correlati alle limitazioni di movimento ed al confinamento dettati dall'emergenza.

Il punto nodale della riforma introdotta dal “codice rosso” messo a più dura prova nel periodo di emergenza stretta da Covid-19 è quello procedimentale.

Il legislatore ha scelto di avvalersi, legalizzandole, di alcune buone prassi, già adottate negli uffici giudiziari più organizzati per la gestione delle aree “fasce deboli”, implementandole nell'ottica della sempre maggior tutela della vittima, così predisponendo un percorso stringente innanzitutto per le Procure della Repubblica e gli uffici di polizia giudiziaria. L'anno in esame ha visto, infatti, tutte le Procure della Repubblica impegnate in un'opera di riorganizzazione interna, di omogeneizzazione delle prassi degli uffici di polizia giudiziaria mediante direttive mirate e di raccordo con gli altri uffici giudiziari (tribunali e procure per i minorenni, tribunali civili, uffici di sorveglianza⁶¹), l'Avvocatura e tutti gli enti impegnati nella catena di protezione delle vittime vulnerabili (ASL, servizi sociali, centri antiviolenza, prefetture ecc.) con la redazione di Protocolli⁶².

⁵⁸ Procura della Repubblica di Bologna e Genova.

⁵⁹ Procura della Repubblica di Roma.

⁶⁰ Procura della Repubblica di Trieste e Genova.

⁶¹ Il coinvolgimento dell'Ufficio di sorveglianza, dell'Ufficio di esecuzione e della polizia giudiziaria è di particolare importanza per le comunicazioni, alla persona offesa ed al suo difensore, ex art. 90-ter, comma 1-bis, c.p.p., dei casi di scarcerazione, cessazione delle misure cautelari o di sicurezza o evasione.

⁶² Alcuni dei modelli organizzativi o *best practices* riguardano: l'istituzione di gruppi specializzati nella materia; la predisposizione di turni arrestati ed atti urgenti/iscrizione; la priorità nell'iscrizione delle predette notizie di reato e la consegna al magistrato assegnatario; l'utilizzazione di protocolli di primo intervento e di indagine rivolti alle forze di polizia, con la previsione di una casistica di modalità operative, per fornire alla procura della Repubblica una notizia di reato quanto più completa e sottrarre la vittima alla violenza con l'adozione di idonee misure; l'adozione di linee guida e questionari per l'ascolto della persona offesa; la

predisposizione di una delega alla polizia giudiziaria a contenuto particolarmente specifico; la

Il dato principale è costituito dalla “gestione del tempo”, in primo luogo per la comunicazione della notizia di reato (immediata ed anche orale, art. 347, comma 3, c.p.p.) e principalmente, per la sua delicatezza, l’escussione della vittima (entro 3 giorni dall’iscrizione della notizia di reato, ai sensi dell’articolo 362, comma 1-ter, c.p.p.)⁶³, il cui rispetto da parte delle diverse Procure della Repubblica è stato attuato con diverse modalità operative, che si sono dovute subito ricalibrare a causa dello stato di emergenza sanitaria⁶⁴.

Diverse sono state le prassi adottate, tutte tese ad evitare la serializzazione dell’intervento, ad esaltare la specificità del caso ed impedire che l’eccessiva pressione dell’urgenza si traducesse nella negazione dell’urgenza stessa. Generalmente sentita è, comunque, la necessità che la vittima sia ascoltata direttamente il pubblico ministero e che ogni differimento sia giustificato da specifiche circostanze, come ad esempio la particolare vulnerabilità della vittima minore, che alcuni capi degli uffici hanno disposto di trasfondere in un prov-

predisposizione di domande tipo da porre alla persona offesa per categorie di reati; la creazione all’interno degli uffici di spazi dedicati all’accoglienza ed all’ascolto delle vittime; l’approccio integrato tra i soggetti istituzionalmente deputati alla cura ed alla tutela delle vittime di tale tipologia di reati ovvero tra procura, tribunali, centri antiviolenza, consigli dell’ordine degli avvocati, associazioni del settore; la promozione e svolgimento di attività formative specifiche, rivolte sia al personale di magistratura sia alle forze di polizia; la procedura di comunicazione della avvenuta scarcerazione dell’autore del reato alla vittima; l’attenzione (anche sotto il profilo grafico) alla sezione riguardante la violenza di genere, attraverso la strutturazione di apposite sezioni dedicate e ben caratterizzate visibili dalla stessa *home page* dei siti; all’interno delle sezioni dedicate sono indicate anche orari e luoghi ove si trovano eventuali sportelli di ascolto attivati di concerto con gli uffici. Cfr. anche risultato del questionario sottoposto agli uffici requirenti, compendiato nel rapporto del Ministero della Giustizia, cit., p. 30.

⁶³ Contro il rischio di vittimizzazione secondaria, ovvero “*la sottoposizione della vittima di un reato non solo alle conseguenze direttamente connesse allo stesso e dipendenti da elementi intrinseci della fattispecie criminosa (la cosiddetta vittimizzazione primaria), bensì anche alle conseguenze indirettamente collegate al reato e discendenti dall’impatto della vittima con le istituzioni di supporto e, più specificamente, con l’apparato giudiziario. Un tipico esempio di vittimizzazione secondaria è rappresentato dalla sottoposizione della vittima a plurime narrazioni del fatto denunciato, su richiesta del personale sanitario, delle forze dell’ordine, dei servizi di assistenza, dell’autorità giudiziaria... Il fattore tempo e l’eccessiva durata dei procedimenti possono costituire essi stessi fattori di vittimizzazione secondaria, sia per la tutela materiale della vittima, che per il senso di abbandono e frustrazione che sono suscettibili di ingenerare nella persona offesa.*” Cfr. il Rapporto del Ministero della Giustizia, cit., pp. 15 e ss..

⁶⁴ In particolare si sono acquisiti a campione, a seguito di interlocuzione diretta, documenti ed informazioni dalle Procure della Repubblica presso i Tribunali di Bologna, Cagliari, Foggia, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Tivoli e Torino.

vedimento motivato⁶⁵. Anche il ripercorrere il trauma a distanza di pochi giorni, infatti, potrebbe costituire un rischio di vittimizzazione secondaria, che la riforma intende scongiurare, come l'eccessiva dilazione e la ripetizione dell'escussione⁶⁶.

Nei casi in cui si è optato per la delega dell'escussione della vittima alla polizia giudiziaria, ex art. 370 c.p.p., vi è stata la predisposizione di *format* predefiniti di domande⁶⁷ o di atti i delega particolarmente dettagliati, i cui esiti possano essere idonei ad indirizzare il pubblico ministero nella valutazione della fondatezza della notizia di reato⁶⁸.

In particolare, da parte degli Uffici più sensibili, si è ritenuto importante l'immediata interlocuzione anche orale con la polizia giudiziaria, già sensibilizzata mediante direttive, sì da comprendere la reale portata dell'episodio denunciato ed indirizzare, anche mediante la predisposizione di uno specifico turno 'atti urgenti', l'iscrizione della notizia di reato nel corretto registro e con la corretta qualificazione giuridica. Si è compreso che un approssimativo indirizzo del procedimento avrebbe portato ad una proliferazione di procedimenti per reati sensibili, con la conseguente necessità di delega indifferenziata alla polizia giudiziaria di prossimità, a volte non ancora abbastanza preparata⁶⁹.

Solo un'attenta selezione, infatti, può consentire all'ufficio del pubblico ministero di dedicarsi all'escussione delle vittime nei casi che necessitano di intervento immediato e di adozione di misure cautelari⁷⁰.

Nel periodo emergenziale, il Legislatore, nel bilanciamento dei diritti fondamentali, si è fatto portatore delle garanzie della persona offesa, escludendo

⁶⁵ Alcuni uffici, es. Procure della Repubblica presso i Tribunali di Varese, Enna, Vercelli, Oristano, per la deroga al termine dei tre giorni hanno individuato una casistica dettagliata, richiedendo al pubblico ministero di trasfondere la sua valutazione in un provvedimento scritto da inserire agli atti.

⁶⁶ La modifica dell'art. 190-bis comma 1-bis c.p.p., con innalzamento da 16 a 18 anni della soglia di età prevista per la non ripetibilità, salvo casi particolari, dell'esame di chi abbia già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate, ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma dell'articolo 238.

⁶⁷ Procure della Repubblica presso i Tribunali di Tivoli e Chieti.

⁶⁸ Procure della Repubblica presso i Tribunali di Chieti, Varese, Mantova e Oristano.

⁶⁹ L'art. 5 della legge n. 69 del 2019 prevede l'attivazione di corsi di formazione per il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia Penitenziaria.

⁷⁰ La Procura della Repubblica di Palermo, ad esempio, ha selezionato una specifica fattispecie per la quale l'escussione della vittima viene di regola delegata alla polizia giudiziaria.

dalla sospensione i procedimenti più delicati ed urgenti⁷¹ di convalida dell'arresto o del fermo e "dell'ordine di allontanamento immediato dalla casa familiare"⁷², e l'espletamento degli incidenti probatori; prevedendo la possibilità di celebrazione delle udienze nei confronti di persone sottoposte a misure cautelari o di sicurezza, o di prevenzione, anche da remoto; disponendo, la sospensione del termine per proporre querela⁷³. La risposta positiva è giunta da tutti gli attori coinvolti, tra i quali in primo luogo gli apicali degli uffici giudiziari – cui il decreto legge n. 18 del 2020 ha attribuito scelte organizzative –, pur nelle immaginabili difficoltà, con la sperimentazione di innovative modalità operative, in sinergia con tutti i collaboratori ed il supporto della struttura informatica di ogni ufficio, come è facilmente verificabile dai dati di iscrizione e definizione dei procedimenti, dalle misure cautelare adottate⁷⁴.

In tale ottica, la maggior parte delle Procure della Repubblica ha ritenuto che la sospensione dei termini non riguardasse i tre giorni previsti dall'art. 362, comma 1-ter, c.p.p., per l'escussione della vittima ed alcune hanno predisposto l'audizione da remoto: quelle che lo hanno ritenuto sospeso, hanno comunque proceduto alle escussioni urgenti⁷⁵ e, inoltre, alcuni tribunali ed uffici del giudice per le indagini preliminari che hanno svolto regolarmente le udienze relative a violenze familiari⁷⁶. Infine la necessaria cautela che ha raccomandato la limitazione di nuovi accessi in ambito penitenziario, ha raccomandato, nel consentito rispetto del distanziamento, l'esecuzione delle pene detentive o delle misure coercitive per i reati di violenza o di genere per l'esigenza di tutelare nel miglior modo possibile la vittima⁷⁷.

La pronta adozione di nuove prassi virtuose sperimentate nei mesi dell'emergenza sanitaria fanno, quindi, ben sperare che, una volta superata

⁷¹ Nel settore civile, i ricorsi aventi ad oggetto gli ordini di protezione contro gli abusi familiari e tutti i procedimenti minorili.

⁷² Art. 83 del decreto legge n. 18 del 2020 e ss. mm..

⁷³ Art. 221 del decreto legge n. 34 del 2020: dal 9 marzo all'11 maggio 2020.

⁷⁴ Ministero della Giustizia, Rapporto cit., pp. 25-29.

⁷⁵ Consiglio superiore della magistratura, delibera plenaria in data 4 giugno 2020, cit..

⁷⁶ Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Messina, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma e il medesimo Tribunale, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bologna, come risulta dal questionario somministrato dal ministero della giustizia, cfr. Rapporto cit., p. 37.

⁷⁷ Cfr. Nota della Procura generale presso la Corte di cassazione, in data 1 aprile 2020.

l'emergenza, il sistema introdotto con il "codice rosso" entri a pieno regime, realizzandone le finalità.

Ciò può dirsi in coerenza con i diversi consessi, che con diverse prospettive, hanno già effettuato il primo bilancio, al compimento di un anno del "codice rosso", in un'ottica di special prevenzione⁷⁸ ovvero di organizzazione degli uffici giudiziari con l'individuazione e l'adozione di *best practises*⁷⁹, infine di efficienza ed effettività del servizio giustizia⁸⁰, nella prospettiva di meglio calibrare la reazione alle sollecitazioni dell'Europa⁸¹, che si ispira alle più avanzate frontiere di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e delle vittime vulnerabili ed eleva gli standard del diritto interno.

g) I reati informatici

Nel periodo in osservazione, le informazioni ed i dati trasmessi dalle Procure della Repubblica hanno fatto registrare un incremento tendenziale dei reati informatici, anche per i mutamenti sociali ed organizzativi determinati, durante l'emergenza pandemica, dal forzoso trattenimento dei cittadini all'interno del domicilio fisico, che ha intensificato l'utilizzo delle risorse informatiche e telematiche come strumento di lavoro, di intrattenimento, di perfezionamento delle relazioni commerciali e di comunicazione tra gli utenti.

Le tradizionali modalità di commissione dei reati, tipicamente quelli contro il patrimonio, portati ad esecuzione con contatti personali tra le parti e con dinamiche relazionali caratterizzate da incontri fisici tra le persone, sono state sostituite da rapporti virtuali tra gli utenti, dalla moltiplicazione dell'uso delle piattaforme comunicative, dall'incremento dell'utilizzo dei *social-network* e

⁷⁸ Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, "Un anno di Codice Rosso, Reati spia e femminicidi", 25 novembre 2020, giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne.

⁷⁹ Ministero della Giustizia, "Il Rapporto: un anno di 'Codice Rosso' (novembre 2020)", cit..

⁸⁰ Consiglio superiore della magistratura, delibera plenaria in data 4 giugno 2020, *Esiti del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull'applicazione delle "Linee guida in tema di trattazione di procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica" negli uffici di merito nel periodo d'emergenza sanitaria*.

⁸¹ Cedaw (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne adottata dall'assemblea delle N.U. con Risoluzione n. 34/180 del 18 dicembre 1979), Convenzione di Istanbul del 2011, direttiva UE 2012/29.

dal perfezionamento di insidiose tecniche volte all'appropriazione, alla sostituzione o alla falsificazione degli altrui dati personali (come *password*, codici di accesso e informazioni confidenziali o riservate).

L'assenza fisica degli individui nei luoghi tradizionali di aggregazione tra le persone (come piazze, strade, centri commerciali) ha fatto registrare una marcata presenza dei criminali informatici nella rete o nel *deep web*, i quali, utilizzando tecniche di captazione sempre più sofisticate e pericolose, sfruttando le loro approfondite conoscenze tecniche, cercano di appropriarsi del patrimonio informativo degli utenti.

Il bene giuridico informatico può essere con facilità duplicato o ceduto in uso, ma può anche essere indebitamente sottratto, danneggiato o manomesso e, pertanto, deve essere protetto non solo con adeguate misure organizzative, ma soprattutto con mirati accorgimenti di carattere tecnico.

Per garantire il corretto trattamento dei dati è necessario adottare mirate precauzioni, perché le trasmissioni a distanza su reti telematiche possono essere illecitamente captate da terzi con abusiva lettura o presa di conoscenza delle informazioni.

Il ricorso al “processo telematico”, il trattamento automatizzato dei dati e l'organizzazione dei moduli di lavoro a distanza, anche con l'utilizzo della videoconferenza per lo svolgimento degli atti di indagine e per la trattazione delle udienze da remoto (previsti dall'articolo 83 del decreto legge n. 18 del 2020 e dall'articolo 23 del decreto legge n. 137 del 2020 e ss. mm.), hanno posto all'attenzione del giurista innovative problematiche di riservatezza delle telecomunicazioni e di segretezza dei dati processuali e dello svolgimento delle udienze e delle camere di consiglio.

Le modalità di celebrazione dell'udienza senza la presenza fisica del pubblico ministero, dei difensori e delle parti, prevista dalla normativa emergenziale, ovvero la trattazione scritta con scambio telematico di note o atti delle parti, con la possibilità di svolgere la camera di consiglio senza la contestuale presenza fisica di tutti i magistrati presso l'ufficio giudiziario, ha imposto un ripensamento del processo, dell'udienza e della camera di consiglio tradizionalmente intesi.

L'utilizzo di piattaforme di comunicazione “non proprietarie” del Ministero della Giustizia o, comunque, sotto il suo diretto controllo, può elevare il rischio di un abusivo trasferimento o il trattamento non autorizzato di dati ri-

servati e la possibilità di conservazione all'esterno di dati tecnici di sessione, quali l'orario di inizio e fine della connessione, l'identificativo dell'utente, la durata del collegamento, il sistema operativo del dispositivo utilizzato e l'indirizzo IP, in tal modo aprendo scenari inediti che impongono di elevare la formazione del personale e rafforzare le esigenze di riservatezza dei dati personali riguardanti i soggetti coinvolti.

Ai fini della tutela della riservatezza, l'attivazione di collegamenti presso l'abitazione o gli studi professionali delle parti mediante impostazioni di *privacy* non corrette, l'impiego di *software* o di dispositivi non aggiornati, il ricorso a protocolli di rete non garantiti, suggeriscono l'adozione di linee guida o regole tecniche maggiormente dettagliate, che l'urgenza e la necessità di garantire la continuità dei servizi non ha consentito di approfondire in modo adeguato.

Ovviamente l'incremento della sicurezza informatica non è privo di conseguenze e di intrinseche contraddizioni, perché se essa pone i dati e le informazioni personali maggiormente sensibili al riparo dalle altrui indiscrezioni o da violazioni della *privacy*, l'adozione o la diffusione di accorgimenti e di protocolli più sicuri potrebbe, per converso, ostacolare le indagini nei confronti della criminalità organizzata per la maggiore resistenza dei dispositivi informatici alle intercettazioni e alla captazione dei dati.

La complessità del cambiamento e la rapidità di risposta ha impedito di coordinare le norme relative al periodo emergenziale con l'assetto legislativo preesistente e, in particolare, con le regole di utilizzo della posta elettronica certificata nel procedimento penale, come recentemente stabilito dalla Suprema Corte, posto che l'art. 24, comma 4, del decreto legge n. 137 del 2020 (in attesa di conversione), può trovare applicazione esclusivamente in relazione agli atti di parte per i quali il codice di procedura penale non disponga specifiche forme e modalità di presentazione, stante la sua natura non derogatoria rispetto alle previsioni sia del codice di procedura penale, sia del decreto legge n. 193 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 24 del 2010, e sia anche del regolamento delegato adottato con decreto del Ministro della Giustizia n. 44 del 2011, concernente le regole tecniche per il processo civile e penale telematici⁸².

⁸² Cass. pen., Sez. I, n. 32566 del 2020.

La tecnologia non è più solo uno strumento a disposizione dell'uomo, ma è diventata l'ambiente che lo circonda, che ha generato una dimensione nella quale le esigenze dell'utente appaiono subordinate alle regole di funzionamento degli strumenti elettronici di lavoro e di comunicazione, che rendono sempre più necessaria la neutralizzazione dei fattori di rischio informatico e l'incremento della tutela del domicilio informatico.

Le attività, le conoscenze e le decisioni dell'individuo dipendono sempre più dalla tecnologia informatica e dai processi di trattamento automatizzato delle informazioni, che creano uno spazio virtuale caratterizzato dalle interazioni che vengono a stabilirsi tra le macchine e gli utenti.

Le esigenze di tutela degli utenti sono principalmente presidiate dal divieto di intrusione all'interno del domicilio informatico, dalle norme in materia di *privacy* e dalle disposizioni sull'identità digitale, nonché dal divieto di sostituzione di persona, che assume penale rilevanza anche nel caso di abusiva creazione o utilizzazione di un "profilo" su *social network* servendosi abusivamente dell'immagine di un diverso soggetto inconsapevole⁸³, o nel caso di inserimento nel sistema operativo di un servizio di *home banking* dei codici personali identificativi di altra persona⁸⁴.

Se fino ad ora il diritto si è occupato di beni corporali di cui era circondato il mondo reale, attualmente è in atto un vero e proprio "processo di dematerializzazione" per la progressiva espansione della rilevanza dei programmi per elaboratore, dei circuiti elettronici, dei semiconduttori, dei dati, delle informazioni, delle radiofrequenze, dei nomi di dominio e dei protocolli di trasmissione.

L'accorciamento della distanza tra mondo reale e virtuale si coglie anche nel diritto vivente e nella riflessione giurisprudenziale della Suprema Corte, che ha rivisitato ed attualizzato (in senso penalistico) il concetto di materialità, a seguito dell'equiparazione alle cose mobili dei beni immateriali e dei dati informatici.

È stato affermato, infatti, che i "dati informatici", per fisicità strutturale, possibilità di misurarne le dimensioni e trasferibilità da un luogo all'altro, sono qualificabili come cose mobili ai sensi della legge penale⁸⁵, con conse-

⁸³ Cass. pen., Sez. V, n. 22049 del 2020.

⁸⁴ Cass. pen., Sez. II, n. 23760 del 2020.

⁸⁵ Cass. pen., Sez. II, n. 11959 del 2019.

guente possibilità di qualificare la loro appropriazione o sottrazione come reato contro il patrimonio.

Il corollario di questa importante decisione è che deve considerarsi bene materiale non più soltanto ciò che può essere direttamente percepito attraverso gli organi sensoriali, ma anche ciò che è allocato in una dimensione immateriale e che per veicolare all'esterno il pensiero umano o informazioni giuridicamente rilevanti necessita di strumenti o dispositivi tecnologici in grado di farne comprendere il contenuto.

Infine, le modalità di commissione dei reati nella rete, anche in forma associata, ha provocato l'adattamento del tradizionale modello di partecipazione punibile, anche se non connotata da fisicità di contatti tra i partecipanti, perché *“la esplicita manifestazione di una volontà associativa (nella specie, finalizzata alla realizzazione di plurime condotte di frode informatica) non è necessaria per la costituzione del sodalizio, potendo la consapevolezza dell'associato essere provata attraverso comportamenti significativi che si concretino in una attiva e stabile partecipazione”*⁸⁶.

h) Emergenza pandemica ed esecuzione penale

L'esecuzione penale ha tuttavia rappresentato, nell'anno trascorso, il distretto penalistico di maggiore delicatezza ed importanza: e, pertanto, su di esso la Procura generale ha inteso profondere attenzione massima e notevole impegno di coordinamento. La pandemia, quale piaga sociale, ha infatti rivelato, in tutta la drammaticità, altre piaghe mai guarite ed altre emergenze mai davvero superate: in primo luogo, quella delle carceri italiane.

Come noto le comunità chiuse sono un contesto in cui il diffondersi di infezioni può avvenire in modo particolarmente rapido; quelle più numerose nel nostro Paese sono costituite dagli istituti penitenziari i quali hanno, oltre a quella dell'affollamento, tre ulteriori caratteristiche che li rendono particolarmente meritevoli di specifica, massima attenzione. La prima è di essere comunque necessariamente aperti ad una significativa comunità esterna, potenziale veicolo di introduzione del Covid-19; la seconda consiste nel fatto di essere almeno in parte composte da persone in condizioni di salute

⁸⁶ Cass. pen., Sez. II, n. 28868 del 2020.

tutt'altro che ottimali; la terza, infine, è nella tendenziale dipendenza da strutture sanitarie esterne, le quali, a maggior ragione in periodo di pandemia, possono risultare sovraccariche e così non in grado di fornire assistenza con la necessaria tempestività ai ristretti che, data la loro condizione, non possono provvedere altrimenti.

Da qui la necessità, al momento del diffondersi dell'infezione da coronavirus, di ridurre l'affollamento degli istituti penitenziari, al fine di contenere il rischio di diffusione del contagio, facilitare le azioni di *screening*, consentire la allocazione separata dei colpiti dall'infezione e l'accesso alle terapie.

A febbraio 2020⁸⁷, nelle carceri italiani erano presenti circa diecimila persone in più rispetto alla capienza prevista.

A marzo 2020, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa ha pubblicato i *“Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del coronavirus (Covid-19)”* in cui è stabilito che *“(...) Poiché lo stretto contatto personale contribuisce alla diffusione del virus, le autorità devono concentrare i propri sforzi sul ricorso a misure alternative alla privazione della libertà personale. Tale approccio assume una natura imperativa in particolare in situazioni di sovrappollamento carcerario. Inoltre, le autorità competenti dovrebbero esercitare un ricorso maggiore a misure non detentive quali le misure alternative alla custodia cautelare, la commutazione della pena (...)”*.

Devono anche ricordarsi le Linee di indirizzo gestione Covid-19 all'interno degli istituti penitenziari italiani, elaborate dal Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, che tra l'altro prevedono *“Favorire e promuovere, in tempi brevi, per quanto di propria competenza, le istanze di misure alternative o di sostituzione delle misure cautelari. I servizi sanitari segnaleranno all'Autorità Giudiziaria e alle direzioni degli Istituti Penitenziari le persone detenute che per età e/o patologie possono presentare un rischio per lo sviluppo di complicanze da Covid-19 (...)”*.

Il tema allora è quello della analisi dei provvedimenti che sono stati assunti per contenere e ridurre il tasso di affollamento e dei loro effetti.

Il primo punto da affrontare riguarda i nuovi ingressi dalla libertà.

⁸⁷ Media mensile 61.004.

Quello dei “nuovi giunti” è aspetto di prioritaria importanza, non solo, come intuibile, per non aumentare il numero delle presenze, ma anche perché la persona proveniente dall'esterno, in quanto potenzialmente veicolo di contagio, prima di essere inserita in collettività deve essere sottoposta a “quarantena” in condizioni di separazione, con quello che ne consegue in termini di necessità di individuazione di sempre maggiori spazi *ad hoc*, che sovente devono essere sottratti alla ordinaria destinazione comunitaria.

Alla temporanea necessità di ridurre al minimo indispensabile gli ingressi in carcere, hanno contribuito più fattori.

Dal punto di vista normativo occorre in primo luogo richiamare l'art. 83 del decreto legge n. 18 del 2020, convertito con legge n. 27 del 2020 con il quale, tra l'altro, è stata prevista la sospensione del decorso dei termini per il compimento di atti nei procedimenti penali.

La disposizione, riguardando anche il termine di trenta giorni previsto dall'art. 656 comma 5 c.p.p. per la presentazione della istanza volta ad ottenere una misura alternativa nel caso di ordine di esecuzione sospeso, ha determinato il protrarsi nel tempo della sospensione.

Del pari, nel caso di istanza già presentata, la norma ha comportato, con i medesimi momentanei effetti, la sospensione del termine per la decisione del tribunale di sorveglianza, indicato dalla legge tra il trentesimo ed il quarantacinquesimo giorno, dalla ricezione della richiesta.

Dal punto di vista del coordinamento organizzativo, va richiamata l'iniziativa assunta da questa Procura generale nell'ambito delle competenze attribuitele dall'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006.

A seguito di una riunione con i Procuratori generali distrettuali, il 1° aprile 2020 è stato emanato il condiviso documento avente ad oggetto “Pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus”.

Il significato complessivo del documento può essere riassunto in un invito a ricorrere alla custodia cautelare in carcere come, assoluta, *extrema ratio*; ove, al fine di valutare il carattere di “assolutezza”, occorre porre in valutazione comparativa anche i rischi connessi al propagarsi, negli istituti penitenziari, della pandemia.

Nella consapevolezza delle difficoltà insite in una simile “valutazione comparativa”, appare opportuno evidenziare, per un verso, come il già citato

Comitato europeo per la prevenzione della tortura abbia sottolineato che la pandemia costituisce “*una prova di carattere eccezionale per le autorità degli Stati membri*”; per un altro, come l’analisi dei provvedimenti adottati, più avanti sintetizzata, dimostri che le differenti Autorità giudiziarie, peraltro in condizioni di intuibile, significativamente minorata operatività, abbiano complessivamente fatto un uso attento dei propri ambiti di discrezionalità.

Ancora, il documento ha doverosamente assunto anche l’iniziativa di chiarire alcuni dubbi interpretativi scaturenti dal citato art. 83 (si veda il comma 2 per il quale “*si intendono pertanto sospesi per la stessa durata ... in genere, tutti i termini procedurali*”), ad esempio, nel caso in cui il condannato si trovi agli arresti domiciliari al momento della irrevocabilità della sentenza.

Del pari, sempre in un’ottica di delicata comparazione tra esigenze di sicurezza e tutela – collettiva e individuale – della salute, è stata rappresentata, nel caso di emissione di ordine di carcerazione per pene superiori ai quattro anni e per reati ostativi, la possibilità di un differimento “*ragionato*”, indicando comunque come recessive le esigenze di prevenzione dal contagio nei casi di particolare allarme o peculiarità della situazione (si pensi ad esempio ai condannati per maltrattamenti nei confronti di familiari e conviventi o per atti persecutori).

Infine, dal punto di vista concreto, non può non osservarsi come le rigide disposizioni nazionali limitative della libertà di circolazione, abbiano inciso anche sul numero dei reati cui più conseguono provvedimenti di arresto in flagranza.

La “concomitanza” dei fattori appena illustrati ha sortito effetto, atteso che, sia pure in modo aggregato, i dati a disposizione riportano che gli ingressi dalla libertà, pari a 4.033 e 4.272 rispettivamente a gennaio e febbraio 2020, sono scesi a 2.304 e 1.756 a marzo e poi aprile.

Altro punto oggetto di particolare attenzione è stato quello relativo alla concessione di misure alternative alla detenzione.

Dal punto di vista normativo, occorre ricordare, in primo luogo, l’art. 2 lett. u) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 8 marzo 2020 nelle parti in cui esprime la raccomandazione circa la valutazione della possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare.

L’attenzione deve poi andare all’art. 123 del citato decreto legge n. 18 del 2020, con il quale il Governo, in un’ottica oculatamente deflattiva, pur

confermando ed anzi condivisibilmente estendendo talune “esclusioni” soggettive, ha sostanzialmente inteso facilitare l’accesso alla detenzione domiciliare per le pene residue fino a diciotto mesi, già previsto dall’art. 1 della legge n. 199 del 2010. Ciò peraltro mantenendo la possibilità di diniego del beneficio in caso di “*gravi motivi ostativi*”⁸⁸.

Invece, sotto il profilo del coordinamento organizzativo si deve di nuovo far riferimento al provvedimento di questo Ufficio condiviso con i Procuratori generali distrettuali; con detto provvedimento si è posto il tema della possibilità di ampliare “*nella sua portata interpretativa, vista l’emergenza*” la legislazione carceraria in essere, per poi indicare quale potesse essere il ruolo propositivo del pubblico ministero, se e quando fosse possibile un “*allargamento ermeneutico*”, osservando peraltro che “*le condizioni di salute devono ritenersi non più solo soggettive ma soprattutto oggettive (in riferimento al pericolo per la salute pubblica)*”.

Ciò è stato preso in considerazione anche dal punto di vista degli arresti domiciliari evidenziando che “*lo stato di sovraffollamento che caratterizza numerosi istituti di detenzione e che potrebbe favorire l’eventuale contagio consiglia, dunque, un monitoraggio particolarmente attento delle “detenzioni preventive”, sì da valutare se l’affievolimento delle esigenze cautelari e/o lo stato di salute del detenuto (con patologie già acclamate che, se sinora non hanno comportato incompatibilità con la detenzione inframuraria, potrebbero oggi determinare complicanze letali o comunque grandemente pregiudizievoli per la salute) possano consigliare la sostituzione della misura con quella degli arresti domiciliari*” purché “*sorretta da argomentazioni specifiche*”.

L’obiettivo primario è parso quello della verifica, mirata e caso per caso, delle situazioni di salute più a rischio.

Sostanzialmente nella stessa direzione può dirsi si sia mossa la magistratura di sorveglianza.

Utile al riguardo è stata la nota del 21 marzo 2020⁸⁹ del Direttore generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell’amministrazione pe-

⁸⁸ Nel periodo dal 18 marzo al 27 aprile 2020 risultano ammessi alla detenzione domiciliare n. 2.654 detenuti, di cui 633 ai sensi del citato articolo 123.

⁸⁹ La cui efficacia è stata sospesa con nota n. 209709 del 16 giugno 2020 del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, motivata con il mutato – *in melius* – quadro relativo

penitenziaria, il cui contenuto – coerente con le disposizioni di legge e regolamentari in materia e peraltro anticipato dalle indicazioni di alcuni⁹⁰ presidenti dei tribunali di sorveglianza – risulta finalizzato a far prontamente conoscere ai giudici le situazioni di vulnerabilità, suscettibili delle loro indipendenti determinazioni⁹¹.

Questi gli esiti: gli arresti domiciliari sono passati da 1.009 e 1.219 rispettivamente a gennaio e febbraio a 1.781 e 1.569 a marzo ed aprile; le detenzioni domiciliari da 339 e 385 a 1.339 e 2.040, gli affidamenti in prova da 308 e 340 a 664 e 506.

Parimenti anche le concessioni degli arresti domiciliari hanno avuto un incremento nel periodo tra marzo e aprile: 1.009 e 1.219 a gennaio e febbraio, 1.781 e 1.569 nei due mesi successivi.

La presenza media a metà giugno è così scesa a 52.784 detenuti (come detto a febbraio era di 61.004 presenze) senza il ricorso a provvedimenti generalizzati di clemenza bensì in ragione di motivati provvedimenti, adottati caso per caso dalle differenti autorità giudiziarie.

Se il dato numerico testimonia della sensibilità della magistratura nel suo complesso rispetto alla necessità di ridurre – ove consentito dalla normativa e concretamente possibile – le presenze in carcere, tuttavia altri dati devono essere presi in considerazione a verifica di come ciò sia complessivamente avvenuto con prudenza e senso di responsabilità, pur nella data, eccezionale condizione.

In proposito, va rimarcato come, ancor prima delle determinazioni di questo Ufficio e della indicata nota del 21 marzo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, sia giudici di merito, per le misure cautelari, che magistrati di sorveglianza, quanto alle pene definitive, si siano

all'emergenza sanitaria nonché dando atto che “negli istituti penitenziari risultano in atto protocolli di prevenzione dal rischio di diffusione del contagio”.

⁹⁰ Si vedano le determinazioni dei presidenti dei Tribunali di sorveglianza di Roma, Firenze, Brescia, Milano del 10 e 13 marzo 2020.

⁹¹ Si vedano al riguardo la nota del coordinamento nazionale dei magistrati di sorveglianza del 28 aprile 2020 e la presentazione del 26 giugno 2020 della Relazione al Parlamento 2020 del “Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale” (p. 10, ove anche si afferma che la nota del 21 marzo, unitamente a quella del 1 aprile di questo Ufficio, “ha contribuito a tutelare il complessivo sistema da possibili gravi conseguenze sanitarie”).

determinati all'adozione di motivati provvedimenti di concessione dei "domiciliari".

Significativo al riguardo che le disposizioni urgenti poi "confluite" nella legge n. 70 del 2020, di cui si tratterà più avanti, siano stare "fatte retroagire" ai provvedimenti adottati sin dal 23 febbraio precedente.

Occorre poi evidenziare come le temporanee concessioni degli "arresti domiciliari" non siano avvenute indiscriminatamente. Risultano infatti numerosi anche solo i provvedimenti di diniego di cui questo Ufficio ha avuto modo di interessarsi in sede di ricorso per cassazione proposto dal ristretto avverso il diniego della propria domanda.

Solo a titolo esemplificativo si può inizialmente richiamare la sentenza della Corte di cassazione n. 29378 del 2020⁹².

Il detenuto interessato, ristretto per gravi reati, aveva chiesto la attenuazione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari e a fronte del diniego da parte del tribunale del riesame, aveva lamentato la sottovalutazione sia della relazione sanitaria dell'istituto di restrizione la quale, in ragione delle patologie e dell'emergenza pandemica, ne propugnava la "scarcerazione", sia della citata nota del 1° aprile di questo Ufficio.

Il ricorso, come richiesto da questo Ufficio, non ha trovato il favore della Corte, la quale ha dato conto di come il tribunale del riesame avesse correttamente esaminato *"anche la interferenza tra quadro patologico e pandemia da Covid 19 e la rilevanza, con riguardo alla condizione specifica del ricorrente, della raccomandazione indirizzata alle Procure generali in materia"*.

Nello stesso senso possono indicarsi, sempre a titolo esemplificativo, la sentenza n. 27917 del 2020 in cui si dà conto che *"se è vero che il tipo di patologia da cui il ... risulta affetto rappresenta obiettivamente un fattore di aumentato rischio quoad vitam nel caso di infezione da Covid, al momento non vi fossero ragioni per reputare la concreta esistenza di quel rischio"*; quella n. 27775 del 2020 in cui anche è stato vagliato il riferimento alla situazione pandemica; quella n. 31898 del 2020⁹³ in cui tra i "parametri" invocati vi era quello del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 8 marzo 2020; quella n. 31414 del 2020⁹⁴ ove erano richiamate anche le li-

⁹² Ordinanza riesame 7 aprile 2020.

⁹³ Ordinanza riesame 3 aprile 2020.

⁹⁴ Ordinanza riesame 3 aprile 2020.

nee guida dell'O.M.S.; ancora, fino alle più recenti, le nn. 32146 del 2020, 32711 del 2020, 32712 del 2020.

La valutazione è stata rigorosa anche quando la concessione degli arresti domiciliari era chiesta ai sensi dell'art. 89⁹⁵ del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e *“pur nella consapevolezza della nota emergenza sanitaria a causa della pandemia per il Covid che ha coinvolto al suo esordio, primo fra tutti, proprio il territorio lombardo”*⁹⁶.

Rilievo assume anche la sentenza n. 25831 del 2020.

Il caso era relativo a diniego degli arresti domiciliari emesso il 10 aprile 2020, quindi in piena pandemia, nei confronti di un ristretto a Voghera, zona particolarmente a rischio; nella richiesta erano specificamente evidenziati la condizione di sovraffollamento e la *“preoccupantissima situazione delle carceri italiane in relazione all'emergenza COVID 19 (su cui) si sono espressi organismi di rilievo quali il CSM, l'ANM, Magistratura Democratica, il Coordinamento nazionale dei magistrati di sorveglianza e l'Associazione tra gli studiosi del processo penale, l'Unione camere penali italiane. Egualmente si sono espresse sul tema generale le istituzioni sovranazionali dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite e del Comitato per la prevenzione della tortura e delle punizioni e dei trattamenti inumani e degradanti del Consiglio d'Europa, raccomandando l'adozione di misure alternative alla detenzione ed alla custodia cautelare in carcere nel periodo di emergenza sanitaria.”*

La Corte, dato atto di come il tribunale del riesame avesse valorizzato nella direzione di forte attenzione alla prevenzione del contagio *“anche il monitoraggio di alcune situazioni di malattia stabilito dal DAP”*, ha respinto il ricorso apprezzando come *“innegabile ... che il Governo italiano abbia approntato, in una situazione eccezionale, di straordinaria emergenza sanitaria e sociale, tutto quanto era in suo potere per fronteggiare il rischio COVID 19, poi sfociato in vera e propria pandemia”*; evidenziando poi che *“tanto le misure sono state straordinarie e dirette anche e soprattutto a tutelare i detenuti costretti a subire le conseguenze dell'emergenza sanitaria in condizioni ancor più difficili che non sono mancate polemiche”*; rilevan-

⁹⁵ Per il quale il beneficio è posto in relazione alle esigenze terapeutiche del tossicodipendente.

⁹⁶ (Cass. n. 28746 del 2020).

do infine che “*i dati ad oggi [n.d.r. 22 luglio 2020] relativi alla diffusione della pandemia confermano che le scelte normative ed amministrative adottate sono state utili al contenimento del contagio negli ambienti detentivi: in carcere la diffusione del virus COVID 19 è stata – per quanto consta dalle notizie diffuse dagli enti competenti – inferiore tendenzialmente a quella di altri ambienti di contatto necessario, come le Residenze per Anziani-RSA e, a volte, gli stessi Ospedali.*”

Anche nel caso di specie, come peraltro negli altri citati, la Corte ha ritenuto condivisibile la requisitoria del Procuratore generale di questo Ufficio, con la quale si sosteneva che fosse incoerente propugnare una sorta di automatica incompatibilità del regime carcerario in ragione del binomio sovraffollamento/pandemia, essendo invece necessario un vaglio delle specifiche condizioni di salute del singolo individuo nel momento e nella situazione dati.

Analoga scrupolosa, rigorosa attenzione risulta dedicata alle istanze dei condannati definitivi volte ad ottenere la detenzione domiciliare.

Numerosi sono i ricorsi per cassazione avverso le decisioni di diniego dei tribunali di sorveglianza, in relazione ai quali questo Ufficio ha redatto requisitorie scritte ai sensi dell’art. 611 c.p.p. (tra le quali, a mero titolo indicativo, quelle nei procedimenti di cui ai seguenti numeri di registro generale, nn. 14064, 20093, 22434, 22537, 23623, 23587, 23947, 26966 e 27135 del 2020).

Le indicate requisitorie hanno un comune denominatore: propugnano la correttezza del diniego del beneficio quando sia motivato con riguardo alla verifica delle specifiche condizioni di salute del singolo richiedente anche in relazione a quanto accertato in termini di effettivo pericolo di contagio; quest’ultimo da apprezzare anche in relazione alle concrete misure precauzionali adottate, in una unitaria, complessiva valutazione rispetto alla quale l’ordinamento riconosce la piena competenza, nel contraddittorio con le parti, dei tribunali di sorveglianza.

Al riguardo va rammentato che l’attuale “sistema” normativo di cui agli artt. 69 e 70 ordinamento penitenziario, art. 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e art. 666, comma 5, c.p.p., ora peraltro integrato dalle norme di cui alla citata legge n. 70 del 2020, permette adeguate conoscenza/ponderazione, atteso che il magistrato di sorveglianza che esercita la vigilanza sull’organizzazione dell’istituto penitenziario deve poi compor-

re il collegio che decide sul caso del singolo detenuto ivi ristretto ed il tribunale, in contraddittorio, è facoltizzato a chiedere tutte le informazioni di cui ha bisogno.

Quanto alla possibilità di concedere la detenzione domiciliare ai detenuti con pena residua superiore ai quattro anni, quindi ai sensi dell'art. 47-ter comma 1-ter ordinamento penitenziario, l'Ufficio ha ripetutamente condiviso l'orientamento della Corte di cassazione per cui ciò è possibile solo ove ricorrano le rigorose condizioni per il rinvio facoltativo dell'esecuzione ai sensi dell'art. 147 c.p..

Il riferimento è a requisitorie come quella formulata già nel procedimento di cui al n. di registro generale 45155 del 2019⁹⁷, in cui si è fatto riferimento all'indirizzo espresso in sentenze come la n. 25841 del 2015, per la quale “(...) *L'insussistenza delle condizioni richieste per la concessione del rinvio facoltativo od obbligatorio della esecuzione della pena preclude automaticamente l'applicabilità della detenzione domiciliare per un periodo di tempo determinato previsto dall'art. 47 ter, comma primo ter, della legge n. 354 del 1975, poiché questa è istituito privo di un ambito applicativo autonomo, in quanto concedibile, in via surrogatoria, a condizione che ricorrano i presupposti legittimanti il differimento della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 c.p.*” o come quella n. 6952 del 2000 così massimata “*La previsione di cui all'art. 47 ter, comma 1 ter, dell'ordinamento penitenziario, introdotta dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 1998, secondo cui, “quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 del c.p., il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre l'applicazione della detenzione domiciliare”, ha la chiara finalità di colmare una lacuna della previgente normativa, per la quale, in presenza dei presupposti di fatto indicati negli artt. 146 e 147 c.p., s'imponeva un'alternativa secca tra carcerazione e libertà senza vincoli. L'innovazione viene quindi a configurare la polifunzionalità del regime detentivo che è mirato, per un verso, all'esigenza di effettività dell'espiazione della pena e del necessario controllo cui vanno sottoposti i soggetti pericolosi; per altro verso ad una esecuzione mediante forme compatibili con il senso di umani-*

⁹⁷ Sentenza Cass. n. 23534 del 2020.

tà, quale è quella costituita dalla detenzione domiciliare a termine, da disporsi in presenza di una negativa condizione soggettiva del condannato che non ne consenta la piena liberazione che deriverebbe dall'applicazione degli istituti di cui ai richiamati artt. 146 e 147 c.p.. È pertanto da escludere, avuto riguardo anche alla chiara lettera della disposizione in questione, che essa possa trovare applicazione sulla base di presupposti diversi da quelli che potrebbero dar luogo al rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena.”

Deve dunque ritenersi che presupposto indefettibile della concessione della detenzione domiciliare nei casi in questione sia la insussistenza, secondo apprezzamento devoluto alla magistratura di sorveglianza, del “concreto pericolo della commissione di delitti” di cui all’ultimo comma dell’articolo 147 c.p..

Solo una volta escluso detto “pericolo”, è possibile porre in essere una valutazione comparativa tra stato di salute, complessiva situazione detentiva anche in ragione della pandemia e per converso possibili – residue – esigenze di sicurezza.

Tuttavia, qualora detta valutazione sia stata positiva, con concessione del beneficio, la durata di questo deve intendersi da rapportare alle peculiari condizioni provocate dalla situazione pandemica.

Ben si comprende allora come, per adeguare il sistema normativo ad una situazione del tutto nuova e suscettibile di continue, rapide modificazioni, con i decreti legge nn. 28 e 29 del 2020, poi “confluiti” nella legge di conversione n. 70, siano state introdotte disposizioni finalizzate a rendere, oltre che quanto più possibile approfondite le informazioni necessarie alla decisione, costante e ravvicinata la verifica del persistere delle condizioni legittimanti il momentaneo beneficio⁹⁸.

⁹⁸ Con la legge di conversione n. 70 del 2020 è stata infatti confermata una “stretta” alla disciplina della detenzione domiciliare e dei permessi introdotta con il decreto legge n. 28 del 2020: col provvedimento legislativo provvisorio erano stati modificati gli artt. 30-bis e 47-ter ord. penit., stabilendo che, prima della concessione di un permesso (artt. 30 e 30-bis ord. penit.) e della cosiddetta detenzione domiciliare “in surroga” (art. 47-ter, comma 1-ter ord. penit.), oppure della proroga di quest’ultima, l’autorità procedente dovesse acquisire pareri non vincolanti dalle Procure delle Repubbliche: in caso di richiesta proveniente da detenuti per delitti ex art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p., il parere del procuratore distrettuale, da cumulare – in relazione a soggetti sottoposti al regime di cui all’art. 41-bis ord. penit. – a quello del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. In sede di conversione l’originaria for-

La normativa emergenziale, oltre a novellare gli artt. 30-*bis* e 47-*ter* ord. penit., ha imposto rivalutazioni ravvicinate e stringenti dei provvedimenti applicativi della detenzione domiciliare, del differimento della pena e della sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari. A differenza di quella precedente, però, la disciplina in parola è stata destinata a operare soltanto a fronte di decisioni specificamente assunte per motivi connessi all'emergenza sanitaria; inoltre, appare anche maggiormente circoscritta la platea dei soggetti coinvolti: il decreto legge 29 del 2020 si riferisce a condannati, internati e imputati per delitti di cui agli artt. 270, 270-*bis* e 416-*bis* c.p. e 74, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, oppure commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p., nonché, infine, ai sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* ordinamento penitenziario.

Sempre in sede di conversione, sono state introdotte disposizioni più rigorose per tali categorie soggettive. In particolare, in caso di applicazione dei benefici *de quibus*, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza che ha adottato il provvedimento, acquisito il parere del procuratore

mulazione, secondo cui doveva essere interpellato il «*procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza*» è stata sostituita dalle seguenti diciture alternative: «*ove è stata pronunciata la sentenza di condanna*», oppure «*ove ha sede il giudice che procede*» (comma 1). Identica precisazione è stata apportata al comma 9, sempre dell'art. 30-*bis*, il quale – anch'esso già novellato dal testo primigenio del decreto legge n. 28 del 2020 – stabilisce che il Procuratore generale presso la Corte di appello sia informato dei «*permessi concessi e del relativo esito con relazione trimestrale*» e poi – nel caso di concessioni a detenuti per delitti ex art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., o sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* ord. penit. – informi, a sua volta, rispettivamente, il procuratore distrettuale o il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Due modifiche sono state apportate anche al nuovo comma 1-*quinquies* dell'art. 47-*ter* ord. penit., che si occupa della detenzione domiciliare ex art. 47-*ter* comma 1-*ter* ord. penit., ossia come forma di differimento dell'esecuzione della pena (artt. 146 e 147 c.p.). Il parere non va più richiesto al procuratore del «*capoluogo del distretto ove ha sede il tribunale che ha emesso la sentenza*», ma «*ove è stata pronunciata la sentenza di condanna*»; è quindi sparito il restrittivo riferimento al tribunale ed è stato aggiunto quello alla condanna, in analogia a quanto previsto nell'art. 30-*bis*. In secondo luogo, è stata in parte riscritta la disciplina riguardante i termini di ricezione dei predetti pareri: si continua a prevedere che gli stessi debbano essere resi entro due (quello del procuratore distrettuale) e quindici giorni (quello del procuratore nazionale) dalla richiesta; tuttavia, in sede di conversione, è stato stabilito che «*salvo che ricorrano esigenze di motivata eccezionale urgenza, il tribunale o il magistrato di sorveglianza non possono provvedere prima del decorso dei predetti termini*».

della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di condanna e del Procuratore nazionale antimafia per i soggetti già sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis*, valuta la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro il termine di 15 giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile.

La valutazione è invece effettuata immediatamente nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunichi la disponibilità di istituti penitenziari, o di reparti di medicina protetta, adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato beneficiario della misura alternativa al carcere.

Prima di provvedere l'autorità giudiziaria sente l'autorità sanitaria regionale (Presidente della Giunta regionale) sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in merito all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui il soggetto può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

L'autorità giudiziaria provvede valutando se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione al beneficio e la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato. Il provvedimento di revoca della detenzione domiciliare o del differimento della pena è immediatamente esecutivo.

A ben vedere la disciplina non si discosta sostanzialmente dall'originaria previsione del comma 1-*ter* dell'art. 47-*ter* ordinamento penitenziario, nella parte in cui continua a prevedere, in via ordinaria, che il tribunale di sorveglianza, nel disporre la misura della detenzione domiciliare in luogo del differimento pena, stabilisce “un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato”. Il Legislatore ha con tutta evidenza inteso scandire in modo preordinato la sequela procedimentale del controllo della permanenza delle condizioni, soprattutto di ordine sanitario, inteso in senso soggettivo, che hanno giustificato la concessione della detenzione domiciliare “in surroga”, sottraendo alla discrezionalità della magistratura di sorveglianza ogni valutazione in merito alla tempistica.

Non sono mancate perplessità di carattere costituzionale intorno a tale “stretta” normativa, che si possono tuttavia ritenere risolte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 245 del 2020.

In particolare, il Tribunale di sorveglianza di Sassari aveva ritenuto la normativa suddetta sospetta di illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che la rivalutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria sia effettuata entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile e, ancora, immediatamente nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta; nonché nella parte in cui è previsto che le disposizioni in esame si applicano ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottati successivamente al 23 febbraio 2020: secondo i giudici sardi, le disposizioni in questione invaderebbero la sfera di competenza dell'autorità giudiziaria e violerebbero il principio di separazione dei poteri, tanto più in quanto applicabili retroattivamente ai provvedimenti già adottati a decorrere dal 23 febbraio 2020. L'imposizione, ad opera della disciplina censurata, di un obbligo di periodica rivalutazione della permanenza delle condizioni che giustificano la misura, prima della scadenza del termine fissato nel relativo provvedimento di concessione, restringerebbe indebitamente la sfera di competenza riservata alla giurisdizione, orientando per di più la decisione nel senso della revoca del provvedimento, come attesterebbe la limitatezza del quadro istruttorio sul quale la rivalutazione deve essere condotta, quadro istruttorio che non prevede, in particolare, l'acquisizione di documenti relativi alle effettive condizioni di salute del detenuto, e che appare invece unicamente finalizzato all'acquisizione di informazioni relative alla disponibilità di strutture penitenziarie o di medicina protetta all'interno degli istituti penitenziari.

Secondo altri profili di rimessione, la normativa in esame si sarebbe posta in contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost., in ragione della limitazione che soffrirebbe il diritto di difesa del condannato nel procedimento di rivalutazione imposto dalla norma, nel quale «*il contraddittorio viene completamente sacrificato in funzione di una decisione celere il più possibile*».

La Corte costituzionale, pur ritenendo le questioni ammissibili, non le ha ritenute fondate.

In particolare, quanto all'asserita violazione del diritto al contraddittorio, la Corte Costituzionale ha rilevato che già nel sistema dell'esecuzione penale i procedimenti di applicazione provvisoria o revoca di misure alternative già concesse sono caratterizzati dalla tecnica del c.d. contraddittorio differito, assetto normativo, questo, che non appare incompatibile con gli artt. 24, comma 2, e 111, comma 2, Cost., in considerazione del successivo recupero della pienezza delle garanzie difensive e del contraddittorio nel procedimento avanti al tribunale di sorveglianza. Infondate sono state ritenute altresì i dubbi sollevati dai giudici di sorveglianza in merito ad un asserito affievolimento della tutela della salute del detenuto determinato dalle scansioni temporali di verifica previste dalla novella, evidenziandosi come la nuova disciplina *“non abbassa in alcun modo i doverosi standard di tutela della salute del detenuto, imposti dall'art. 32 Cost. e dal diritto internazionale dei diritti umani anche nei confronti di condannati ad elevata pericolosità sociale, compresi quelli sottoposti al regime penitenziario di cui all'art. 41-bis ordin. penit. (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 25 ottobre 2018, Provenzano contro Italia, paragrafi da 126 a 141 e da 147 a 158)”*; né interferisce sul potere discrezionale della magistratura che abbia in precedenza concesso la misura, *“mirando unicamente ad arricchire il suo patrimonio conoscitivo sulla possibilità di opzioni alternative intramurarie o presso i reparti di medicina protetti in grado di tutelare egualmente la salute del condannato (...)”*.

La normativa emergenziale è quindi fatta salva dalla Consulta, che, con una esegesi rigorosa e non emotiva del sistema, ha fugato le prime preoccupazione sollevate dalla “stretta” legislativa.

Come già sopra evidenziato, l'iniziativa dell'1 aprile 2020 è stata possibile grazie allo strumento coordinamento, ex art. 6 del decreto legislativo 106 del 2006, di tutti i Procuratori generali distrettuali.

Se plurimi sono i settori di intervento ove è possibile avvalersi proficuamente dello strumento in questione, quello relativo alla esecuzione della pena ed alla normativa c.d. penitenziaria, appare di particolare interesse e si è rivelato prezioso e tempestivo proprio nelle circostanze di emergenza drammaticamente vissute nell'anno passato.

Invero, è innegabile come al fine sia della migliore attuazione degli istituti vigenti sia di evitare sempre possibili disparità di trattamento foriere di difficoltà ed incomprensioni, sia ormai indispensabile creare e mantenere un

costante canale di osservazione, comunicazione e confronto che, tramite i Procuratori distrettuali, raggiunga tutti gli uffici del pubblico ministero coinvolti nella esecuzione della pena.

Il pensiero corre in particolare al contenzioso in settori come quello relativo allo speciale regime detentivo di cui all'art. 41-*bis* comma 2 ordinamento penitenziario ove, oltre all'avvocatura statutale, pubblici ministeri che abbiano avuto modo di confrontarsi tra di loro possono fornire un contributo più utile.

Del resto, più i regimi detentivi sono rigorosi e più la loro applicazione, per essere rispettosa dei principi costituzionali e sovranazionali – così anche al riparo da qualsivoglia contestazione – deve essere uniforme e contenuta nei limiti che le sono propri.

3. I RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) Prevedibilità e uniformità dell'agire del pubblico ministero: i settori di intervento della Procura generale e le novità nella materia dei contrasti di competenza

La funzione propulsiva dell'ufficio per la prevedibilità dell'agire giudiziario – che, sul versante della nomofilachia, trova conferma nel contributo fornito alla Corte di cassazione con le conclusioni scritte ed orali formulate, nell'interesse della legge, per la trattazione dei ricorsi civili e penali – si realizza, per quanto riguarda l'agire del pubblico ministero, con le attività di attuazione dell'articolo 6 decreto legislativo del n. 106 del 2006 e mediante la soluzione dei contrasti negativi e positivi tra pubblici ministeri.

Nel corso del 2020 entrambi i settori hanno registrato significative novità.

Per quanto riguarda il settore di attuazione dell'articolo 6 decreto legislativo n. 106 del 2006, sono mutati il metodo di lavoro e si è registrato il netto ampliamento dei temi affrontati, anche a causa dell'emergenza COVID-19, con l'avvio di plurime iniziative, anche su argomenti interdisciplinari (crisi di impresa, responsabilità sanitaria) al fine di supportare le attività relative all'esercizio nel settore civile delle funzioni previste dall'articolo 363 c.p.c. (si rinvia ai paragrafi che seguono).

Quanto alla soluzione dei contrasti negativi e positivi tra pubblici ministeri, si è realizzato un assetto organizzativo per il monitoraggio ed il miglior coordinamento delle decisioni adottate, tramite la completa digitalizzazione e l'inserimento in una cartella condivisa tra i magistrati preposti al settore e la revisione degli orientamenti dell'ufficio in materia (emanati a partire dal 2014 e risalenti nell'ultima versione al febbraio 2018), prevedendone l'aggiornamento a cadenze più ravvicinate rispetto al passato, in modo da poter dare immediatamente conto di novità giurisprudenziali ed interpretative.

L'attuale versione, aggiornata al 31 agosto 2020 e consultabile alla sezione del sito *Penale/Risoluzioni contrasti di competenza del pubblico ministero*, è la prima ad essere pubblicata dopo tali innovazioni e contiene i principali orientamenti dell'ufficio relativi alle tipologie di contrasto mag-

giormente ricorrenti, ordinati secondo un indice ipertestuale, tendenzialmente coerenti con la giurisprudenza di legittimità; ha la funzione di orientare i sostituti procuratori dell'intero territorio nazionale circa l'opportunità di sollevare un contrasto, in base alla presumibile opinione di chi dovrà deciderne l'esito.

b) L'evoluzione del metodo di lavoro nelle attività di attuazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006

Nel corso del 2020, riprendendo le linee programmatiche illustrate nell'intervento scritto per l'inaugurazione dell'anno giudiziario e condivise nel corso del primo incontro con i Procuratori generali dell'11 febbraio 2020, le attività di attuazione dell'articolo 6 sono state impostate su un più stretto e costante collegamento con gli uffici territoriali, andando oltre il tradizionale incontro annuale e valorizzando il ricorso a metodi di confronto più agili nella discussione delle varie questioni.

Si è inoltre avviata la costituzione di gruppi di lavoro su questioni di particolare importanza, aperti alla partecipazione volontaria dei colleghi, con funzioni sia di supporto delle attività di attuazione dell'articolo 6, sia di approfondimento di tematiche di carattere trasversale, rilevanti per la materia civile e l'eventuale proposizione del ricorso nell'interesse della legge di cui all'articolo 363 c.p.c. (soluzione operativa inaugurata con la costituzione del gruppo di lavoro sul ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa, la cui attività viene di seguito descritta).

Questa duplice prospettiva di lavoro ha caratterizzato la prima fase acuta dell'emergenza da COVID-19.

In questo periodo, infatti, le attività di attuazione dell'articolo 6 hanno richiesto plurime interlocuzioni con gli uffici, agevolate dall'uso dell'applicativo *Teams*, sulle varie problematiche emerse durante la fase emergenziale, le quali, grazie anche al positivo apporto dei gruppi di studio istituiti sui vari temi all'interno dell'ufficio (estesi alla partecipazione dei Procuratori generali e, per i gruppi crisi di impresa e responsabilità sanitaria, ad alcuni Procuratori di tribunale, nonché a rappresentanti istituzionali ed esperti della materia), hanno consentito l'elaborazione di orientamenti e linee guida sui diversi temi di seguito specificati.

Tali orientamenti sono pubblicati nel rinnovato sito internet dell'ufficio, sezione *Orientamenti per gli uffici di Procura*, aperta alla pubblica consultazione.

La positiva sperimentazione, durante la fase acuta dell'emergenza, del nuovo metodo di lavoro nell'attuazione dell'articolo 6 e il continuo aumento delle incombenze relative a tale settore hanno richiesto l'adeguamento dei criteri organizzativi alla nuova prassi operativa, disposto con ordine di servizio n. 44 del 13 ottobre 2020.

Il primo punto caratterizzante tale adeguamento è la distinzione della disciplina dei due settori accorpatisi nei criteri del 2017 nell'ufficio affari interni.

Il nuovo paragrafo 10 disciplina quindi in via esclusiva l'ufficio per le attività di attuazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, mentre il nuovo paragrafo 10-bis regola i rapporti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, prevedendone la gestione diretta dal Procuratore generale che si avvale di un magistrato collaboratore.

Per quanto riguarda le attività di attuazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, i nuovi criteri mirano ad adeguare la precedente disciplina (risalente al 2017) alla successiva evoluzione applicativa dell'istituto innanzi descritta, incentrata su un più stretto e costante collegamento con gli uffici territoriali e sulla costituzione di gruppi di lavoro su questioni di particolare importanza, con funzioni sia di supporto delle attività di attuazione dell'articolo 6, sia di approfondimento di tematiche di carattere trasversale, rilevanti per la materia civile e l'eventuale proposizione del ricorso nell'interesse della legge di cui all'articolo 363 c.p.c..

c) La risposta alla crisi pandemica: gli orientamenti della Procura generale

Si è già detto che, fin dalla prima fase della crisi pandemica, il metodo di attuazione dell'articolo 6 è stato caratterizzato dalla emanazione, quale momento conclusivo della discussione sulle questioni controverse, di documenti di indirizzo che, senza avere carattere vincolante, diano indicazioni specifiche, fissando gli orientamenti e le buone prassi sulle quali si registra una tendenziale convergenza.

Tale prassi, avviata all'esito dell'incontro annuale del 2018 in relazione agli aspetti problematici dell'avocazione delle indagini preliminari per man-

cato esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'articolo 412, comma 1, c.p.p. (come sostituito dall'art. 1, comma 30, lett. b, della legge n. 103 del 2017, a decorrere dal 3 agosto 2017), nel corso del 2020 ha registrato diverse novità, in quanto:

- la disponibilità dell'applicativo *Teams* ha reso possibili contatti più agili e frequenti con i Procuratori generali rispetto al passato, in cui gli stessi si concentravano, di regola, in un solo incontro annuale articolato in più sessioni su altrettanti temi;
- ciascun incontro, quindi, può essere dedicato ad un singolo argomento, con l'indubbio vantaggio della possibilità di maggior approfondimento delle questioni e della disponibilità di un tempo più ampio per i singoli interventi;
- le riunioni non sono più svolte secondo lo schema precedente, incentrato sulla previa richiesta di informazioni ai Procuratori generali e sullo svolgimento, in apertura dell'incontro, di relazioni di sintesi da parte dei sostituti Procuratori assegnati al settore con funzione di indirizzare il dibattito, ma questo si apre direttamente con gli interventi dei Procuratori generali sul tema all'ordine del giorno, soluzione che consente di dare maggior spazio alle varie posizioni, senza alcun preventivo filtro da parte dell'Ufficio;
- quest'ultimo si concentra sul coordinamento della discussione e sulla successiva elaborazione degli orientamenti, contenenti la sintesi ragionata delle posizioni emerse nel corso del dibattito;
- gli orientamenti sono poi diffusi agli uffici e pubblicati nel sito *internet* dell'Ufficio;
- essi sono liberamente accessibili, ed il fatto di dare conto alla comunità dei consociati delle attività svolte e delle ragioni delle scelte adottate nell'ambito delle attività di attuazione dell'articolo 6 conferma la fondamentale importanza funzione di tale strumento per la trasparenza e la responsabilità del sistema giustizia.

c.1) La crisi di impresa

Il gruppo di lavoro sulla crisi di impresa era stato istituito, con ordine di servizio n. 6 del 28 febbraio 2020, al fine di predisporre gli strumenti orga-

nizzativi ed interpretativi utili ad una applicazione efficiente ed uniforme da parte dei pubblici ministeri delle previsioni del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - CCII, la cui entrata in vigore appariva imminente.

Disposto dal decreto legge n. 23 del 2020, il rinvio dell'entrata in vigore del CCII, il Gruppo (la cui opportunità, a causa dell'insorgere della crisi pandemica, è stata rappresentata al Ministro della giustizia), il gruppo, senza ambire né a formulare direttive agli uffici né a suggerire soluzioni alternative al Legislatore, ha concentrato l'attenzione sulle principali criticità della disciplina di sostegno alle imprese, esaminandone gli aspetti economici e procedurali quali elementi di contesto per l'approfondimento delle connesse tematiche penalistiche.

Nello svolgimento dei lavori il gruppo si è avvalso, in una serie di riunioni *Web*, strutturate sulla base di documenti preparatori, oltre che del contributo dei Procuratori generali, di quello dei Procuratori più esperti nella materia della crisi di impresa, dei maggiori studiosi della materia nel campo civile e penale, dei rappresentanti degli Enti e delle Istituzioni maggiormente coinvolti, dalla Banca d'Italia all'ABI, dalla Confcommercio alla Confindustria; si è avuta la collaborazione anche di esperti del gruppo di lavoro nominato dalla Presidenza del consiglio e del Comando generale della guardia di finanza.

Rinviando per il testo integrale agli *“Orientamenti sul ruolo del P.M. nell'applicazione della legislazione emergenziale in tema di crisi di impresa”* del 15 giugno 2020, pubblicati nel sito internet dell'ufficio, è sufficiente evidenziare come lo scopo del lavoro sia stato quello di inquadrare i temi con i quali gli uffici requirenti potrebbero doversi confrontare in relazione a possibili illeciti relativi alla fase di accesso ai finanziamenti e di utilizzo delle risorse.

Gli orientamenti hanno a tal fine esaminato la disciplina legislativa emanata nel primo periodo di emergenza epidemiologica Covid-19 proponendo soluzioni operative ed individuando nell'autocertificazione circa il possesso delle condizioni legali di accesso al finanziamento lo strumento idoneo a costituire il punto di equilibrio delle diverse esigenze coinvolte.

Altra questione esaminata dagli orientamenti è quella dell'individuazione dei reati configurabili per illeciti nella fase di accesso ai finanziamenti e dell'utilizzo delle risorse erogate, considerato che nel corso dei lavori sono

emersi dubbi sull'applicabilità degli articoli 640-*bis*, 316-*bis* e 316-*ter* c.p. al caso dei finanziamenti concessi ai sensi dell'articolo 56 decreto legge n. 18 del 2020 e degli articoli 1 e 13 decreto legge n. 23 del 2020. Il dubbio, condiviso in alcuni interventi, si fonda sul fatto che detti reati potrebbero non essere pacificamente applicabili al caso di specie, in quanto essi prevedono che i *contributi, i finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo* dei quali l'autore di detti reati indebitamente si appropriano siano “concessi” o “erogati” dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee, mentre i finanziamenti in questione sono “erogati” da banche e intermediari abilitati, cioè da soggetti privati; mentre gli enti a partecipazione pubblica (SACE Spa e fondo PMI) subentrano a garanzia del finanziamento, con una modalità di aiuto nuova.

Gli orientamenti affrontano, infine, il tema del ruolo del pubblico ministero nelle procedure concorsuali nell'emergenza da Covid-19, sottolineando la necessità di una chiara comprensione delle scelte legislative e di una gestione esercizio dei poteri attribuiti all'organo dell'azione con prudenza e con la piena consapevolezza delle implicazioni della pandemia sull'insolvenza.

L'esercizio prudente e consapevole delle funzioni del pubblico ministero nella materia fallimentare è del resto la ragione fondante la costituzione del gruppo di lavoro la cui attività sui temi originariamente individuati è ripresa alla fine del 2020.

Il gruppo è stato diviso in due sottogruppi, tra loro dialoganti, dedicati al ruolo del pubblico ministero rispettivamente dopo l'entrata in vigore del CCII e nel medio periodo, in quanto appare da subito necessario prepararsi alla gestione delle crisi di impresa e dell'insolvenza con gli strumenti esistenti o con quelli tarati dal Legislatore specificamente sulla situazione attuale (a cominciare dalla miniriforma della legge n. 159 del 2020 che, nel convertire il decreto legge 125 del 2020 vi ha aggiunto, nell'articolo 3, il comma 1-*bis*, recante modifica gli articoli 180, 182-*bis* e 182-*ter* della legge fallimentare).

c.2) La responsabilità sanitaria

Anche per quanto riguarda il tema della responsabilità sanitaria in relazione all'emergenza Covid-19 è stato creato un gruppo di lavoro aperto alla collaborazione istituzionale.

Si è infatti attivato il confronto con rappresentanti dei Ministeri della giustizia e della salute, nonché con i Presidenti del Consiglio superiore di sanità e dell'Istituto superiore sanità, ai quali sono stati richiesti elementi di conoscenza su una gamma di temi – epidemiologici, sanitari ed organizzativi – da porre alla attenzione degli uffici del pubblico ministero in relazione alla responsabilità, civile e penale, per fatti illeciti connessi alla gestione sanitaria della emergenza da Covid-19.

Rinviando più diffusamente agli *Orientamenti in tema di indagini sulla responsabilità sanitaria nella emergenza da COVID-19* del 15 giugno 2020 ed allegati, pubblicati in una specifica sottosezione del sito dell'ufficio ("*Orientamenti in materia di COVID e responsabilità sanitaria*"), si precisa che, riguardo alle problematiche della responsabilità sanitaria nella fase emergenziale nei settori civile e penale, sono state evidenziate, sotto il profilo operativo:

1. l'opportunità di identificare la regola cautelare di riferimento, quale punto di partenza di ogni valutazione relativa alla responsabilità colposa (lesioni, omicidio o epidemia) da attività sanitaria in relazione alla vicenda Covid-19. Ciò in quanto l'accertamento della violazione cautelare richiede la preliminare identificazione della regola che doveva essere osservata nel caso concreto e che invece risulta violata. In altri termini, va immediatamente stabilito, con valutazione naturalmente *ex ante*, il c.d. comportamento alternativo lecito, rispettoso cioè della regola cautelare, previa identificazione (certa e dettagliata) di quest'ultima;

2. l'utilità di disporre, a tal fine, di una cronistoria dettagliata delle conoscenze scientifiche progressivamente acquisite in tema di coronavirus, in particolare relative alla malattia ed alle possibilità organizzative e terapeutiche, e degli indirizzi per la gestione dell'emergenza. Tanto al fine di capire se fosse esigibile un comportamento organizzativo e terapeutico diverso;

3. la necessità di definire con precisione gli accertamenti da compiere sotto il profilo *temporale* (essendo evidente che nella gestione dei primi casi i sanitari disponevano di un livello di conoscenza inferiore a quello acquisito successivamente) e *territoriale* (in quanto la diversa risposta gestionale ed organizzativa da parte delle singole Regioni e strutture sanitarie costituisce un fondamentale elemento per la valutazione delle condotte, la quale deve avere necessariamente carattere di specificità).

c.3) Prevenzione dei contagi e riduzione della presenza carceraria

Fin dalla prima fase dell'emergenza sanitaria, nelle interlocuzioni con gli uffici territoriali è emersa con particolare forza la tematica delle opzioni che la legislazione vigente mette a disposizione del pubblico ministero per ridurre la presenza in carcere a causa della sottoposizione a misure cautelari od a pene detentive allo scopo di contribuire alla miglior prevenzione del rischio di contagio da coronavirus.

Al tema sono stati dedicati vari interventi di questo ufficio, che di seguito vengono indicati rinviando, per il testo integrale, alla specifica sottosezione del sito dell'ufficio (*“Orientamenti in materia di PM e riduzione della presenza nelle carceri - COVID”*).

Un primo intervento è rappresentato dagli orientamenti del 1° aprile 2020 (*“Pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus”*) con i quali sono state svolte “riflessioni utili per le scelte che devono quotidianamente essere operate e per la loro possibile pratica soluzione, senza alcuna pretesa di costituire orientamento per gli uffici o linee guida”, riguardo ai seguenti aspetti:

- applicazione della custodia cautelare in carcere;
- revoca od attenuazione della custodia cautelare in carcere già disposta;
- esecuzione delle misure cautelari già emesse;
- esecuzione delle pene detentive nei confronti di soggetti che non si trovino attualmente in carcere;
- gestione della fase penitenziaria.

Gli orientamenti del 1° aprile 2020 sono stati integrati con quelli del 27 aprile 2020, resisi necessari a seguito di provvedimenti emessi nei giorni precedenti da diversi Tribunali di sorveglianza relativi alla concessione di misure alternative alla detenzione, finalizzate alla tutela della salute di detenuti in regime carcerario speciale o comunque di particolare spessore criminale, per stato di detenzione originante da taluno dei delitti contemplati nel comma 3-bis dell'articolo 51 c.p.p..

L'integrazione del 27 aprile, richiamando il punto degli orientamenti del 1° aprile in cui, nell'ambito delle misure alternative alla detenzione, si sottolineava l'«invalidabilità» delle cause ostative «normativamente stabilite ... e non eliminate, nemmeno con norma temporanea, dalla legislazione

emergenziale...», evidenziava la necessità di «individuare con urgenza criteri uniformi di controllo, da parte dei competenti uffici del pubblico ministero, degli *standards* giustificativi delle ordinanze emesse in tale particolare settore della materia della sorveglianza, anche al fine di proporre, nel caso di loro violazione, i pertinenti strumenti di impugnazione, secondo criteri uniformi sul territorio nazionale».

Dalle relazioni pervenute dagli uffici si evince che gli stessi hanno dato seguito alle indicazioni contenute negli orientamenti e che l'obiettivo di fondo – riduzione della presenza carceraria, senza riduzioni di tutela delle vittime e della collettività – sono stati pienamente raggiunti, in quanto da un lato vi è stato un reale decremento della popolazione carceraria e, dall'altro, non si sono registrati fenomeni diffusi di violazione di prescrizioni o di recidivismo, correlabili a dette misure.

Va altresì segnalato che, a seguito dei decreti legge n. 28 e n. 29 del 2020, si è tenuto un incontro con i Procuratori generali e – su richiesta di questi – con il Direttore del DAP il quale ha altresì dato informazioni sull'attività svolta a partire dal suo recente insediamento. È stato approfondito il confronto sul decreto n. 29 (il n. 28 non investe direttamente l'attività delle Procure generali), in particolare per quanto riguarda la necessaria armonizzazione tra i pareri che devono essere resi, ai sensi degli articoli 2 e 3, dal Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui al predetto articolo 41-bis, nonché dal Procuratore delegato per l'udienza di sorveglianza (sia di Tribunale che di appello).

All'esito dell'incontro è stato emanato un documento di sintesi diffuso ai Procuratori generali.

Le indicazioni fornite nei citati orientamenti sono state infine richiamate e confermate nella nota del 29 ottobre 2020 con riferimento alle analoghe previsioni del decreto legge 137 del 2020.

c.4) L'organizzazione degli uffici di Procura durante la pandemia

Altro tema diffusamente affrontato è stato quello delle problematiche organizzative e di presenza del personale, di magistratura ed amministrativo, conseguenti alla pandemia.

Oltre alle indicazioni fornite agli uffici territoriali nel corso di vari incontri su *Teams*, ed alla prima nota del 13 marzo 2020, contenente indicazioni di carattere pratico, incentrate sulla raccomandazione di contenere il più possibile la presenza in ufficio, vanno segnalati gli orientamenti del 24 marzo 2020, in materia di supplenze ed applicazioni e gli esiti della riunione del 22 ottobre 2020, all'inizio della seconda ondata pandemica, nel corso della quale è emersa l'esigenza condivisa, rappresentata da questo ufficio al Ministro della giustizia con nota del 23 ottobre 2020, di ripristinare le previsioni emergenziali contenute dell'articolo 83 decreto legge 18 del 2020 (in gran parte ripreso dal successivo decreto legge n. 137 del 2020).

Quanto agli orientamenti del 24 marzo 2020, rinviando per il testo integrale al documento presente nel sito dell'ufficio, sembra opportuno evidenziare come gli stessi abbiano inteso fornire prime indicazioni alle Procure generali, in attesa della delibera del Consiglio superiore della magistratura, poi intervenuta in data 27 marzo 2020, sulle possibili soluzioni organizzative e provvedimentali quando all'impedimento (per aver contratto il virus o per essere in isolamento a scopo precauzionale) dei magistrati degli uffici di Procura, specie di piccole dimensioni, non potesse farsi fronte con sostituzioni interne.

È stata quindi proposta una interpretazione della Circolare del Consiglio superiore della magistratura 20 giugno 2018, n. 336/VV/2011 (*Disposizioni in materia di supplenze, assegnazioni, applicazioni e magistrati distrettuali per assicurare il regolare svolgimento della funzione giurisdizionale in presenza di difficoltà organizzative*) “ritagliata sulla situazione di emergenza”, con “indicazioni atte a consentire agli uffici una reazione pronta e rispettosa delle esigenze dei magistrati chiamati a supplire i colleghi impediti”, partendo dalla precisazione che l'impiego di magistrati di altri uffici poteva giustificarsi solo in presenza di situazioni del tutto eccezionali e precisamente:

- 1) quando fossero assolutamente indispensabili attività in presenza, urgenti e non delegabili (ad esempio, quando si ritenga necessaria l'ispezione dei luoghi o delle persone per fatti di particolare gravità, perquisizioni o sequestri non delegabili ecc.);
- 2) quando tutti i magistrati dell'Ufficio fossero impediti, perché impossibilitati anche al lavoro a distanza (precisando che in tale secondo ca-

so, la sostituzione potrebbe comunque avvenire a distanza, senza necessità di spostamenti fisici).

c.5) La trattazione scritta in appello

A seguito dell'introduzione anche nel processo penale di appello, fino al termine dello stato di emergenza, della trattazione scritta quale modalità ordinaria, salva richiesta di discussione orale da parte del pubblico ministero o del difensore (articolo 23 del decreto legge n. 149 del 2020), sono stati emanati, con nota del 16 novembre 2020 (presente nel sito dell'ufficio), orientamenti alle Procure generali fondati anche sulla condivisione dell'esperienza maturata da questo ufficio in sede di applicazione, nel processo penale in cassazione, dell'articolo 83, comma 12-ter, del decreto legge 18 del 2020 (nella versione conseguente al decreto legge n. 28 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 70/2020) e dell'articolo 23, comma 8, del decreto legge n. 137 del 2020, riproduttivo del citato articolo 83, comma 12-ter.

Con il documento sono state illustrate le indicazioni di questo ufficio (ordine di servizio n. 28 del 2020 relativo all'articolo 83, comma 12-ter, cit., richiamato dall'ordine di servizio n. 48 del 2020, relativo all'applicazione dell'articolo 23, comma 8, cit.) sia per gli aspetti tecnici ed operativi della trasmissione dei provvedimenti, sia per la formulazione delle conclusioni, evidenziando al riguardo la raccomandazione della schematicità nei casi in cui non si presentino *“questioni significative di fatto o temi di diritto sui quali non si fosse già consolidato un orientamento della Procura generale o della Corte di cassazione”*, in quanto *“la buona motivazione di un provvedimento è quella che si rapporta al contenuto della decisione”*.

La nota del 16 novembre 2020 ha rappresentato l'occasione per una riflessione sulla funzionalità del rito scritto nel giudizio di impugnazione, il quale *«se interpretato con criteri selettivi e di proporzionalità dell'intervento all'importanza e novità delle questioni, ed integrato con la scelta di chiedere la discussione orale solo in ipotesi di particolare complessità, anche per il numero delle parti, o la rilevanza mediatica, può costituire una opportunità di qualificazione della professionalità del pubblico ministero nella fase di impugnazione, in quanto la necessaria flessibilità nella formulazione delle*

richieste che tale impostazione implica può consentirgli di svolgere al meglio la funzione assegnatagli dall'ordinamento di "amicus curiae" e di supporto alla funzione giudicante nell'interesse esclusivo della legge. Trattasi di occasione da cogliere anche tenendo presenti le prospettive di modifica contenute nel disegno di legge di modifica del processo penale in corso di trattazione» (per tale ragione veniva allegato agli orientamenti del 16 novembre 2020 il testo della mia audizione alla Camera del 28 ottobre 2020, nel quale, alla pagina 9, affronto il tema della trattazione scritta in appello; il testo del documento è reperibile nel sito dell'Ufficio all'indirizzo <https://www.procuracassazione.it/procura-generale/it/novita.page>).

d) Le collaborazioni esterne nella crisi pandemica

Le attività relative all'articolo 6, pur svolgendosi all'interno del circuito di dialogo con le Procure generali, trovano un fondamentale momento di confronto nella interlocuzione con le istituzioni esterne.

Oltre ai consolidati rapporti con il Ministro della giustizia, il quale ha più volte segnalato prassi difformi ed i conseguenti aspetti problematici con richiesta di loro soluzione all'interno del sistema attuativo dell'articolo 6, e con il Consiglio superiore della magistratura, anche al di là della informativa annuale sulle attività di attuazione dell'articolo 6 svolte nell'anno precedente, vari sono stati nel corso degli anni i rapporti attivati con istituzioni esterne sulle problematiche di interesse comune, tutti finalizzati, per quanto riguarda il nostro ufficio, ad acquisire elementi di conoscenza utili per interventi di armonizzazione all'interno del circuito di dialogo con le Procure generali.

Si segnalano di seguito brevemente le collaborazioni esterne attivate nell'anno 2020.

d.1) Il gruppo di lavoro sui c.d. detenuti marginali

Complementare ai citati orientamenti sulla riduzione della presenza carceraria è l'iniziativa, della quale danno conto gli orientamenti del 9 dicembre 2020, anch'essi consultabili sul sito, che riguarda la riattivazione del rapporto tra Ufficio per l'esecuzione penale esterna, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Regioni per l'acquisizione di luoghi ove

sia possibile alloggiare i detenuti che non dispongono di domicilio. Progetto nato dall'impegno anche della Cassa delle ammende – che lo ha finanziato per un importo pari ad € 5.000.000 – e che è volto a porre rimedio alla paradossale situazione che la marginalità in cui si trovano alcune persone si trasformi in ulteriore emarginazione e che proprio i detenuti meno pericolosi, vengano esclusi dai benefici, perché emarginati; con la ulteriore conseguenza che altri, ben più pericolosi, accedano alle misure alternative per finalità di deflazione.

Una finalità perseguita anche dal decreto legge n. 137 del 2020 – all'articolo 30, comma 1, lettera f) – che subordina la concedibilità della prevista misura della detenzione domiciliare, oltre che ad una serie di requisiti sostanziali e processuali, anche alla disponibilità di un «*domicilio effettivo e idoneo anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato*».

Il progetto prevede non solo l'immediata disponibilità di oltre mille alloggi, ma anche i programmi di inserimento sociale e di assistenza, grazie alla sinergia tra Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per l'esecuzione penale esterna, Cassa per le ammende ed Enti locali. La Procura generale è orgogliosa del contributo dato per riattivare questo progetto, che non è solo emergenziale ma anche di affermazione di giustizia e civiltà.

Nel corso dell'incontro su *Teams* del 13 novembre 2020 con rappresentanti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e della Cassa delle ammende è emerso che il piano aveva avuto una ridottissima attuazione a causa della criticità nel raccordo operativo tra istituti carcerari, Ufficio per l'esecuzione penale esterna e magistratura di sorveglianza, risultando allo stato non fluido il percorso informativo ed operativo tra i diversi uffici, con una tempistica non adeguata ai bisogni concreti dei singoli casi.

Nei giorni immediatamente successivi la Procura generale ha assunto per le vie brevi informazioni presso gli uffici territoriali, rimettendo al gruppo di lavoro una nota con nota con l'individuazione delle cause di tale scarsa fluidità del procedimento e la formulazione di una serie di proposte operative, per i cui contenuti si rinvia agli orientamenti pubblicati nel sito.

Alla nota ha fatto seguito la redazione, da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, di un documento di sintesi finalizzato al «*coordinamento interistituzionale*» per rendere efficiente ed efficace

l'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 30 del decreto legge n. 137 del 2020 in materia di detenzione domiciliare.

L'iniziativa congiunta ha sortito effetti positivi e, dalle prime informazioni disponibili, risulta che il Progetto è in corso di attuazione con il netto superamento del dato di partenza riferito dal segretario generale della cassa per le ammende nel corso della riunione del 13 novembre 2020 (utilizzo di soli 37 alloggi sull'intero territorio nazionale a fronte della disponibilità di complessivi 1046 posti).

d.2) Il gruppo di lavoro sullo svolgimento da remoto di attività giudiziarie presso gli uffici della polizia giudiziaria

Un secondo versante che ha visto l'ufficio impegnato in relazioni istituzionali esterne nella attuazione della disciplina emergenziale ha riguardato le problematiche applicative dell'articolo 83, comma 12-*quater*, del decreto legge n. 18 del 2020, poi riproposto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legge n. 137 del 2020, in relazione alla possibilità, per il pubblico ministero ed il giudice, di avvalersi nel corso delle indagini preliminari di collegamenti da remoto, individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, per compiere atti che richiedono la partecipazione della persona sottoposta alle indagini, della persona offesa, del difensore, di consulenti, di esperti o di altre persone, nei casi in cui la presenza fisica di costoro non può essere assicurata senza mettere a rischio le esigenze di contenimento della diffusione del virus COVID-19.

Nel corso degli incontri tenutisi per la illustrazione delle problematiche applicative della citata disciplina da parte delle varie forze di Polizia, i rappresentanti di questo ufficio hanno proposto l'individuazione di una rete condivisa sul territorio di uffici presso i quali le attività da remoto possono essere svolte, organizzata secondo criteri di efficienza e di equa ripartizione del carico di lavoro.

La proposta è stata accolta e l'attività di individuazione degli uffici di polizia giudiziaria da includere nella rete è ancora in corso.

Completata tale attività si procederà alla interlocuzione con le Procure generali per definire i contenuti e le prassi applicative dell'utilizzo della po-

lizia giudiziaria per i collegamenti da remoto e le forme di comunicazione agile con gli uffici territoriali di riferimento individuati all'esito della ricognizione interforze.

d.3) La collaborazione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati

Nel corso del 2020 l'Ufficio ha proseguito nella collaborazione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati avviata fin dalla precedente legislatura.

In particolare, il Procuratore generale ed il coordinatore del settore di attuazione dell'art. 6 sono stati ascoltati dalla Commissione in data 17 giugno 2020 in relazione alle problematiche relative alle indagini in tema di reati ambientali nella emergenza epidemiologica dovuta al Covid-19 e nella successiva fase di vigenza della normativa speciale emergenziale, con specifico riferimento ai pericoli di infiltrazione della criminalità organizzata nelle imprese titolari di impianti di gestione dei rifiuti.

Ai contenuti dell'intervento, accompagnato da una relazione scritta, è stato dato ampio spazio alle considerazioni svolte all'interno della Relazione finale, presentata dal Presidente della commissione in data 15 luglio 2020, evento al quale il coordinatore è intervenuto in rappresentanza dell'Ufficio.

La collaborazione con la Commissione è proseguita con la richiesta di contributo nell'indagine, prevista per l'inizio del 2021, sul tema dei flussi illeciti ed abbandono dei rifiuti.

In questa sede va altresì segnalata l'audizione del Procuratore generale e del coordinatore del settore di attuazione dell'articolo 6 presso la Commissione parlamentare antimafia in data 2 luglio 2020 sul ruolo del pubblico ministero nella repressione e prevenzione delle attività criminali di fronte al delinearsi della pandemia.

I contributi forniti dall'ufficio in entrambe le occasioni sono reperibili negli atti parlamentari al sito *camera.it* e relative sottosezioni.

e) Gli orientamenti in materia di intercettazioni in vista dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 161 del 2019

In vista dell'entrata in vigore, dal 1° settembre 2020, della nuova disciplina in materia di intercettazioni (decreto legge n. 161 del 2019, convertito con legge n. 7 del 2020, e decreto legge n. 28 del 2020, convertito con legge n. 70 del 2020), in data 28 luglio 2020 si è tenuto, in parte in presenza ed in parte da remoto sulla piattaforma *Teams*, un incontro sugli aspetti applicativi della riforma al quale hanno partecipato, oltre ai Procuratori generali, i Procuratori distrettuali operanti nelle sedi numericamente più interessate dal ricorso alle intercettazioni.

All'esito dell'incontro, in data 31 luglio 2020, sono stati emanati gli orientamenti in materia sui seguenti punti oggetto di discussione (per il contenuto si rinvia al documento, consultabile nel sito dell'Ufficio):

- 1) individuazione del c.d. bersaglio delle intercettazioni e la relativa registrazione;
- 2) rapporto del Pubblico ministero con la Polizia giudiziaria;
- 3) immediata trasmissione dei verbali e delle registrazioni al pubblico ministero;
- 4) esame degli atti da parte dei difensori;
- 5) figure addette all'archivio delle intercettazioni;
- 6) difficoltà tecniche nel conferimento delle registrazioni nell'archivio delle intercettazioni;
- 7) archivio delle intercettazioni e banca dati SIDDA/SIDNA presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo: rapporti.

Il documento si concludeva preannunciando l'immediato seguito, da parte dell'ufficio, alla richiesta formulata nella riunione di fare da tramite con il Ministero (Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati) per ottenere a informazioni puntuali ed aggiornate sugli strumenti informatici utilizzabili per un conferimento degli esiti delle attività di intercettazione conforme alle previsioni della riforma, avviando una interlocuzione con tali Direzioni generali.

Anche all'esito delle interlocuzioni con questo ufficio, la successiva circolare 31 agosto 2020 della Direzione generale per i servizi informatici del

Ministero, relativa all'avvio in esercizio dell'archivio digitale delle intercettazioni, è intervenuta su alcune delle questioni che si erano poste nella fase preparatoria ed in gran parte esaminate negli orientamenti del 31 luglio.

Peraltro, restavano (e restano) da affrontare temi molto delicati, tra cui, in particolare, oltre agli aspetti organizzativi, la questione della permanenza dell'obbligo delle Procure di riversare nella banca dati SIDDA/SIDNA della Direzione nazionale anti terrorismo il contenuto delle intercettazioni, definendosene di conseguenza tempi e limiti.

A esito delle riunioni tra gli uffici, alle quali ha partecipato anche il Procuratore nazionale antimafia e che hanno visto, nella riunione del 27 ottobre 2020, la presenza in *teams* di oltre cento rappresentanti degli uffici di Procura, si è giunti all'unanime conclusione dell'importanza che la Direzione nazionale anti terrorismo possa accedere ai dati e che non sia mutato, per questo aspetto, il regime normativo e che sia necessaria una puntualizzazione a livello normativo, anche regolamentare, dei tempi e soprattutto della tipologia di dati conoscibili. Un punto fondamentale è costituito, peraltro, dalla obbligatoria distruzione delle informazioni non ritenute utilizzabili nel procedimento in cui furono acquisite e della responsabilità del Procuratore della repubblica circa la conservazione e segretezza dell'informazione e del rispetto delle procedure.

Per tale ragione è stata sollecitata la costituzione presso il Ministero della Giustizia di un luogo di discussione tra gli uffici, alla quale partecipino i rappresentanti delle procure generali e delle Procure della Repubblica, insieme al Procuratore nazionale antimafia.

f) L'avvio del monitoraggio sull'applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Oltre all'attenzione al tema della crisi di impresa, l'Ufficio ha aperto altre due finestre di osservazione nella materia del diritto penale dell'economia.

Il primo riguarda lo stato di attuazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Il prossimo ventennale dell'entrata in vigore di tale disciplina, e la sua progressiva espansione fino ad interessare ampi spazi delle aree coperte dalla sanzione penale rende opportuna la verifica dello stato di attuazione della normativa, ed a tal fine l'ufficio ha richiesto alla Direzione generale per la

statistica del Ministero della Giustizia (DGSTAT) un'analisi dell'effettivo utilizzo di essa nei diversi settori e sul territorio nazionale.

Anche in questo settore, tuttavia, è emersa la difficoltà di ottenere dati significativi, non certo a causa di inadeguatezza di DGSTAT, ma perché lo stesso sistema dei registri e delle iscrizioni non fu finalizzato sin dalla sua origine alla corretta raccolta dei dati informativi. È stato così necessario per gli statistici avviare innanzitutto un lavoro di pulizia del dato, spesso contaminato da modalità differenti di registrazione o addirittura dalla omissione di una parte delle registrazioni, al fine di poter ottenere un quadro omogeneo e dunque significativo dal punto di vista statistico.

I primi dati elaborati dalla DGSTAT vengono da questa così sintetizzati nella nota del 23 dicembre 2020:

- i procedimenti per illecito amministrativo dipendenti da reato, perseguiti ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001, sono di modesta entità e si concentrano in alcune, specifiche, tipologie (articoli 24, *25-septies*, *25-undecies*). La serie non mostra variazioni significative e ciò anche nei casi in cui è possibile osservare una lieve crescita addebitabile, il più delle volte, a procedimenti seriali;
- la distribuzione congiunta degli esiti per persona giuridica e persona fisica evidenzia una forte concordanza nella valutazione della colpevolezza delle parti. Fanno eccezione i casi in cui alle persone giuridiche sono contestati gli illeciti previsti dagli articoli *25-septies* e *25-undecies*;
- in primo grado, nei procedimenti a carico di sole persone giuridiche (che rappresentano circa il 40% del totale dei definiti), le modalità di definizione prevalenti (69%) sono le archiviazioni ed i patteggiamenti. In grado di appello, le impugnazioni presentate dalle persone giuridiche si concludono, prevalentemente, con una pronuncia di conferma della condanna emessa in primo grado;
- le misure cautelari applicate in fase di indagine riguardano più frequentemente gli autori dei reati presupposto, ed in pochi casi risultano applicate misure interdittive;
- nella stessa direzione è possibile osservare dai dati del casellario che, anche in caso di sentenza definitiva di condanna, non sono mai applicate sanzioni interdittive e ciò anche in ragione del fatto che nella maggior parte dei casi si tratta di sentenze per patteggiamento; ipotesi,

questa, che trova conferma anche osservando gli importi delle sanzioni pecuniarie applicate agli enti in via definitiva che si concentrano nella classe dai 100.000 ai 500.000 euro.

Si tratta comunque di dati ancora parziali, da integrarsi nei prossimi mesi attraverso un accurato lavoro non solo statistico, ma anche di rilevazione di ulteriori notizie presso gli uffici di merito, al fine di pervenire ad una lettura ragionata finalizzata a verificare aspetti organizzativi e prassi attuative ed individuare i possibili ambiti di intervento in chiave migliorativa.

g) L'applicazione della disciplina in materia di segnalazioni di operazioni sospette (S.O.S.)

Per quanto riguarda le segnalazioni di operazioni sospette (SOS), la citata riunione del 27 ottobre 2020 ha fornito l'occasione per mettere a fuoco alcune difficoltà operative che sono emerse negli ultimi tempi quanto alla possibilità per gli uffici di Procura di usufruire delle informazioni in tempo utile, non solo nei procedimenti di cui agli articoli 51 c. 3-bis e 3-quater c.p.p., ma soprattutto in quelli più propriamente di natura economico-finanziaria.

L'articolo 8 del decreto legislativo n. 231 del 2007, come modificato nel 2017, in attuazione della IV direttiva antiriciclaggio, attribuisce alla Procura nazionale antimafia e antiterrorismo una funzione di snodo nel circuito informativo della SOS, per valorizzarne l'utilizzazione nei procedimenti di criminalità organizzata e terrorismo. L'articolo 12 comma 7-bis dello stesso decreto, introdotto in attuazione della V direttiva con il decreto legislativo 4 ottobre 2019 n. 125, prevede ora che l'autorità giudiziaria possa richiedere al nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e, per la criminalità organizzata, alla Direzione investigativa antimafia, “*i risultati degli approfondimenti investigativi svolti sulle segnalazioni di operazioni sospette*”, favorendo così una più immediata ed efficace proiezione in chiave investigativa delle analisi che, occorre ricordarlo, sono svolte dall'Unità di informazione finanziaria in chiave prettamente economico/finanziaria.

D'altra parte, però, resta fermo l'obbligo di immediata denuncia, ai sensi dell'articolo 331 c.p.p., richiamato dallo stesso decreto, all'autorità giudiziaria competente, tutte le volte che emerge una notizia di reato o potenzialmente sviluppabile in notizia di reato.

La Procura nazionale antimafia, nella sua relazione annuale, ha illustrato le modalità operative e i positivi risultati conseguiti ed è indubbia la funzione strategica della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo derivante dalla possibilità di stabilire connessioni sulla base del patrimonio di informazioni cui può attingere attraverso i riscontri con i registri generali e con la banca dati SIDDA-SIDNA.

Tuttavia la trasmissione delle SOS alla Procura nazionale antimafia per l'indispensabile attività di verifica, sembrava essere stata invece interpretata nei fatti, da parte dei competenti organi di polizia giudiziari, come preclusiva o comunque necessariamente preliminare all'elaborazione diretta di comunicazioni ed analisi, con conseguenti ritardi e sfasamenti temporali; il lavoro di analisi condotto dal gruppo di lavoro misto istituito presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo con il protocollo stipulato nel 2017 tra della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, Unità di informazione finanziaria, Guardia di finanza e Dipartimento di PS, destinato alle elaborazione degli ricorrenze che emergono dall'esame dei dati contenuti in SIDDA-SIDNA, sembrava aver indotto altre agenzie, nei fatti, a ritenersi sollevate dai compiti di interlocuzione diretta con gli uffici giudiziari, pur rimasti invariati nella normativa vigente. Tale propensione, unitamente ad alcune impasse di tipo strettamente operativo verificatesi nei tempi di elaborazione delle SOS da parte della DNAA, che al momento risultano superate, hanno in gran parte delle realtà territoriali, come segnalato dagli uffici, costituito un ostacolo alla valorizzazione degli elementi investigativi ricavabili dalle stesse SOS.

Il confronto sviluppato nel corso dell'incontro del 27 ottobre 2020 ha consentito di comprendere che, nell'assoluta unità di intenti che accomuna DNAA e Procure, è possibile trovare soluzioni che superino le difficoltà contingenti.

Alla riunione hanno fatto seguito:

- la raccolta, da parte dei Procuratori generali, di elementi di conoscenza e di valutazione sulla concreta operatività del sistema di segnalazione delle SOS, sulla loro incidenza concreta nell'attività di indagine, sulle difficoltà incontrate e sui possibili margini di miglioramento dell'apporto di preziose fonti di conoscenza;
- l'informazione, da parte della Procura nazionale, sull'attività svolta.

- un incontro con il Comando generale della guardia di finanza, nel corso del quale si sono raccolte le informazioni concernenti le misure che sono state adottate per evitare che si ripetano in futuro i problemi emersi a seguito delle modifiche normative.

Dall'attività di ricognizione così impostata e dall'incontro con il Comando generale della guardia di finanza è emerso un quadro preciso delle difficoltà registrate, che si prevede possano essere tutte superate, e delle iniziative in corso che, anche attraverso l'impulso dell'Ufficio, si intende rendere generali ed uniformi su tutto il territorio nazionale. In questo senso l'introduzione del comma 7-bis dell'articolo 12 del decreto legislativo 231 del 2007, sopra richiamato, fornisce uno strumento prezioso che ha già favorito la conclusione a livello provinciale di Protocolli con i comandi territoriali della Guardia di finanza in diversi distretti di Corte d'appello e che potrà essere utilizzato in modo mirato per la comprensione delle modalità di penetrazione della criminalità in specifici ambiti delle attività economiche sia a livello territoriale che nazionale.

L'intervento di stimolo ed di orientamento si muove nella direzione, condivisa da tutti gli attori: di non perdere il potenziale di approfondimento che viene dal ruolo di snodo centrale della PNA e dalla imponenza dei dati di cui dispone; di valorizzare di più gli elementi che possono venire dalle SOS nelle attività di contrasto alla corruzione e all'evasione fiscale e -nella situazione contingente, a tutte le possibili frodi COVID; di ottenere una maggiore tempestività nel circuito informativo per coprire il gap temporale in parte inevitabile tra analisi delle SOS e procedimenti penale in corso individuando criteri di selezione e di analisi ulteriori rispetto alla, pur essenziale, corrispondenza soggettiva tra operatori ed indagati/imputati.

h) Conclusioni e prospettive evolutive

Nelle relazioni dei Procuratori generali si è dato conto dell'ampia condivisione del nuovo metodo di attuazione dell'articolo 6 e dell'applicazione, nei singoli distretti, degli orientamenti emanati nel corso del 2020.

Tale applicazione non rappresenta affatto l'esecuzione di direttive gerarchiche, sia per la natura degli orientamenti, sia perché alla loro formulazione le Procure generali hanno dato un fondamentale contributo, fin dalla fase genetica.

Si tratta, invece, specie nel nuovo metodo di lavoro, del naturale completamento di un lavoro condiviso e della concreta attuazione del sistema “a rete” che caratterizza il settore.

Si può dire quindi che sono state poste le basi per l’ulteriore consolidamento del nuovo metodo di lavoro, in modo da affrontare, con una struttura già pronta, le questioni che si porranno nella prevedibile prosecuzione, anche nel 2021, della fase emergenziale (con auspicabile regressione nel corso dell’anno) e di portare a completamento le iniziative avviate nei vari settori.

Un obiettivo che sarà più agevole raggiungere con l’incremento delle risorse umane (sia di magistratura, che nel personale amministrativo) e materiali negli uffici delle Procure generali, opportunità che si offre stante l’inclusione dell’innovazione organizzativa della giustizia nella bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da presentare alla Commissione europea nel corso del 2021 nell’ambito del programma straordinario di Next Generation EU.

Tale incremento, auspicato dai Procuratori generali in varie occasioni di incontro, potrebbe consentire la creazione di strutture dedicate in modo permanente all’attuazione dell’articolo 6 e mettere in campo quelle attività da tempo prefigurate quale scenario di ulteriore sviluppo del settore, quali:

- la promozione di incontri periodici di informazione e formazione sulle materie ritenute di interesse;
- il collegamento con gli uffici di Procura per le segnalazioni di buone prassi e di problematiche operative ed organizzative;
- la tenuta a livello distrettuale di un archivio dei protocolli organizzativi e delle direttive alla polizia giudiziaria, assicurandone l’uniformità;
- la creazione di un ufficio statistico di stretta collaborazione con il Procuratore generale finalizzato alla attuazione, d’intesa con i Procuratori circondariali, dell’articolo 3 della Circolare del Consiglio superiore della magistratura sulla organizzazione degli Uffici di procura (nella versione del 2017, confermata sul punto da quella licenziata in data 16 dicembre 2020) nella parte in cui prevede che il Procuratore, allo scopo di garantire una ragionevole durata del processo, assicura una attenta e ragionata analisi (non solo dei flussi, ma anche) dei dati acquisiti dai Presidenti dei tribunali sul ricorso ai riti speciali e sugli esiti delle diverse tipologie di giudizio.

4. 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 2020.

Vengono qui citate le linee salienti del documento. Per il resto può operarsi un rinvio alla relazione stessa, consultabile nella sua integralità nel sito *web* della Procura generale.

a) Le mafie interne: operatività e linee evolutive

a.1) Cosa nostra

Cosa nostra opera in tutto il territorio siciliano, sebbene con distinte articolazioni che si differenziano profondamente tra loro.

Nelle province centro-occidentali dell’isola Cosa nostra conserva una struttura unitaria e verticistica, articolata in *province*, *mandamenti* e *famiglie*; nella parte orientale agiscono diversi sodalizi dai contorni più fluidi ma egualmente aggressivi e pervasivi, talvolta in rapporti di pacifica convivenza per effetto di alleanze funzionali al conseguimento di uno specifico *business*, altre volte in conflitto, con conseguente ricorso alla violenza.

Occorre, dunque, analizzare il fenomeno mafioso con riguardo ai diversi territori.

Nella provincia di Palermo Cosa nostra risulta proiettata verso una nuova organizzazione, fondata su regole strumentali alla ricostituzione della Commissione provinciale quale organo collegiale di vertice. In tale contesto emergono segnali che dimostrano come l’organizzazione si sia definitivamente affrancata dalla egemonia dei “corleonesi” di Salvatore Riina. In questo senso estremamente significativa appare la convivenza pacifica fra i “corleonesi” e gli “scappati”, soggetti rifugiatosi negli Stati Uniti d’America nel corso della guerra di mafia scatenata da Riina negli anni ’80, i quali hanno fatto rientro in Sicilia, riassumendo le posizioni di comando nei territori di origine.

Nell'agrigentino, dopo che il progetto delle famiglie mafiose dell'area montana – volto ad una rimodulazione dell'assetto strutturale dell'entroterra della provincia con la formazione di una nuova articolazione tendente all'unione di numerosi mandamenti – è stato frustrato dall'azione repressiva del gennaio 2018, si registra una allarmante fibrillazione interna per effetto della quale si sono verificati diversi omicidi e tentati omicidi agevolati dalla disponibilità di veri e propri arsenali di armi anche da guerra.

In provincia di Trapani il potere mafioso è saldamente nelle mani del latitante Matteo Messina Denaro e si contraddistingue per lo stretto legame, oltre che con settori della borghesia professionale e della pubblica amministrazione collusa, con esponenti politici locali corrotti e con la massoneria, considerato il luogo ideale per avviare e stringere contatti e relazioni con i colletti bianchi. La sua figura emerge dalla sentenza emessa il 20 ottobre 2020 dalla Corte di assise di Caltanissetta, con la quale Matteo Messina Denaro è stato condannato alla pena dell'ergastolo per le stragi di Capaci e di via D'Amelio a Palermo, dunque ritenuto uno dei protagonisti di tutta la stagione stragista che, iniziata nel 1992 nel territorio siciliano, si snodò su tutto il territorio della penisola, arrivando ad aggredire nel 1993 il patrimonio storico ed artistico della nazione.

Nel distretto di Caltanissetta Cosa nostra continua ad essere l'organizzazione mafiosa dominante ma la sua presenza risulta fortemente indebolita nella zona del "Vallone" e nello storico mandamento di Riesi, tanto da favorire le iniziative di bande di giovani criminali gravitanti nell'area della criminalità comune; al contrario è pervasiva nel territorio di Gela e nella provincia di Enna, ove si registrano le proiezioni sempre più frequenti di gruppi mafiosi della provincia di Catania.

Nel distretto di Catania si registra la presenza, oltre a Cosa nostra, di altri sodalizi mafiosi, concorrenti nel dominio criminale, sì da escludere la supremazia di qualcuno di essi; non di rado si rilevano rapporti di pacifica coesistenza al fine di sviluppare la vocazione imprenditoriale di tale territorio, che facilita l'infiltrazione nell'economia legale. In tale contesto Cosa nostra catanese persegue strategie criminali particolarmente sofisticate inserendosi in quegli alti livelli ove crimine e finanza deviata si fondono. La criminalità mafiosa catanese si caratterizza per la sua progressiva espansio-

ne nella zona ionica della provincia messinese e nelle province di Enna e Siracusa, anche con la presenza sul territorio di propri referenti.

Composita è la realtà del distretto di Messina: nella fascia tirrenica le famiglie mafiose sono strutturate e utilizzano metodi omologhi a quelli di Cosa nostra palermitana; nell'area dei Nebrodi sono interessate al flusso di imponenti somme di denaro erogate sotto forma di contributi comunitari, tale da costituire una sorta di economia parallela che alimenta l'uso di sistemi fraudolenti per conseguire i finanziamenti pubblici; nella città di Messina e nella fascia jonica opera una cellula autonoma di Cosa nostra catanese, in particolare della famiglia Santapaola-Ercolano.

Con riferimento agli altri gruppi criminali operanti in Sicilia, un peculiare rilievo assume la cosiddetta "Stidda", attiva nelle province di Agrigento e Ragusa e nel comprensorio di Gela. Tale organizzazione negli anni più recenti, ha compiuto una allarmante trasformazione, evolvendosi da consorteria dedita ai reati predatori a sodalizio avente uno spiccato profilo imprenditoriale, realizzato attraverso la penetrazione nel mercato ortofrutticolo, nonché mediante investimenti nel settore dell'edilizia, della ristrutturazione e compravendita immobiliare, perpetrati per il tramite di società di comodo. Essa ha proiezioni nel Nord Italia, in particolare in Lombardia e Piemonte, ma anche in Germania, ove ha avviato un fiorente traffico di sostanze stupefacenti.

In linea generale, per quel che concerne l'attualità ed i possibili profili evolutivi, si segnala che Cosa nostra, sebbene duramente indebolita dall' incisiva e incessante azione repressiva dello Stato e tuttora priva di un vertice regionale, si avvale della sua natura camaleontica, in continua evoluzione, cioè in grado di adeguarsi di volta in volta ai mutamenti della società e della realtà economica, anche quando investite da gravissime crisi (come quella attuale, determinata dall'emergenza sanitaria).

L'organizzazione è in una situazione di grave difficoltà in alcuni territori, per effetto della pressione crescente esercitata dallo Stato, ma non è stata sradicata e pertanto costituirebbe un errore gravissimo sottovalutarne il potenziale criminale, prestando minore attenzione alle attuali pericolose dinamiche associative.

Pur avendo interrotto le azioni clamorose (stragi e omicidi eccellenti), Cosa nostra è, insomma, vitale e insidiosa, grazie alle sue capacità rigenerative e

di condizionamento del tessuto socio-economico e politico-amministrativo che le consentono di sviluppare molteplici affari illeciti. In più, nell'attuale situazione di emergenza socio-economica, vi è il concreto pericolo che la paralisi di tante attività, causata dalle misure di contenimento del contagio, possa creare le condizioni per il rilancio di Cosa nostra, che vede nella epidemia una occasione per lucrare nuovi profitti ma anche per ampliare il consenso sociale. Infatti, sono state registrate diverse iniziative, tra cui la distribuzione di generi alimentari agli abitanti più indigenti di alcuni territori, in grado di realizzare concretamente forme di *welfare* mafioso. In tali situazioni i gruppi mafiosi si fanno carico di trovare una occupazione ai giovani senza prospettive, così sostanzialmente avviando il reclutamento. Le persone raggiunte dai sussidi dell'organizzazione mafiosa costituiscono, quindi, il nuovo serbatoio delle future affiliazioni (o di collaborazioni a vario titolo). Appare verosimile ritenere che il rischio si estenda anche alle aziende in crisi, che ricorrono a prestiti ad interessi usurari, finendo per creare le condizioni per poi cedere beni e aziende ai creditori mafiosi, ancorché con lo schermo di intestazioni fittizie. Oggetto di particolare preoccupazione sono anche i nuovi investimenti in settori come quello del materiale sanitario, delle attrezzature di sanificazione e dei rifiuti, nonché i finanziamenti stanziati dallo Stato per il soccorso alle imprese in crisi, che potrebbero invogliare gli esponenti mafiosi a manovre spregiudicate – da condurre mediante reti relazionali collaudate con imprenditori, funzionari pubblici e agenti degli istituti di credito compiacenti – per attivare operazioni opache e fraudolente in grado di intercettare indebitamente denaro pubblico, suscettibile di tradursi in forme di riciclaggio o reimpiego di capitali illeciti.

In una tale congiuntura, favorevole all'infiltrazione nelle attività produttive e commerciali, Cosa nostra tende ad assumere il controllo di settori dell'economia "legale", avvalendosi della collaborazione di figure professionali e imprenditoriali, insospettate e insospettabili, del tutto sganciate dalle dinamiche interne del sodalizio mafioso ma attratte dalla disponibilità finanziaria illegale.

Si tratta di soggetti che formano la cosiddetta "zona grigia" di Cosa nostra, che costituisce una risorsa importante dell'organizzazione mafiosa e, pertanto, il principale obiettivo contro il quale deve indirizzarsi l'azione repressiva dello Stato.

Essi operano nei settori remunerativi dell'economia legale, quali il trattamento dei rifiuti speciali, turismo, trasporti, grande distribuzione alimentare, ristorazione, contrabbando di prodotti petroliferi, ma soprattutto la produzione di energie alternative (a cui è strettamente connesso l'acquisto di terreni per richiedere finanziamenti comunitari) e, infine, i giochi e le scommesse *on-line*.

Le indagini dimostrano che l'affare criminale per eccellenza, in quanto estremamente redditizio, è tuttora costituito, anche per effetto della particolare posizione geografica dell'isola, dal traffico di sostanze stupefacenti realizzato mediante il collegamento e la cooperazione con gruppi criminali di altri territori nazionali e con articolazioni criminali internazionali, in particolare con i *narcos* sudamericani (colombiani).

Tra le attività illecite conserva un ruolo rilevante l'imposizione del "pizzo", che si consuma nella quasi totalità dei casi, senza ricorrere ad azioni violente. In tale settore, purtroppo, deve rilevarsi il mancato incremento del numero delle vittime che di loro iniziativa denunciano gli autori delle estorsioni e ciò nonostante la meritoria attività di alcune associazioni *antiracket* che operano sul territorio.

Permane inalterato l'interesse dell'organizzazione mafiosa per il settore degli appalti pubblici, luogo ideale per condizionare la pubblica amministrazione e la politica, soprattutto locale, atteso che i Comuni sono diventati rilevanti centri di spesa. Tale forma di penetrazione negli apparati politico-amministrativi risulta comprovata dai provvedimenti di scioglimento, ai sensi dell'articolo 143 Testo unico degli enti locali, di numerosi enti locali, che ha riguardato Comuni sia della Sicilia occidentale che di quella orientale. A proposito dell'azione di contrasto, altro strumento insostituibile continua ad essere l'incessante azione di ablazione dei patrimoni di esponenti mafiosi nonché di imprenditori e professionisti esterni alla struttura associativa.

Permane l'interesse di Cosa nostra ad occupare spazi operativi anche in aree di altre Regioni al fine di garantirsi l'infiltrazione nei contesti economico-imprenditoriali locali per finalità di reinvestimento dei capitali illeciti. In questi territori l'organizzazione mafiosa non opera con gli schemi tradizionali ma mira ad una penetrazione silente. Se in passato tali proiezioni hanno riguardato prevalentemente il Nord Italia, in particolare la Lombardia

e il Piemonte, di recente l'attenzione si è estesa al Lazio, alla Toscana e all'Emilia Romagna.

Attuali risultano anche i collegamenti con la Cosa nostra americana, segnatamente con le famiglie Gambino e Bonanno.

Da segnalare, infine, che la faida interna alla criminalità organizzata della provincia di Agrigento per la gestione del narcotraffico ha richiesto, sotto l'egida di *Eurojust*, un intenso rapporto di collaborazione e cooperazione internazionale fra le autorità giudiziarie e di polizia dell'Italia e del Belgio che hanno costituito una Squadra investigativa comune per fare luce su diversi fatti di sangue consumati in entrambi i suddetti Paesi.

a.2) 'Ndrangheta

Le attività investigative più recenti confermano come la 'ndrangheta sia un'associazione unitaria, dotata di articolazioni ormai consolidate, non solo in Calabria, ma anche nel centro e nel nord Italia, oltre che in diversi Paesi europei ed extraeuropei.

Il carattere unitario dell'organizzazione continua ad assumere connotazioni diverse, in Italia e all'estero, atteso che, alla sostanziale autonomia con cui da tempo operano i locali di 'ndrangheta, soprattutto in Lombardia, in Piemonte, in Liguria ed in Emilia Romagna, si contrappone la forte dipendenza, in tutto ciò che va al di là dell'ordinaria amministrazione, dalle cosche madri, dei sodalizi attivi in altre regioni, come l'Abruzzo, la Toscana e il Trentino.

Tale dipendenza decisionale dalle strutture organizzative calabresi si riscontra in modo ancora più pregnante rispetto alle cellule attive in Germania, in Olanda, in Svizzera, nonché al di là dell'Europa, in particolare in Canada.

In ogni caso le regole e i riti continuano a caratterizzare ogni articolazione della 'ndrangheta, indipendentemente dal luogo di operatività: ciò rappresenta, da sempre, il vero punto di forza dell'organizzazione, quell'affidabilità che costituisce la ragione del predominio che i calabresi hanno da molti anni nel settore, estremamente redditizio, del traffico internazionale degli stupefacenti.

La 'ndrangheta – colpita, anche nel 2020, dagli esiti di molteplici indagini portate a compimento da buona parte delle Procure distrettuali – agisce,

negli ambienti politico-istituzionali ed in quelli imprenditoriali, servendosi di punti di riferimento comuni, senza alcuna differenziazione tra le molteplici “locali” storicamente riconducibili a determinati ambiti territoriali calabresi, che hanno, oggi, una funzione, sostanzialmente solo identificativa delle diverse famiglie.

L’attività investigativa ha confermato una spiccata capacità espansiva, anche su scala internazionale, in vari settori dell’economia. Le modalità di infiltrazione, da tempo, stanno perdendo il carattere della violenza e mentre risultano sempre più fondate su di una notevole forza corruttiva, trasformando l’organizzazione calabrese in una dinamica e spregiudicata *holding* economico-finanziaria.

L’azione di contrasto giudiziario alla ‘ndrangheta ha, pertanto, avuto come obiettivo, secondo una strategia già consolidata, non solo la componente militare dell’organizzazione (dedita al controllo del territorio ed alla consumazione di reati tradizionalmente mafiosi come l’estorsione e l’usura) ma, soprattutto, quella economico-imprenditoriale, nonché quella, di grado più elevato, impegnata a costruire relazioni con politica ed istituzioni ad ogni livello.

Questa capacità di condizionamento sulle attività pubbliche maggiormente remunerative rischia di incidere sull’azione amministrativa, lontana dai caratteri di efficienza, trasparenza e terzietà che la dovrebbero connotare. Alcune indagini hanno disvelato una gestione diretta della cosa pubblica da parte delle cosche, dall’interno dell’amministrazione, tramite funzionari apicali, consiglieri comunali, assessori e talvolta gli stessi sindaci, veri e propri affiliati.

Tale sistema non solo garantisce cospicue entrate economiche alla ‘ndrangheta, ma le consente, altresì, di aumentare il consenso sociale, che deriva dall’offerta di nuovi posti di lavoro, che le imprese mafiose sono in grado di assicurare grazie all’acquisizione di appalti e servizi.

Il consenso sociale è, ovviamente, funzionale anche all’orientamento elettorale verso candidati graditi, in occasione delle elezioni politiche, non solo locali.

Il controllo di parte del consenso, sociale prima, politico poi, costituisce la forza principale della ‘ndrangheta, ormai non più solo in Calabria, ma anche in diverse realtà situate nelle regioni del nord: Lombardia, Piemonte,

Liguria, Emilia Romagna, nonché Veneto e Valle d'Aosta, stando alle più recenti indagini.

I territori del distretto di Reggio Calabria e Catanzaro sono spesso connotati da inefficienze degli apparati pubblici; esse, in molti casi, nascondono precisi e sistematici interessi dell'organizzazione mafiosa, in quanto dirette alla creazione di spazi di intermediazione parassitaria e "clientelare" in cui si nascondono collegamenti affaristici e collusioni tra la pubblica amministrazione e la criminalità organizzata.

L'organizzazione calabrese gode, da sempre, del fondamentale apporto di professionisti, *in primis* quelli appartenenti ai circuiti giuridico-economico-finanziari, pronti ad offrire "qualificati" interventi consulenziali. Significative, nel senso sinora indicato, sono le risultanze del procedimento della Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro noto come operazione "*rinascita-scott*", nel cui ambito, nel dicembre 2019, sono state eseguite circa 300 misure cautelari a carico di capi ed affiliati di svariate cosche attive nel territorio della provincia di Vibo Valentia, nonché di alcuni professionisti, in particolare avvocati, che si ipotizza abbiano dato un contributo alle attività dei sodalizi, tanto da esserne stati ritenuti concorrenti esterni ed in alcuni casi addirittura partecipi. Premesso che non sono intervenuti provvedimenti giudiziali definitivi con riferimento a tale indagine, va osservato che dalla relazione del Procuratore nazionale antimafia risulta che l'attività investigativa ha delineato gli assetti organizzativi e gli ambiti operativi delle diverse articolazioni di 'ndrangheta operanti nella provincia di Vibo Valentia, ricostruendo il percorso evolutivo che ha portato la cosca Mancuso di Limbadi ad assumere un ruolo egemonico nell'ambito della 'ndrangheta vibonese e, allo stesso tempo, una posizione di primo piano nell'ambito dell'intera 'ndrangheta; essa ha peraltro confermato l'unitarietà che connota, da tempo ormai, la 'ndrangheta e il ruolo di "Crimine", struttura che, come acclarato in via definitiva nell'omonimo processo, ha sede nella provincia reggina e costituisce il momento di raccordo tra tutti i sodalizi di 'Ndrangheta.

Occorrerà, per una piena valutazione, delle implicazioni sopra indicate attendere l'esito della fase del giudizio ormai avviata.

Le connotazioni sopra descritte emergono dalle attività investigative di molti uffici distrettuali, non solo calabresi.

Invero, le indagini (e i conseguenti processi) di Procure quali, in particolare, quelle di Milano, Brescia, Torino, Genova, Bologna e Venezia confermano la piena operatività, in quei territori, della 'ndrangheta, che continua ad essere da anni l'organizzazione capace, più delle altre, di ingerirsi e radicarsi in aree diverse da quelle di origine, seppur con forme e modalità diverse.

Tra i settori di maggiore interesse per l'organizzazione, accanto a quelli storici dell'edilizia, della logistica, delle cooperative di servizi e della ristorazione, sono emersi, negli ultimi due anni, quello della gestione e trasformazione illecita dei rifiuti, nonché quello del commercio dell'acciaio.

In vari territori la 'ndrangheta, forte di un radicamento risalente, si caratterizza sempre più come "*mafia silente*", operando cioè non con metodi violenti, ma con l'infiltrazione del tessuto economico-produttivo mediante il condizionamento delle amministrazioni locali, principalmente con il meccanismo del voto c.d. di scambio, avvalendosi quindi della fama criminale conseguita, nel corso degli anni, nei territori di origine e successivamente diffusa ed esportata in altre zone del territorio nazionale e anche oltre i confini nazionali.

In tutte le regioni operano "locali" che se, per un verso, hanno amplissimi margini di autonomia decisionale e operativa, per altro verso mantengono collegamenti stabili con le rispettive "case madri".

Situazione per molti aspetti diversa è, invece, quella relativa alla presenza della 'ndrangheta nel Lazio. Non vi sono sentenze relative all'esistenza di vere e proprie "locali" nella città di Roma (diversamente da quanto è stato stabilito per le cittadine di Anzio e Nettuno, con riferimento alla famiglia Gallace di Guardavalle), ma al contempo la presenza e l'operatività delle cosche calabresi nella Capitale rimane fra le più insidiose: varie famiglie calabresi continuano, per un verso, a gestire, in sinergia con altri gruppi criminali, il mercato degli stupefacenti e, per altro verso, ad investire in attività imprenditoriali e commerciali, soprattutto nella ristorazione e nella intermediazione e compravendita immobiliare, con immensi guadagni, reimpiegati soprattutto nell'usura.

È chiaro, dunque, come il terreno sul quale combattere la 'ndrangheta sia, soprattutto, quello della sua presenza nell'economia reale, dei rapporti col mondo dell'imprenditoria.

L'operazione *Farmabusiness*, culminata in un provvedimento cautelare portato recentemente ad esecuzione dalla Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro, ha fatto, peraltro, emergere, pur con riferimento a episodi risalenti al 2015, una inquietante fronte di investimento della 'ndrangheta nel settore ad alta valenza strategica (soprattutto se correlato all'attuale emergenza pandemica) della distribuzione e della commercializzazione dei prodotti sanitari e farmaceutici.

L'ambito criminale di primario interesse della 'ndrangheta rimane, comunque, quello legato al narcotraffico: è la 'ndrangheta a disporre, da tempo ormai, dei migliori canali di approvvigionamento, grazie soprattutto alla presenza di *brokers* in tutti i principali snodi del traffico di cocaina, capaci di coltivare e mantenere rapporti privilegiati con i gruppi fornitori in Sud America e con gli emissari di questi ultimi in Europa.

Nell'ambito delle relative attività investigative si è fatto ricorso a varie forme di cooperazione giudiziaria, tra le quali anche la costituzione di squadre investigative comuni (è citata nella relazione quella intervenuta tra la Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro e l'autorità giudiziaria elvetica nonché, in tema di esecuzione di provvedimenti cautelari anche all'estero, in particolare in Germania, Belgio, Olanda e Svizzera, l'indagine denominata *European 'ndrangheta connection*).

Quanto al Canada, prima l'indagine Crimine e, più di recente, il procedimento c.d. Acero-Crupi, hanno confermato la presenza nella zona di Toronto di ben tredici "locali" di 'ndrangheta. Di tale situazione comincia ad occuparsi anche la giustizia canadese, atteso che, con sentenza emessa il 28 febbraio 2019, la Corte di giustizia dell'Ontario, nell'ambito dell'inchiesta denominata "*Project Ophenix*", ha condannato Ursino Giuseppe, noto boss della cosca omonima da tempo residente a Toronto, per traffico internazionale di stupefacenti, sottolineandone però la pericolosità criminale in quanto esponente di rilievo della 'ndrangheta. Trattasi della prima sentenza nella quale un giudice canadese valorizza l'appartenenza alla 'ndrangheta di un soggetto, facendone derivare conseguenze sul piano giudiziario.

Tale quadro ha trovato conferma nella c.d. *Operazione 'Ndrangheta Canadian connection*, che nel luglio 2019 ha condotto all'arresto di numerosi affiliati della locale di Siderno, i cui più importanti esponenti vivono da anni in Canada, benché siano pendenti nei loro confronti richieste di estradizio-

ne, in quanto condannati in via definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p.. Nel luglio 2019 vi è stata l'esecuzione di un provvedimento restrittivo in Canada, nel contesto di un'indagine condotta parallelamente dalla *York Regional Police* dell'Ontario, a carico di dieci soggetti, uno dei quali latitante rispetto ad una condanna definitiva italiana per partecipazione ad associazione di tipo mafioso.

Infine, va evidenziato un ultimo dato di rilievo: la sentenza di condanna pronunciata il 24 luglio 2020 dalla Corte di assise di Reggio Calabria, nel processo denominato *'Ndrangheta stragista*, nei confronti di Graviano Giuseppe e Filippone Rocco Santo. Il processo ha riguardato gravissimi episodi omicidari, verificatisi fra il 1° dicembre 1993 e il 1° febbraio 1994: un duplice omicidio e due duplici tentati omicidi di carabinieri. La vicenda si colloca, secondo la ricostruzione della Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, condivisa dal Giudice di prime cure, nel più ampio programma stragista continentale ideato da Cosa nostra.

a.3) Camorra

Un'analisi strutturale della criminalità organizzata di origine campana conduce a una conclusione pressoché necessitata: non esiste un modello unitario, consolidato, verticistico a cui possano essere ricondotti i fenomeni criminali che caratterizzano il territorio del distretto di Napoli ma anche alcune regioni del centro e del nord dell'Italia. Oggi più che mai, anche per effetto di un'evoluzione naturale delle dinamiche sociali e della ricorrenza di cause esogene (tra gli altri l'intervento repressivo giudiziario, ad esempio), i modelli criminali in cui si articola la camorra sono variegati e distribuiti in modo non omogeneo sul territorio.

Da un lato, nonostante lo sfaldamento di alcune strutture criminali camorristiche monolitiche e "totalizzanti" quanto alla loro presenza sul territorio (si pensi alla confederazione dei Casalesi), rimangono tuttavia attivi e operativi gruppi criminali consolidati, sopravvissuti anche al notevole attivismo giudiziario degli ultimi anni. Si tratta di organizzazioni che, puntando su di una sorta di mutuo e vicendevole soccorso, nell'ambito di organismi strutturati, sono riuscite a mantenere attiva la propria operatività, di volta in volta affidando la cura degli interessi essenziali dell'organizzazione a strutture paralle-

le o alleate, rimaste temporaneamente indenni dal contrasto giudiziario e non attinte da rinnovamenti del gruppo dirigente. Si pensi all'alleanza di Secondigliano, costituita da più gruppi criminali (Contini, Mallardo, Licciardi), di volta in volta capaci di assumere su di sé funzioni di supplenza in momenti di crisi di una delle organizzazioni componenti l'aggregazione.

Dall'altro lato, dove è mancata, anche occasionalmente, la capacità aggregante e di controllo delle organizzazioni criminali più strutturate, si è assistito ad una proliferazione di gruppi camorristici, anche non particolarmente evoluti, che hanno dovuto sopperire, spesso con manifestazioni di violenza eclatante o con segnali di tipo addirittura "rituale" (si pensi alle *stese* in armi in un determinato quartiere), alla mancanza di riferimenti autorevoli e stabili, dotati della capacità di assoggettamento omertoso necessaria a governare una società civile di per sé liquida, scivolosa, anarchica, irriducibile a qualunque regola, anche di natura criminale.

Quest'ultima condizione eleva notevolmente il livello del rischio e complica la reazione giudiziaria, chiamata a rincorrere modifiche repentine degli assetti criminali, senza poter contare, spesso, su informazioni strutturate in ordine alla composizione e all'attività di gruppi che diventano rapidamente obsoleti, per la rapida evoluzione delle dinamiche criminali sul territorio.

Tali caratteristiche di frammentazione e fluidità sono state talvolta erroneamente interpretate, in passato, come espressione di una camorra ormai allo sbando, ridotta a una serie di gruppuscoli operanti sul modello delle *gang* metropolitane, in aperta e continua conflittualità tra di loro; al contrario, lungi dal rivelarsi un fattore di debolezza, tali caratteristiche sono funzionali ad una straordinaria capacità di espansione affaristica, anche in altre regioni italiane e nei mercati internazionali.

A differenza di quanto avviene per la *'Ndrangheta* e per *Cosa nostra*, tale processo di espansione non comporta quasi mai il radicamento territoriale di articolazioni organizzative ma unicamente l'esportazione dei metodi tipici dell'impresa camorristica. Nella sua dimensione extraregionale e internazionale la camorra, infatti, non trasferisce apparati e vincoli organizzativi, ma unicamente i legami fiduciari che ne sostengono le aspirazioni di reinvestimento speculativo e legittimazione sociale.

La struttura flessibile e reticolare della camorra rappresenta il modello di processi di aggregazione criminale che statutariamente ripudiano la con-

trapposizione frontale con lo Stato e si concentrano nella più lucrosa ricerca delle migliori posizioni di controllo dei mercati illegali e nell'espansione, alimentata dai proventi delle attività illegali, di una gigantesca rete di imprese che condiziona pesantemente i mercati, per la capacità di offerta di servizi illegali o di servizi legali ma a condizioni illegali.

Dal punto di vista strategico, si rileva il ricorso al metodo collusivo-corruttivo più che a quello violento, funzionale a intercettare le risorse pubbliche destinate alla realizzazione delle infrastrutture e opere.

L'organizzazione, inoltre, conserva la regia di attività criminose segnate dalla capacità di generare enormi profitti con un ridotto rischio giudiziario: truffe assicurative, truffe in danno di anziani, truffe telematiche, controllo aste fallimentari e procedure di esecuzione immobiliare, controllo di progetti per lavori di pubblica utilità di cooperative LSU, controllo proprietario di istituti di vigilanza, armata e soprattutto non armata, gestione di società di logistica e del *global service*, frodi fiscali di enormi dimensioni (nei campi dell'IVA, delle indebite compensazioni, delle accise sui prodotti petroliferi), trasporto e riciclo dei rifiuti, anche industriali, trasporto degli infermi e ogni altro servizio strumentale alle gestioni ospedaliere, regia di gigantesche speculazioni immobiliari, in particolare legate alla realizzazione di grandi infrastrutture produttive e della distribuzione commerciale.

La vera e propria compenetrazione delle imprese mafiose nel tessuto economico ha consentito di azzerare o prevenire logiche di contrapposizione anche nella captazione delle risorse pubbliche.

Il rapporto di sopraffazione tipico della relazione mafiosa con il territorio, tuttavia, non è scomparso, ma si è travestito, traducendosi in relazioni di soggezione speciale tradizionalmente ritenute lecite, sia nel campo dei rapporti d'impresa (influenza della società controllante sulle società controllate, partecipazioni maggioritarie di capitale), sia nel campo delle relazioni politiche (influenza delle maggioranze).

Nel settore dei rifiuti è risultata particolarmente elevata la capacità di infiltrazione dei gruppi criminali, che di fatto controllano gli ambiti della raccolta e del trasporto.

Nonostante alcune delle famiglie criminali, un tempo dominanti, siano state fortemente indebolite dalla repressione giudiziaria, il clan dei Casalesi, soprattutto in ragione della sua perdurante forza economica e della sua ca-

pacità di condizionare l'agire delle pubbliche amministrazioni locali attraverso una capillare rete collusiva, è riuscito a perpetuare la propria presenza sul territorio. Un fattore che ha concorso a tale risultato, meritevole di autonoma considerazione, va individuato anche nella scarcerazione di alcuni esponenti di rilievo del clan, che hanno oramai scontato le lunghe pene detentive a cui erano stati sottoposti in precedenza, i quali hanno ripreso, spesso all'ombra di imprese commerciali, ad esercitare la propria influenza sul territorio.

Si assiste però all'abbandono dei rapporti improntati alla dinamica "imposizione-soggezione" tra le associazioni mafiose casertane, l'impresa e la pubblica amministrazione, con mutamento strutturale – anche per effetto del contrasto giudiziario degli ultimi dieci anni – delle organizzazioni "casalesi".

Va poi osservato che un'organizzazione criminosa unitaria, anche nella forma "confederata", così come descritta nelle pronunce giudiziarie del passato, non esiste più. La lunga detenzione dei capi storici e le collaborazioni con la giustizia da parte di molti affiliati (alcuni dei quali, come Antonio Iovine, Nicola Panaro e Nicola Schiavone, ai vertici dell'organizzazione) hanno, nel corso degli ultimi dieci anni, determinato lo sfaldamento della struttura criminale ideata e costruita da Francesco Schiavone, detto *Sandokan*, poi sviluppatasi grazie alla stabile posizione di non belligeranza di Francesco Bidognetti. Non risultano elementi che consentano di individuare, tuttora, una gestione unitaria delle risorse e del sostegno mutualistico agli affiliati. Purtroppo, non può dirsi che, a tale sfaldamento, non abbia fatto seguito una riorganizzazione, spesso guidata da chi ha mantenuto, anche dall'interno del carcere, una forte capacità di direzione.

Gli imprenditori mafiosi interpretano il ruolo di reali punti di riferimento per la gestione dell'influenza sul territorio. Il maneggio sapiente della trama di relazione criminali acquisite nel tempo, la riconoscibilità di talune imprese, a un tempo, quali espressione delle famiglie mafiose, ma anche quali esempi di imprenditoria di successo, oltre che la loro "spendibilità" sul piano politico e della contesa elettorale, consentono di perpetuare le strutture organizzative dell'associazione mafiosa, replicando i canali di arricchimento consueti, senza alcun evidente impiego di tecniche di sopraffazione che non siano comunque spiegabili anche con logiche clientelari o di mercato. Peraltro, tali relazioni consentono di raggiungere con semplicità anche la

burocrazia delle amministrazioni locali, in taluni casi direttamente riconducibile – in una logica clientelare sempre più perversa – non più ai potentati politici come in passato, ma direttamente alla struttura criminale di riferimento. L’intermediazione dei corpi sociali intermedi sembra schiacciata da una relazione diretta tra organismi mafiosi e istituzioni locali.

a.4) Mafia Pugliese – La Quarta Mafia

La criminalità organizzata del distretto di Bari, per troppo tempo semplicisticamente conosciuta come “Sacra Corona Unita”, ovvero addirittura misconosciuta, emerge ormai come costituita da organizzazioni autonome sia tra loro che rispetto alla SCU, sodalizio tuttora operante nel territorio del Distretto di Lecce e primo nella Regione ad aver ottenuto il riconoscimento giudiziario del carattere della mafiosità.

Il riconoscimento identitario delle organizzazioni operanti nel distretto di Bari come “Quarta mafia” ha il pregio di avere finalmente “affrancato” tali sodalizi dalla assimilazione alla “Sacra Corona Unita”, al contempo determinando il superamento di quella sorta di atteggiamento negazionista, talvolta indotto nella società civile dalle stesse istituzioni, che offuscava la corretta chiave di lettura delle manifestazioni criminali sul territorio.

Una prima differenziazione va fatta tra le due macro-aree delle quali si compone il Distretto e, cioè, tra i circondari di Bari e BAT, da un lato, e il circondario foggiano-garganico, dall’altro: pur essendo entrambi popolati da organizzazioni criminali di stampo mafioso, i rispettivi sodalizi presentano una caratterizzazione “culturale”, organizzativa e operativa profondamente diversa.

Rispetto a tale tradizionale partizione della geografia criminale del Distretto, si è evidenziato, peraltro, un elemento di novità, e, cioè, l’esplosione di manifestazioni criminali nella zona a cavallo tra il circondario BAT (Trinitapoli, S. Ferdinando di P. e Margherita di Savoia) e il circondario di Foggia nonché una sempre più accentuata commistione e co-gestione degli affari criminali tra i sodalizi di detta area e quelli foggiano-garganici.

Questo fenomeno avalla quella che è forse la più significativa caratterizzazione della mafia foggiano-garganica rispetto a quella dei circondari di Bari e BAT: è una mafia moderna che – sviluppando una visione imprendi-

toriale e affaristica dei business criminali – riesce a creare dinamiche consortili tra i clan, favorendo sinergie funzionali all’espansione degli affari criminali.

A differenza di altre mafie – governate da una “cupola” e capaci, quanto meno nei momenti di criticità o per comuni interessi, di rispettare gerarchie interne ed esterne, di creare alleanze stabili, di seguire strategie concordate – la mafia pugliese è caratterizzata da incontenibile effervescenza che si riflette sulla composizione e la “potenza” dei sodalizi.

Tale instabilità comporta periodiche, improvvise e sanguinose “guerre”, determinate dall’assenza di un vertice aggregante, capace di imporre regole, di elaborare strategie, di dirimere contrasti, di creare solide alleanze e, soprattutto, di trasmettere un senso identitario.

È il senso degli affari che orienta le attività criminali, privilegiando quelle più remunerative come il traffico di stupefacenti, il contrabbando e, con un *trend* in notevole ascesa, la gestione del gioco e delle scommesse *on-line* ma anche quelle più “facili” e strategiche quali l’attività estorsiva e l’usura, che consentono, anche con il semplice utilizzo della fama criminale, di ottenere un notevole ritorno sia di redditività che di “immagine” criminale, oltre ad assicurare il controllo del territorio.

Un dato inquietante e costante riguarda i sequestri di veri e propri depositi di armi e anche di droga, operati a carico di soggetti incensurati, legati ai *clan* da un ambiguo rapporto che solo in parte è di timore, ma per lo più è di interesse.

La situazione di emergenza sanitaria determinata dalla pandemia Covid-19 non poteva non avere riflessi anche sulla vita criminale del Distretto.

Un primo effetto è stata la sensibile diminuzione dei fatti di sangue nel capoluogo pugliese, solitamente funestato da omicidi.

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

La detenzione, peraltro, non costituisce un ostacolo alla capacità gestionale e di comunicazione degli appartenenti ai clan. Trattasi di un fenomeno gravissimo, in quanto consente ai detenuti di partecipare attivamente alle attività criminali svolte all’esterno, impartendo ordini, direttive e veicolando importanti informazioni.

Le attività criminali che non hanno subito condizionamenti dalle limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria sono le tradizionali e remunerative attività dei traffici di droga e delle estorsioni.

Va, però, rilevato che, per quanto riguarda il traffico di stupefacenti, sono diminuiti i grossi sbarchi operati sulle coste pugliesi dalle potenti organizzazioni albanesi, anche per effetto della massiccia attività di contrasto condotta in sinergia con l'autorità giudiziaria albanese attraverso l'operatività di una efficiente squadra investigativa comune.

Più pressante e capillare è divenuta, invece, l'attività estorsiva, efficacemente contrastata grazie al crescente rapporto di fiducia che la magistratura e le forze dell'ordine hanno saputo creare con la società civile: sempre più frequenti sono le denunce di imprenditori e commercianti vittime di estorsione; nonché le manifestazioni pubbliche contro la mafia all'indomani di gravi atti intimidatori.

Tra i nuovi *business* criminali che non hanno subito flessioni vanno annoverati il gioco d'azzardo e le scommesse *on-line*.

Pur confermandosi la vocazione affaristica della mafia pugliese e, in particolare, di quella foggiana, non vi sono emergenze investigative in ordine alla infiltrazione nella gestione di attività economiche direttamente legate all'emergenza Covid.

Gli istituti penitenziari di Bari e di Foggia sono stati teatro di violente rivolte a seguito delle misure restrittive adottate per contenere la diffusione del virus all'interno delle carceri; in particolare, in occasione di dette rivolte vi fu anche una clamorosa evasione dal carcere di Foggia di ben nove detenuti, anche appartenenti alla criminalità mafiosa.

Le indagini avviate su detti episodi non hanno, ad oggi, evidenziato "regie" esterne ovvero connivenze all'interno degli istituti di pena.

Non si può parlare della mafia foggiana senza parlare dello spargimento di sangue e delle "lupare bianche" che sottolineano ogni mutamento di equilibri, ogni momento di trasformazione: la scissione dell'originaria associazione criminale, avvenuta alla fine degli anni '90, ha causato ben otto distinte guerre tra i clan locali.

Nonostante ciò si è registrata, nel periodo in considerazione, una lieve flessione dei fatti di sangue.

Va rammentata al riguardo, quale significativo risultato, la svolta nelle indagini sul quadruplice omicidio avvenuto in Apricena nell'agosto 2017, del quale rimasero vittime anche due incolpevoli agricoltori, con l'arresto di uno dei partecipi, inserito appunto nel clan Li Bergolis di Monte Sant'Angelo.

a.5) Sacra Corona Unita

Le indagini svolte dalla Direzione distrettuale antimafia di Lecce nel primo semestre dell'anno in corso confermano la persistente operatività, su tutto il territorio del distretto, di sodalizi di tipo mafioso che traggono origine dall'organizzazione mafiosa "*Sacra corona unita*" e che continuano ad aderire alle sue regole e ai suoi riti, nonché a condividere ideali e metodiche per la regolamentazione delle controversie.

L'analisi dei provvedimenti più significativi e, in particolare, gli esiti della c.d. operazione "*Final blow*", delinea l'esistenza di una moderna organizzazione mafiosa che, da un lato, continua ad utilizzare affiliazioni e rituali per attirare a sé gli strati più umili e giovani della popolazione e, dall'altro, si infiltra nel mondo dell'imprenditoria, della politica e della pubblica amministrazione.

L'indagine, inoltre, ha offerto uno straordinario riscontro in merito all'attuale operatività della *Sacra corona unita* sull'intero territorio salentino, documentando riti di affiliazione, la suddivisione del territorio in macroaree riconducibili alle diverse articolazioni della SCU, gli accordi finalizzati alla spartizione delle zone di influenza e alla risoluzione delle controversie insorte, l'ingerenza nel settore dell'imprenditoria locale.

I gruppi mafiosi operanti sul territorio, come è agevole rilevare dal dato concernente l'assenza di omicidi riconducibili a dinamiche di criminalità organizzata nel periodo preso in esame, cercano di evitare manifestazioni violente, per non attirare le attenzioni delle forze dell'ordine.

Quanto ai rapporti con organizzazioni criminali straniere, la particolare collocazione geografica del distretto, il più a est d'Italia, distante solo poche miglia dalle coste dell'Albania e della Grecia, lo ha reso la porta marittima dei traffici illeciti che partono dai Balcani (traffico di stupefacenti, di armi, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cittadini extracomunitari

provenienti prevalentemente dal Pakistan, dall'Afghanistan, dalla Siria e dall'Iraq attraverso la Turchia e la Grecia) e ha determinato la necessità di incrementare, nello svolgimento dell'attività di contrasto a tali forme di criminalità transnazionale, la cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia di paesi stranieri, anche grazie alla collaborazione con *Eurojust*.

Si è constatata una progressiva diminuzione dei casi di collaborazione, ragionevolmente imputabile alla considerazione che la stessa non costituisce più presupposto necessario per l'ottenimento di benefici premiali da parte di soggetti condannati per reati ostativi.

A riscontro della continuità dei rapporti tra organizzazione mafiosa e pubblica amministrazione, particolarmente significativa la circostanza che anche nell'anno in corso, in conseguenza di indagini svolte dalla Direzione distrettuale antimafia di Lecce, sono stati adottati provvedimenti amministrativi che hanno condotto allo scioglimento, per infiltrazione mafiosa, di diversi consigli comunali, quali quello di Carmiano (2 dicembre 2019) e Scorrano (17 gennaio 2020).

Recenti indagini, infine, hanno messo in luce la diffusione, sul territorio di tutte e tre le province salentine, di iniziative da parte di vari candidati ad elezioni amministrative volte a ottenere sostegno elettorale da parte della locale criminalità organizzata.

a.6) Nuove Mafie: Il caso del Lazio

Ormai da qualche anno, una molteplicità di indagini giudiziarie evidenzia come il territorio romano, e più in generale quello laziale, non sia affatto immune dal radicamento di cosche di stampo mafioso e non rappresenti più solo un luogo di reinvestimento di capitali illeciti.

I settori in cui le mafie continuano ad investire i propri capitali sono rappresentati soprattutto dall'edilizia, dalle società finanziarie e immobiliari, e – nell'ambito del commercio – dall'abbigliamento, dalle concessionarie di auto, dalla ristorazione, dalle sale da gioco. Non va tralasciato, inoltre, l'importante mercato agroalimentare, nei due poli costituiti dal MOF di Fondi e dal CAR di Guidonia (RM), i cui volumi commerciali assumono rilievo nella fissazione dei prezzi dei prodotti agroalimentari in Europa.

Le organizzazioni criminali tradizionali (soprattutto ‘ndrangheta e camorra) da lungo tempo acquisiscono, anche a prezzi fuori mercato, immobili, società ed esercizi commerciali, impiegando ingenti risorse economiche, provenienti da delitti. In tal modo esse si dotano di fonti di reddito importanti e apparentemente lecite.

Da parte delle diverse cosche viene privilegiata la scelta di investire a Roma e nel Lazio, in quanto la vastità del territorio e le variegate forme imprenditoriali e commerciali consentono di mimetizzare gli investimenti.

L’elemento di novità è però dato dall’evoluzione di vari gruppi criminali locali in una pluralità di c.d. *piccole mafie*, vere e proprie associazioni di matrice autoctona.

Si tratta di clan nati spesso dalla contaminazione del *modus operandi* delle proiezioni mafiose tradizionali su un terreno criminale preesistente, che hanno raggiunto il controllo “mafioso” di porzioni più o meno ampie di territorio o di settori economici e – esattamente come gli altri clan – puntano ai *business* più redditizi.

Non soltanto quindi il governo di “piazze di spaccio”, ma il più pericoloso controllo territoriale, attraverso l’inquinamento di parte del tessuto economico, le estorsioni, l’usura ed anche la ricerca del consenso dei cittadini.

Il litorale romano continua ad essere uno dei territori in cui le dinamiche mafiose sono risultate maggiormente stratificate nel tempo e le relazioni dei clan con l’area grigia dell’amministrazione sono state solide e diffuse, tanto da portare allo scioglimento in passato del X Municipio.

Dal punto di vista giudiziario sono stati raggiunti nell’anno in esame alcuni importanti risultati.

Per quel che riguarda il clan Fasciani, il processo nato dall’operazione “Nuova Alba” si è concluso, pervenendo alla sentenza definitiva della Corte di cassazione, le cui motivazioni sono state depositate il 16 marzo 2020.

Anche le indagini relative al clan Spada hanno visto una serie di approdi giudiziari di rilievo.

Altra indagine, che ha visto l’esecuzione di ordinanza cautelare il 1° dicembre 2020 nei confronti di 28 persone, tra cui Senese Michele, ha consentito di monitorare la fase di riorganizzazione dell’omonimo sodalizio, dopo la scarcerazione di alcuni dei principali esponenti del clan e durante un periodo di breve libertà di cui ha potuto beneficiare lo stesso Senese prima

dell'arresto per l'omicidio Carlino. Le investigazioni hanno consentito di acquisire gravi indizi di colpevolezza in merito all'esistenza di un vero e proprio "cartello" di narcotraffico.

Il clan Pagnozzi rappresenta anch'esso un gruppo mafioso c.d. "autonomo" operante sul territorio della Capitale, originato da un gruppo criminale attivo nell'area del beneventano, poi successivamente criminalmente attivo nell'area sud-est della Capitale.

Passando ad un altro dei clan di tipo autoctono operante nel Lazio, nell'anno 2020 ha avuto inizio il processo denominato "Gramigna", che, per la prima volta, individua la famiglia Casamonica, operante nella zona di Porta Furba, quale clan di stampo mafioso. Tale natura del sodalizio è stata sancita anche dalla Corte di cassazione in sede cautelare.

b) Corruzione e criminalità organizzata

Le mafie, oggi, sono sempre più mafie degli affari; ricorrono più raramente a metodi violenti, assumendo una diversa fisionomia che ne mimetizza i caratteri; stringono relazioni di potere, esercitano l'impresa interferendo sul mercato e condizionandone lo sviluppo; realizzano un sistema complesso, in cui la struttura operativa in senso criminale si accompagna a quella economico-imprenditoriale, fatta non solo di imprenditori collusi, ma anche di commercialisti, avvocati, professionisti, che la sostengono, l'agevolano, la consigliano.

Le organizzazioni criminali reinvestono in società di capitali. Non utilizzano più lo strumento della violenza e della intimidazione per infiltrarsi nell'economia legale, ma quello della convenienza, mediante l'offerta di servizi illegali, come le false fatturazioni, che costituiscono il mezzo per avvicinare e, quindi, aggregare imprese "sane", che, in momenti di difficoltà, possono trovare opportuno e conveniente l'utilizzo di falsa documentazione.

Nel settore degli appalti pubblici, la criminalità organizzata si spinge a corrompere i funzionari pubblici, interloquire con la politica e con il mondo finanziario. Gli appalti vengono ottenuti grazie alla vulnerabilità delle istituzioni pubbliche, esposte alle infiltrazioni criminali attraverso meccanismi corruttivi e collusivi, solo raramente associati all'intimidazione.

La corruzione è divenuta dunque fattore strategico e strumentale dell'espansione mafiosa, sicché i due fenomeni, sebbene teoricamente distinti, sono di fatto profondamente connessi.

L'esperienza giudiziaria ha dimostrato che la criminalità organizzata diviene criminalità economica attraverso la corruzione, l'inquinamento dell'economia, la "zona grigia" in cui i gruppi criminali si mimetizzano ed operano.

Da un lato il crimine organizzato contribuisce a diffondere la corruzione, dall'altro, la stessa corruzione, ampiamente diffusa in ambito sociale, economico, politico, favorisce il prosperare del crimine organizzato.

Ciò determina un'alterazione delle regole del gioco, dei compensi, dei prezzi, della qualità dei servizi, in altri termini, una pluralità di fattori la cui convergenza accresce il potere mafioso.

In un periodo di congiuntura economica di inaudita gravità, quale quello che il nostro paese sta affrontando, l'offerta di un lavoro comporta la "fidelizzazione" di interi nuclei familiari, che verranno poi "orientati" nell'esercizio del diritto di voto, contribuendo così a far eleggere amministratori propensi a subire il condizionamento mafioso che assicureranno nuovi appalti alle imprese contigue alle cosche, così chiudendo il cerchio in un sistema di illegalità che si autoalimenta.

Il fenomeno del voto di scambio politico mafioso emerge in modo consistente nelle più recenti indagini. L'ulteriore progressione che si è registrata in alcune realtà territoriali, comporta che l'appoggio mafioso venga ormai ritenuto determinante nelle competizioni elettorali.

La contiguità dei sodalizi mafiosi agli ambiti politico-amministrativi locali si è ormai spinta fino al punto da ottenere l'elezione non solo di soggetti disponibili a favorirli (e dunque ad essi contigui), bensì addirittura di personaggi *intranei*, cioè appartenenti al sodalizio mafioso.

c) Contrasto al terrorismo

Il quadro attuale della minaccia terroristica nel nostro Paese si caratterizza per la molteplicità delle aree di attenzione: alla minaccia jihadista si affiancano le minacce propriamente "endogene" dell'anarco-insurrezionalismo, dell'antagonismo e delle formazioni eversive di destra.

c.1) Terrorismo internazionale

Come hanno dimostrato i recenti attentati di Nizza e di Vienna, le sconfitte inferte a Daesh nella sua “incarnazione statuale” in Siria ed Iraq non hanno fatto venir meno il pericolo rappresentato dalle sue propaggini regionali e dalla rete di affiliati e simpatizzanti operante al di fuori del Syraq.

Le principali fonti di minaccia terroristica di matrice islamica continuano a essere rappresentate da: a) terroristi “*homegrown*” prevalentemente ispirati dalla propaganda jihadista e/o motivati da odio religioso; b) *returnees* che, dopo la sconfitta militare del Daesh, potrebbero cercare di fare rientro in Europa; c) organizzazioni terroristiche strutturate dello stato islamico o di Al Qaida o organizzazioni regionali a esse “affiliate”.

L'Italia si conferma infatti paese di approdo e/o transito clandestino di soggetti, in alcuni casi già espulsi anche più volte o ricercati all'estero per reati di terrorismo e/o segnalati per sospetti legami con ambienti dell'estremismo islamista.

Sono stati accertati casi rilevanti di soggetti che hanno partecipato alle attività dell'organizzazione in Siria e sono poi tornati in Italia.

Nei confronti di tali soggetti, si pone il tema della de-radicalizzazione che può essere perseguita non solo in ambito esecuzione della pena ma anche in sede di misure di prevenzione o in via amministrativa, con appositi programmi di educazione alla tolleranza religiosa e alla convivenza pacifica.

In stretto collegamento con le attività di prevenzione e contrasto al terrorismo si pone la prospettiva del controllo o monitoraggio degli ambienti ove con maggiore frequenza avviene l'estremizzazione e radicalizzazione delle ideologie religiose e ciò sia con riferimento a dei luoghi fisici (ad esempio le carceri, ma anche alcune moschee, comunità e luoghi di aggregazione) che virtuali (il *web*).

In tale ambito, diviene essenziale il monitoraggio dell'ambiente carcerario, terreno altamente fertile, ove i detenuti più sensibili sono molto esposti a nuove esperienze, a stabilire nuovi legami e ad abbracciare nuove confessioni. In proposito, un ruolo di assoluta centralità, è svolto dal Nucleo investigativo centrale della Polizia penitenziaria, che analizza e aggiorna costantemente il fenomeno della radicalizzazione e del proselitismo dei detenuti di fede islamica, distinti per livello di pericolosità “alto” “medio” “basso”. In

attuazione di un accordo concluso sin dal 2015 con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, le liste sono periodicamente comunicate anche alla Direzione nazionale antimafia che in un'ottica di massima valorizzazione del patrimonio informativo ha attuato un sistema di monitoraggio dei soggetti reclusi.

In tale contesto spesso viene utilizzato lo strumento dell'espulsione.

Occorrerebbe tuttavia una strategia complessiva europea, finalizzata alla prevenzione e alla solidarietà tra gli Stati, in modo da adottare congiuntamente, nell'Unione europea, modelli di sorveglianza e controllo, idonei a prevenire condotte violente.

Nei processi di radicalizzazione, il web riveste ancora un ruolo centrale, in quanto costituisce quel "luogo" virtuale ove si realizzano processi di *self-radicalisation*. La Direzione nazionale antimafia ha prestato particolare attenzione alla materia del *cybercrime*, soprattutto declinato come *cyberterrorismo*, dal momento che le piattaforme *on-line* vengono sfruttate dai terroristi – sia di matrice jihadista sia legati all'estremismo politico, di sinistra e di destra – per esigenze di propaganda, di reclutamento, di ricerca e comunicazione di informazione, di addestramento e di auto-addestramento, più raramente di pianificazione operativa.

In questo ambito non va sottovalutata la potenziale e involontaria polarizzazione che i motori di ricerca, nati per scopi commerciali, possono provocare nella ricerca delle informazioni da parte degli utenti incamminati verso la radicalizzazione via *web*.

Altrettanto centrale, è l'attenzione riservata al settore del contrasto al finanziamento del terrorismo attraverso gli strumenti di prevenzione anche di recente adottati con il decreto legislativo n. 125 del 2019 con il quale è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva n. 843 del 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, meglio conosciuta come quinta direttiva antiriciclaggio.

Va anche detto che la maggior parte delle attività terroristiche rilevate in Europa negli ultimi anni non ha richiesto fonti esterne di finanziamento.

Con riferimento al contrasto al finanziamento del terrorismo la Direzione nazionale antimafia partecipa alle attività del Tavolo inter-istituzionale presso il MAECI sul *Counter ISIS Finance Group*.

La Direzione nazionale antimafia, inoltre, partecipa, tra l'altro, al Gruppo di lavoro sul contrasto al terrorismo nell'ambito del *Dialogo strategico Italia-Stati Uniti*.

c.2) Terrorismo interno

Per quanto concerne l'eversione e il terrorismo interno, le condotte rilevanti dal punto di vista giuridico, appaiono riconducibili agli ambienti dell'anarchica insurrezionale, dell'estrema destra e dell'estrema sinistra.

Occorre evidenziare che alcuni degli avvenimenti violenti ascrivibili al mondo dell'eversione sono occorsi in territori e contesti di "scontro" sociale ovvero di contrapposizione di parte della popolazione con le istituzioni pubbliche sul tema di alcune grandi opere e di politiche nazionali di ampio respiro.

Si pensi al riguardo alle manifestazioni violente che avvengono ormai da diversi anni nell'area della Val Susa commesse da soggetti che manifestano la loro contrarietà alla costruzione del treno alta velocità Torino-Lione (TAV), oppure al tema dell'emergenza casa nelle aree metropolitane di diverse città (e in particolare della capitale) o anche al recente argomento della didattica a distanza, che costituisce una pratica di insegnamento invisa ad alcuni movimenti universitari antagonisti. Del pari, più di recente, pare anche delinearsi un interesse crescente delle suddette formazioni verso i temi della critica ai provvedimenti governativi volti a contrastare l'epidemia COVID-19.

Senza dubbio, il periodo di *lockdown* vissuto dall'Italia per alcuni mesi del 2020 ha avuto come effetto collaterale quello di ridurre le forme pubbliche di manifestazione e con esse i luoghi e i tentativi di strumentalizzazione violenta da parte delle formazioni eversive. Tuttavia, la crisi sanitaria ed economica ha determinato (e determina) un intensificarsi delle iniziative di contestazione e, di recente, ha comportato un aumento del clima di conflittualità (si pensi, a tal proposito, ai diversi scontri avvenuti nel mese di ottobre e nella prima decade di novembre 2020 nelle città di Napoli, Roma, Torino, Firenze, Brescia, etc.).

Passando poi all'area di matrice anarchica, va sottolineato che essa costituisce, al momento, la maggior fonte di minaccia sul fronte dell'eversione e

del terrorismo interno. Anche le formazioni anarchiche insurrezionali risultano seguire con attenzione le situazioni di forte contrasto sociale poiché, come sopra accennato, queste potrebbero evolvere in rivolte e quindi costituire un'opportunità da sfruttare in termini di una prospettiva insurrezionale o rivoluzionaria.

Negli ultimi mesi, anche i gruppi anarchici hanno manifestato interesse, con appelli veicolati sul *web* di incitamento alla violenza, ai temi delle misure governative adottate per contrastare l'epidemia COVID-19, interpretate come tentativo di limitare le libertà individuali e di militarizzare territori in una prospettiva di potenziamento del sistema capitalistico (ritenuto responsabile della diffusione della stessa epidemia).

Sempre in riferimento all'ambito anarchico, occorre far menzione delle attività di contrasto al sistema di gestione dei cittadini extracomunitari irregolari. Formazioni anarchiche insurrezionali, infatti, negli ultimi anni hanno perpetrato attentati ai danni dei Centri di permanenza per i Rimpatri e delle aziende che forniscono servizi ai medesimi centri. Si sono registrate inoltre condotte volte ad incitare gli ospiti delle suddette strutture a realizzare rivolte, danneggiamenti e violenze.

Le forme di contrasto giudiziario al movimento anarchico-insurrezionalista negli ultimi anni appaiono intensificate e le indagini, nel loro insieme, risultano più analitiche e strutturate ai fini della comprensione del fenomeno associativo e delle sue ripartizioni interne. Le indagini più rilevanti sono state condotte a Torino, a Trento, a Milano, a Brescia, a Roma e a Bologna.

Anche le formazioni vicine all'estremismo ed eversione di destra, negli ultimi mesi, hanno dimostrato interesse contro le politiche governative in tema di contenimento del COVID-19 e hanno cercato di sfruttare la particolare situazione problematica per incitare alla disobbedienza e ad atti di violenza, strumentalizzando il disagio economico e sociale diffuso in diversi strati della cittadinanza. Si rileva il tentativo di canalizzare la protesta, radicalizzandola.

Al riguardo, preme rilevare che, pur essendo le formazioni della estrema destra particolarmente frammentate, negli ultimi mesi si assiste ad un sempre maggior incremento delle indagini che hanno ad oggetto tali compagini; molto spesso gli accertamenti hanno avuto origine dall'analisi di *chat* di

ispirazione nazifascista. In tali ambiti comunicativi, vengono infatti diffusi argomenti volti alla formazione di compagini operative antidemocratiche (anche dotate di armi) nonché propalate tesi suprematiste, negazioniste e discriminatorie che palesano un inquietante attivismo xenofobo. Si tratta di fenomeni di carattere prevalentemente propagandistico, che tuttavia costituiscono segnali preoccupanti e meritevoli di attenzione.

Si tratta inoltre di fenomeni da tenere nella debita considerazione poiché negli ultimi mesi si sono registrati sequestri di numerose armi, anche da guerra, nei confronti di soggetti contigui all'estremismo ed eversione di destra (così le indagini coordinate dalla Direzione distrettuale antimafia ed antiterrorismo di Firenze e Caltanissetta).

Sull'argomento occorre ricordare, inoltre, la recente condanna pronunciata in primo grado nei confronti di Gilberto Cavallini, *ex* appartenente alla formazione di estrema destra denominata NAR, per la strage avvenuta in Bologna il 2 agosto 1980.

d) Immigrazione clandestina e tratta di esseri umani

Alla progressiva riduzione dei flussi migratori provenienti dalla rotta libica, conseguente al mutamento delle politiche attuate, soprattutto a livello nazionale, a partire dal 2017, è corrisposto un notevole incremento degli sbarchi di migranti provenienti dalla Tunisia e da Paesi dell'area mediorientale; i primi si sono concentrati prevalentemente sulle coste della Sicilia occidentale e dell'isola di Lampedusa, gli altri, attraverso la rotta turca e, in alcuni casi, il transito in Grecia o Albania, hanno interessato le coste della Puglia, della Calabria e, sia pure in misura minore, della Sicilia orientale.

Con specifico riferimento alla rotta tunisina, le più recenti attività svolte dalle Direzioni distrettuali antimafia di Palermo e Catania hanno fatto emergere che, oltre agli "sbarchi fantasma" fino ad oggi registrati, realizzati attraverso l'uso di mezzi più sicuri e veloci, da gruppi esigui di migranti che giunti a destinazione riescono a sfuggire ai controlli e a operare al di fuori dei circuiti istituzionali dell'accoglienza, sono state intercettate nelle acque nazionali, e in particolare, in quelle prospicienti le isole di Lampedusa e Linosa, imbarcazioni di maggiore capienza, con diverse decine o centinaia di migranti.

Gli approfondimenti investigativi hanno fatto emergere la riconducibilità di tale forma di immigrazione a organizzazioni criminali operanti in Tunisia, in rapporto sinergico con i trafficanti libici.

Nella Relazione dello scorso anno, peraltro, era stato evidenziato che le partenze dalla Tunisia, sebbene riguardanti flussi numericamente inferiori a quelli provenienti dalla Libia, destavano notevole allarme, potendo essere utilizzate dalle reti criminali per concretizzare altre tipologie di traffici illeciti, ovvero l'ingresso nei Paesi europei di *foreign fighters* o l'infiltrazione tra i migranti di soggetti ricercati per reati di terrorismo o, comunque, aderenti a organizzazioni terroristiche, come è emerso in occasione del recente attentato terroristico di Nizza del 29 ottobre 2020.

Parallelamente, sia in Sicilia che in Puglia e Calabria, è stato registrato, a far data dal 2019 l'incremento degli sbarchi di migranti partiti dalle località turistiche della Turchia e della Grecia, a bordo di velieri condotti prevalentemente da scafisti aventi nazionalità ucraina o, comunque, di altri Paesi dell'Europa dell'est.

Ai fini del contrasto giudiziario, si è rilevato di estrema utilità il ricorso allo strumento di cooperazione internazionale rappresentato dalla costituzione di squadre investigative comuni, attivato, nel corso del periodo in esame, nell'ambito di diverse indagini in materia di traffico di migranti; a titolo meramente esemplificativo può essere menzionata l'operazione "Sestante" condotta dalla Direzione distrettuale antimafia di Lecce che, nel dicembre del 2019, conduceva all'esecuzione contestuale, in Italia e Grecia, di misure cautelari nei confronti di organizzatori e partecipi di un sodalizio transnazionale dedito al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

L'emergenza pandemica ha determinato conseguenze pregiudizievoli anche nelle attività di contrasto al fenomeno migratorio.

Peraltro, come emerso nell'ambito di indagini svolte dalla Direzione distrettuale antimafia di Genova, a causa dei riflessi della pandemia sul tessuto economico-sociale, si sono incrementate le attività di supporto all'immigrazione clandestina da parte di cittadini italiani e/o stranieri regolarmente dimoranti in Italia; diverse condotte delittuose sono state, infatti, poste in essere da persone incensurate che, spinte da facili ed immediati guadagni, si sono rese disponibili, attraverso fittizie dichiarazioni di ospitalità

o assunzioni, a consentire agli immigrati di ottenere un valido titolo di soggiorno nel nostro Paese.

Ripercussioni negative sono state riscontrate anche nell'ambito dell'attività di contrasto alla tratta di esseri umani nonostante la sempre maggiore professionalità sviluppata nella materia dai gruppi di lavoro specializzati costituiti presso diversi uffici di Procura.

Di non poco conto è apparsa l'ulteriore circostanza, segnalata dalla Direzione distrettuale antimafia di Catania, concernente lo smantellamento, a far data dal mese di gennaio 2020, dei teams specializzati dell'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) presso i luoghi di sbarco e presso gli *hot spot*, a causa del mancato rinnovo ad opera del Ministero dell'interno del progetto Aditus.

Invariato è risultato il ricorso, da parte dei trafficanti, al sistema della protezione internazionale, al fine di munire le vittime di un titolo atto a garantirne la regolarità della permanenza sul territorio nazionale e a facilitare la gestione delle stesse.

L'esiguità del numero dei procedimenti iscritti per tratta non rappresenta la reale portata del fenomeno; invero accanto ai fascicoli riguardanti le specifiche ipotesi delittuose di tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù, vanno considerati quelli, molto più numerosi, iscritti presso le Procure circondariali per sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione ovvero per sfruttamento lavorativo.

Al di là delle ipotesi di sfruttamento sessuale, che interessa per la quasi totalità donne e risulta appannaggio di organizzazioni operanti su tutto il territorio nazionale, l'analisi delle informazioni pervenute dalle Direzioni distrettuali antimafia indica che anche il fenomeno della tratta a fini di sfruttamento lavorativo è in aumento.

Il settore agricolo è risultato quello maggiormente colpito; indagini in materia di caporalato svolte soprattutto in Puglia e Basilicata hanno evidenziato condotte di sfruttamento poste in essere da intermediari – o caporali – in danno di cittadini extracomunitari ed attuate attraverso la sottoposizione delle vittime a condizioni di vita e di lavoro disumane; gli stranieri impiegati nel settore ricevono salari bassissimi e sono costretti a vivere in locali angusti, molto spesso all'interno degli stessi luoghi di lavoro.

Va anche sottolineato che numerose sono state le indagini sviluppate sul territorio nazionale nei confronti di organizzazioni criminali straniere, prevalentemente nigeriane o albanesi, che hanno evidenziato il ricorso sistematico a comportamenti violenti o intimidatori finalizzati ad assoggettare le persone a sfruttamento sessuale o lavorativo.

Una particolare attenzione è stata rivolta allo sviluppo della cooperazione internazionale con autorità giudiziarie europee e di Paesi terzi.

La rilevanza di tale attività è stata, esemplificativamente, apprezzata in occasione del recente attentato di matrice islamista consumato a Nizza lo scorso 29 ottobre; è stato possibile, in poche ore, ricostruire le modalità concernenti l'ingresso in Italia dell'attentatore e fornire immediata risposta alla richiesta di collaborazione avanzata dall'autorità giudiziaria francese.

Nella consapevolezza che un efficace contrasto del fenomeno della tratta richiede, per la sua complessità e diffusione a livello nazionale e transnazionale, un intervento multilivello in cui ruolo centrale assume la collaborazione dei Paesi di origine delle vittime e dei trafficanti, la Direzione nazionale antimafia ha operato rafforzando i rapporti di cooperazione con i Paesi di provenienza delle sospette vittime di tratta.

In tale ottica è stata intensificata la collaborazione tra le autorità italiane e quelle dei Paesi di origine maggiormente coinvolti, in particolare con la Nigeria e gli Stati dell'area balcanica e ora anche con Eritrea ed Etiopia.

La Direzione nazionale antimafia, infine, sta promuovendo la stipula di un protocollo di intesa con la Commissione nazionale per il diritto di asilo, stante l'importanza dei contributi informativi derivanti dalle commissioni territoriali in relazione alle sospette vittime di tratta.

e) Servizio cooperazione internazionale

Il Servizio cooperazione della Direzione nazionale antimafia appare caratterizzato da una operatività sempre più dinamica, essendo impegnato sia nell'affiancare le Direzioni distrettuali antimafia nella gestione delle attività investigative con profili transnazionali, sia nelle relazioni con le autorità giudiziarie e diplomatiche straniere.

I dati del 2020 rivelano un notevolissimo aumento della costituzione di squadre investigative comuni, anche con Paesi non comunitari.

Anche l'operatività dello strumento dell'Ordine europeo di indagine, istituito con decreto legislativo n. 108 del 2017 che recepisce la Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, è stata resa agile grazie al supporto fornito congiuntamente dalla Direzione distrettuale antimafia e da *Eurojust* alle autorità giudiziarie straniere, superando diffidenze, ritrosie e gelosie investigative, retaggio di un superato sovranismo giudiziario.

I molti Protocolli – importanti strumenti per facilitare scambi informativi, conoscenza e avvicinamento di diverse culture giuridiche – sottoscritti nel tempo con le autorità giudiziarie di molti Paesi del mondo, hanno avuto l'effetto di diffondere la consapevolezza del carattere ormai spiccatamente transnazionale delle organizzazioni criminali, del ruolo centrale che le mafie interne rivestono nei traffici internazionali e della efficacia della legislazione nazionale per il contrasto alla criminalità organizzata.

Va, però, doverosamente evidenziato che la pandemia ha avuto degli indubbi riflessi sia sulla operatività delle organizzazioni criminali che operano in ambito transnazionale, sia sulle concrete modalità dell'attività di cooperazione.

f) Servizio misure di prevenzione

Il potenziamento delle funzioni di coordinamento e impulso del Procuratore nazionale, in relazione ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione, si fondano sul consolidato modello organizzativo adottato con riferimento alle indagini preliminari relative a procedimenti penali per uno dei reati previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p..

Al fine di potenziare i meccanismi di individuazione di eventuali convergenze investigative ed evitare sovrapposizioni tra più procedimenti di prevenzione riferiti ai medesimi soggetti fisici o persone giuridiche e/o tra procedimenti di prevenzione e procedimenti penali, la Direzione nazionale antimafia da tempo ha elaborato un progetto di rilevazione informatica delle doppie iscrizioni, in realtà a tutt'oggi non ancora operativo per la difficoltà di interoperabilità tra il sistema SITMP e la banca dati SIDNA/SIDDA, fatto che incide negativamente sulle funzioni di coordinamento e impulso proprie dell'Ufficio.

A oggi sono stati iscritti n. 28 procedimenti di prevenzione, dei quali 16 in materia di terrorismo e 12 in materia di mafia. Le richieste sin qui avanzate risultano sempre accolte dai tribunali competenti.

Le linee funzionali e operative del “*Servizio misure di prevenzione personali e patrimoniali*” sono state adeguate alle innovazioni introdotte dalla legge n. 161 del 2017 che ha inciso significativamente sul decreto legislativo n. 159 del 2011 nelle parti riguardanti le misure di prevenzione, sia personali che patrimoniali.

Tra le novità della citata legge di riforma del 2017, l'introduzione di un sistema progressivo delle misure di prevenzione, con il potenziamento delle misure di prevenzione patrimoniali non ablativo, rappresenta senza dubbio quella di maggior impatto sulle attività dei Tribunali che si occupano di misure di prevenzione. Il riferimento è alle innovazioni dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende e all'introduzione di una nuova disciplina del controllo giudiziario.

La corretta applicazione degli istituti presenta profili di grande interesse poiché individua un metodo innovativo per affrontare le diverse forme di infiltrazione mafiosa nelle attività economiche, in un'ottica di recupero e ripristino della legalità, per quelle che si trovino in condizioni di assoggettamento o intimidazione ovvero agevolino associazioni di tipo mafioso ma non abbiano i requisiti per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale.

L'obiettivo che il legislatore ha inteso perseguire con gli artt. 34 e 34-bis è che l'intervento dello Stato venga recepito, da parte del ceto imprenditoriale, da parte dei lavoratori e da parte della collettività, non come un evento negativo per l'economia ma come intervento a garanzia della libertà imprenditoriale, del libero mercato, della crescita della legalità e costituisca, ove possibile, una opportunità di rilancio dell'azienda sequestrata.

Considerata la stretta connessione tra la disciplina dettata dagli articoli 34 e 34-bis del codice antimafia e il sistema della prevenzione amministrativa, l'elaborazione delle informazioni contenute nelle informazioni interdittive antimafia e delle comunicazioni inviate dall'Autorità nazionale anticorruzione in esecuzione del protocollo d'intesa con la Direzione nazionale antimafia, sottoscritto in data 13 novembre 2017, trasmesse e inserite nella

banca dati SIDDA-SIDNA, costituiscono uno straordinario patrimonio informativo di supporto alle Procure distrettuali direttamente interessate alle procedure di amministrazione giudiziaria *ex art. 34* o di controllo giudiziario volontario *ex art. 34-bis* comma 6 decreto legislativo 159 del 2011.

Altra modifica di rilievo introdotta dalla legge n. 161 del 2017 attiene alla diversa formulazione dell'art. 4 lett. d) del decreto legislativo 159 del 2011; in particolare, con riferimento alla specifica competenza del Procuratore nazionale in materia di terrorismo, la legge di riforma ha esteso la categoria dei destinatari delle misure di prevenzione agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*quater* c.p.p., all'evidente fine di potenziare, anche in tale settore, il ricorso al sistema della prevenzione come strumento di contenimento di tale pericolosità qualificata.

Le prime proposte di prevenzione nei confronti di tali soggetti formulate dal Procuratore nazionale hanno avuto esito favorevole.

Tuttavia, il numero dei procedimenti di prevenzione in materia di terrorismo è allo stato, in tutti i distretti, esiguo.

In un'ottica di collaborazione istituzionale la Direzione nazionale antimafia partecipa all'elaborazione degli interventi evolutivi del sistema informatico SIT-MP in corso presso la DGSIA; in tale sede è stato richiesto l'adeguamento del sistema informatico alla modifica legislativa che ha esteso al Procuratore nazionale la legittimazione all'esercizio dell'azione di prevenzione.

Un magistrato della Direzione nazionale è componente del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. È stato sottoscritto un Protocollo d'intesa tra la Direzione nazionale antimafia e l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata volto a rafforzare le verifiche antimafia relative alle ipotesi (residuali) di vendita dei beni immobili confiscati per i quali non sia stata possibile la destinazione a scopi sociali o istituzionali.

Nell'ambito del servizio misure di prevenzione la Direzione nazionale antimafia partecipa all'attività dell'Osservatorio nazionale sulla normativa antimafia istituito dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

g) Contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata: il servizio operazioni sospette

La Direzione nazionale antimafia è da sempre impegnata nel contrasto alla accumulazione illecita di capitali da parte del crimine organizzato ed in particolare alla individuazione delle tecniche utilizzate per il riciclaggio del danaro di provenienza illecita; dal 2015 si occupa anche del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale.

A questo scopo specifico all'interno della Direzione nazionale antimafia è stato costituito il Polo contrasto patrimoniale alla mafia e al terrorismo.

La materia delle segnalazioni delle operazioni sospette è stata inserita tra quelle attribuite al citato Polo e, nel corso degli ultimi anni si è proceduto anche alla stipula di protocolli operativi con l'Unità di informazione finanziaria, con la Guardia di finanza, con la Direzione investigativa antimafia e con l'Agenzia delle dogane.

L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni sospette che riguardano il terrorismo e la criminalità organizzata, al fine di confrontare gli esiti delle analisi stesse con le informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA, onde assicurare la tempestività e la completezza delle investigazioni, secondo le previsioni di cui all'art. 371-bis c.p.p..

Un primo risultato è costituito dalla procedura di *matching anagrafico*. In sostanza le segnalazioni, che pervengono alla Direzione nazionale antimafia in maniera criptata ed anonima dall'Unità di informazione finanziaria, vengono confrontate con i registri R.E.G.E/SICP (concernenti i procedimenti penali iscritti presso le Procure distrettuali per i reati previsti dall'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. nonché per i reati di terrorismo) e con i registri S.I.P.P.I. (concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo). Attraverso tale procedura vengono estratte le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano processi in corso ovvero misure di prevenzione. Tali segnalazioni sono immediatamente trasmesse, omettendo qualsiasi ulteriore approfondimento, alla Procura distrettuale procedente, che potrà valutare nel migliore dei modi la sua possibile utilizzazione a fini investigativi.

Un secondo risultato riguarda le segnalazioni per operazioni sospette che, pur non essendo riferibili a soggetti indagati, siano collegabili a persone fi-

siche o giuridiche presenti nella banca dati SIDNA. In questo caso le segnalazioni vengono assegnate al gruppo di lavoro costituito presso la Direzione nazionale antimafia (costituito da personale distaccato dal Nucleo di polizia valutaria della GdF e dalla DIA) per il successivo approfondimento e per l'eventuale trasmissione alla Direzione distrettuale competente, anche mediante l'esercizio del potere di impulso attribuito al PNA dall'art. 371-bis c.p.p..

Tutte le segnalazioni che non trovano riscontro nella banca dati SIDNA sono immediatamente restituite all'UIF per le analisi finanziarie e da questo successivamente trasmesse alla Direzione investigativa antimafia ovvero al Nucleo speciale di polizia valutaria, secondo le rispettive competenze per il prosieguo delle attività previste dalla legge.

In altra parte della relazione dell'intervento del Procuratore generale si dà atto della collaborazione realizzatasi, per il tramite dell'Ufficio di legittimità, tra il PNAT, le Procure generali e le Procure della repubblica per risolvere alcuni problemi causati dalle prime applicazioni. Tale collaborazione ha visto il ruolo attivo del Comando generale della guardia di finanza e ha portato alla individuazione di un sistema di cooperazione tra le diverse componenti interessate, volta a far sì da un lato che le Procure della repubblica ottengano immediatamente le informazioni utili, consentendo al contempo l'elaborazione approfondita del dato, attraverso gli archivi informativi della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

5. IL SETTORE DISCIPLINARE

a) Considerazioni preliminari

Il controllo disciplinare sui magistrati costituisce uno dei compiti istituzionali di maggiore rilievo tra quelli attribuiti alla Procura generale ed è centrale all'interno del dibattito sulla giustizia. La regolamentazione della responsabilità disciplinare, forse più degli altri tipi di responsabilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, definisce infatti il sistema sanzionatorio delle regole di condotta del magistrato, ma può anche assurgere al rango di tecnica per la risoluzione dell'equilibrio tra i poteri dello Stato. La conformazione del relativo sistema è, quindi, condizionata dalla (e condiziona la) scelta in ordine alla collocazione istituzionale della magistratura, alla figura ed al ruolo del magistrato, alla funzione ed al tipo di processo, potendo costituire una modalità di controllo degli ambiti di competenza del potere giudiziario ed influire sull'autonomia ed indipendenza della magistratura.

La responsabilità disciplinare si è imposta come uno dei temi centrali nel dibattito sulla giustizia soprattutto quando è tramontato il mondo della modernità giuridica, dominato dall'ideale illuministico del «diritto chiaro e preciso», in cui il diritto si identificava completamente nella legge ed i conflitti erano risolti dando attuazione ai precetti posti dal legislatore mediante un'operazione di logica formale e – dopo l'affermarsi dello Stato-costituzionale – previa verifica della loro conformità alla Costituzione. Questo mondo, se mai è esistito in detti termini, ha ceduto il passo a quello della post-modernità, in cui domina l'elasticità e la fattualità e il diritto è *«frutto di invenzione»*, nell'accezione data a tale locuzione da Paolo Grossi. In questo nuovo mondo primeggia la figura dell'interprete, che non si arresta *«al livello legale e formale, a un mondo di comandi cartacei»*, ed in cui anche la giurisdizione comune opera per principi e il giudice costruisce la regola del caso concreto caso per caso, mediante il loro bilanciamento e la concretizzazione di clausole generali. Nell'epoca della post-modernità, caratterizzata altresì dal policentrismo dell'ordinamento giuridico (articolato secondo la struttura c.d. multilivello) e dall'emersione di nuovi diritti (non sempre prontamente e compiutamente disciplinati dal legislatore), alla magistratura

sono stati affidati compiti sempre più ampi e complessi, spesso investendola anche di quello di risolvere i conflitti sociali, oltre quanto tradizionalmente accaduto in passato.

La constatazione che la nostra Costituzione garantisce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice e, tuttavia, non pone «*l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dell'organizzazione statale*», mentre «*la singolarità della funzione giurisdizionale*» e «*la stessa posizione super partes del giudice consentono di introdurre condizioni e limiti alla responsabilità*» (Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 1968) e «*di prevedere “condizioni e limiti” alla responsabilità del magistrato*» (Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2017), accrescono nell'epoca della post-modernità la difficoltà dell'opera di bilanciamento dei valori coinvolti dalla responsabilità disciplinare. Si tratta infatti di garantire che il magistrato sia indipendente da poteri ed interessi estranei alla giurisdizione, ma anche di assicurarne la soggezione alla legge (e soltanto ad essa), attraverso un complesso bilanciamento.

Queste sintetiche considerazioni sono sufficienti a dare conto della complessità dell'attività svolta nella materia disciplinare, che si connota di profili peculiari rispetto a tutte le altre svolte dall'Ufficio. La Procura generale espleta infatti il proprio compito secondo lo schema della relazione di complementarietà che intercorre, in genere, tra il pubblico ministero ed il giudice “presso” cui è istituito; tuttavia, quest'ultimo, nella fase disciplinare merito, non è la Corte di cassazione (“presso” cui è istituita), bensì è la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

All'interno della moderna concezione del pubblico ministero, che ne ha segnato la transizione «da organo di legalità» ad «organo di giustizia e promotore dei diritti», la posizione del procuratore generale, quale pubblico ministero, è ulteriormente specifica negli ambiti civile, penale e disciplinare. In particolare, anche in quest'ultimo, è chiaro il ruolo di «organo di giustizia» del procuratore generale, tra l'altro, per due pregnanti considerazioni: benché organo requirente e inquirente, nella fase di merito è altresì titolare del potere di disporre l'archiviazione della notizia disciplinare (ex art. 16, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 109 del 2006, e ciò, ai sensi dell'art. 3-bis di tale atto normativo, anche quando l'illecito sia accertato, ma il fatto risulti tuttavia di «scarsa rilevanza»); pur essendo il procuratore

generale uno dei due titolari dell'azione disciplinare, al quale spetta promuoverla e coltivarla, l'obbligatorio intervento nel giudizio dinanzi alle Sezioni Unite civili avviene con le forme di cui all'articolo 379 c.p.c., e «*si coordina [...] con la funzione di controllo di legittimità propria della Corte di cassazione. L'articolo 70, comma 2, c.p.c. lo contempla quale che sia la materia su cui verte il giudizio, quindi anche nel giudizio di impugnazione in materia disciplinare, nella quale il pubblico ministero opera, comunque, sempre a tutela dell'interesse superiore al rispetto delle leggi*» (Cass. S.U., n. 12323 del 1995; n. 5132 del 1995; n. 6612 del 1993). Dunque, anche nell'ambito in esame, nella fase di legittimità, il procuratore generale svolge un ruolo sostanzialmente omologo a quello degli avvocati generali nel processo davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che è di «*assistere quest'ultima nell'adempimento della sua missione, che è di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato*», mediante una «*opinione individuale, motivata ed espressa pubblicamente*» da «*un membro dell'istituzione*» (sentenza 8 febbraio 2000, C-17/98, Emesa Sugar), e cioè di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che richiedono il suo intervento.

I compiti della Procura generale in materia disciplinare si articolano attraverso differenti fasi: una prima, definita *predisciplinare*, dedicata alla verifica della «notizia» e che comporta una funzione *anche* decidente, siccome può chiudersi con l'archiviazione della stessa; una seconda, eventuale, che dà luogo al procedimento disciplinare strettamente inteso, avviato dall'inizio dell'azione (da parte dello stesso Procuratore generale o del Ministro della giustizia), in cui è svolta un'attività inquirente e requirente, connotata da profili di peculiarità rispetto a quella espletata dal pubblico ministero di legittimità negli ambiti civile e penale.

La considerazione che la fase c.d. *predisciplinare* è sinteticamente regolamentata dalle norme primarie e che l'organizzazione del servizio è affidata ad atti del procuratore generale rende l'inaugurazione dell'anno giudiziario la naturale sede in cui dare conto delle scelte e dell'attività svolta in tale ambito. La presente relazione consiste dunque, ad uno stesso tempo, in una sorta di bilancio consuntivo e preventivo, nel quale vanno esposte le difficoltà incontrate e le soluzioni approntate ed è altresì opportuno illustrare il modello or-

ganizzativo realizzato. Rinviano alle statistiche per l'indicazione dei numeri dell'attività svolta nella materia disciplinare, l'attenzione va focalizzata su alcuni profili di maggiore complessità ed importanza.

b) Modulo organizzativo

Le modificazioni del sistema disciplinare introdotte dal decreto legislativo n. 109 del 2006 hanno reso necessaria un'organizzazione dell'ufficio adeguata alla configurazione data dal legislatore alla funzione disciplinare, per garantirne efficacia ed efficienza. Coesistente a questo scopo è un assetto sufficientemente stabile e che, tuttavia, va costantemente adeguato alle esigenze sopravvenute, occorrendo quindi bilanciare due caratteri apparentemente in contrasto quali stabilità e variabilità. L'aumento del numero di segnalazioni e le ulteriori ragioni di seguito accennate hanno richiesto nel tempo – relativamente breve, di poco più di dieci anni dall'entrata in vigore della riforma del sistema disciplinare – ripetuti aggiustamenti dello schema organizzativo.

I compiti riservati all'ufficio della Procura generale sono peculiarmente gravosi anche perché l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, stabilita con norma di legge ordinaria (art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 109 del 2006), è stata dalla stessa bilanciata, attribuendo al Procuratore generale il potere-dovere di disporre l'archiviazione della notizia nei casi di denuncia non circostanziata, se il fatto risulti inesistente e/o non commesso, ovvero non riconducibile ad una delle fattispecie di illecito tipizzate, ma anche qualora lo stesso sia accertato e tuttavia risulti «di scarsa rilevanza» (art. 16, comma 5-bis, decreto legislativo n. 109 del 2006). L'obbligatorietà dell'azione disciplinare e, tuttavia, il dovere di promuoverla soltanto all'esito delle «sommarie indagini preliminari» (art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006) e di una verifica preliminare, ma non sommaria, della notizia, hanno richiesto di approntare un'organizzazione adeguata a tale finalità, tenendo conto delle complessive, limitate, risorse dell'Ufficio.

All'indomani dell'entrata in vigore della riforma il Servizio disciplinare era stato strutturato su due gruppi, composti da sostituti procuratori generali incaricati, rispettivamente, della trattazione del procedimento c.d. predisciplinare e di quello disciplinare, senza peraltro che in quest'ultimo vi fosse

necessaria coincidenza tra il magistrato delegato agli atti di indagine e quello deputato a rappresentare l'Ufficio dinanzi alla Sezione disciplinare.

In prosieguo, le segnalazioni dei fatti di rilievo disciplinare sono state distinte a seconda che, *prima facie*, apparissero o meno meritevoli di approfondimento mediante sommarie indagini preliminari. Il gruppo deputato alla trattazione dei procedimenti predisciplinari era stato dunque articolato in due ulteriori: uno incaricato di trattare gli affari di pronta definizione (di regola, decisi con decreto di archiviazione); un altro, al quale erano affidati i procedimenti più complessi, che richiedevano accertamenti preliminari e che, verosimilmente, potevano concludersi con il promovimento dell'azione.

Una successiva modifica dei criteri organizzativi ha eliminato la previsione del gruppo destinato a trattare i procedimenti disciplinari, prevedendone l'attribuzione ai magistrati designati per la fase predisciplinare, onde evitare la dispersione delle conoscenze acquisite. Per questa ragione era stato previsto che ad intervenire all'udienza dinanzi alla Sezione disciplinare fosse designato, di regola, il magistrato delegato allo svolgimento delle indagini preliminari; le modalità organizzative di tale assetto erano state dettagliatamente esplicitate nell'ordine di servizio n. 1 del 2019.

In prosieguo, con l'ordine di servizio n. 31 del 2019, sulla premessa della «*urgente necessità di rafforzare*» il servizio, anche in considerazione della «*crescita esponenziale*» delle notizie di rilievo disciplinare, è stata prevista la distinzione tra disciplinare «*principale*» e «*complementare*». La ripartizione non era peraltro stabilita con riguardo alla complessità degli accertamenti richiesti nella fase predisciplinare, bensì con riferimento al numero degli stessi, demandando all'Avvocato generale dirigente del Servizio il compito di distinguere i sottoinsiemi degli affari di 'semplice', ovvero di 'difficile' definizione.

Al Servizio disciplinare erano state, infine, attribuite le «*funzioni del disciplinare forense*» e del «*disciplinare polizia giudiziaria*» (ordine di servizio n. 29 del 2019), che aveva richiesto un'ulteriore articolazione interna, in considerazione della specificità dei compiti relativi a tali settori.

Agli inizi dello scorso anno ragioni contingenti (tra l'altro, il numero e la complessità dei procedimenti seguiti alle note indagini penali della Procura della Repubblica di Perugia, ma anche dalle difficoltà operative determinate dalla pandemia da Covid-19) e strutturali (in particolare, l'aumento delle

segnalazioni di fatti di ipotetico rilievo disciplinare) hanno imposto un'ulteriore modifica dell'assetto organizzativo. È stato dunque necessario realizzare un assetto in grado di scongiurare che il profluvio di segnalazioni potesse determinarne una trattazione eminentemente burocratica, pregiudicando il dovuto approfondimento di quelle più significative ed il tempestivo promovimento dell'azione disciplinare nei casi nei quali ciò si impone.

Con l'ordine di servizio n. 33 del 2020, è stato quindi stabilito che il Servizio disciplinare – diretto e coordinato dal Procuratore generale aggiunto o da un Avvocato generale – si occupa esclusivamente della materia disciplinare relativa ai magistrati professionali. La specificità del c.d. disciplinare forense (che riguarda una più vasta materia, comprensiva di tutti i procedimenti dinanzi al Consiglio nazionale forense in cui interviene il Procuratore generale) e del disciplinare relativo agli appartenenti alla polizia giudiziaria hanno suggerito di istituire (con l'ordine di servizio n. 39 del 2020) due appositi uffici, aventi ad oggetto, rispettivamente, «il servizio disciplinare forense» (latamente inteso, nei termini sopra indicati) ed i procedimenti disciplinari concernenti il personale della polizia giudiziaria, affidati alla direzione di un Avvocato generale.

Con il richiamato ordine di servizio n. 33 del 2020, è stato altresì previsto che la materia disciplinare è affidata ad un unico gruppo di magistrati, delegati alla trattazione del procedimento predisciplinare e, quindi, di quello disciplinare dallo stesso originato, assegnato, di regola, allo stesso sostituto procuratore generale, delegato alla trattazione del primo, il quale, sempre di regola, interviene all'udienza dinanzi alla Sezione disciplinare.

Un'articolazione organizzativa marcatamente innovativa è stata realizzata con l'ordine di servizio n. 34 del 2020, mediante la costituzione di un apposito gruppo incaricato del preliminare esame delle segnalazioni di rilievo disciplinare, composto da tre magistrati (con tendenziale rotazione di otto mesi nell'incarico), coordinati da un sostituto procuratore generale particolarmente esperto (designato nella persona della dr.ssa Elisabetta Cesqui), cui spetta altresì stabilirne la turnazione giornaliera.

A detto gruppo è stato attribuito il compito «di provvedere alla preliminare trattazione degli atti classificati di possibile rilievo disciplinare», secondo modalità innovative. In primo luogo, è stato precisato che non costituiscono “denunce circostanziate”, ai sensi dell'art. 15, comma 1, del decreto

legislativo n. 109 del 2006 le segnalazioni inoltrate a mezzo di posta elettronica non certificata (che, quindi, «*non determinano alcun obbligo di iscrizione di un procedimento, neppure predisciplinare*»). La gestione di tali atti avviene in via informatica e degli stessi il magistrato di turno dispone, di regola, l'allegazione agli atti della segreteria, «*salva la possibilità per il magistrato coordinatore del gruppo [...], ovvero di quello di turno, di disporre l'iscrizione di procedimento predisciplinare qualora ritenga che la segnalazione contenga una precisa, non palesemente implausibile, notizia di fatti storici determinati, immediatamente verificabili nella loro veridicità e di evidente rilevanza disciplinare; tuttavia in tali casi la denuncia sarà considerata, ad ogni effetto, come acquisita di ufficio*». Di tale modalità di trattazione delle notizie inoltrate a mezzo di posta elettronica non certificata è stata data informazione mediante inserimento di apposita avvertenza nel sito web della Procura generale. In secondo luogo, ai magistrati facenti parte del suindicato gruppo spetta il preliminare vaglio delle segnalazioni, al fine di disporre, se prive dei requisiti di cui all'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006, l'allegazione agli atti della segreteria disciplinare, realizzando in tal modo una archiviazione 'diretta', senza previa iscrizione di procedimento predisciplinare. Siffatta modalità di definizione è stata ritenuta ammissibile anche per gli atti che non contengono una notizia circostanziata, in quanto consistono nella sollecitazione di un generale potere di ispezione (che non spetta alla Procura generale), ovvero prospettano violazioni non costituenti illecito disciplinare (la cui verifica e sanzione è attribuita ad altri organi ed istituzioni), oppure si risolvono nella denuncia di carenze di sistema e/o nella sollecitazione di una generale e generica verifica della modalità di svolgimento di un dato processo o di atti giurisdizionali.

Nell'osservanza del principio di leale collaborazione, di tale modalità di trattazione il Ministro della giustizia è stato previamente informato (mediante interlocuzioni orali) e la stessa è stata poi formalmente comunicata con nota del 16 luglio 2020, prevedendo che delle archiviazioni 'dirette' sia data notizia al Ministro. La segreteria disciplinare cura infatti la redazione, con cadenza mensile, di apposito elenco nel quale sono riportate le segnalazioni pervenute a mezzo di posta elettronica non certificata e quelle ulteriori di cui è stata disposta l'allegazione agli atti della segreteria (all'esito della c.d. archiviazione 'diretta'), inoltrato al Ministro della giustizia, così da consen-

tirgli di averne conoscenza, per potere adottare le sue eventuali determinazioni, anche al fine di un approfondimento delle segnalazioni, se ritenuto necessario.

Questo innovativo assetto organizzativo si è dimostrato congruo rispetto alle finalità avute di mira, in quanto: da un canto, ha evitato l'inutile iscrizione (meramente burocratica) di procedimenti predisciplinari, scongiurando un irragionevole dispendio di risorse; dall'altro, ha rafforzato l'attività dell'ufficio con riguardo ai fatti di eventuale rilievo disciplinare meritevoli di approfondimento. La riduzione, rispetto all'anno 2019, del numero dei procedimenti predisciplinari iscritti (dato per il quale si rinvia all'analisi statistica di seguito riportata) è stata, quindi, frutto esclusivamente della razionalizzazione dell'attività.

È stata, infine, conservata l'attribuzione a due magistrati assegnati al Servizio dell'ulteriore compito di procedere, sotto la direzione del dirigente dello stesso, alla massimazione dei decreti di archiviazione più significativi. Inoltre, è stata realizzata, come si dirà, una forma di pubblicità di dette massime, al fine di garantire, entro i limiti consentiti dalla legge, la conoscibilità dell'azione dell'Ufficio, anche per esigenze di trasparenza.

c) Presupposti e finalità della responsabilità disciplinare

Nel corso del tempo è progressivamente aumentato il numero delle segnalazioni, soprattutto da parte di cittadini insoddisfatti dell'esito dei processi civili e penali. Nelle relazioni degli ultimi anni, è stato reiteratamente sottolineato, e va qui ribadito, che la responsabilità disciplinare del magistrato è preordinata esclusivamente ad accertare se questi abbia tenuto condotte che integrano gli elementi costitutivi di uno degli illeciti tipizzati ed a sanzionarle, ai fini e con gli effetti stabiliti dal decreto legislativo n. 109 del 2006. È certo erroneo il convincimento maturato in alcuni settori dell'opinione pubblica secondo cui costituirebbe invece uno strumento per porre rimedio agli errori interni al processo, ovvero per garantire (in modo diretto ed immediato) la professionalità del magistrato. Tale erroneo convincimento ha determinato un significativo aumento del numero delle segnalazioni, in larga misura destinate tuttavia inevitabilmente ad essere archiviate, in difetto della riconducibilità delle condotte censurate alle fatti-

specie di illecito tipizzate, con il risultato di alimentare l'insoddisfazione di alcuni esponenti, talora malamente riversata sul modo di esercizio della funzione disciplinare.

Il sistema definito dal decreto legislativo n. 109 del 2006 è improntato alla tipizzazione degli illeciti, in cui «*il sillogismo giuridico richiesto per affermare o escludere la responsabilità disciplinare comporta soltanto il confronto tra la fattispecie astratta e la condotta del magistrato*» (Cass. S.U., n. 6827 del 2014), spettando dunque agli organi della giurisdizione disciplinare solo e soltanto accertare e sanzionare le condotte tipizzate, ai fini ed agli effetti stabiliti da tale atto normativo, concernenti esclusivamente il rapporto di impiego. La stessa enunciazione, in linea preliminare e generale, nell'art. 1 del decreto legislativo n. 109 del 2006, dei doveri del magistrato non ne rende per ciò solo sanzionabile la violazione, assumendo la stessa rilievo esclusivamente nell'ambito delle valutazioni rimesse al giudice disciplinare in presenza di clausole generali (ad esempio, quelle della scarsa rilevanza del fatto, della giustificabilità o della scusabilità della condotta), ovvero in alcune fattispecie in cui è attribuita al giudice disciplinare la precisa identificazione del contenuto del dovere violato (esemplificativamente, quelle dell'articolo 2, lettere *a*), *d*), del decreto legislativo n. 109 del 2006).

La Procura generale considera le proprie attribuzioni in materia disciplinare fondamentali in vista del corretto svolgimento della funzione giudiziaria, poiché è evidente che i comportamenti patologicamente impropri dei magistrati incidono nella fiducia dei cittadini. La responsabilità disciplinare non può, tuttavia, costituire uno strumento di regolazione dei tempi dei procedimenti, ovvero di verifica della correttezza dei provvedimenti, oltre i modi ed i casi previsti dalla legge in tale ambito, e neanche può essere utilizzata per inviare segnali all'opinione pubblica, attraverso iniziative esemplari.

Nelle direttive del 22 giugno 2020, pubblicate nel sito *web* della Procura generale è stato esplicitato, e va qui sinteticamente ribadito, che l'ordinamento prevede un'articolata gamma di strumenti preordinati ad assicurare il rispetto dei doveri che si impongono ai magistrati, convergenti nel presidiare detta finalità, ma che operano su piani e con effetti differenti.

Una norma di legge primaria ha, infatti, attribuito all'Associazione nazionale magistrati, il potere di stabilire le regole deontologiche che i magi-

strati devono osservare e di sanzionare le condotte che li violano (art. 58-bis, decreto legislativo n. 29 del 1993, successivamente, art. 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Esclusivamente al Consiglio superiore della magistratura è stato attribuito il compito di fissare lo *standard* di professionalità e di verificarne l'osservanza ai molteplici fini per i quali ciò rileva (in occasione delle valutazioni di professionalità, ovvero del conferimento di un ufficio semidirettivo o direttivo, sino al caso in cui emergano finanche i presupposti per procedere alla destituzione dall'impiego).

Il diritto al risarcimento del danno subito dal cittadino per effetto dell'esercizio non corretto della funzione statuale di giurisdizione è, infine, presidiato dall'istituto della responsabilità civile (regolamentata dalla legge n. 117 del 1988, come modificata dalla legge n. 18 del 2015), caratterizzata da una funzione e da una *ratio* sua propria, diverse da quelle della responsabilità disciplinare, potendo le stesse concorrere, ma restando sicuramente differenti e dispiegandosi su piani e ad effetti diversi.

In disparte i casi di maggiore gravità, siccome integranti una responsabilità penale, la violazione dei doveri dei magistrati può dunque rilevare in quattro diversi ambiti (deontologico, professionale, disciplinare, della responsabilità civile) e in ciascuno va distintamente accertata e sanzionata dagli organi ai quali spetta la relativa competenza.

La comprensione dei fondamentali principi regolatori del sistema della responsabilità disciplinare, in particolare, e di tutti gli altri sistemi preordinati, in generale, a garantire l'osservanza dei doveri dei magistrati è condizione imprescindibile affinché nei cittadini e nell'opinione pubblica non si alimentino ingiustificate aspettative, che malamente inducono a concepire la funzione disciplinare come una sorta di generalissimo presidio della violazione di qualsiasi di detti doveri.

Alla Procura generale, nell'esercizio della giurisdizione disciplinare, spetta esclusivamente chiedere che sia accertata e sanzionata dal giudice quella condotta che il sillogismo sopra richiamato permette di ricondurre ad uno degli illeciti tipizzati. Ogni considerazione ulteriore sarebbe svolta in carenza di potere e la Procura generale deve doverosamente astenersene. Neppure è conseguentemente possibile (in radice, non è ammissibile) che in risposta alle pressioni dell'opinione pubblica, anche quando animata dalla

giusta volontà di opporsi a gravi violazioni etiche, sia ipotizzabile un'anomala deriva interpretativa, causa di un'illegittima distorsione dell'istituto. È infatti preciso dovere della Procura generale, come di ogni altro magistrato, applicare la legge, interpretandola alla luce dei principi costituzionali e del diritto sovranazionale, nell'osservanza del principio di tipicità. D'altronde, va in ogni caso rifiutata la prospettiva di affidare esclusivamente al diritto disciplinare (come, in generale, al diritto punitivo) l'orientamento valoriale di un aggregato sociale, perché questo non solo significherebbe snaturarne la funzione, ma recherebbe in sé rischi evidenti e preoccupanti, implicando una distorta concezione della giurisdizione secondo cui nel suo esercizio dovrebbero non solo essere applicate norme, ma veicolati contenuti ritenuti "giusti" e tali non perché ricavati dalla Carta fondamentale, ma perché desunti dalla discussione mediatica.

Ciò che è possibile e necessario è che gli organi, le istituzioni e gli organismi a cui spetta garantire l'osservanza dei doveri del magistrato – su piani, a fini e con effetti diversi – svolgano le rispettive attribuzioni improntandole ai principi della reciproca autonomia e dell'inesistenza di una relazione di pregiudizialità della fase predisciplinare (ma anche di quella disciplinare) rispetto agli altri procedimenti, così da assicurare in ciascun ambito tempestività ed efficacia degli interventi sanzionatori (in senso ampio) della violazione degli stessi.

Nondimeno, non è possibile ignorare che una tipizzazione imperfetta (per difetto e per eccesso) può lasciare immuni da sanzione condotte pure avvertite come lesive dei valori fondamentali presidiati dal sistema disciplinare, sicché resta aperto il dibattito sull'eventualità di un'integrazione del catalogo degli illeciti, riservata alla discrezionalità del legislatore.

L'ufficio della Procura generale, nel rispetto dei principi di legalità e tassatività degli illeciti disciplinari e del divieto dell'interpretazione analogica, ma anche della praticabilità dell'interpretazione estensiva, ha offerto un'esegesi delle disposizioni incriminatrici attenta alla finalità di assicurare la piena osservanza dei doveri stabiliti dal decreto legislativo n. 109 del 2006. E ciò anche nell'esaminare condotte che hanno avuto (nell'anno 2019 ed in quello da poco trascorso) ampia eco mediatica, oggetto di procedimenti in corso (in fase predisciplinare e disciplinare), ai quali non è, dunque, possibile fare ulteriore specifico riferimento.

Proprio in relazione alle vicende da ultimo ricordate sono emerse questioni nuove, in conseguenza del contenuto e dell'imponente mole di dati acquisiti nel corso di un procedimento penale da parte della Procura della repubblica di Perugia e trasmessi all'ufficio della Procura generale, senza specificamente evidenziarne le specifiche ragioni del possibile rilievo disciplinare. La trasmissione di tale materiale, pur in difetto di indicazioni di fatti specifici di eventuale rilievo disciplinare, inserendosi in un quadro complessivo in cui ne erano emersi alcuni aventi tale connotazione, ha reso necessaria una verifica, al fine di accertare l'eventuale sussistenza di illeciti disciplinari. In considerazione della peculiarità del caso e delle sue ricadute, si è ritenuto possibile e necessario stabilire, con atti del 22 giugno e del 4 settembre 2020, specifiche direttive concernenti la verifica di detto materiale, affidata ad un gruppo di sostituti procuratori generali; l'intento di chiarezza e trasparenza, sul quale ci si sofferma di seguito, hanno suggerito di pubblicarle nel sito *web* dell'Ufficio. Per questa ragione è superfluo riportarle in questa sede, apparendo sufficiente ricordare che in questo atto sono stati esplicitati i criteri di selezione e classificazione dei documenti informatici, presupposti e limiti di utilizzabilità, esplicitando le valutazioni spettanti alla Procura generale, allo scopo di identificare le condotte di eventuale rilievo disciplinare.

d) Attività della Procura generale

L'attività della Procura generale nella materia disciplinare si articola, come accennato, in due fasi: predisciplinare e disciplinare.

Relativamente alla prima, il modello organizzativo attuato lo scorso anno permette una trattazione preliminare delle segnalazioni, che può concludersi con un provvedimento di allegazione agli atti della segreteria (riconducibile a detta fase), ovvero una trattazione più approfondita, avviata dall'iscrizione del relativo procedimento, definito poi con la pronuncia di un decreto di archiviazione, ovvero con l'inizio dell'azione.

La fase disciplinare prende avvio dal promovimento dell'azione disciplinare (ad iniziativa del Procuratore generale o del Ministro della giustizia), procede attraverso l'espletamento delle indagini preliminari e si chiude con la richiesta di non farsi luogo, ovvero di fissazione dell'udienza, all'esito

della quale è pronunciata sentenza ricorribile dinanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione.

Tali fasi vanno distintamente esaminate, per dare conto di alcune delle più importanti questioni emerse in ciascuna.

d.1) Fase predisciplinare

La fase predisciplinare è avviata dall'iscrizione del relativo procedimento. L'istituzione del gruppo per la preliminare verifica delle segnalazioni, come detto, ha consentito di rafforzare il controllo sulle condotte oggetto degli esposti.

Resta aperto il tema della natura del procedimento (se amministrativo, giurisdizionale, ovvero giustiziale), causa di non poche questioni che impegnano quotidianamente l'Ufficio, soprattutto nei rapporti con gli esponenti, sfociati anche in azioni dinanzi al giudice amministrativo, definite ed in corso.

L'inesatto convincimento di molti esponenti in ordine ai presupposti ed alla finalità della responsabilità disciplinare, della quale sopra si è detto, ed alle norme applicabili al procedimento disciplinare (in particolare, soprattutto alla fase predisciplinare), non di rado radica l'altrettanto erroneo convincimento che: obbligatorietà dell'azione voglia dire automatismo del promovimento per il solo fatto che viene inoltrato un esposto (ignorando che la relativa notizia va verificata e può essere archiviata), sino a paventare, per il caso di mancato esercizio della stessa, azioni dinanzi al giudice amministrativo e/o civile (come, peraltro, già accaduto), oppure la presentazione di denunce penali; l'esponente rivestirebbe la qualità di "persona offesa", titolare dei diritti a questa attribuiti dal codice di rito penale (come invece certamente non è) ed avrebbe diritto alla conoscenza non soltanto dell'esito, ma anche degli atti del procedimento predisciplinare, ovvero dell'avvenuto esercizio dell'azione.

In disparte la questione dell'accesso agli atti e dell'esigenza di conoscibilità degli orientamenti della Procura generale, di seguito esaminata, la circostanza che gli esposti, soprattutto dei privati, prospettano, non di rado, fatti non riconducibili ad alcuna fattispecie di illecito tipizzata evidenzia l'esigenza di un rafforzamento del controllo, non soltanto disciplinare. Occorre dunque che, indipendentemente dai casi in cui sussiste un obbligo di

comunicazione dei fatti di rilevanza disciplinare (art. 2, comma 1, lettera *dd*, del decreto legislativo n. 109 del 2006), gli organi cui compete la sorveglianza degli uffici giudiziari (cfr., per i magistrati giudicanti, l'art. 14 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946; per i magistrati requiranti, l'art. 16 di tale atto normativo) esercitino congruamente tale potere. E ciò anche procedendo ai preliminari accertamenti consentiti ed adottando le necessarie iniziative in ordine ai fatti irrilevanti sul piano disciplinare e che, tuttavia, fanno emergere una violazione rilevante in ambiti diversi.

Tra le questioni alle quali è qui possibile soltanto accennare va ricordata quella del contenuto delle «*sommario indagini preliminari*» espletabili nella fase predisciplinare (art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006), che richiede di garantire una congrua, se pur preliminare, verifica della notizia, senza recare *vulnus* al diritto di difesa in una fase in cui ancora non c'è un incolpato. Ed è altresì ancora aperta la questione dell'applicabilità della disciplina concernente il c.d. *whistleblower* (art. 1, comma 51, della legge n. 190 del 2012, che ha introdotto l'art. 54-*bis* nel decreto legislativo n. 165 del 2001, il cui testo è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, legge 30 novembre 2017, n. 179).

Resta immutato il profilo di problematicità posto dall'elevato numero di procedimenti predisciplinari conseguente alla comunicazione dell'iscrizione di procedimenti penali nei confronti dei magistrati (cui i Procuratori della Repubblica ed i Procuratori generali sono tenuti, ai sensi e nei termini stabiliti dalla circolare del Consiglio superiore della magistratura n. 13682 del 1995). Nella gran parte dei casi, quest'ultima iscrizione origina da denunce che lamentano ipotetici errori; non di rado si è al cospetto di vere e proprie serialità, causa di un'anomala proliferazione di procedimenti. Si tratta allora di approfondire la questione dell'interpretazione dell'articolo 335 c.p.p. e dell'esatto contenuto dell'obbligo di iscrizione nell'apposito registro Mod. 21 della persona denunciata che, forse, può ritenersi avviata a soddisfacente soluzione, tenuto conto dei recenti principi enunciati dalle Sezioni Unite civili (sentenza n. 11586 del 2019) e dalla Sezione disciplinare (sentenza n. 47 del 2019), occorrendo ulteriormente approfondirla in sede di coordinamento ex articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006.

L'avvio del procedimento predisciplinare, ma anche di quello disciplinare, in conseguenza dell'iscrizione di un procedimento penale ha posto la

questione dei presupposti della sospensione del primo per pregiudizialità (consentita nei casi in cui sia stata esercitata l'azione penale, art. 15, comma 8, lettera *a*), del decreto legislativo n. 109 del 2006, anche se sono in corso indagini preliminari, art. 16, comma 4, dell'atto normativo da ultimo richiamato). L'ammissibilità della sospensione quando «*per il medesimo fatto è stata esercitata l'azione penale*» (art. 15, comma 8, cit.) aveva dato luogo a contrasti nella giurisprudenza di legittimità ed in quella disciplinare. Ad un indirizzo secondo cui sarebbe ammissibile soltanto in riferimento all'illecito dell'articolo 4, lettera *d*), del decreto legislativo n. 109 del 2006 (per tutte, S.U. n. 27741 del 2019; Sezione disciplinare, sentenza n. 112 del 2017) si era contrapposto un orientamento favorevole alla sospensione anche in relazione ad illeciti disciplinari diversi da quello da ultimo richiamato, qualora le condotte debbano essere valutate nella loro complessiva consistenza (tra le altre, S.U., sentenza n. 22427 del 2018; Sezione disciplinare, sentenza n. 113 del 2017).

La questione sembra avviata ad un'appagante soluzione anche grazie al contributo della Procura generale che, in più procedimenti, ha sostenuto che l'espressione “*medesimo fatto*” di cui all'art. 15, comma 8, del decreto legislativo n. 109 del 2006, debba essere interpretata nel senso di “*medesima vicenda*”; quindi, è riferibile non soltanto al caso della piena identità (e cioè della totale coincidenza e sovrapponibilità) dei fatti oggetto dei due procedimenti, ma anche a quello della comune riferibilità ad una medesima vicenda storica, quante volte l'accertamento di quelli oggetto del processo penale comunque rilevi ed influisca sui fatti oggetto del procedimento disciplinare, all'esito di una valutazione che impone la contestualizzazione e globale valutazione delle condotte demandata al giudice disciplinare. Questa interpretazione si sta consolidando (nella giurisprudenza di legittimità, v. S.U. n. 24630 del 2020; n. 18302 del 2020; nella giurisprudenza disciplinare, tra le più recenti, ordinanza n. 114 del 2020; ordinanza dibattimentale 16 gennaio 2020, nel proc. 86/17; sentenza n. 133 del 2019) ed evita che il difettoso coordinamento dei procedimenti (penale e disciplinare) possa risultare non ragionevolmente lesivo (anche per l'eventualità dell'irrogazione di plurime sanzioni, stante l'impossibilità di applicare in tal caso la regola dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006). La tempestivi-

tà dell'intervento disciplinare può inoltre essere soddisfatta mediante un più incisivo ricorso alle misure cautelari.

L'ufficio della Procura generale ha dato continuità in sede predisciplinare al consolidato orientamento sui rapporti tra responsabilità disciplinare e responsabilità civile. In più decreti è stato, infatti, ribadito il principio (del quale è stata data conoscenza mediante la massimazione di alcuni decreti di archiviazione) secondo cui l'art. 9 della legge n. 117 del 1988, nella parte in cui dispone che i titolari dell'azione disciplinare “*devono*” esercitarla nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di responsabilità civile, non è vincolante, in considerazione dell'indipendenza degli ambiti processuali e della tassatività e tipicità delle fattispecie disciplinari, nonché in conformità all'art. 20 decreto legislativo n. 109 del 2006, in virtù del quale l'azione disciplinare è proposta indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno. Il concorso delle due responsabilità può dunque aversi soltanto nel caso in cui l'attività del magistrato dedotta quale causa di responsabilità civile sia riconducibile ad una delle fattispecie tipizzate dagli articoli 2, 3 e 4 decreto legislativo n. 109 del 2006.

Particolare delicatezza riveste l'archiviazione disposta, come è consentito, qualora si accerti che il «*fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell'articolo 3-bis*» (art. 16, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 109 del 2006). La questione origina dall'identificazione dei presupposti di applicabilità del richiamato articolo 3-bis. All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento disciplinare, si era infatti ritenuto che la norma avesse in un certo qual senso “recuperato” il riferimento contenuto nell'articolo 18 della legge delle guarentigie alla lesione della credibilità del magistrato e del prestigio dell'ordine giudiziario come bene protetto dalle nuove disposizioni che hanno tipizzato l'illecito disciplinare. In tale esegesi si annidava il rischio di un surrettizio ripristino dell'ordinamento abrogato dalla riforma del 2006. La giurisprudenza di legittimità ha quindi affermato che la ‘scarsa rilevanza’ va valutata con riguardo anzitutto alla lesione del bene specificamente tutelato dalle singole fattispecie; il giudizio in ordine alla ‘scarsa rilevanza’ va poi svolto in concreto ed *ex post*, verificando altresì se la condotta abbia comunque determinato una lesione dell'immagine, pubblica, del magistrato. In particolare, tale principio è stato affermato in una pronuncia (Cass., S.U., n. 31058 del 2019) concernente l'articolo 2, comma 1,

lettera d), del decreto legislativo n. 109 del 2006, di pregnante interesse anche perché è questo l'illecito ritenuto ipotizzabile con riguardo a gran parte delle condotte emerse a seguito della ricordata trasmissione da parte della Procura della repubblica di Perugia di un imponente mole di dati concernenti conversazioni tra magistrati.

In relazione a detta vicenda, con le direttive del 4 settembre 2020 (pubblicate nel sito *web* della Procura generale, integrative di quelle in data 22 giugno 2020, pure ivi pubblicate), richiamato detto principio, è stato anzitutto confermato l'orientamento dell'Ufficio (conforme a quello costante nella giurisprudenza delle Sezioni Unite civili, per tutte, sentenza n. 27683 del 2019) secondo cui il citato articolo 3-bis è applicabile anche quando la gravità del comportamento è elemento costitutivo dell'illecito (come nella fattispecie dell'articolo 2, comma 1, lettera d), pure nella fase predisciplinare, ma *«nei casi in cui i presupposti della norma emergono con chiara evidenza»*. In particolare, è stato affermato che *«la valutazione prognostica deve essere assai rigorosa poiché, anche tenendo conto della non omologabilità della giurisdizione disciplinare a quella penale, è questa la sola opzione in grado di realizzare un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, scongiurando, ad uno stesso tempo, sia un'illegittima interpretazione abrogatrice dell'articolo 16, comma 5-bis, sia una potenziale lesione dell'interesse del magistrato, ma anche di quelli generali presidiati dalla giurisdizione disciplinare»*. Tanto, anche in considerazione della previsione secondo cui nella fase predisciplinare sono espletabili esclusivamente *“sommatorie indagini preliminari”* (art. 15, comma 1, decreto legislativo n. 109 del 2006), mentre è solo nella fase che prende avvio con l'esercizio dell'azione che è possibile *«procede[re] all'attività di indagine»* (art. 16, comma 1, decreto legislativo n. 109 del 2006), preceduta, *“a pena di nullità”, “dalla comunicazione all'incolpato o da avviso al difensore”* (art. 15, comma 5, decreto legislativo n. 109 del 2006). Analogamente, l'alternativa archiviazione/azione va sciolta privilegiando la seconda nei casi nei quali sussistono dubbi in ordine agli elementi costitutivi dell'illecito e si impone, quindi, una verifica da realizzare in contraddittorio con l'incolpato, che potrà condurre alla richiesta, alternativa, di non luogo a procedere/fissazione dell'udienza, sulla quale vi sarà la deliberazione della Sezione disciplinare.

d.1.1.) Riservatezza e trasparenza dell'attività

Uno dei caratteri che connota l'attività disciplinare è quello della riservatezza degli atti, nei confronti dell'esponente e del magistrato cui la stessa si riferisce, che concerne altresì la fase disciplinare (sino alla conclusione delle indagini), coerente, tra l'altro, con la finalità della responsabilità disciplinare e con la preordinazione del procedimento alla tutela non dell'interesse del denunziante, bensì dell'amministrazione della giustizia. Appunto per questo all'esponente non è attribuito nessun potere di impulso procedimentale ed egli non diritto a partecipare al procedimento, neppure nella fase pubblica.

La giurisprudenza amministrativa, con due sentenze del Consiglio di Stato del 2020 (Sez. V, n. 2309 del 2020) e del Tar del Lazio del 2019 (Sez. I, n. 5714 del 2019) e la Commissione per l'accesso agli atti dei documenti amministrativi, con provvedimento del 27 maggio 2020 (DICA 0012837 P-4.8.1.8.3 del 3 giugno 2020) hanno confermato tale carattere, escludendo il diritto di accesso agli atti.

Rinviando a dette pronunce per le argomentazioni che confortano il principio, è qui sufficiente ricordare che è stato escluso sia il diritto di "accesso documentale" *ex lege* n. 241 del 1990 (che, ha affermato il Consiglio di stato, non prevede «l'utilizzabilità del diritto di accesso ai fini di un controllo generale dell'azione amministrativa») sia l'ammissibilità dello "accesso civico generalizzato" di cui agli artt. 5, comma 1, e 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Una recente sentenza del Tar Lazio (Sez. I, n. 13332 del 2020) ha tuttavia enunciato un differente principio in ordine all'applicabilità dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, ma è stato chiesto all'Avvocatura generale di proporre appello avverso detta pronuncia, non apparendo convincentemente decise alcune questioni, con conseguente necessità ed opportunità che sulle stesse si pronunci il Consiglio di Stato.

In particolare, la negazione del diritto di accesso andrebbe infatti affermata qualora si acceda, come appare preferibile, alla tesi della natura giurisdizionale della fase predisciplinare (o almeno 'giustiziale', poiché non ha ad oggetto lo svolgimento di un'attività amministrativa in senso oggettivo e funzionale ed è preordinata ad uno scopo "di giustizia", non ad uno scopo "politico"). Peraltro, tale configurazione neppure rende applicabile l'articolo 116 c.p.p.,

tenuto conto della specifica regolamentazione dettata dall'articolo 16, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 109 del 2006, che identifica il solo Ministro della giustizia quale destinatario della comunicazione del provvedimento di archiviazione. Detta norma non sembra applicabile neppure quanto al comma 1, che stabilisce quale condizione del rilascio delle copie degli atti del procedimento la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante che non può essere quello di natura genericamente informativa (escluso, come detto, dalla giurisprudenza amministrativa in relazione all'istituto dell'accesso civico generalizzato) e che deve essere confortato da motivi che permettano di desumerne l'esistenza con riguardo alla pretesa azionata. Tali motivi non sussistono, poiché il procedimento disciplinare non è finalizzato a tutelare l'interesse dell'esponente, ma dell'amministrazione della giustizia (e, come detto, all'esponente non è assegnato alcun potere di impulso procedimentale e/o di partecipazione al procedimento). Soltanto un'erronea concezione della responsabilità disciplinare ed una non corretta del relativo procedimento, latamente inteso (riferito cioè anche alla fase c.d. predisciplinare), come una sorta di *public enforcement* rispetto alle iniziative attivabili dalle parti nella competente sede (civile e/o penale), potrebbe indurre a prefigurare un interesse della parte che va invece radicalmente escluso.

La riservatezza non reca *vulnus* al denunciante. In disparte la pregnante considerazione che l'acquisizione degli atti del giudizio disciplinare in quello civile, anche dopo la novellazione nel 2015 della legge n. 117 del 1988, è limitata a quelli soli del "giudizio", rileva infatti che, qualora una parte si ritenga lesa da un provvedimento e/o da una condotta del magistrato, bene può esercitare l'azione di responsabilità civile, non sussistendo in detto ambito nessun vincolo decisionale derivante dall'esito dell'esposto in sede disciplinare.

Fermo il carattere della riservatezza, nella relazione dello scorso anno si era dato atto dell'obiettivo di soddisfare, entro i limiti dalla stessa consentiti, un'esigenza di trasparenza dell'attività dell'Ufficio. A questo scopo, nello scorso settembre, come è esplicitato nel sito *web* dell'Ufficio, si è deciso di pubblicare nello stesso: a) «una sorta di massimario dei decreti di archiviazione, che dà conto di alcuni di essi, in particolare di quelli che hanno affermato principi di più generale valenza. Le massime sono depurate dei nomi e dei riferimenti che potrebbero portare alla identificazione dei casi concreti,

per rispettare la riservatezza. Esse sono redatte con riguardo alla tripartizione degli illeciti tipici (nell'esercizio delle funzioni; fuori dell'esercizio delle funzioni; conseguenti a reato) ed alle questioni di natura procedimentale»; b) «i criteri sin qui utilizzati per l'archiviazione» in relazione ai fatti relativi alla più volta richiamata trasmissione di atti da parte della Procura della Repubblica di Perugia; c) gli ordini di servizio n. 34 del 2020, e n. 44 del 2019, concernenti, rispettivamente, tra l'altro, la modalità di inoltro degli esposti e la disciplina delle notizie cui hanno accesso gli esponenti.

Relativamente alle suindicate massime, va ricordato che la loro redazione è stata avviata, per la prima volta, nel 2015 (rafforzata a partire dal 2018, incaricando due sostituti procuratori generali assegnati al Servizio anche del compito di provvedere alla stesura delle stesse), allo scopo: di dare stabilità alla conoscenza dell'informazione; di consentire all'interno dell'Ufficio una circolazione tempestiva, quanto più possibile completa, degli orientamenti sulle questioni più rilevanti.

La pubblicazione delle massime – nonché delle direttive sopra richiamate – in una fonte aperta appare modalità opportuna e congrua ai fini della trasparenza dell'azione dell'Ufficio e per consentire ai magistrati ed ai cittadini tutti di avere contezza dei casi nei quali, secondo l'orientamento dell'ufficio della Procura generale, una condotta può assumere rilievo disciplinare.

Nel disporre la pubblicazione di tali atti si è tenuto ben presente l'alto insegnamento del Presidente della Repubblica (cui l'Ufficio ritiene doveroso attenersi), in virtù del quale mai le decisioni giudiziarie devono essere orientate *«secondo le pressioni mediatiche né, tanto meno, [è possibile] pensare di dover difendere pubblicamente le decisioni assunte. La magistratura, infatti, non deve rispondere alle opinioni correnti perché è soggetta soltanto alla legge»* (20 settembre 2018, intervento alla cerimonia di commiato dei componenti del Consiglio superiore della magistratura e di presentazione dei nuovi componenti).

Fermi tale ammonimento e l'esigenza di non confondere la “opinione pubblica”, nell'accezione di derivazione illuministica (che ancora conserva validità), con la massa indistinta ed incontrollata di quel parimenti indistinto aggregato di esternazioni reso possibile dalla rivoluzione tecnologica, occorre tuttavia prendere atto, come efficacemente è stato sottolineato, del *«dovere di spiegare e di spiegarsi, che permetta alla magistratura di dive-*

nire una componente attiva, responsabile e incisiva della moderna società della comunicazione», concorrendo anche a fungere da antidoto alla banalizzazione ed all'esibizionismo dialettico alimentato da taluni nuovi strumenti di comunicazione.

Ciò è stato dunque fatto muovendosi all'interno della cornice definita dalle norme primarie e delle direttive emanate dalle Istituzioni. La finalità è stata quella di garantire il giusto equilibrio delle esigenze, da un canto, di esplicitare con immediatezza e semplicità le ragioni dell'esercizio del potere con atti ulteriori rispetto a quelli con cui lo stesso avviene; dall'altro, di non divenire preda delle sirene del consenso e di cercare di ingraziarsi l'opinione pubblica ipoteticamente ritenuta maggioritaria mediante un'informazione impressiva, ma che può essere eccessivamente semplificante e decettiva.

d.2) Fase disciplinare

Promossa l'azione disciplinare, il relativo procedimento è definito con un provvedimento della Sezione disciplinare (l'ordinanza che accoglie la richiesta di non luogo a procedere, ovvero la sentenza che irroga una sanzione o assolve il magistrato e, eventualmente, la sentenza delle Sezioni Unite civili che decide il ricorso avverso la pronuncia disciplinare). Per questa ragione, le questioni di carattere processuale e sostanziale e gli orientamenti espressi sulle stesse dall'ufficio della Procura generale sono conoscibili attraverso la lettura dei provvedimenti giurisdizionali che hanno deciso le azioni disciplinari, assistiti dal carattere della pubblicità. Il tempo trascorso dall'entrata in vigore del nuovo ordinamento disciplinare ha, inoltre, fatto sì che non poche questioni sono state avviate a consolidata soluzione, perché decise da orientamenti della giurisprudenza di legittimità e disciplinare stabilizzatisi (tra queste, quelle concernenti – sul piano processuale – la disciplina del ricorso per cassazione e l'ammissibilità dell'impugnazione della sentenza della Sezione disciplinare che assolve l'incolpato ai sensi dell'art. 3-bis, del decreto legislativo n. 109 del 2006, nonché – sul piano sostanziale – sulla riferibilità dell'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 109 del 2006 a condotte non strettamente inerenti l'esercizio delle funzioni ed i presupposti, ai sensi della lettera q di detta disposizione, della sanzionabilità del ritardo nel deposito dei provvedimenti).

Tale considerazione e la finalità del presente intervento, suggeriscono di focalizzare l'attenzione esclusivamente su alcune questioni ancora dibattute, di più immediata e generale rilevanza.

Di pregnante interesse sono anzitutto le questioni concernenti la composizione della Sezione disciplinare, determinate dalle astensioni e ricusazioni in alcuni dei procedimenti originati dalle più volte richiamate indagini della Procura della Repubblica di Perugia, nonché l'identificazione del giudice competente a decidere l'istanza di ricusazione in una situazione particolare.

Una prima questione ha riguardato il caso dell'impossibilità di costituire il Collegio della Sezione disciplinare con il componente togato appartenente alla categoria requirente. Le Sezioni Unite hanno affermato che la sostituzione di un componente togato non può avvenire con un componente laico (o viceversa), in quanto la Costituzione impone una determinata proporzione tra laici e togati e tale equilibrio non può essere alterato. Un analogo vincolo costituzionale non sussiste, invece, per le sostituzioni all'interno delle due grandi categorie dei laici e dei togati. Dunque, un componente laico può essere sostituito da altro laico, un togato da altro togato delle medesime funzioni, sempre che tale componente sia presente all'interno del Consiglio superiore della magistratura o sia tempestivamente acquisibile mediante nomina di un candidato non eletto. Quando invece, hanno affermato le Sezioni Unite, *«per acquisire un nuovo componente togato requirente è necessario procedere a nuove elezioni con i relativi tempi tecnici, il che nelle more comporterebbe il blocco dell'attività disciplinare cui il Consiglio è tenuto ex articolo 105 Costituzione, allora della norma deve darsi un'interpretazione costituzionalmente orientata che, intendendo estensivamente il concetto di supplente corrispondente, salvaguardi quello che la Corte costituzionale ha definito “interesse costituzionalmente protetto a che il procedimento stesso, comunque configurato dal legislatore ordinario, si svolga in modo tale da non ostacolare l'indefettibilità e la continuità della funzione disciplinare attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio superiore” (Corte costituzionale n. 262 del 2003)»*. In tal caso, *«legittimamente, pertanto, ed anzi doverosamente, il Consiglio superiore della magistratura»* non può bloccare per mesi l'esercizio della funzione disciplinare, cui è tenuto per norma costituzionale, e deve procedere (come accaduto) alla sostituzione del componente requirente ricusato con un componente giudicante.

Una seconda questione è originata dalla proposizione di un'istanza di ricusazione di due componenti del Collegio disciplinare al quale era stata rimessa quella omologa proposta nei confronti dei componenti del Collegio chiamato a decidere l'azione disciplinare. Il Collegio della ricusazione, in presenza dell'istanza di ricusazione di due suoi componenti, con ordinanza n. 100 del 2020, dato atto dell'impossibilità di costituire un Collegio cui devolvere la decisione di quest'ultima, ne ha rimesso la decisione alle S.U.. In questo procedimento l'ufficio della Procura generale ha diffusamente argomentato le ragioni dell'ammissibilità della decisione dell'istanza da parte del giudice di legittimità, eccependone tuttavia l'inammissibilità, deducendo altresì la manifesta infondatezza e/o inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'incolpato. Le Sezioni Unite civili, con ordinanza n. 19893 del 2020, hanno ritenuto fondata la tesi sostenuta dall'Ufficio della Procura generale e, affermata la propria competenza a decidere l'istanza di ricusazione, l'hanno tuttavia dichiarata inammissibile, dichiarando altresì manifestamente inammissibili e/o infondate le questioni di legittimità costituzionale.

In uno dei procedimenti in corso dinanzi alla Sezione disciplinare è stata, peraltro, eccepita la nullità della modifica del Regolamento del Consiglio superiore della magistratura adottata con delibera consiliare dell'8 luglio 2020, che ha ampliato il numero dei componenti supplenti, deducendo che tale nullità avrebbe comportato la nullità della costituzione del Collegio avvenuta sulla scorta di tale atto. Di questa eccezione l'ufficio della Procura generale ha eccepito la manifesta infondatezza, diffusamente argomentando le ragioni della conclusione in una memoria scritta.

Sempre con riguardo alla composizione del Collegio (in un procedimento non correlato a quelli sopra ricordati) le Sezioni Unite civili hanno affermato che *«la circostanza che la Legge 24 marzo 1958, n. 195, articolo 4 non preveda l'incompatibilità dei componenti della Prima Commissione del Consiglio superiore della magistratura che abbiano deliberato sugli stessi fatti in via amministrativa (tra l'altro, quindi, riguardo a proposte di trasferimento d'ufficio del magistrato incolpato) non pone tale norma in contrasto con l'articolo 117 Costituzione e articolo 6 Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché, venendo in rilievo una situazione suscettibile di essere apprezzata come causa di ricusazione, l'interessato ha il potere di ri-*

correre a tale strumento, pienamente compatibile con il procedimento disciplinare» (S.U., sentenza 4 novembre 2020, n. 24631).

Tra le questioni di maggiore rilievo è opportuno dare conto di due, entrambe emerse nella più volte richiamata vicenda seguita alle indagini della Procura della Repubblica di Perugia, decise dalle Sezioni Unite civili confermando la fondatezza della tesi sostenuta dall'ufficio della Procura generale.

La prima concerne i presupposti ed i limiti di utilizzabilità delle intercettazioni di comunicazioni tra presenti mediante l'installazione di un captatore informatico in un dispositivo elettronico, decisa accogliendo la tesi sostenuta dall'Ufficio della Procura generale nel chiedere una misura cautelare, richiesta accolta dalla Sezione disciplinare.

Le Sezioni Unite civili hanno infatti ritenuto legittimamente disposte le intercettazioni disposte con il captatore informatico, sottolineando che potevano *«essere utilizzate nel [...] procedimento disciplinare, in applicazione della consolidata giurisprudenza [...], secondo cui le intercettazioni effettuate in un procedimento penale sono pienamente utilizzabili nel procedimento disciplinare riguardante i magistrati, purché, come nella specie, siano state legittimamente disposte ed acquisite»*, reiterando altresì il principio *«che l'utilizzazione delle intercettazioni in sede disciplinare non soffre i limiti previsti dall'articolo 270 c.p.p. (che disciplina l'utilizzazione dei risultati delle intercettazioni in altri procedimenti penali), norma riferibile solo al procedimento deputato all'accertamento delle responsabilità penali dell'imputato o dell'indagato, nel quale si giustificano limitazioni più stringenti in ordine all'acquisizione della prova, in deroga al principio fondamentale della ricerca della verità materiale»* (S.U., sentenza 15 gennaio 2020, n. 741).

La seconda ha avuto ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 109 del 2006. Le Sezioni Unite civili hanno confermato l'esattezza della tesi sostenuta dall'ufficio della Procura generale, ribadendo che non rientra tra i presupposti di detto illecito la riferibilità della condotta al *«reale esercizio della giurisdizione»*. La disposizione va infatti interpretata nel senso che i comportamenti gravemente scorretti sanzionabili *«non debbono necessariamente essere frutto dell'esercizio delle funzioni attribuite al magistrato, potendo riferirsi anche ai rapporti personali tra colleghi all'interno dell'ufficio, atteso che la formulazione*

normativa appare prescindere del tutto dalla “funzionalità” della scorrettezza». In particolare, ha sottolineato la Corte, «l’obbligo, posto dal decreto legislativo n. 109 del 2006, articolo 1, al singolo magistrato di esercitare le funzioni attribuitegli, tra l’altro, con correttezza, va osservato non solo nel concreto esercizio della giurisdizione, al quale specificamente si dirige il precetto posto nella prima parte della norma, ma, anche, come depone l’utilizzo della congiunzione disgiuntiva “ovvero”, nei rapporti che si instaurano con altri magistrati (o collaboratori) in ragione della funzione che il magistrato incolpato svolge proprio in quanto tale» (Cass., S.U., n. 741 del 2020).

Tra le questioni di diritto sostanziale merita di accennare a quella concernente le esternazioni dei magistrati ai *mass media* e la violazione del dovere di riserbo. L’orientamento costantemente espresso dall’Ufficio della Procura generale in tema di dovere di riserbo, del quale si è dato ampiamente conto nella relazione dello scorso anno, è che la declinazione disciplinare dello stesso si articola – in esito all’intervento abrogativo di alcune ipotesi sanzionatorie operato dalla legge n. 269 del 2006, che ha soppresso le fattispecie di cui al decreto legislativo n. 109 del 2006, artt. 2, primo comma, lett. *bb)* e *z)* e 3, lett. *f)* – esclusivamente nei tre distinti illeciti funzionali previsti dalle lettere *v)*, *u)* e *aa)* dell’art. 2, che riguardano, rispettivamente, i limiti alle pubbliche dichiarazioni o interviste (lettera *v)*, l’illecita divulgazione di atti e le violazioni dei doveri di riservatezza (lettera *u)* e, infine, il divieto di sollecitare la pubblicità di notizie attinenti il proprio ufficio e di utilizzazione di canali informativi personali (lettera *aa)*. Le dichiarazioni riguardanti la cosiddetta critica politica o non immediatamente concernenti un processo trattato dal magistrato riguardano, infatti, la sfera degli illeciti extrafunzionali (art. 3) e sono perseguibili solo in quanto conseguenti a reato (art. 4), ovvero se, per il contenuto e le modalità siano suscettibili di integrare gli elementi costitutivi dell’illecito dell’articolo 2, lettera *d)*.

La violazione del dovere di riserbo è dunque disciplinarmente sanzionabile soltanto se e quando questo sia stato violato da una condotta riconducibile ad una delle fattispecie tipizzate previste dal decreto legislativo n. 109 del 2006. Ne consegue l’irrelevanza, ai fini disciplinari, della violazione, se concretantesi nella trasgressione dei precetti del codice etico, delle regole deontologiche, ovvero delle regole della professionalità, qualora non integri

tutti gli elementi costitutivi previsti da una delle fattispecie di illecito disciplinare tipizzate. L'esattezza di tale ricostruzione è stata confermata dalle Sezioni Unite civili, che, come sostenuto dalla Procura generale, hanno escluso la configurabilità dell'illecito qualora, con riguardo all'illecito contemplato dall'articolo 2, comma 1, lettera u), ultima parte, del decreto legislativo n. 109 del 2006 non sia idonea «a ledere interessi del soggetto sottoposto a indagini» (S.U., n. 22373 del 2020).

La violazione del dovere di riserbo può, peraltro, venire in rilievo, come accennato, sotto un diverso profilo ed integrare l'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 109 del 2006, come accaduto in un procedimento disciplinare nel quale era stata chiesta una misura cautelare. In particolare, ad un magistrato era stato contestato di avere tenuto condotte gravemente scorrette, in quanto, per quanto qui interessa, benché esercitasse le funzioni di Procuratore generale di Corte di appello, in un'intervista rilasciata ad un'emittente televisiva aveva espresso una critica nei confronti di magistrati di una procura del distretto, concernente un'indagine in corso, consistente in una immotivata e ingiustificata denigrazione del lavoro svolto dai magistrati interessati, palesemente idonea a determinarne il discredito. Accolta, in riferimento a detta contestazione, la richiesta cautelare da parte della Sezione disciplinare, le Sezioni Unite civili hanno rigettato il ricorso proposto avverso la relativa ordinanza, ritenendo accertato, con motivazione tale da sottrarsi alle esposte doglianze e non sindacabile, *«l'esistenza dei requisiti del fumus boni iuris e del periculum in mora, attraverso l'esame e la valutazione delle circostanze e degli aspetti»* rilevanti, quali il chiaro riferimento dell'intervista ad una determinata e bene individuabile indagine ed *«il carattere oggettivamente gratuito e denigratorio (sia pure in veste sarcastica) delle espressioni utilizzate»*, con conseguente *«incompatibilità della permanenza dell'incolpato nella sede e nella funzione attuali con il buon andamento della giustizia nel distretto»* e *«necessità di allontanare, con immediatezza, il magistrato, al fine di garantire, anche sotto il profilo della visibilità all'esterno e della serenità dei magistrati interessati, l'esercizio indipendente e imparziale della funzione di vertice svolta»* (S.U., n. 24631 del 2020).

L'accento alle misure cautelari rende opportuno ricordare che l'ufficio della Procura generale, nel formulare, nel corso dell'anno 2020, 11 richieste di misure cautelari, ha ispirato la propria azione ai principi, ormai consoli-

dati, che hanno trovato conferma nelle sentenze delle Sezioni Unite civili. Il riferimento è anzitutto a quello secondo cui l'adozione di una misura cautelare, non concretando l'irrogazione di una sanzione disciplinare, non richiede un completo accertamento in ordine alla sussistenza degli addebiti, ma esige soltanto una valutazione circa la rilevanza dei fatti contestati, astrattamente considerati, e la delibazione circa la possibile sussistenza degli stessi (ribadito dalle S.U., sentenza n. 24631 del 2020). Inoltre, la richiesta di provvedimento di sospensione cautelare in via facoltativa dal servizio e dallo stipendio (con il collocamento fuori del ruolo organico della magistratura) può essere avanzata *«anche prima dell'inizio del procedimento disciplinare»* (S.U., sentenza, n. 5588 del 2020).

Le Sezioni Unite civili hanno altresì ritenuto corretta l'interpretazione accolta dalla Sezione disciplinare (e sostenuta dall'ufficio della Procura generale) secondo cui alla durata della misura cautelare della sospensione obbligatoria dalle funzioni e dallo stipendio non si applica il limite massimo quinquennale di durata di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990, previsto per la cessazione dell'efficacia della sospensione cautelare del pubblico dipendente (S.U., sentenza n. 15196 del 2020). Secondo le S.U., applicata una misura cautelare, è poi possibile sostituirla con una "meno grave" (c.d. sostituzione *in melius*) senza che sia necessaria la richiesta del pubblico ministero, essendo sufficiente acquisirne il parere del medesimo, che è obbligatorio e non vincolante (S.U., sentenza n. 10086 del 2020).

Le Sezioni Unite hanno anche confermato la correttezza della tesi sostenuta dall'ufficio della Procura generale (accolta dalla Sezione disciplinare) in ordine all'ammissibilità della richiesta di misura cautelare nei confronti di un magistrato titolare di funzioni direttive requirenti consistente nel trasferimento di sede e di funzioni. Le Sezioni Unite hanno infatti *«ribadito che la potestà della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura di disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio ex art. 13 cit., deve essere intesa nel senso della possibilità di prevedere entrambe le misure, senza escluderne il cumulo»*, a tutela del buon andamento della giustizia e, quindi, di *«un interesse pubblico riconducibile all'articolo 97 della Costituzione, ed all'intero titolo IV della Costituzione»*, non determinando neppure la misura cautelare un *«illegittimo "demansionamento" del magistrato incolpato»*, benché la stessa privi *«tempo-*

raneamente l'incollato, presso il nuovo ufficio, dell'esercizio delle funzioni direttive o semidirettive precedentemente espletate» (Cass., S.U., sentenza n. 21432 del 2020).

Delle ulteriori questioni di natura processuale in tema di procedimento cautelare, è opportuno ricordare, in primo luogo, quella concernente il termine entro cui deve essere deciso il ricorso avverso l'ordinanza cautelare, risolta nel senso che l'inosservanza del termine di sei mesi dalla sua proposizione non determina la sopravvenuta inefficacia della misura cautelare (Cass., S.U., sentenza n. 21432 del 2020). In secondo luogo, la questione del termine entro cui la Sezione disciplinare, nel caso di annullamento con rinvio dell'ordinanza cautelare, deve rendere la decisione, risolta dalle S.U. negando l'applicabilità del termine dell'art. 311, comma 5-bis, c.p.p. (S.U., sentenza n. 18303 del 2020).

e) Gestione dell'emergenza

Da ultimo, deve darsi conto dei problemi posti dall'emergenza determinata dalla pandemia da COVID-19 e delle modalità con le quali sono stati fronteggiati. Il *lockdown* generalizzato stabilito nei primi mesi dello scorso anno ha reso assai difficile, talora sostanzialmente impossibile, lo svolgimento anche dell'attività disciplinare, in entrambe le due fasi nelle quali la stessa si articola. Difficoltà in parte minori è stato necessario affrontare a seguito del *lockdown* disposto nell'autunno, benché di intensità diversa a seconda delle regioni, tenuto conto della circostanza che l'attività disciplinare interessa magistrati in servizio negli uffici giudiziari dell'intero territorio nazionale.

Le questioni sono sorte essenzialmente in considerazione dei termini stabiliti dal decreto legislativo n. 109 del 2006 (per l'esercizio dell'azione disciplinare, art. 15, comma 1; per lo svolgimento e la conclusione delle indagini e per la pronuncia della decisione da parte della Sezione disciplinare, articolo 15, comma 2, oltre che per la decisione del ricorso alle Sezioni Unite civili, articolo 24, comma 2), la cui osservanza è stata evidentemente pregiudicata dalla sostanziale impossibilità di svolgere l'attività necessaria.

La risposta del Legislatore in relazione al primo, generalizzato, *lockdown* è stata pronta ed efficace. L'art. 103 del decreto legge n. 18 del 2020 (con-

vertito dalla legge n. 27 del 2020), al comma 5, ha infatti stabilito: «*i termini dei procedimenti disciplinari del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi inclusi quelli del personale di cui all'articolo 3, del medesimo decreto legislativo, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, sono sospesi fino alla data del 15 aprile 2020*»; quest'ultimo termine è stato successivamente prorogato al 15 maggio 2020 dall'art. 37 del decreto legge n. 23 del 2020 (convertito dalla legge n. 40 del 2020).

La lettera della disposizione ha reso certa l'applicabilità della disposizione ai procedimenti disciplinari concernenti il personale dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che individua (tra i pubblici dipendenti) quello rimasto "in regime di diritto pubblico", comprendendo dunque anche «*i magistrati ordinari*». Nessun dubbio dunque che la sospensione dei termini dalla stessa prevista riguarda anche il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari. Il generale riferimento ai «termini dei procedimenti disciplinari» ne ha, inoltre, reso chiara l'applicabilità anche al procedimento c.d. predisciplinare, in quanto riconducibile al *genus* dell'attività disciplinare (latamente intesa), avendo ad oggetto la decisione delle notizie di rilievo disciplinare ed essendo strumentale al promovimento dell'azione ed inscindibilmente connessa con quella che segue il promovimento dell'azione. Conforta la lettera della disposizione la sua *ratio*, che è stata di impedire il decorso dei termini stabiliti per la trattazione dei procedimenti e la definizione degli stessi, tenuto conto che le restrizioni disposte a causa dell'emergenza sanitaria avevano ostacolato (in larga misura, pressoché impedito) l'espletamento degli atti e degli adempimenti a detto fine necessari. Pertanto, sussistendo la condizione della sospensione (l'essere il procedimento «*pendente alla data del 23 febbraio 2020*»), la stessa è risultata applicabile a tutti i termini appartenenti alla sequenza degli atti e delle attività che si collocano all'interno del procedimento e, quindi, anche a quello dell'articolo 15, comma 1, di un anno dal ricevimento della notizia, per l'esercizio dell'azione.

Il richiamato art. 103, comma 5, tenuto conto dell'ampiezza della lettera della disposizione e della richiamata *ratio* è, inoltre, sicuramente riferibile anche alla fase delle indagini del procedimento disciplinare strettamente inteso ed a quella dinanzi alla Sezione disciplinare. Nonostante detta sospensione,

non essendo precluso in linea di principio lo svolgimento dell'attività, al fine di consentirne l'espletamento entro i limiti consentiti dalla situazione di emergenza, con l'ordine di servizio n. 16 del 2020, in attuazione delle norme primarie e secondarie, sono state quindi impartite le direttive necessarie a permettere per lo svolgimento del lavoro "a distanza" e le modalità di deposito "da remoto" anche dei provvedimenti in materia disciplinare. È stato in tal modo scongiurata la paralisi dell'attività nella materia disciplinare, che ha potuto comunque proseguire, sia pure tra non poche difficoltà.

In occasione del secondo *lockdown* non è stata emanata una norma analoga a quella sopra esaminata. L'art. 23 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020, al comma 9-ter (inserito dalla legge di conversione) ha tuttavia stabilito che, *«in ragione delle limitazioni poste dalle misure antipandemiche, l'incolpato e il suo difensore possono partecipare all'udienza»* dinanzi alla Sezione disciplinare *«mediante collegamento da remoto, a mezzo dei sistemi informativi individuati e resi disponibili con provvedimento del direttore dell'ufficio dei sistemi informativi del Consiglio superiore della magistratura. Prima dell'udienza, la sezione disciplinare fa comunicare all'incolpato e al difensore, che abbiano fatto richiesta di partecipare da remoto, giorno, ora e modalità del collegamento»*.

Inoltre, il citato art. 23, al comma 2, ha previsto che, nel corso delle indagini preliminari, per il periodo indicato al comma 1, tenuto conto delle esigenze conseguenti alla situazione di emergenza sanitaria, è possibile avvalersi di collegamenti da remoto, osservando le modalità nello stesso stabilite, per compiere atti che richiedono la partecipazione della persona sottoposta alle indagini e del difensore, salvo che questi si opponga quanto l'atto richiede la sua presenza.

La considerazione che, in virtù dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006, per l'attività di indagine nel procedimento disciplinare *«si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale»*, ha indotto a ritenere applicabile all'attività disciplinare, nell'arco temporale di cui al richiamato art. 23, comma 1, anche il comma 2 di detta disposizione, con conseguente ammissibilità sia dell'interrogatorio da remoto dell'incolpato (se questi e/o il suo difensore non si oppongono), sia dell'assunzione con detta modalità di informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini.

Con gli ordini di servizio nn. 49 e 53 del 2020 (pubblicati nel sito *web* della Procura generale), sono state quindi diramate le direttive recanti le modalità di svolgimento da remoto di tali atti. In tal modo è stato possibile ridurre gli spostamenti necessari per lo svolgimento di detti atti, ma anche evitare la paralisi dell'attività, il cui svolgimento è stato garantito anche nel periodo di emergenza sanitaria che si spera non abbia mai più a verificarsi.

6. L'ANALISI STATISTICA DELL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

Statistiche relative all'attività della Procura generale

Delineato, nei precedenti paragrafi, il quadro d'insieme delle molteplici attività della Procura generale, appare opportuno procedere all'analisi statistica degli ambiti nei quali l'Ufficio investe le maggiori energie, soprattutto umane, ossia i settori civile, penale e disciplinare.

I dati completi sono indicati nei prospetti statistici contenuti nella parte II della relazione.

In questa sede vanno, invece, esaminati i profili complessivi delle varie attività.

Va inoltre evidenziata la circostanza che la pandemia da Covid-19 – ed i conseguenti provvedimenti normativi emanati, i quali in una prima fase hanno previsto la trattazione dei soli ricorsi connotati da carattere di urgenza – ha certamente determinato una contrazione dei procedimenti definiti nei settori civile e penale.

Essa, tuttavia, ha inciso, in particolare nel settore penale, sulla complessiva produttività in termini assai meno significativi di quel che si sarebbe potuto prevedere, grazie ai rimedi organizzativi apprestati, riguardanti, in primo luogo, lo svolgimento del lavoro da *remoto*, reso possibile dal deciso impulso dato all'utilizzazione di ogni strumento informatico disponibile.

Settore civile

I dati relativi all'anno 2020 riflettono una notevole riduzione delle udienze pubbliche. Ciò è dipeso oltre che dalla linea sia normativa sia giurisprudenziale, che da anni punta a selezionare l'ambito delle questioni suscettibili di reale interesse nomofilattico, anche dalla pandemia.

Il numero delle stesse, dinanzi alle sezioni semplici, è stato di 138, nettamente inferiore a quello di 353, registrato nel 2019. Il decremento, in termini percentuali, è stato pari al 60,9%. Il dato non muta neppure ove si considerino le udienze “miste”, parte in forma pubblica e parte camerale, in numero di 32 nell'anno (erano state 39 nel 2019): esse sono del tutto recessive nella orga-

nizzazione del lavoro della Corte (nonché poco funzionali quanto all'Ufficio, impegnando uno studio diacronico dei ricorsi) e sembrano comunque da ricondurre alla modalità camerale, risultando i pochi ricorsi ivi fissati per la pubblica udienza normalmente privi di spessore giuridico e piuttosto destinati alla modalità pubblica per esigenze esclusivamente organizzative della singola sezione, come la tempistica delle notifiche e degli avvisi.

Le adunanze camerali sono state 490, mentre nel 2019 erano state 656.

Il decremento, in termini percentuali, rispetto all'anno precedente, è del 25,3%, dunque molto più contenuto rispetto a quello delle udienze pubbliche.

È interessante notare che mentre nel 2019 erano state celebrate adunanze in numero quasi doppio delle udienze pubbliche, quest'anno il rapporto è ampiamente oltre il triplo. Tale dato è, per un verso, conforme alla prospettiva di valorizzazione della modalità camerale come sede tendenzialmente ordinaria di definizione della maggior parte dei procedimenti e, per altro verso, costituisce il portato dell'emergenza pandemica, che ha reso complesso, quando non del tutto precluso, il ricorso all'udienza pubblica.

La cifra dei ricorsi trattati nelle due sedi in discorso, udienze pubbliche e adunanze camerali, offre un chiaro segnale di conferma della coesistenza dei due aspetti, di definizione del maggior numero di giudizi in adunanza e di ricerca della elaborazione nomofilattica nell'udienza.

Sono stati infatti trattati nelle adunanze camerali delle sezioni semplici 19.178 ricorsi, a fronte dei 3.341 discussi in pubblica udienza.

Il dato complessivo aggregato (udienze più adunanze, sia dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite), poi, espone una diminuzione percentuale, rispetto all'anno precedente, del 36% (680 anziché 1.067).

Di contro, la riduzione del numero complessivo dei ricorsi trattati ha subito una flessione, rispetto all'anno precedente, inferiore al 20% (esattamente, 22.623 ricorsi contro i 28.181 del 2019, con decremento percentuale del 19,7%).

Trattasi di un risultato comunque lusinghiero, se si tiene conto che nel 2018, ad esempio, i ricorsi definiti erano stati 22.572.

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali ex art. 380-bis.1 c.p.c. svolti dinanzi alle sezioni semplici sono state 1.096 rispetto alle 1.267 del 2019, il che equivale ad una riduzione del 13,5% rispetto all'anno precedente.

In ordine ai procedimenti camerali diversi da quelli *ex art. 380-bis.1 c.p.c.*, cioè ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza, le definizioni risultano, del pari, in flessione: sono stati definiti dall'Ufficio, con requisitoria scritta, 433 ricorsi (erano 600 nel 2019).

Un cenno merita infine il dato statistico che concerne l'area di applicazione della legge n. 89 del 2001, c.d. Pinto. Da anni, è in sensibile aumento 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. Il 2020 non ha fatto eccezione, essendo pervenuti 11.589 decreti, a fronte dei 7.039 nel 2019. Una così imponente quantità di decreti, che ha impegnato la struttura preposta in una attività di protocollazione e archiviazione informatica senza condurre a un qualsiasi effetto utile, induce a ribadire la necessità di una revisione normativa di questo adempimento.

Settore penale

I magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'Ufficio in 736 udienze (dato in diminuzione del 23,9% rispetto al 2019, nel quale erano state 967).

Quanto al numero dei ricorsi trattati complessivamente, va tenuto conto delle modifiche normative introdotte dapprima con il decreto legge n. 18 del 2020, convertito dalla legge n. 27 del 2020 e successivamente con il decreto legge n. 137 del 2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020.

Con tali atti normativi, si è previsto che per i ricorsi la cui trattazione ordinariamente avviene ai sensi degli artt. 614 e 127 c.p. (udienza pubblica e udienza camerale con la partecipazione delle parti) la Corte di cassazione procede in camera di consiglio senza l'intervento del procuratore generale, salvo che una delle parti private o il procuratore generale faccia richiesta di discussione orale. Qualora tale richiesta non vi sia, il procuratore generale formula conclusioni scritte.

Orbene, tenendo conto delle conclusioni scritte redatte dall'Ufficio, che sono state 4.457, il numero complessivo dei ricorsi trattati nel 2020 risulta pari a 20.253, dato inferiore a quello dell'anno precedente, quando erano stati 23.446, tuttavia in decremento percentualmente molto contenuto, pari a 13,6%.

Nello specifico, tenendo conto dei ricorsi definiti mediante conclusioni scritte, il dato relativo ai procedimenti già trattati in pubblica udienza è in decremento percentuale rispetto all'anno precedente del 22,2%, ma quello dei procedimenti già trattati in udienza camerale partecipata è addirittura in aumento dell'8,1% rispetto al 2019.

I dati statistici relativi all'anno 2020 fanno registrare, inoltre, un decremento dei procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato di cui all'art. 611 c.p.p.; si evidenzia un calo del 21,3% rispetto al 2019, essendo pervenute all'ufficio 5.162 requisitorie a fronte delle 6.558 dell'anno precedente. Nondimeno, sono stati definiti 5.282 procedimenti, ossia un numero maggiore di quelli pervenuti, così abbattendo anche l'arretrato dell'anno precedente, modesto e fisiologico in quanto i magistrati della Procura generale smaltiscono con assoluta tempestività, in questo come negli altri settori, il carico di lavoro in entrata.

Nel corso del 2020, sono stati emessi 393 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private. Il dato è in diminuzione rispetto all'anno precedente, quando i decreti erano stati 499.

Settore disciplinare

Gli elementi informativi di dettaglio dell'attività svolta dall'Ufficio nella materia disciplinare sono analiticamente illustrati nelle tabelle allegate, contenute nella parte II 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, i dati che appaiono più significativi circa la valutazione disciplinare delle condotte dei magistrati, sempre esercitata in collaborazione istituzionale con il Ministero della Giustizia e in stretto coordinamento con le altre istanze attive nel settore, vale a dire gli uffici di vigilanza in ambito distrettuale.

Nel corso del 2020, il numero totale delle notizie "circostanziate" di interesse disciplinare iscritte quali procedimenti predisciplinari, è stato di 1.775, cifra che reca un contenuto decremento (-6,5%) rispetto al 2019, quando le

iscrizioni erano state 1.898, ma che è superiore al numero medio di notizie pervenute ed iscritte nel quinquennio 2015-2019, pari a 1.523.

Mette conto segnalare che dal giugno 2020 opera, presso il Servizio disciplinare, un apposito gruppo deputato alla valutazione preliminare degli atti di rilievo *ratione materiae* e alla definizione, mediante archiviazione, di quelle che si rivelino *prima facie* infondate o non suscettibili di approfondimenti investigativi.

Ebbene, tale gruppo ha definito con archiviazione 672 notizie delle 1.775 pervenute, consentendo la concentrazione della maggior parte delle risorse umane disponibili nell'esame delle notizie disciplinari meritevoli di approfondimento. In termini percentuali, il citato gruppo ha emesso il 37% dei provvedimenti di archiviazione adottati nell'anno.

Nel complesso, la Procura generale ha definito, nel 2020, 1.854 procedimenti, con un incremento dell'8,9% rispetto all'anno precedente. Il dato deve essere sottolineato, considerato che tale risultato è stato conseguito nonostante abbia inciso, anche nel settore in esame, l'emergenza pandemica, esemplificativamente, rendendo più difficoltosa l'attività istruttoria.

Quanto all'esito dei procedimenti predisciplinari, il 92,8% è stato definito con provvedimento di archiviazione, il 4,2% mediante atto di esercizio dell'azione disciplinare e il restante 3% con altre modalità (in particolare, riunione ad altro fascicolo).

Nello specifico, nel 2020 sono state esercitate in totale 155 azioni disciplinari (in linea con l'anno precedente, quando erano state 156), di cui 74 per iniziativa del Ministro della giustizia e 81 per iniziativa del Procuratore generale.

Il totale delle azioni è ripartito, in percentuale, tra il 47,7% di iniziative del Ministro e il 52,3% della Procura generale.

I procedimenti disciplinari definiti nel 2020 si sono conclusi nel 59,8% dei casi, con la richiesta di giudizio (nel 2019 era il 55,6%), nel 34,2% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio (nel 2019 era il 40%) e nel restante 6%, con riunione ad altro procedimento (dato pressoché analogo all'anno precedente).

In ordine all'esito dei procedimenti in sede giudiziale, deve rinviarsi alle tabelle contenute nella parte II per la disamina analitica degli esiti presso la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. In questa

sede, va registrata soltanto la percentuale complessiva di sentenze assolutorie (33,3%), di provvedimenti di non doversi procedere (44,7%) e di decisioni di condanna (21,9%), nonché sottolineata, tra queste ultime, la prevalenza dell'applicazione della sanzione della censura (52% del totale delle condanne) rispetto alle altre, sia più sia meno gravi.

Deve segnalarsi, altresì, l'indice di conformità tra le richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nei ricorsi in materia disciplinare, pari al 72,4%; dato, questo, di particolare rilievo, in relazione al fatto che sono classificate come "difformità" anche le conclusioni solo parzialmente differenziate (per un singolo capo, o per singoli motivi di impugnazione, o per la applicazione dell'art. 3-bis del decreto legislativo n. 109 del 2006, etc.) rispetto alla sentenza di ultima istanza. Cosicché la difformità effettiva si riduce alla percentuale del 10,3% 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 II, sottolineando di seguito solo alcuni dati di specifico interesse.

Il numero di magistrati incolpati è sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, 171 nel 2020, 170 nel 2019.

È mutata, invece, la distribuzione per genere: benché della popolazione professionale in servizio il 55% è di genere femminile, nel 2019 circa 3/4 degli illeciti venivano ascritti agli uomini, mentre nel 2020 il rapporto si avvicina a 2/3.

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 (22 incolpazioni ogni 1.000 requirenti, rispetto a 15 ogni 1.000 giudicanti).

Si conferma, rispetto all'anno precedente, il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nei distretti del Sud Italia (60,6%), rispetto al Centro (15,5%) e al Nord (23,9%).

PARTE II
ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale Settore civile

!"#\$%&'()*+,-./:;<=>?@A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

& 1234 56789 :;4;9;;919 <439=4 \$484=14 6 ,6>?34@ (9?354=?
,936A9?=6 76=63486 59 /;4;9;;914
<9=9;;63? 56884 (92;;9A94

SETTORE CIVILE

Il numero totale delle udienze pubbliche, tenute nel 2020, è stato di 151, di cui 138 dinanzi alle Sezioni semplici e 13 fissate dinanzi alle Sezioni Unite. La variazione complessiva registrata rispetto a quelle celebrate nell'anno precedente (372) è stata del -59,4%. Anche per le udienze miste, tenute in parte in forma pubblica e in parte camerale, si ha un decremento del 18%, in quanto nell'anno decorso sono state pari a 32, a fronte delle 39 fissate nel 2019.

Di pari entità è anche la diminuzione dei ricorsi trattati in Pubblica udienza (-57%) che passano da 7.808 del 2019 a 3.341 nell'anno decorso.

**Tab. 1 - Numero di udienze pubbliche in cui sono intervenuti magistrati dell'ufficio, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite.
Anni 2019-2020**

SETTORE CIVILE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Pubbliche udienze	353	138	-60,9%
Pubbliche udienze delle SS.UU.	19	13	-31,6%
Ricorsi			
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	7.808	3.341	-57,2%

Le adunanze camerali sono state 490 (-25,3% rispetto al 2019), mentre il numero delle adunanze dinanzi alle Sezioni Unite è stato pari a 7, più del doppio di quelle tenutesi nel 2019. Complessivamente, il numero delle udienze e adunanze, fissate sia dinanzi alle Sezioni semplici che alle Sezioni Unite, diminuisce di circa il 36% rispetto allo stesso numero dell'anno precedente (680 anziché 1.067).

In tabella 2 viene riportato il dettaglio dei ricorsi trattati in adunanza camerale negli anni 2019 e 2020: diminuiscono (-5,3%) sia quelli trattati dalle Sezioni semplici, sia quelli trattati dalle Sezioni unite (-8,8%).

Il totale dei ricorsi trattati (in udienza pubblica, in Camera di Consiglio e dalle Sezioni Unite) nel corso del 2020, 22.623, è inferiore allo stesso dato del 2019, pari a 28.181, in misura pari al -19,7%.

**Tab. 2 - Numero di adunanze camerali in cui sono intervenuti magistrati dell'ufficio, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite.
Anni 2019-2020**

SETTORE CIVILE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Adunanze camerali	656	490	-25,3%
Adunanze camerali delle SS.UU.	3	7	133,3%
Ricorsi			
Ricorsi trattati in adunanze camerali	20.259	19.178	-5,3%
Ricorsi trattati dalle S.S.UU. in adunanze camerali	114	104	-8,8%

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali ex art. 380-bis 1 c.p.c., svolti dinanzi alle Sezioni semplici sono 1.096, pari al 13,5% in meno rispetto a quelle depositate nell'anno precedente e pari a 1.267. Le stesse requisitorie depositate dinanzi alle Sezioni Unite sono state invece 49, superiori di una volta e mezzo a quelle depositate nell'anno precedente, pari a 19.

Le definizioni dei giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza risultano anch'esse in diminuzione: il totale dei ricorsi definiti dall'ufficio, nell'anno 2020, è pari a 443 (nello stesso periodo del 2019 erano 600). Di questi 122 riguardano regolamenti di giurisdizione (-36,5% rispetto al 2019) e 321 regolamenti di competenza (-21,3%).

**Tab. 3 - Numero di Requisitorie depositate, ex artt. 380-bis c.p.c. e 380-ter c.p.c.
Anni 2019-2020**

SETTORE CIVILE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Requisitorie depositate ex art. 380-bis 1 c.p.c.	1.267	1.096	-13,5%
Requisitorie depositate ex art. 380-bis 1 c.p.c. depositate dalle SS.UU.	19	49	157,9%
Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione	192	122	-36,5%
Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza	408	321	-21,3%

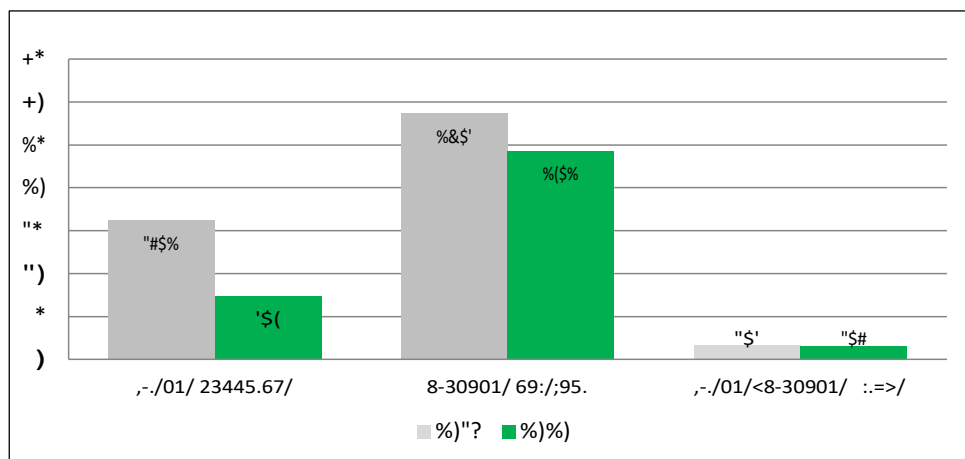
Nell'anno decorso oltre al Procuratore generale aggiunto e agli Avvocati generali, il numero medio dei sostituti procuratori assegnati al servizio civile è stato pari a 20,5, tenendo conto dei magistrati entrati e usciti dal servizio nel corso dell'anno.

Le tabelle 4 e 5 riportano la produttività media annua per sostituto procuratore, mettendo a confronto il dato del 2020 con quello dell'anno precedente. Il numero medio delle udienze pubbliche per singolo magistrato diminuisce da 16,2 a 7,4 nel 2020. Si registra la stessa tendenza, anche se più lieve, osservando il numero medio delle adunanze camerali e/o delle udienze miste, che sono, le une pari a 24,2 adunanze per magistrato (a fronte di 28,7 nel 2019), le altre sono in media pari a 1,6 udienze miste per magistrato, valore simile a quello dell'anno precedente (1,7). Si dimezza il numero medio dei ricorsi trattati in pubblica udienza dal singolo magistrato, che passa da 339,5 a 163 nell'anno decorso, e invece registra un aumento il numero medio per magistrato dei ricorsi trattati in adunanza camerale, passando da 880,8 a 935,5. Invariato e pari a 5 è il numero medio dei ricorsi per sostituto procuratore, trattato dalle Sezioni Unite in adunanza camerale.

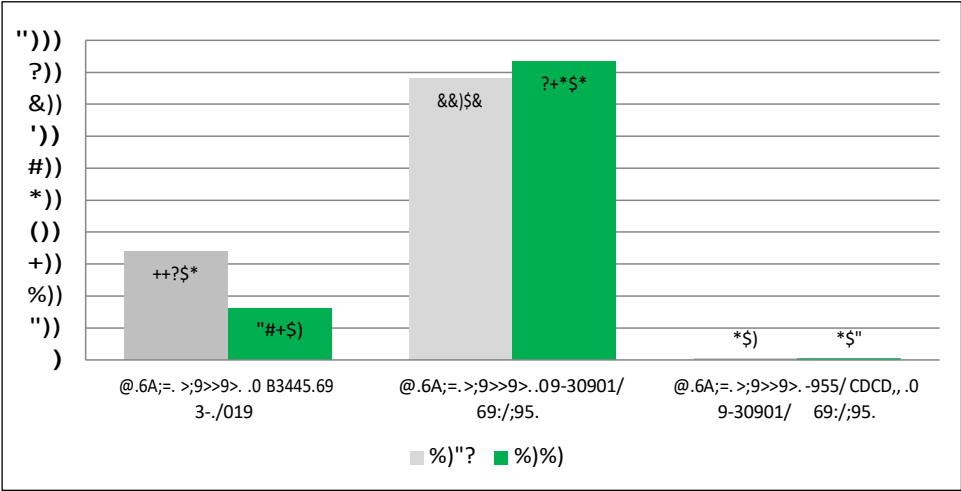
**Tab. 4 - Produttività media per Sostituto Procuratore generale,
presente nei singoli anni solari.
Anni 2019-2020**

SETTORE CIVILE	2019	Numero medio annuo per Sost. Procuratore	2020	Numero medio annuo per Sost. Procuratore
Udienze pubbliche	372	16,2	151	7,4
Adunanze camerali	659	28,7	497	24,2
Udienze/Adunanze miste	39	1,7	32	1,6
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	7.808	339,5	3.341	163,0
Ricorsi trattati in adunanze camerali	20.259	880,8	19.178	935,5
Ricorsi trattati dalle SS.UU. in adunanze camerali	114	5,0	104	5,1

**Graf. 1 - Numero medio annuo per Sostituto Procuratore generale
delle udienze pubbliche e adunanze camerali.
Anni 2019-2020**



Graf. 2 - Numero medio annuo per Sostituto Procuratore generale dei ricorsi trattati in udienze pubbliche e adunanze camerali. Anni 2019-2020

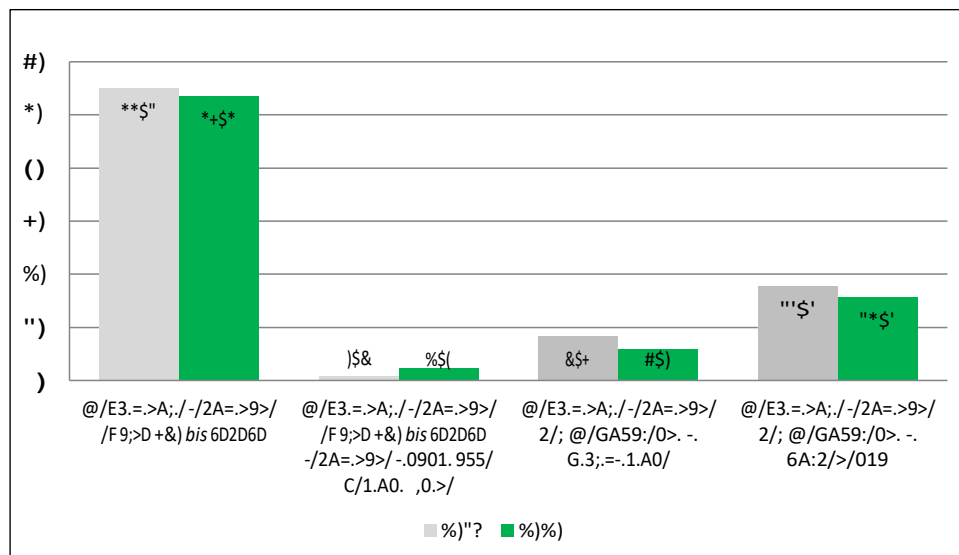


La tabella 5 riporta la produttività media per magistrato in merito alle requisitorie depositate *ex art. 380-bis 1 c.p.c.* e ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza. Si noti che il numero medio delle requisitorie depositate nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art. 380-bis 1 c.p.c.* subisce una leggera flessione, da 55,1 a 53,5 per magistrato, ma quelle depositate dinanzi alle Sezioni Unite registrano un aumento significativo, essendo pari nell'anno decorso a 49, a fronte delle 19 depositate nello stesso periodo dell'anno precedente (+170%) e la relativa produttività media dei magistrati passa dallo 0,8 nel 2019 a 2,4 nel 2020. Invece diminuiscono il numero medio dei regolamenti di giurisdizione, passando da 8,3 a 6, ed il numero medio dei regolamenti di competenza, da 17,7 a 15,7.

**Tab. 5 - Produttività media delle requisitorie depositate
per Sostituto Procuratore generale.
Anni 2019-2020**

SETTORE CIVILE	2019	Numero medio annuo per Sost. Procuratore	2020	Numero medio annuo per Sost. Procuratore
Requisitorie depositate <i>ex art. 380-bis c.p.c.</i>	1.267	55,1	1096	53,5
Requisitorie depositate <i>ex art. 380-bis c.p.c.</i> depositate dinanzi alle Sezioni Unite	19	0,8	49	2,4
Requisitorie depositate per Regolamenti di giurisdizione	192	8,3	122	6,0
Requisitorie depositate per Regolamenti di competenza	408	17,7	321	15,7

**Graf. 3 - Numero medio annuo per Sostituto Procuratore generale
delle requisitorie depositate nei procedimenti camerali.
Anni 2019-2020**



Statistiche relative all'attività della Procura generale Settore penale

!"#\$%&'()*+,-./:;<=>?@A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

& 1234 56789 :;4;9::919 <439=4 \$484=14 6,6>?34@ (9?354=?
,936A9?=6 76=63486 59 /;4;9::914
<9=9;;63? 56884 (92::9A94

SETTORE PENALE

I magistrati del servizio penale sono intervenuti in 736 udienze pubbliche, pari quasi al 24% di udienze in meno rispetto a quelle fissate nel 2019, di cui 8 dinanzi alle Sezioni Unite, così come descritto dalla tabella 1.

**Tab. 1 - Numero di udienze pubbliche del settore penale in cui sono intervenuti magistrati dell'ufficio con specificazione del numero dinanzi alle SS.UU.
Anni 2019-2020**

SETTORE PENALE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Udienze pubbliche	967	736	-23,9%
di cui dinanzi alle SS.UU.	9	8	-11,1%

Nelle udienze sono stati trattati complessivamente 15.596 ricorsi, in diminuzione (-32,6%) rispetto a quelli trattati nel corso dell'anno precedente. Nello specifico i ricorsi definiti in pubblica udienza sono stati 10.261 (a fronte dei 16.831 del 2019) e quelli definiti con un procedimento in camera di consiglio partecipata sono stati 5.535 (invece di 6.615 nel 2019).

Nel corso del 2020 è necessario tenere conto anche del numero delle conclusioni scritte per i ricorsi proposti per la trattazione a norma degli articoli 127 e 614 del codice di procedura penale, per i quali *“la Corte di Cassazione procede in Camera di consiglio senza l'intervento del Procuratore generale, salvo che una delle parti private o il procuratore generale faccia richiesta di discussione orale”*, ai sensi dell'art. 83 comma 12-ter del decreto legge 18 del 2020, e art. 23, comma 8, del decreto legge 137 del 2020. Considerando il numero di conclusioni scritte formulate dal Procuratore, che sono state 4.457, il numero complessivo dei ricorsi trattati nel 2020 risulta pari a 20.253, dato comunque inferiore al numero di ricorsi trattati nell'anno precedente (23.446) in misura pari al -13,6%.

**Tab. 2 - Numero di ricorsi trattati nel settore penale.
Anni 2019-2020**

SETTORE PENALE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 %
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	16.831	10.261	-39,0%
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio (art. 127 c.p.p.)	6.615	5.535	-16,3%
Conclusioni scritte per udienze pubbliche e camera di consiglio partecipata (art. 83, comma 12-ter, decreto legge 18 del 2020 e art. 23, comma 8, decreto legge 137 del 2020)		4.457	-

Le tabelle 3 e 4 illustrano il dettaglio dei ricorsi trattati in pubblica udienza e in Camera di consiglio partecipata.

**Tab. 3 - Numero dei ricorsi trattati nelle udienze pubbliche con specificazione
del numero dinanzi alle Sezioni Unite.
Anni 2019-2020**

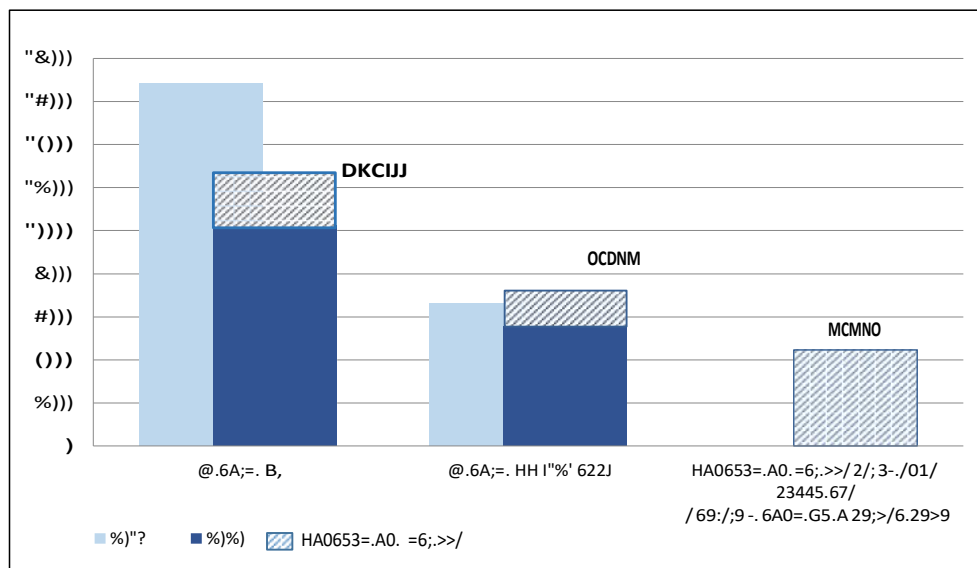
SETTORE PENALE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	16.831	10.261	-39,0%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	13	13	0,0%
Conclusioni scritte per udienze pubbliche (art. 83, comma 12-ter, decreto legge 18 del 2020 e art. 23, comma 8, decreto legge 137 del 2020)	-	2.838	-

**Tab. 4 - Numero dei ricorsi trattati in Camera di Consiglio
con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite.
Anni 2019-2020**

SETTORE PENALE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio	6.615	5.535	-16,3%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	6	6	0,0%
Conclusioni scritte per camere di consigli o partecipate (art. 83, comma 12-ter, decreto legge 18 del 2020 e art. 23, comma 8, decreto legge 137 del 2020)	-	1.619	-

Nel grafico 1 è invece rappresentata la quota parte delle conclusioni scritte da addebitarsi ai ricorsi in pubblica udienza e quella da associare invece ai ricorsi camerale *ex art. 127 c.p.p.*. Tenendo conto anche delle conclusioni scritte, il numero dei ricorsi *ex art. 614 c.p.p.* diminuisce del 22,2% anziché del 39%; invece i ricorsi camerale *ex art. 127 c.p.p.* anziché diminuire del 16,3% rispetto a quelli del 2019, aumentano in percentuale del 8,1%.

**Graf. 1 - Ricorsi in pubblica udienza e camera di consiglio partecipata.
Anni 2019-2020**



Per quanto riguarda i procedimenti camerali trattati con il rito c.d. non partecipato, di cui all'art. 611 c.p.p., si evidenzia un calo del 21,3% rispetto al 2019, così come il numero delle requisitorie scritte depositate diminuisce del 18,2%, passando da 6.454 a 5.282 (tabella 5).

**Tab. 5 - Numero di ricorsi camerali trattati con rito non partecipato
(ex art. 611 c.p.p.).
Anni 2019-2020**

SETTORE PENALE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 %
Ricorsi camerali sopravvenuti (ex art. 611 c.p.p.)	6.558	5.162	-21,3%
Requisitorie scritte (ex art. 611 c.p.p.)	6.454	5.282	-18,2%

Nel 2020 sono stati emessi 393 decreti risolutivi di contrasti tra i pubblici ministeri in materia di competenza, in diminuzione rispetto all'anno precedente, quando i decreti erano stati 499. Le richieste di inammissibilità formulate dalla Procura nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII Sezione penale della Corte di cassazione diminuiscono di quasi la metà, sono pari a 49, rispetto alle 94 richieste del 2019. Anche per le richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p., si registra una diminuzione rispetto al 2019, con un decremento pari al 45,7%.

**Tab. 6 - Numero dei decreti resi sui contrasti di competenza,
riduzioni dei termini e richieste di inammissibilità.
Anni 2019-2020**

SETTORE PENALE	2019	2020	Variazione 2020 vs 2019 (%)
Numero riduzioni termini (ex art. 169 disp. att. c.p.p.)	232	126	-45,7%
Richieste di inammissibilità, nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale	94	49	-47,9%
Decreti resi sui contrasti di competenza	499	393	-21,2%

I provvedimenti di cessazione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. sono stati pari a 108 a fronte di 136 del 2019, con una riduzione del 20,6%.

Nell'anno decorso oltre al Procuratore generale aggiunto e ai 2 Avvocati generali, il numero medio dei sostituti procuratori assegnati al servizio penale è stato pari a 43.

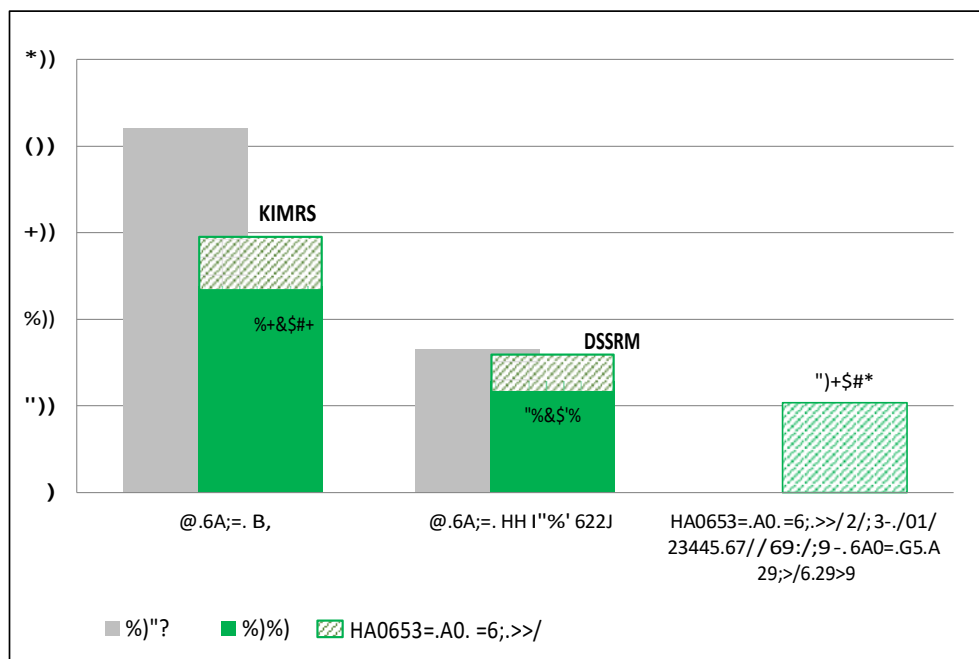
La tabella 7 mostra il confronto, tra il 2019 e il 2020, della produttività media per sostituto procuratore assegnato al settore penale. Il numero medio di udienze trattate per sostituto passa da 24,2 a 17,1, il numero medio di ricorsi trattati in pubblica udienza si riduce notevolmente, passando da 420,8 a 238,6. Diminuisce anche la produttività media relativa ai ricorsi camerali ex art. 127 c.p.p. (da 165 a 129) e quella attinente ai ricorsi camerali ex art. 611 c.p.p. (da 164 a 120).

**Tab. 7 - Produttività media per Sostituto Procuratore generale
nel settore penale.
Anni 2019-2020**

SETTORE PENALE	2019	Numero medio per Sost. procuratore	2020	Numero medio per Sost. procuratore
Udienze	967	24,2	736	17,1
Ricorsi trattati in Pubblica udienza	16.831	420,8	10.261	238,6
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio (<i>ex art.127 c.p.p.</i>)	6.615	165,4	5.535	128,7
Conclusioni scritte per udienze pubbliche e Camera di consiglio partecipata	-		4.457	103,7
Ricorsi camerali sopravvenuti (<i>ex art. 611 c.p.p.</i>)	6.558	164,0	5.162	120,1
Requisitorie scritte (<i>ex art. 611 c.p.p.</i>)	6.454	161,4	5.282	122,8

Considerando anche le conclusioni scritte formulate dal Procuratore generale, ai sensi dell'art. 83, comma 12-*ter*, del decreto legge 18 del 2020 e art. 23, comma 8, del decreto legge 137 del 2020, il numero medio di ricorsi trattati in pubblica udienza risulta pari a 304,6 dato comunque inferiore al numero medio di ricorsi trattati nel 2019 (420,8), con un decremento pari al 27,6%, mentre il numero medio di ricorsi trattati in camera di consiglio partecipata (*ex art. 127 c.p.p.*) è 166,4 leggermente superiore a quanto registrato nel 2019, in media pari a 164. (grafico 2).

**Graf. 2 - Produttività media per magistrato.
Anni 2019-2020**



Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

!"#\$%&'()*+,-./:;<=>?@A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

& 1234 56789 :;4;9;;919 <439=4 \$484=14 6 ,6>?34@ (9?354=?
,936A9?=6 76=63486 59 /;4;9;;914
<9=9;;63? 56884 (92;;9A94

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 n. 109 del 2006.

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 a una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizi un'azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario procede all'archiviazione del procedimento.

A partire dal 2020, il Procuratore generale ha disposto la valutazione preliminare degli atti pervenuti all'ufficio da parte di un gruppo di magistrati che, nei casi previsti, ne può disporre *l'archiviazione de plano*.

Nel 2020 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.775, di cui 672 atti valutati preliminarmente e *archiviati de plano*, ai sensi dell'ordine di servizio n. 34 del 2020.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno.
Periodo 2013-2020**

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
2013	1.373	4,3%	1.317	-6,5%	825	7,3%
2014	1.247	-9,2%	1.269	-3,6%	803	-2,7%
2015	1.378	10,5%	1.471	15,9%	710	-11,6%
2016	1.363	-1,1%	1.558	5,9%	537	-26,6%
2017	1.340	-1,7%	1.365	-12,4%	512	-4,7%
2018	1.637	22,2%	1.453	6,4%	696	35,9%
2019	1.898	15,9%	1.795	23,5%	799	14,8%
2020	1.775	-6,5%	1.954	8,9%	620	-22,4%

Il numero dei sopravvenuti nell'anno decorso è stato superiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2015-2019, pari a 1.523.

I 620 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2020 comprendono 114 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Nel quinquennio 2015-2019, mediamente il 6,4% 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 altre modalità, ad esempio la riunione ad altro procedimento predisciplinare. Si precisa che il numero delle definizioni che danno inizio ad azione disciplinare è pari, nel 2020, al 4,2% del totale e 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 2013-2020 (%)**

Anno	Definiti dal Procuratore generale			
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	Altre modalità	Totale
2013	7,2%	92,8%		100,0%
2014	9,9%	90,1%		100,0%
2015	6,5%	93,5%		100,0%
2016	5,5%	92,3%	2,2%	100,0%
2017	7,3%	89,7%	3,0%	100,0%
2018	5,4%	91,2%	3,4%	100,0%
2019	5,1%	90,0%	4,8%	100,0%
2020	4,2%	92,8%	3,0%	100,0%

Il numero dei decreti di archiviazione emessi *de plano*, ai sensi dell'ordine di servizio n. 34 del 2020, è pari al 37% dei procedimenti archiviati nell'anno decorso.

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 2020 il numero di azioni disciplinari è stato pari a 155, in linea con quello registrato nell'anno 2019, e maggiore rispetto alla media del quinquennio precedente (pari invece a 143 richieste sopravvenute all'anno). Diminuisce il numero dei procedimenti definiti, che passa da 144 a 117 (-18,8%).

Si fa presente che nel numero dei procedimenti pendenti sono compresi 71 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

**Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno.
Periodo 2013-2020**

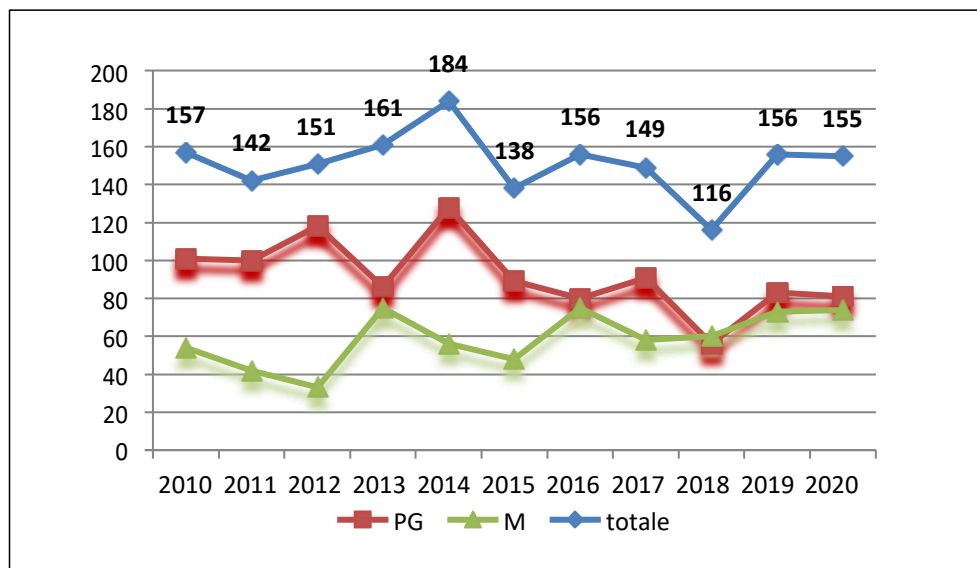
Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2013	161	6,6%	154	37,5%	203	3,6%
2014	184	14,3%	160	3,9%	227	11,8%
2015	138	-25,0%	181	13,1%	184	-18,9%
2016	156	13,0%	178	-1,7%	138	-13,8%
2017	149	-4,5%	180	1,1%	107	-22,5%
2018	116	-22,1%	110	-38,9%	113	5,6%
2019	156	34,5%	144	30,9%	156	8,3%
2020	155	-0,6%	117	-18,8%	194	24,4%

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2020 si compone per il 47,7% di richieste del Ministro (74, +1,4% rispetto al 2019) e per il 52,3% di richieste del Procuratore generale (81, -2,4% rispetto al 2019). Nel quinquennio 2015-2019 il Procuratore generale ha dato inizio mediamente a 80 azioni disciplinari per anno.

**Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti
per iniziativa e per anno.
Periodo 2013-2020 (%)**

Anno	Sopravvenuti			
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	Totale
2013	53,4%	46,6%		100,0%
2014	69,9%	30,4%		100,0%
2015	64,5%	34,8%	0,7%	100,0%
2016	51,3%	48,1%	0,6%	100,0%
2017	61,1%	38,9%		100,0%
2018	48,3%	51,7%		100,0%
2019	53,2%	46,8%		100,0%
2020	52,3%	47,7%		100,0%

**Graf. 1 - Andamento dei sopravvenuti per iniziativa e anno.
Anni 2011-2020**



Il numero dei procedimenti definiti al 31 dicembre 2020 è stato concluso nel 59,8% dei casi con richiesta di discussione orale al Consiglio superiore della magistratura, mentre nell'anno precedente rappresentava il 55,6%, nel 34,2% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento e il restante 6% è stato riunito ad altro procedimento.

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

Il numero totale dei provvedimenti emessi dal Consiglio superiore della magistratura è stato pari a 141, di cui 114 decisioni che definiscono il merito del procedimento, 11 provvedimenti cautelari ed i restanti sono relativi a incidenti processuali o ad istanze di revisione. In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse nel quinquennio 2016-2020.

**Tab. 5 - Numero di decisioni emesse dalla Sezione disciplinare
del Consiglio superiore della magistratura.
Anni 2016-2020**

Tipo decisione	2016		2017		2018		2019		2020	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
condanna	51	25,1%	35	24,8%	66	34,4%	24	22,6%	25	21,9%
assoluzione	71	35,0%	40	28,4%	71	37,0%	26	24,5%	38	33,3%
non doversi procedere	16	7,9%	18	12,8%	12	6,2%	17	16,0%	25	21,9%
ordinanza di non luogo a procedere	65	32,0%	48	34,0%	43	22,4%	39	36,8%	26	22,8%
Totale	203	100,0%	141	100,0%	192	100,0%	106	100,0%	114	100,0%

In 25 casi sono state emesse sentenze di condanna. Esse hanno comportato: nell'8% dei casi la sanzione dell'ammonimento; nel 52% la sanzione della censura; nel 24% la perdita di anzianità, nell'8% la sanzione della sospensione dalle funzioni e ancora nell'8% dei casi la rimozione (tabella 6).

**Tab. 6 - Numero di sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006).
Anno 2020**

Tipo condanna	Numero	%
ammonimento (<i>lett. a</i>)	2	8,0%
censura (<i>lett. b</i>)	13	52,0%
perdita di anzianità (<i>lett. c</i>)	6	24,0%
sospensione dalle funzioni (<i>lett. e</i>)	2	8,0%
rimozione (<i>lett. f</i>)	2	8,0%
Totale sanzioni	25	100,0%

Nell'anno decorso, i provvedimenti cautelari adottati dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, su richiesta della Procura generale, sono stati 11 (nell'anno precedente erano stati 16), di cui 2 con trasferimento d'ufficio e 9 con sospensione dalle funzioni.

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 2020 sono 31 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso le decisioni della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, di cui 29 sono pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari e 2 sono decisioni su ricorsi avverso ordinanze del Consiglio superiore della magistratura per istanze interlocutoria e di estinzione.

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 72,4%.

**Tab. 7 - Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura.
Anno 2020**

Richiesta Procura Generale	Esito SS.UU. Cassazione			
	<i>conforme</i>	<i>parzialmente difforme</i>	<i>difforme</i>	<i>Totale</i>
accolto ricorso	4			4
rigetto ricorso	13	3	3	19
inammissibilità ricorso	3			3
accolto primo motivo e assorbiti gli altri		1		1
rigetto ricorso magistrato e accolto ricorso procura		1		1
rigetto primo motivo e accoglimento ricorso	1			1
Totale	21	5	3	29
<i>% sul totale</i>	<i>72,4%</i>	<i>17,2%</i>	<i>10,3%</i>	<i>100,0%</i>

Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare si compone di più 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.

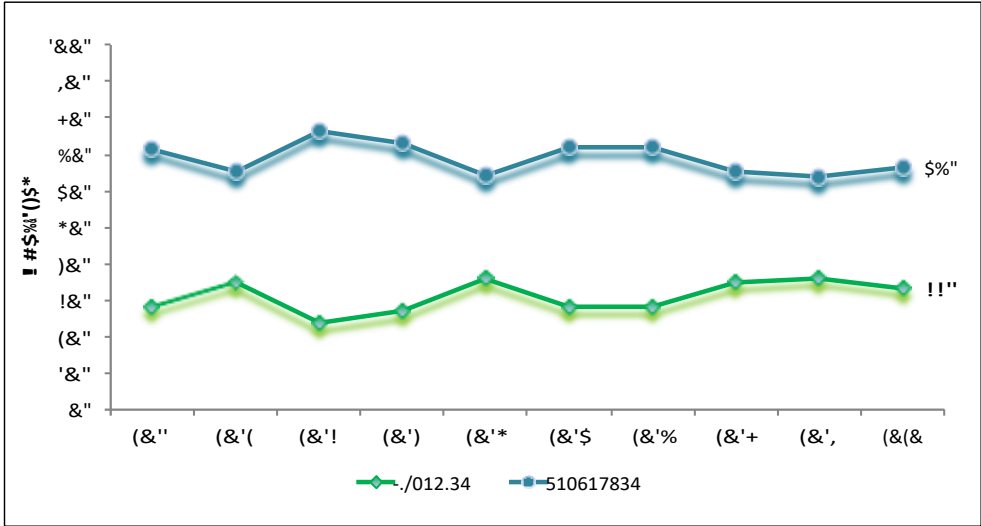
I magistrati per funzione

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

Al 31 dicembre 2020 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari¹ sono 9.071 di cui 2.267 requirenti e 6.804 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 22 per ogni 1.000 magistrati requirenti e 15 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Il grafico 2 mostra l'andamento dell'ultimo decennio della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

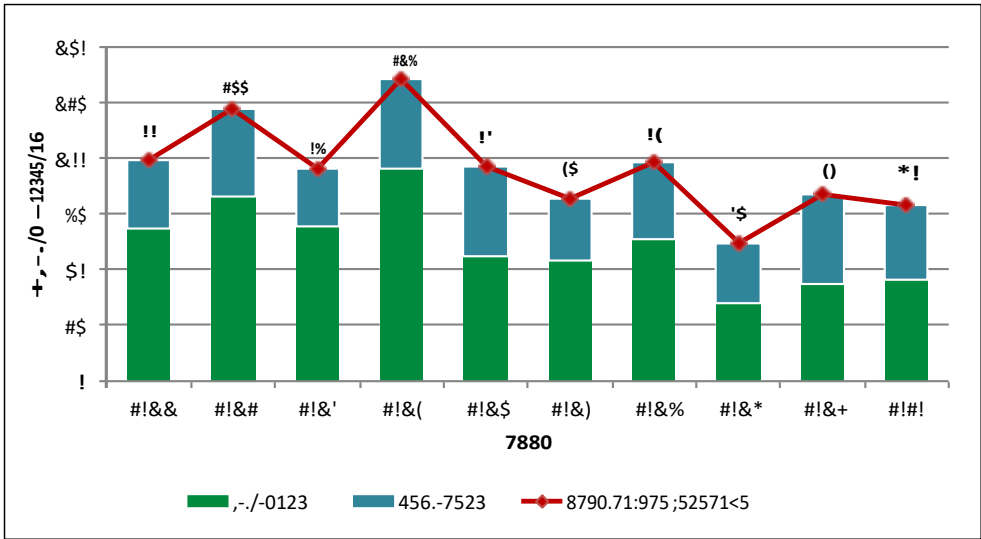
¹ Fonte CSM - aggiornamento al 5 gennaio 2021.

**Graf. 2 - Andamento dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare per funzione.
Anni 2011-2020**



Il Procuratore generale ha promosso, nel 2020, 81 azioni disciplinari nei confronti di 79 magistrati (su un totale di 155), di cui il 43% requirenti (34) e il 57% giudicanti (45).

**Graf. 3 - Numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare su iniziativa del Procuratore generale per funzione.
Anni 2011-2020**

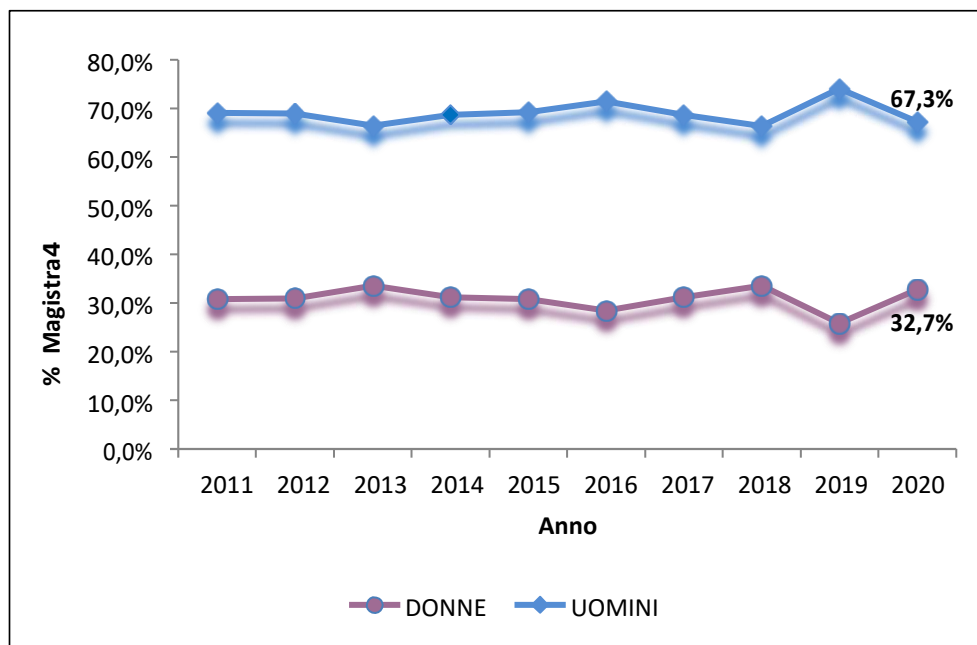


I magistrati per genere

Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna rimane intorno alla parità (55% di donne e 45% di uomini²).

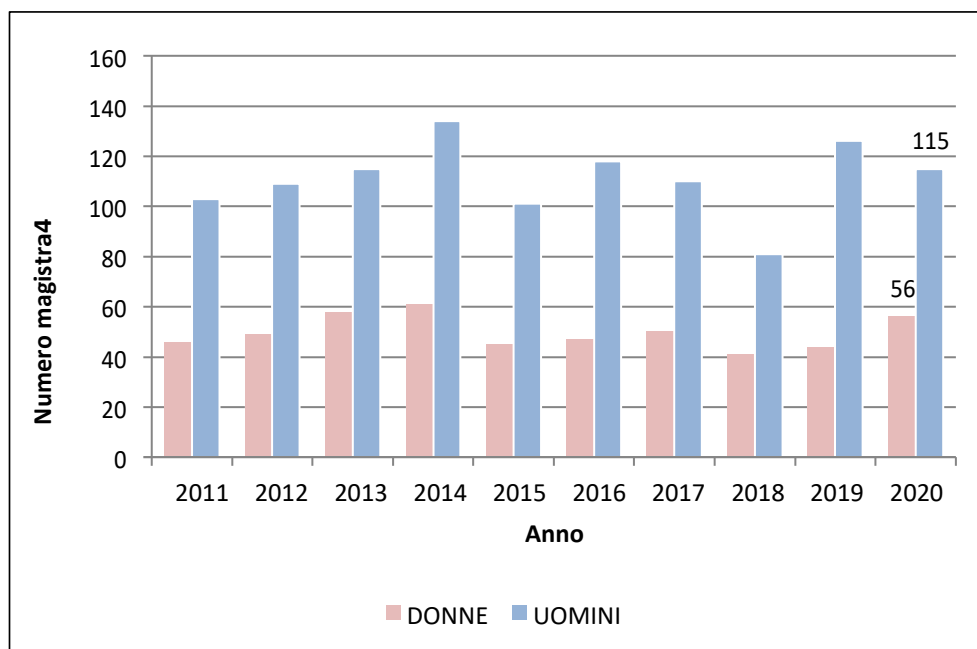
I grafici 4 e 5 mostrano la serie storica, dal 2011 al 2020, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. In questa analisi sono compresi anche i magistrati “fuori ruolo”. Nel 2020 il numero totale di magistrati incolpati rimane pressoché invariato rispetto all’anno precedente (passando da 170 a 171), ma contrariamente al 2019 si ha un aumento dei magistrati di genere femminile, oggetto di procedimento disciplinare (la cui percentuale passa dal 25,9% al 32,7%).

**Graf. 4 - Andamento dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere.
Anni 2011-2020**



² Fonte CSM - aggiornamento al 5 gennaio 2021.

**Graf. 5 - Numero dei magistrati oggetto di procedimento disciplinare per genere.
Anni 2011-2020**



I magistrati per area geografica

La distribuzione per area geografica si mantiene in linea a quella dell'anno precedente per quanto riguarda la percentuale dei magistrati incolpati che esercita le proprie funzioni nei distretti del Sud (passa da 58,9% a 60,6%), invece aumenta la percentuale dei magistrati incolpati presenti nelle regioni del Nord (da 16,5% a 23,9%) e diminuisce al Centro da (da 24,7% a 15,5%)³.

Come nell'anno precedente, la Sicilia è ancora la regione dove presta servizio il maggior numero di magistrati incolpati, la cui percentuale è pari al 14,2% del totale. Seguono, ancora nel Meridione, la Campania, la Calabria e la Puglia, con una media di 11,6% di magistrati incolpati e quindi, nel Nord, il Piemonte, con l'8,4%.

Se insieme all'area geografica, si osservano anche le funzioni svolte dai magistrati, la distribuzione dei magistrati requirenti incolpati si allinea a quella dei magistrati in servizio, mentre si rileva uno scostamento tra la distribuzione dei magistrati giudicanti incolpati e quelli effettivamente in servizio. Rispetto al 2019 si registra un aumento sensibile, in termini percentuali, dei magistrati requirenti incolpati che svolgono l'attività nei distretti del Nord (da 12,3% a 25,5%) e una diminuzione di quelli che operano nei distretti del Centro e del Sud, che passano rispettivamente dal 28,1% al 21,6% e dal 59,6% al 52,9%. Per quanto riguarda i magistrati giudicanti incolpati, la distribuzione per area geografica si discosta da quella del 2019: aumentano infatti i giudicanti incolpati che svolgono la loro attività nei distretti del Sud (da 58,4% a 64,4% nell'anno decorso) e in quelli del Nord (da 18,8% a 23,1%). Conseguentemente diminuiscono in percentuale i giudicanti incolpati che prestano attività negli uffici del Centro Italia (da 22,8% a 12,5%).

³ 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.

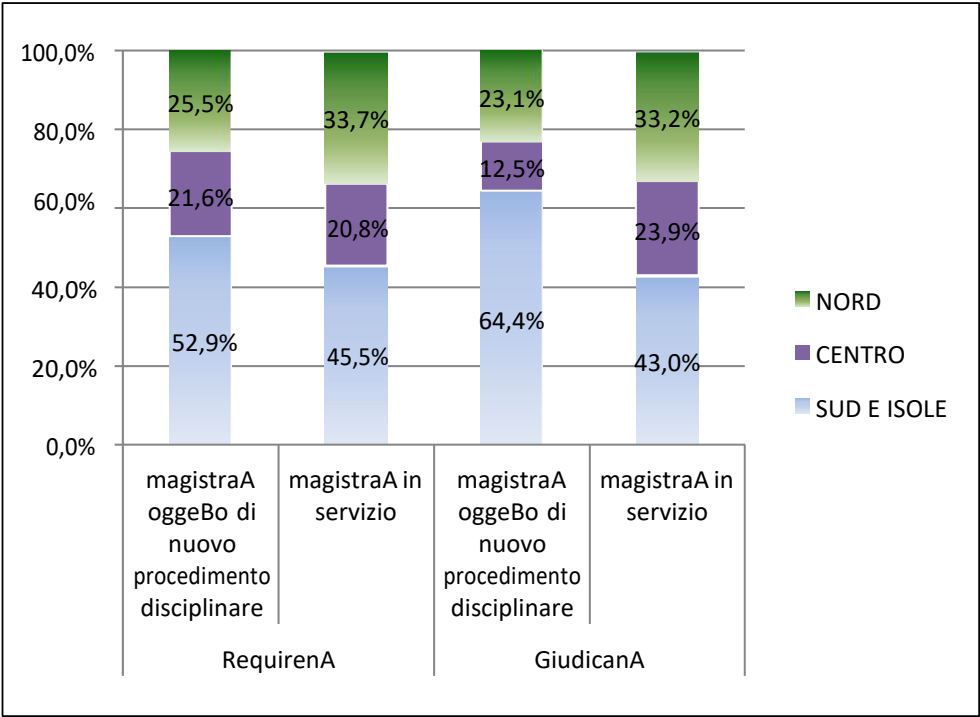
Tab. 8 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno.
Anno 2020

Area geografica	Regione	Magistrati incolpati (%)
Nord		23,9%
	Piemonte	8,4%
	Liguria	3,9%
	Lombardia	3,9%
	Veneto	2,6%
	Trentino Alto Adige	1,9%
	Emilia Romagna	1,9%
	Friuli Venezia Giulia	1,3%
Centro		15,5%
	Lazio	6,5%
	Toscana	6,5%
	Umbria	2,6%
Sud e Isole		60,6%
	Sicilia	14,2%
	Campania	12,3%
	Calabria	11,6%
	Puglia	11,0%
	Sardegna	7,1%
	Basilicata	1,9%
	Abruzzo	1,3%
	Molise	1,3%
Totale		100,0%



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

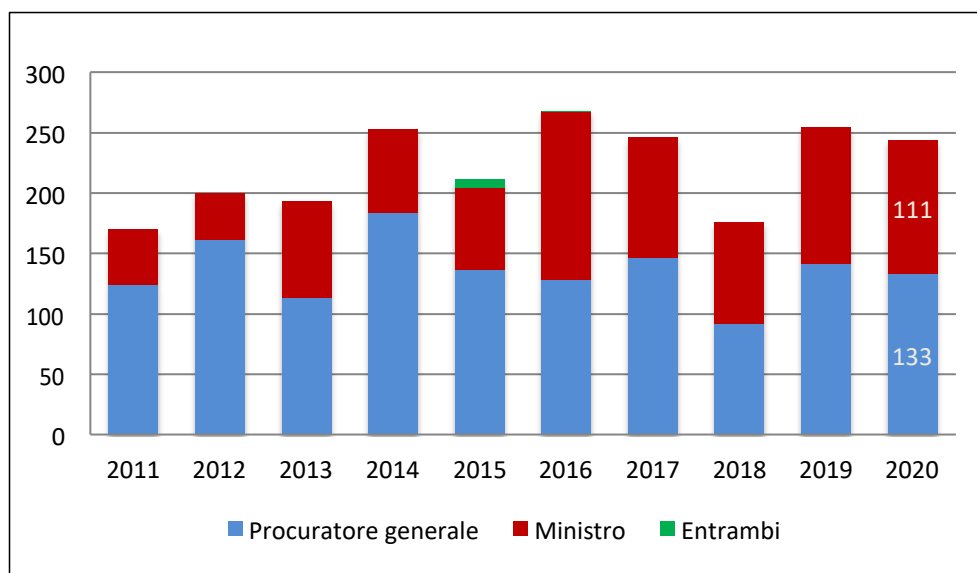
Graf. 6 - Distribuzione dei magistrati secondo la funzione e la condizione per ripartizione territoriale.
Anno 2020



Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Nel 2020, il numero totale di illeciti contestati diminuisce, passando da 254 a 244 (-3,9%), sia per effetto della riduzione del numero di azioni disciplinari richieste da parte del Ministro (-1,8% rispetto al 2019), sia per il calo delle azioni disciplinari richieste dal Procuratore generale (-5,7%).

**Graf. 7 - Numero di Incolpazioni per iniziativa.
Anni 2011-2020**

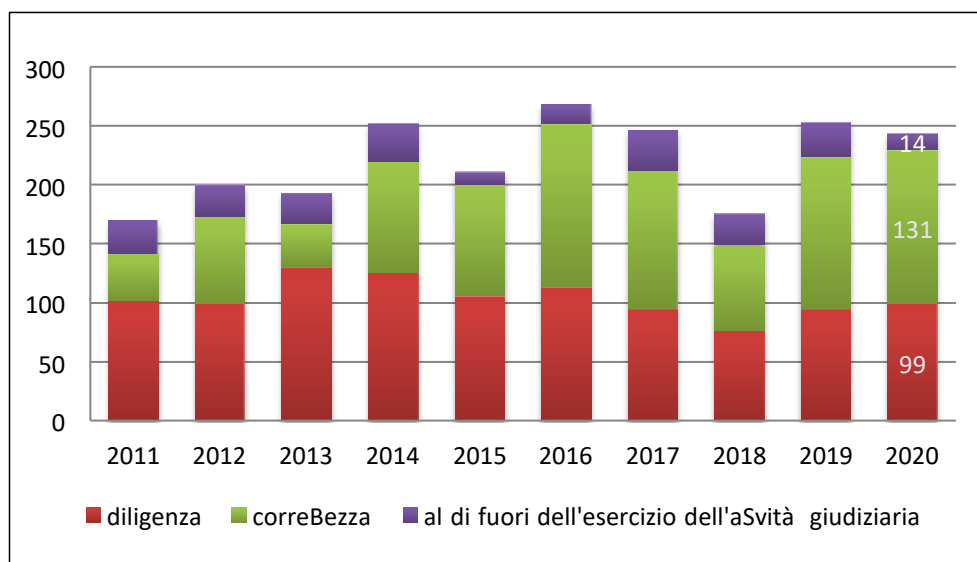


Il 53,7% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della correttezza, il 40,6% della diligenza, mentre quelle relative al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria⁴ rappresentano il restante 5,7%. In particola-

⁴ Le violazioni del dovere della correttezza comprendono i seguenti tipi di illecito: *abuso della qualità e della funzione, affidamento indebito di attività proprie del magistrato, astensione e omissione di atti dovuti, comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi per una parte, corruzione, interferenza, inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario, rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici, comportamenti scorretti*. Tra le violazioni della diligenza si considerano: *difetto di motivazione, ritardo nel deposito di provvedimenti, ritardi e negligenza nelle attività dell'ufficio, violazione di norme processuali penali e civili, provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori e tardiva o mancata scarcerazione, travisamento dei fatti (dal 2016) e omessa segnalazione interferenze (dal 2019)*. Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: *abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria*

re, si rilevano: 131 incolpazioni per violazione del dovere della correttezza (+1,6% rispetto al 2019); 99 violazioni del dovere della diligenza (+4,2%) e 14 incolpazioni per le violazioni dei doveri al di fuori dell'attività giudiziaria (la metà delle medesime violazioni contestate nel 2019, -53,3%), come illustrato nel grafico 8.

**Graf. 8 - Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri dei magistrati.
Anni 2011-2020**



La tabella 9 evidenzia l'andamento del numero delle incolpazioni nel periodo 2011-2020, secondo l'iniziativa dell'Autorità che procede. Per le violazioni nell'ambito della correttezza, il numero di incolpazioni su iniziativa del Procuratore generale raddoppia tra il 2018 e il 2019 (da 42 a 82) e anche nell'anno decorso aumenta ancora fino a 88; le incolpazioni su iniziativa del Ministro diminuiscono, passando da 47 del 2019 a 43 nel 2020. Nell'ambito del dovere della diligenza, le proposte del Procuratore generale diminuiscono del 10,3%, passando da 39 a 35 nell'anno decorso, mentre quelle del Ministro aumentano, passando da 56 a 64 (+14,3%).

non autorizzata, iscrizione e/o attività a partito politico, uso strumentale della qualità di magistrato diretta a condizionare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste.

**Tab. 9 - Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri
(correttezza e diligenza) e iniziativa.
Anni 2011-2020**

Violazioni	Anni	Iniziativa			Totale
		Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
CORRETTEZZA	2011	37	3		40
	2012	63	11		74
	2013	33	3		36
	2014	80	14		94
	2015	72	16	6	94
	2016	82	55	1	138
	2017	76	41		117
	2018	42	31		73
	2019	82	47		129
	2020	88	43		131
DILIGENZA	2011	61	41		102
	2012	72	27		99
	2013	56	75		131
	2014	75	51		126
	2015	54	51	1	106
	2016	34	80		114
	2017	45	50		95
	2018	33	43		76
	2019	39	56		95
	2020	35	64		99

Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato risulta essere il “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” (15,2% del totale degli illeciti contestati nel 2020), segue la “*violazione di norme processuali penali e civili*” (12,7%) e la “*tardiva o mancata scarcerazione*” (8,2%). Queste tre violazioni insieme rappresentano circa il 36,1% degli illeciti contestati.

Il capo d’incolpazione “*reati*”, che riguarda le violazioni sia del dovere della correttezza sia dei comportamenti al di fuori dell’esercizio dell’attività giudiziaria, costituisce l’11,9% del totale delle incolpazioni, seguito dall’illecito relativo ai “*rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici*” (8,6%), sempre attinente all’ambito della correttezza.

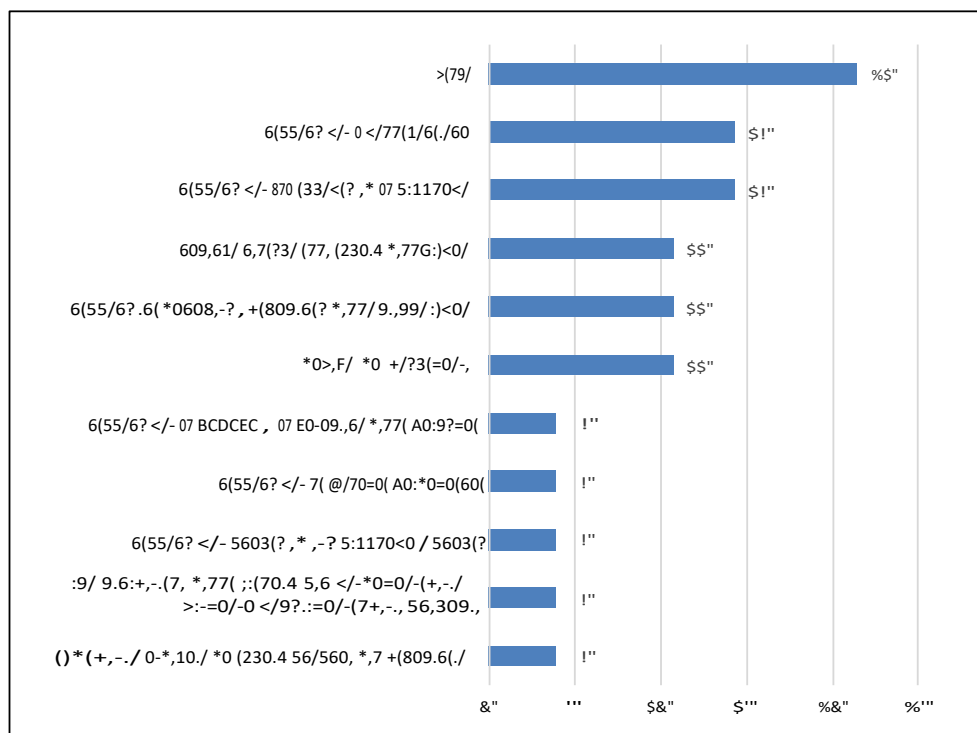
Tab. 10 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno.

Illecito disciplinare	Anno				
	2020	2019	2020	2019	
	Numero		%		
ritardi nel deposito di provvedimenti	37	22	15,2%	8,7%	↑
violazione di norme processuali penali e civili	31	37	12,7%	14,6%	↓
reati	29	37	11,9%	14,6%	↓
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	21	16	8,6%	6,3%	↑
tardiva o mancata scarcerazione	20	21	8,2%	8,3%	=
atti - comportamenti pregiudizievoli/vantaggiosi	20	23	8,2%	9,1%	↓
scorrettezza	17	6	7,0%	2,4%	↑
inosservanza di norme che regolano il servizio giudiziario	10	15	4,1%	5,9%	↓
interferenza	10	8	4,1%	3,1%	↑
astensione e omissione di atti dovuti	7	14	2,9%	5,5%	↓
abuso della qualità e della funzione	6	11	2,5%	4,3%	↓
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	3	5	1,2%	2,0%	↓
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	3	4	1,2%	1,6%	↓
altro	30	35	12,3%	13,8%	↓
Totale incolpazioni	244	254	100,0%	100,0%	

n.b. Il numero degli illeciti disciplinari del 2019 è leggermente diverso da quello pubblicato nella relazione inaugurale dell'a.g. 2020, 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 le incolpazioni attinenti all'ambito del dovere della diligenza come “difetto di motivazione” e “travisamento dei fatti”. Dal 2018 sono state inserite nella voce “altro” anche le incolpazioni: “iscrizione e/o attività a partito politico” e “omessa segnalazione interferenza” e, nel 2020, l'illecito “uso strumentale della qualità di magistrato a condizionare l'esercizio delle funzioni costituzionalmente previste”. La composizione delle voci della categoria “altro”, nell'anno decorso, è rappresentata nel grafico 9.

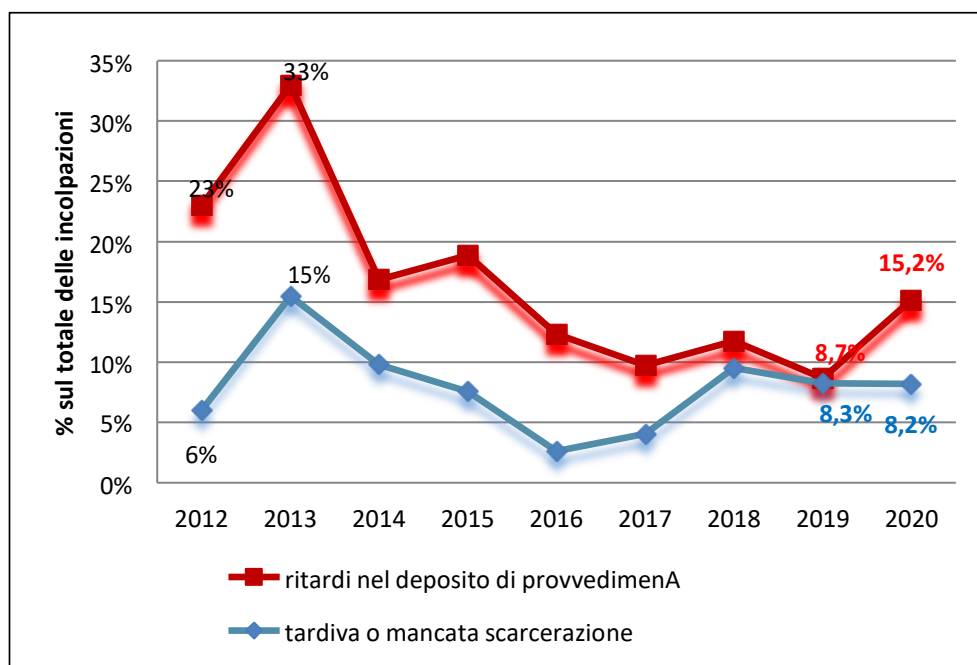
Graf. 9 - Composizione ALTRO



ANALISI CONGIUNTA DELLE INCOLPAZIONI PER “RITARDO NEL DEPOSITO DI PROVVEDIMENTI” E “TARDIVA O MANCATA SCARCE-RAZIONE”

La serie storica dell’illecito “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*”, dal 2013 in poi, ha sempre presentato un andamento decrescente, rispetto al totale delle incolpazioni. Al contrario il peso dell’illecito “*tardiva o mancata scarcerazione*”, pur presentando un peso percentuale sempre minore sul totale delle incolpazioni e avendo un andamento nel tempo analogo a quello dell’illecito “ritardo”, dal 2016 in poi, dimostra la tendenza ad aumentare, fino a raggiungere, nel 2019, un peso analogo a quello dell’illecito “ritardo nel deposito”. Per l’anno decorso la percentuale delle incolpazioni per “tardiva o mancata scarcerazione”, pur aumentando, si mantiene al di sotto del 10% delle incolpazioni contestate, mentre quella relativa al “ritardo nel deposito dei provvedimenti” aumenta fino al 15,2%, come si può evincere dal grafico 1.

**Graf. 1 - Andamento degli illeciti “ritardo nel deposito provvedimenti” e “tardiva o mancata scarcerazione”.
Anni 2012-2020**



In questa sede le due tipologie di illecito saranno confrontate tra di loro, relativamente all'autorità giudiziaria che ne ha promosso l'azione disciplinare, al genere dei magistrati incolpati, alle tipologie degli uffici giudiziari di pertinenza e all'area geografica di localizzazione.

Nel 2020 il numero assoluto dei magistrati incolpati per *“ritardo nel deposito dei provvedimenti”* è pari a 37 ed il peso di questi sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare è pari al 35,6%. Il numero assoluto dei magistrati incolpati per *“tardiva o mancata scarcerazione”* è pari a 24, di cui 8 con funzioni da requirente. Il peso percentuale dei soli magistrati giudicanti incolpati per *“tardiva o mancata scarcerazione”* (in numero assoluto pari a 16) sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare è pari al 15,4% (tabella 1).

Tab. 1 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per anno, con il dettaglio degli illeciti per ritardo e tardiva scarcerazione.
Anni 2015-2020

ANNI	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare			
	totale	di cui per “ritardi nel deposito provvedimenti” %	di cui per “tardiva o mancata scarcerazione” %	
2015	93	36 38,7%	9 9,7%	
2016	117	32 27,4%	4 3,4%	
2017	112	24 21,4%	8 7,1%	
2018	81	21 25,9%	14 17,3%	
2019	101	22 21,8%	18 17,8%	
2020	104	37 35,6%	16 15,4%	

Osservando, quindi, solo i magistrati giudicanti, il Procuratore generale ha promosso un'azione disciplinare nei confronti del 29,7% dei magistrati incolpati per ritardo, in diminuzione rispetto all'anno precedente (31,8%), e,

in modo complementare, aumenta la medesima percentuale relativa all’iniziativa del Ministro, che passa dal 68% al 70,3% (tabella 2).

In tabella 2 viene riportato il peso dell’iniziativa delle due Autorità giudiziarie rispetto alle due tipologie di incolpazioni, dal 2015 al 2020. Mediamente nel quinquennio tra il 2015 e il 2019, il 91,6% delle incolpazioni per “*tardiva o mancata scarcerazione*” è promossa dal Ministro della Giustizia e l’8,4% dal Procuratore generale. Nell’anno decorso la percentuale delle azioni disciplinari per questa tipologia di illecito, per iniziativa del Ministro, si attesta al 93,8% e quella per iniziativa del Procuratore generale è pari al 6,3%.

Tab. 2 - Ripartizione degli illeciti disciplinari “ritardo nel deposito dei provvedimenti” e “tardiva o mancata scarcerazione”, per iniziativa.
Anni 2015-2020

ANNI	Ritardo nel deposito dei provvedimenti		Tardiva o mancata scarcerazione	
	Procuratore generale	Ministro della Giustizia	Procuratore generale	Ministro della Giustizia
2015	38,9%	61,1%	22,2%	77,8%
2016	21,9%	78,1%	0,0%	100,0%
2017	41,7%	58,3%	12,5%	87,5%
2018	19,0%	81,0%	7,1%	92,9%
2019	31,8%	68,2%	0,0%	100,0%
2020	29,7%	70,3%	6,3%	93,8%

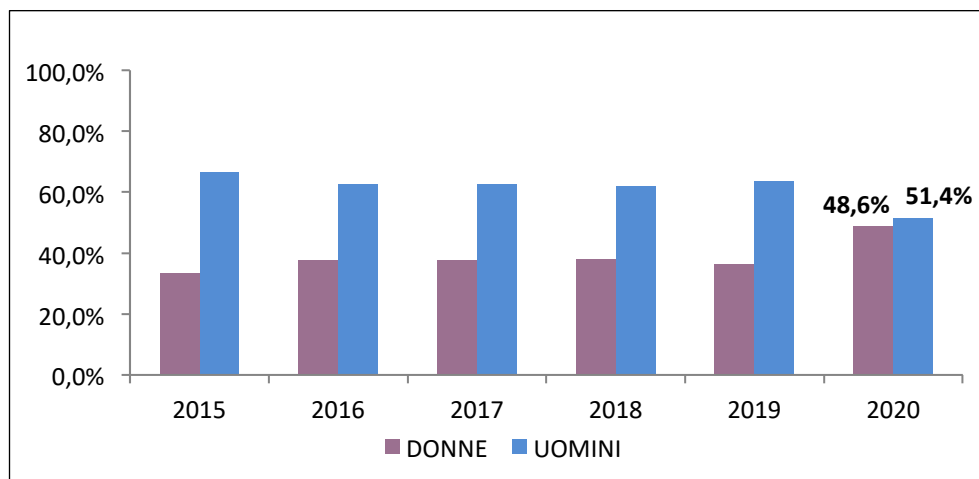
Nell'anno decorso il numero dei magistrati donna incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” è più che raddoppiato rispetto al 2019 e corrisponde al 48,6% del totale dei giudicanti incolpati per ritardo. La composizione per genere degli incolpati per “*tardiva o mancata scarcerazione*” vede l'esatta uguaglianza tra i magistrati dei due generi (tabella 3).

**Tab. 3 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere.
Anno 2020**

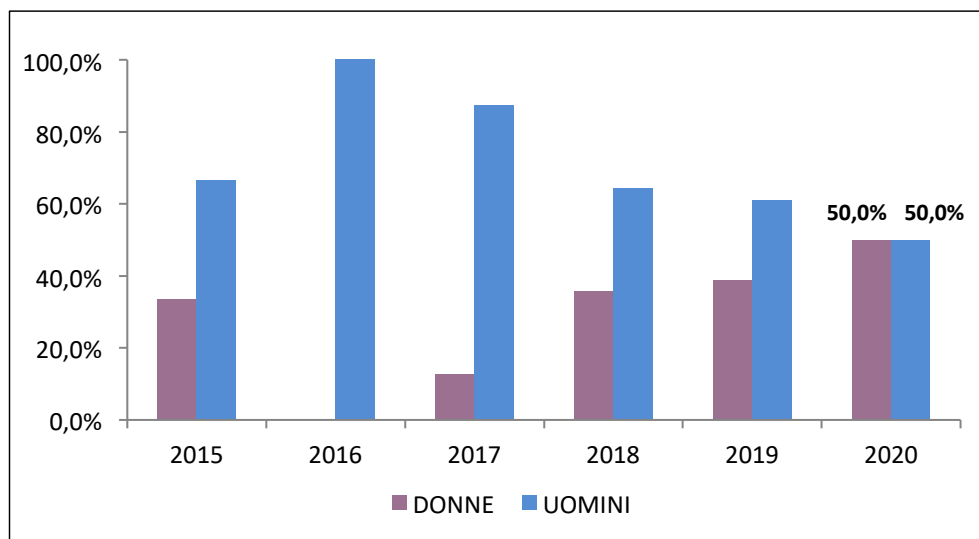
Genere	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare					
	totale		di cui per “ <i>ritardi nel deposito provvedimenti</i> ”		di cui per “ <i>tardiva o mancata scarcerazione</i> ”	
		%		%		%
DONNE	44	42,3%	18	48,6%	8	50,0%
UOMINI	60	57,7%	19	51,4%	8	50,0%
Totale	104	100%	37	100%	16	100%

I grafici 2 e 3 mostrano l'andamento, dal 2015 a oggi, delle due tipologie di illecito per genere. Dal grafico 3 risulta evidente come, dal 2015 a oggi, sia in aumento il peso percentuale del numero dei magistrati di genere femminile incolpati per “*tardiva o mancata scarcerazione*”, anche se il numero assoluto dei magistrati uomini, incolpati per lo stesso illecito, rimane costante nel tempo.

**Graf. 2 - Magistrati giudicanti incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” per genere.
Anni 2015-2020**



**Graf. 3 - Magistrati giudicanti incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione” per genere.
Anni 2015-2020**



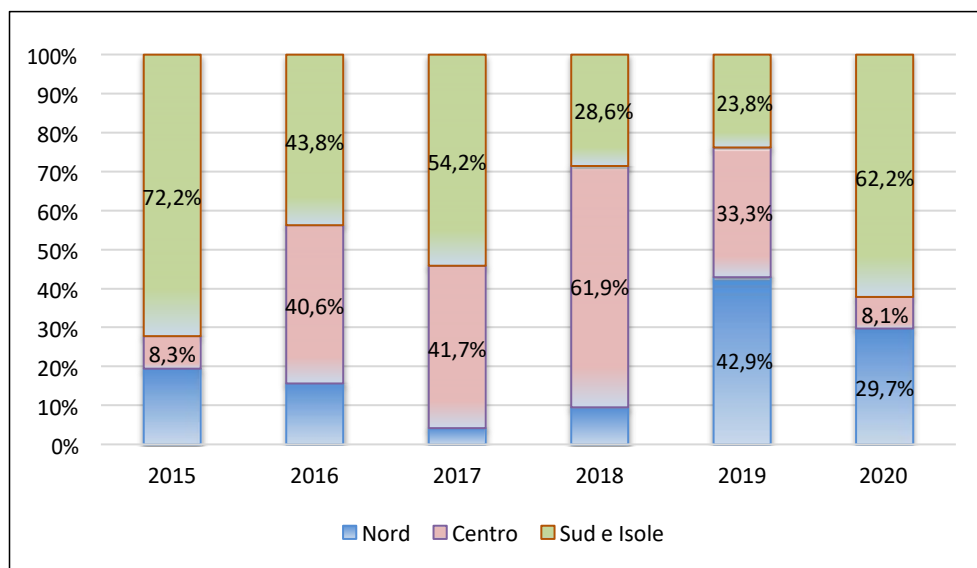
L'analisi per area geografica mostra che nel 2020 i magistrati incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” esercitano prevalentemente l'attività giudiziaria nei distretti del Sud e Italia peninsulare (62,2%), così come il numero dei magistrati incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione” (75%).

**Tab. 4 - Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare (per “ritardo nel deposito” e “tardiva o mancata scarcerazione”) per area geografica.
Anno 2020**

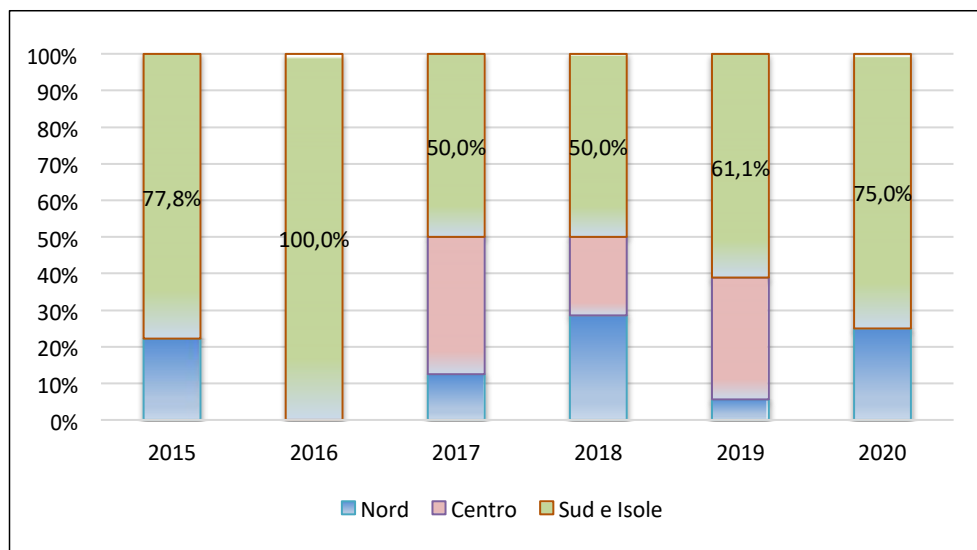
AREA GEOGRAFICA	2020			
	ritardo nel deposito dei provvedimenti	%	tardiva o mancata scarcerazione	%
Nord	11	29,7%	4	25,0%
Centro	3	8,1%	0	0,0%
Sud e Isole	23	62,2%	12	75,0%
Totale	37	100,0%	16	100,0%

Tale dato conferma l’andamento del quinquennio precedente, come si può evincere dai grafici 4 e 5, in cui sono rappresentate le ripartizioni per area geografica dei magistrati, oggetto di procedimento disciplinare, rispettivamente per gli illeciti “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” e “*tardiva o mancata scarcerazione*”.

**Graf. 4 - Magistrati giudicanti incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti”, per area geografica.
Anni 2015 - 2020**



**Graf. 5 - Magistrati giudicanti incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione”, per area geografica.
Anni 2015-2020**



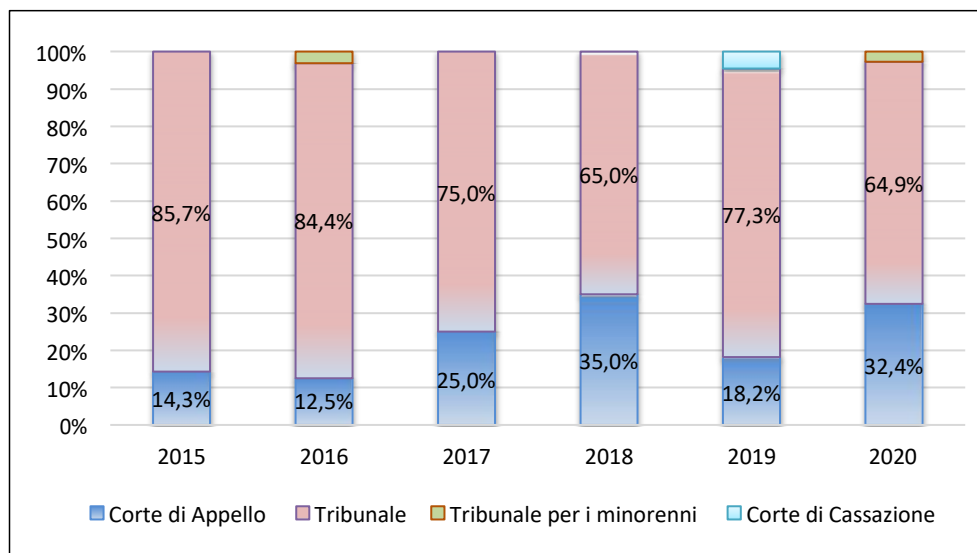
Anche nel 2020, il tribunale ordinario si conferma l'ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione di magistrati sottoposti a procedimento disciplinare per il “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*”; invece per la “*tardiva o mancata scarcerazione*” i magistrati incolpati si distribuiscono equamente tra gli uffici di primo e di secondo grado. Se si considerano anche i magistrati giudicanti in servizio presso i tribunali per i minorenni, la percentuale degli incolpati per “*tardiva o mancata scarcerazione*” negli uffici di primo grado supera il 56%. La tabella 5 riporta il numero dei magistrati incolpati nell'anno decorso per entrambi i tipi di illecito con il dettaglio degli uffici di provenienza.

Tab. 5 - Numero di magistrati incolpati per “ritardo nel deposito di provvedimenti” e per “tardiva o mancata scarcerazione”, per ufficio giudiziario. Anno 2020

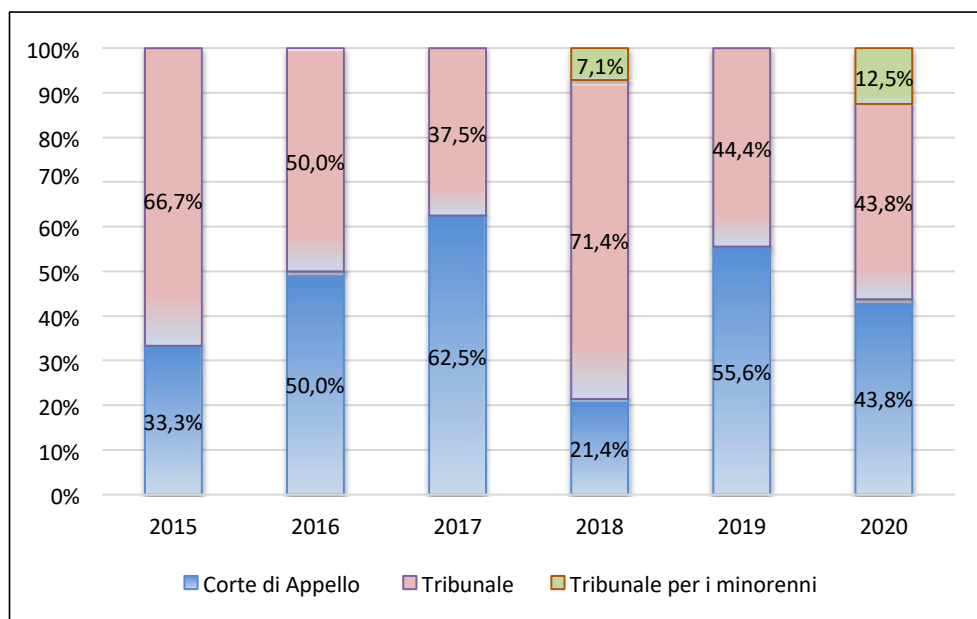
Ufficio giudiziario	2020			
	ritardo nel deposito dei provvedimenti	%	tardiva o mancata scarcerazione	%
Corte di Appello	12	32,4%	7	43,75%
Tribunale	24	64,9%	7	43,75%
Tribunale per i minorenni	1	2,7%	2	12,50%
Totale	37	100,0%	16	100,0%

Nei grafici 6 e 7 sono invece rappresentati gli andamenti dal 2015 al 2020 delle percentuali di magistrati oggetto di procedimento disciplinare, rispettivamente per le incolpazioni “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” e “*tardiva o mancata scarcerazione*”, secondo l’ufficio di provenienza. Nel quinquennio 2015-2019, tendenzialmente i magistrati incolpati per “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” (grafico 6) hanno prestato servizio nei tribunali ordinari (in media il 77% dei magistrati incolpati per ogni anno). Nell’anno decorso i magistrati incolpati per ritardo che prestano servizio nei tribunali ordinari costituiscono il 64,9%. Invece, i magistrati giudicanti incolpati per “*tardiva o mancata scarcerazione*”, nel quinquennio 2015-2019, ha prestato servizio nei Tribunali ordinari mediamente nel 52% dei casi ed il 44% ha prestato servizio nelle Corti. Nel 2020 diminuisce rispetto alla media 2015-2019 la percentuale dei magistrati che presta servizio nei tribunali ordinari (43,75%) e rimane invariata quella dei magistrati che presta servizio in Corte d’appello.

**Graf. 6 - Magistrati giudicanti incolpati per “ritardo nel deposito dei provvedimenti”, per ufficio giudiziario di provenienza.
Anni 2015-2020**



**Graf. 7 - Magistrati giudicanti incolpati per “tardiva o mancata scarcerazione”, per ufficio giudiziario di provenienza.
Anni 2015-2020**





Herald **HE** Editore



Collana editoriale della “H.E. - Herald Editore”
Finito di stampare dalla Infocarcere srl, Via Collatina 146 - 00155 Roma
www.heraldeditore.it – e-mail: heraldeditore@gmail.com