

PASQUALE CICCOLO

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015*

Roma, 28 gennaio 2016

Non basta che i magistrati conoscano a perfezione le leggi come sono scritte; sarebbe necessario che altrettanto conoscessero la società in cui queste leggi devono vivere.

P. Calamandrei, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*

SOMMARIO

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2015

Premessa	<i>pag.</i> 1
1. Il settore penale	<i>pag.</i> 3
<i>a) I problemi del sistema penale</i>	
<i>b) Le tre linee direttrici della legislazione nel 2015</i>	
<i>c) Le ulteriori prospettive normative in corso</i>	
<i>d) Una riforma semplice e indispensabile: la prescrizione</i>	
<i>e) Alcune considerazioni sui limiti di interventi estemporanei</i>	
<i>f) La riforma del sistema sanzionatorio</i>	
<i>g) La situazione carceraria</i>	
<i>h) I procedimenti trattati con il rito camerale (art. 611 c.p.p.)</i>	
<i>k) Il problema dei contrasti tra uffici del pubblico ministero</i>	
<i>i) L'attività del settore penale nel 2015. Analisi statistica</i>	
2. Rapporti con gli uffici del pubblico ministero	<i>pag.</i> 29
<i>a) Il modello organizzativo del pubblico ministero tra autonomia dei singoli uffici e necessità di un complessivo raccordo: le iniziative della Procura generale nella prospettiva della valorizzazione del coordinamento</i>	
<i>b) le problematiche affrontate e le iniziative adottate nel corso del 2015</i>	
<i>b.1) I reati di terrorismo</i>	
<i>b.2) La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto</i>	
<i>b.3) Le indagini in materia di bancarotta concordataria</i>	
<i>b.4) I provvedimenti in favore delle vittime di usura ed estorsione</i>	
<i>b.5) L'osservanza dei termini di custodia cautelare</i>	
<i>b.6) La messa alla prova</i>	
<i>b.7) Le ulteriori iniziative</i>	

- 3. Il settore civile** pag. 57
- a) Le ragioni della crisi della giustizia civile, tra riforme, processuali ed ordinamentali, ed organizzazione*
 - b) La crisi della Cassazione e il suo possibile superamento. Il ruolo della Procura generale. La scelta selettiva nell'intervento*
 - c) L'art. 363 cod. proc. civ. nella prospettiva della funzione di nomofilachia*
 - d) Alcuni casi rilevanti trattati. La materia matrimoniale*
 - e) La legge "Pinto"*
 - f) L'attività del settore civile nel 2015. Analisi statistica*
- 4. Il settore disciplinare** pag. 77
- a) Considerazioni generali*
 - b) Profili organizzativi*
 - c) Rapporti tra responsabilità civile e responsabilità disciplinare*
 - d) La grave violazione di legge ed altre ipotesi di errore nell'esercizio della funzione giudiziaria*
 - e) I ritardi nel compimento degli atti e la loro ridotta rilevanza*
 - f) Prospettive di riforma*
 - g) L'attività del settore disciplinare nel 2015. Analisi statistica*
- 5. L'attività internazionale** pag. 101
- 6. La Direzione nazionale antimafia** pag. 105
- a) La nuova competenza della DNA in materia di terrorismo e il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*
 - b) Il Servizio di cooperazione internazionale*
 - c) Il contrasto alla criminalità mafiosa*
 - d) L'azione della DNA nel contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani*
 - e) I protocolli in materia di segnalazioni di operazioni sospette*

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Comunicazione orale del Procuratore generale
all'Assemblea generale della Corte di cassazione *pag. 115*

PARTE III

ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale
in materia disciplinare *pag. 121*

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2015

PREMESSA

L'intervento di quest'anno è incentrato sulla indispensabile evidenza delle peculiari e rilevanti funzioni attribuite dall'ordinamento alla Procura Generale che dirigo, funzioni senza le quali nessuna giurisdizione che sia davvero di legittimità e che intenda garantire l'effettiva attuazione dell'art. 111, cost., senza l'inutile assillo del "terzo grado" non previsto dal Costituente, può costituirsi in Corte di cassazione.

In questo contesto vengono dunque innanzitutto in rilievo la materia disciplinare e la funzione di coordinamento prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 .

Si tratta di funzioni le quali evidentemente impongono che l'organizzazione del giudizio di legittimità da parte della Corte, per quanto attiene alla funzione di partecipazione della Procura generale allo svolgimento proprio del processo, non possa prescindere dalla considerazione della compresenza di questi compiti.

Di fronte ad una crisi della giustizia che in quanto endemica non può più considerarsi congiuntura superabile da contesti normativi generali ed astratti, l'unica via perseguibile è quella della certezza delle situazioni giuridiche e della coerenza del sistema interpretativo, poiché soltanto attraverso siffatti obbiettivi, comuni alla Corte ed alla Procura generale quali vertici della magistratura, può superarsi la sfiducia del cittadino nei confronti dell'istituzione giudiziaria nel suo complesso, il cui versante di legittimità risulta essere ormai soltanto l'ultimo oggetto – in ordine di tempo – di tale sentire.

Benché dunque l'emergenza dei numeri appaia ormai stabilizzata, tanto da imporre la necessità da tempo matura di un ripensamento dell'accesso al giudizio di cassazione, occorre fin da ora valorizzare le numerose opzioni di carattere organizzativo che tendano più a rendere effettivo l'esercizio sistematico della funzione nomofilattica che a rin-

correre inutilmente una produttività estrema ma in ambiti di livello bagatellare, essa si inutile e talvolta addirittura dannosa alla certezza del diritto.

Il *fil rouge* dell'intervento è pertanto duplice; esso incorpora esigenze di riduzione e di semplificazione legislativa (di cui pure si registrano segnali di tutto rilievo), per un verso; e, in parallelo, di valorizzazione ed utilizzazione propositiva degli spazi di regolazione e di organizzazione, istituzionale ed autonoma, del sistema di giustizia.

“Meno legge”, dunque, per restituire – con la chiarezza e la semplificazione che la sottrazione può apportare – alla fonte primaria, cui la Costituzione afferma essere soggetta la giurisdizione, la capacità di essere il luogo della mediazione politica coerente e sistemica delle esigenze e degli interessi che da essa sono regolati; una capacità che nei tempi più recenti appare non di rado smarrita.

1. IL SETTORE PENALE

a) I problemi del sistema penale

Se si dovesse riassumere, quanto ai problemi del sistema penale, senso e significato dell'anno appena decorso, si potrebbe affermare che esso è stato l'anno delle iniziative di riforma, concluse od avviate. Un anno di particolare dinamismo legislativo: dopo un lungo letargo, il legislatore ha riaffermato la volontà di tessere nuovamente le fila di interventi normativi ad ampio spettro. In una parola, si è pienamente manifestata la volontà della politica di riprendere, nel diritto penale sostanziale e processuale, lo spazio suo proprio, con una nuova attenzione, con interventi di più ampia portata.

Se, insomma, nel recente passato, gli innesti legislativi significativi risultavano essere esclusivamente quelli sollecitati dalle pronunce delle Corti sovranazionali – unico volano di un sistema nazionale altrimenti stagnante –, nell'anno appena decorso tale tendenza si è invertita: il legislatore italiano ha dimostrato un'autonoma determinazione di intervento, anche a prescindere dalle “urgenze” manifestatesi in sede europea ed ha concepito ed in qualche caso portato a compimento riforme che aspirano a qualificarsi “di sistema”.

Di tutto ciò – in particolare: di questa nuova sensibilità, di questa rinnovata attenzione – va dato atto al legislatore.

Problema diverso, tuttavia, è quello dell'esito prodotto dagli interventi: se, cioè, essi abbiano effettivamente inciso là dove risultavano assolute le urgenze a lungo segnalate; se quindi può parlarsi di riforme davvero strutturali, idonee ad aggredire patologie divenute croniche nel tempo; se, in conseguenza, gli scopi specifici delle novità legislative introdotte siano stati effettivamente realizzati o se sia dato intravedere necessità di ulteriori imprescindibili riforme, per aspettative non ancora soddisfatte.

Prima di sviluppare questa riflessione, è indispensabile tuttavia precisare che, attraverso tale analisi, non si vuole sottoporre a valutazione le scelte di politica criminale adottate dal legislatore. Esse attengono infatti, anche secondo l'insegnamento del giudice delle leggi, alla sovranità propria della funzione legislativa: confutarle da parte di altro potere dello Stato – collocato per di più in posizione di indipendenza e terzietà – equivarrebbe a tradire la stessa pietra angolare su cui si fonda lo Stato

moderno, vale a dire la separazione dei poteri ed il rispetto reciproco dei limiti di esercizio dei poteri medesimi.

Se tali principi restano fermi ed incontrovertibili, è tuttavia sicura prerogativa del potere giudiziario la verifica degli effetti delle riforme varate (o pronte per l'attuazione) sull'attuale condizione del sistema penale, sia per il suo profilo sostanziale, che per quello processuale. Verifica, questa, che risulta anzi per molti aspetti doverosa, considerando che il significato autentico di questa annuale Assemblea generale non è certo quello dell'autocelebrazione di un Corpo, di un Ordine, e neppure dell'ostensione formale e solenne dell'abbrivio di un nuovo anno giudiziario, quanto quello di una riflessione, nell'interesse generale, sulle precipue ed acute criticità di sistema e sulle possibili e ragionevoli soluzioni di esse.

Tale riflessione, inoltre, va ovviamente spesa nella prospettiva propria dell'Ufficio posto al vertice della magistratura requirente: precisazione, questa, forse ovvia, quanto necessaria per stornare ogni possibile equivoco. Non ci si vuole impropriamente sostituire ai tradizionali attori della riflessione giuridica generale su istituti sostanziali o meccanismi procedurali di nuovo conio; si vuole piuttosto utilizzare lo straordinario osservatorio di questo Ufficio – il punto più elevato della magistratura requirente – per giovare di una maggiore ampiezza di prospettiva e per meglio scorgere taluni effetti e ricadute delle varie normative sul sistema. Insomma, nessuna contesa sulle rispettive attribuzioni potrà sorgere con il potere politico se, sulle riforme varate e sul molto ancora da fare, si va ad esaminare come vanno a “funzionare” i nuovi istituti nel processo e come essi vadano a collocarsi nella difficile quotidianità del mestiere dei magistrati inquirenti.

b) Le tre linee direttrici della legislazione nel 2015

Le riforme in materia penale, nel corso del 2015 (o nell'ultima parte dell'anno 2014) si sono mosse secondo tre generali direttrici.

La prima di esse ha riguardato gli interventi nella materia penale sostanziale, dove hanno trovato completamento alcuni progetti legislativi “storici”, a lungo incompiuti.

Alcuni di essi risultano effettivamente di rilievo ai fini della politica criminale e meritevoli pertanto di una sia pur fugace menzione. In particolare, il pensiero corre alla legge 27 maggio 2015, n. 69, recante “Di-

sposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio” (in vigore dal 14 giugno 2015). Normativa, questa, assai composita, che ha tra l’altro introdotto importanti modifiche relative all’inasprimento delle pene per i delitti contro la pubblica amministrazione (peculato, corruzione, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita, concussione) e per quelli riconducibili ad associazioni di stampo mafioso (artt. da 1 a 8); ha riformulato la fattispecie di falso in bilancio, con importanti ricadute sulla configurazione del cd. “falso valutativo”, ed ha anche previsto una importante e nuova attenuante aggiunta al primo comma dell’art. 323-bis c.p. per i reati di corruzione o di induzione indebita (art. 1, comma 1, lettera l, della legge citata). Si è trattato di un intervento dalle ricadute complessivamente positive ma che ha generato al contempo un pericoloso equivoco ermeneutico in ordine al cd. “falso in bilancio valutativo”, in ragione di una formula normativa non del tutto esplicita e felice.

Ulteriore riforma prodotta nel diritto penale sostanziale è stata quella del diritto penale dell’ambiente, operata con la legge 22 maggio 2015, n. 68, che ha profondamente inciso tanto sulla disciplina del codice sostanziale quanto su quella della fonte normativa specifica (il d.lgs. n. 152 del 2006, Testo unico sull’ambiente). Essa ha ridisegnato l’assetto repressivo con l’introduzione di nuove ed importanti fattispecie incriminatrici e la riformulazione di altre, tra cui quelle di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.) e di disastro ambientale (art. 452-*quater*), punibili anche a titolo di colpa (art. 452-*quinquies*).

Parimenti, rilevante intervento riformatore è stato quello attuato in materia fiscale con il decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 158, con il quale sono state attuate le deleghe contenute nell’art. 8 della legge 11 marzo 2014, n. 23. In particolare, tale norma delegava il Governo “a procedere, con i decreti legislativi di cui all’articolo 1, alla revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti”, dettando poi specifici principi e criteri direttivi per la revisione dell’assetto sanzionatorio tributario.

Nella Relazione governativa di illustrazione del provvedimento, l’obiettivo è quello di “una riduzione dell’area di intervento della sanzione punitiva per eccellenza – quella penale – ai soli casi connotati da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, identificati, in particolare, nei comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori,

oggettivamente o soggettivamente inesistenti, ritenuti insidiosi anche rispetto all'attività di controllo"; la finalità di riduzione delle fattispecie penali è perseguita anche attraverso un ripensamento ed una rimodulazione delle soglie di punibilità e l'individuazione di nuove ipotesi di non punibilità.

Assai significativa risulta anche l'introduzione, nell'ordinamento sostanziale penale, del delitto di autoriciclaggio nell'art. 648-ter, primo comma, c.p., a mezzo dell'interpolazione operata dall'art. 3 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, recante "*Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio*": reato che, attraverso l'ulteriore intervento dell'art. 25-octies del d.lgs. n. 231 del 2001, ha incluso tale figura nel catalogo dei reati ascrivibili alla responsabilità degli enti.

A ciò vanno aggiunti una serie di provvedimenti legislativi di rilievo per la natura dei valori protetti: in particolare, merita segnalare le nuove norme in materia di terrorismo (decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43).

La seconda direttrice dell'intervento legislativo ha confermato una tendenza già manifestata negli ultimissimi anni: vale a dire la progressiva "decarcerizzazione" degli effetti tanto dell'applicazione della custodia cautelare, quanto dell'irrogazione della sanzione penale.

In una parola: il carcere, in ogni caso, quale *extrema ratio*.

Il legislatore aveva già tracciato la linea politica cd. "svuota carceri" – maturata all'indomani della dura condanna dell'Italia da parte della Corte EDU nella nota vicenda Torreggiani (sentenza 8 gennaio 2013) – con alcuni decisivi interventi normativi: con il decreto-legge n. 78 del 2013, convertito con legge n. 94 del 2013, che, modificando l'art. 280, comma 2, c.p.p., ha elevato il limite di pena per applicare il carcere a cinque anni ed inoltre inserito tre nuovi commi all'art. 656 c.p.p., allo scopo di "pre-computare" la liberazione anticipata maturata sull'eventuale presofferto; e con il decreto-legge n. 146 del 2013, convertito dalla legge n. 10 del 2014, teso a ridurre "*con effetti immediati il sovraffollamento carcerario*", altresì rafforzando "*la tutela dei diritti delle persone detenute*". Si è poi sancita una serie di limitazioni alla custodia cautelare di grado massimo, con l'introduzione (ad opera del decreto-legge n. 92 del 2014, convertito dalla legge n. 117 del 2014) di un comma 2-bis dell'art. 275 c.p.p., dove si prevede che non può essere applicata la cu-

stodia cautelare in carcere o quella degli arresti domiciliari se il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena (prognosi già prevista ai sensi della legge n. 332 del 1995) e che – salvo quanto previsto dal comma 3 della stessa previsione e ferma restando l’applicabilità degli artt. 276, comma 1-*ter* e 280, comma 3, c.p.p. – non può applicarsi la misura della custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che all’esito del giudizio la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni, pur con talune eccezioni in relazione alla tipologia dei delitti.

Il legislatore è al contempo intervenuto anche su talune fattispecie di maggiore impatto “reclusivo”: basti pensare, ad esempio, al modesto spaccio di sostanze stupefacenti ed alle ricadute processuali e di trattamento sanzionatorio conseguenti al “nuovo” art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, sinergicamente intrecciato con la declaratoria di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 32 del 2014.

Oggi, tale complessiva linea di tendenza viene definitivamente ribadita con la riforma, in ambito processuale, delle misure cautelari in tema di libertà personali, di cui alla legge n. 47 del 2015. Tale intervento riformatore palesa infatti l’indubbio scopo di deflazione carceraria, sotto molteplici profili: innanzitutto, riducendo a sole tre ipotesi di reato (delitti di associazione mafiosa, associazione sovversiva ed associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell’ordine democratico) la presunzione di adeguatezza assoluta della custodia carceraria (“*salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari*”), ai sensi del novellato art. 275, comma 3, c.p.p.; poi, eliminando ogni automatismo nel ripristino della custodia carceraria nell’ipotesi di violazione alle prescrizioni del divieto di allontanarsi dal luogo della restrizione, ovvero le implicazioni di una accertata evasione (il riferimento è alle modifiche all’art. 276, comma 1-*ter*, c.p.p. ed all’art. 284, comma 5-*bis*, c.p.p.), prevedendo invece che sia la valutazione del giudice a stabilire se si tratti o meno di un fatto lieve; ancora, imponendo al giudice (art. 275, comma 3-*bis*, c.p.p.), che ritenga di disporre la custodia cautelare in carcere, di “indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all’art. 275-*bis*, comma 1” del codice di rito.

Questa normativa affronta la delicata materia delle misure cautelari essenzialmente nel prisma della finalità politica di ridurre le presenze in

carcere di chi sia ancora in attesa di un processo o, comunque, di una sentenza di condanna definitiva, e sotto questo aspetto si pone in linea con il principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza.

Orbene, la marginalizzazione del carcere (rispetto alla centralità che esso aveva fino a qualche anno fa, nella gestione della politica repressiva) può essere salutata con favore, al di là dell'“occasione” che vi ha dato luogo.

Il carcere quale unica ed indifferenziata risposta punitiva ad ogni genere di illecito penale costituisce del resto l'antitesi del progetto immaginato dai Padri costituenti: tanto più se la detenzione carceraria è vissuta nella condizione del sovraffollamento e della assoluta promiscuità. E benché questa metabasi del sistema punitivo abbia tratto origine dalla necessità di evitare una impressionante sequenza di condanne da parte della Corte EDU, va tuttavia dato atto al legislatore di avere approntato, in un tempo complessivamente limitato rispetto ai precedenti decenni di inerzia, riforme volte ad una intelligente decarcerizzazione.

Né, allo stato, sembrano doversi registrare effetti globalmente negativi in punto di efficacia della risposta repressiva in esito a tale progressiva riforma della custodia carceraria, anche se naturalmente tali effetti possono rilevarsi esclusivamente in analisi di lungo periodo. Si può ad ogni modo fin da ora dire che il sistema penale esprime funzionalità quando risulta in armonia con i principi costituzionali: minima durata del processo e massima effettività della pena all'esito dell'accertamento definitivo.

Il terzo percorso riformatore seguito è stato quello della deflazione processuale nella materia penale. Percorso in realtà già intrapreso dal legislatore nell'anno precedente a quello appena decorso, con la legge 28 aprile 2014, n. 67, che, com'è noto, ha introdotto l'istituto della messa alla prova, con la previsione e l'inserimento, nel codice penale, degli artt. 168-*bis*, 168-*ter* e 168-*quater*, e, nel codice di rito, del nuovo Titolo V-*bis*, con gli artt. da 464-*bis* a 464-*novies*. La citata causa estintiva del reato, all'esito di un percorso procedimentale del tutto alternativo rispetto a quello tradizionale di accertamento della responsabilità penale, per un verso realizza l'intento di fornire all'imputato risposte diverse dall'irrogazione della sanzione penale (in ciò sposando la filosofia della risposte modulate ed alternative alle forme tradizionali di punizione), per altro verso mira a far fuoriuscire più rapidamente l'imputato dal circuito processuale, per reati di limitato allarme sociale: dunque, a decon-

gestionare lo stesso processo penale.

Con un meccanismo dalle cadenze analoghe (vale a dire: un istituto di diritto sostanziale innestato nel processo a fini di deflazione), nell'anno appena decorso, il legislatore ha concepito – attraverso l'art. 131-*bis* c.p., introdotto dall'art. 1 del d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28 – una causa soggettiva di non punibilità legata alla “particolare tenuità del fatto”, valutata sui versanti della modalità della condotta e dell'esiguità del danno o del pericolo, ed, ancora, sulla non abitualità del comportamento, per i reati sanzionati con la sola pena pecuniaria o detentiva entro il limite dei cinque anni ed in assenza di talune cause soggettive od oggettive di esclusione.

Entrambi gli istituti (sospensione del processo con messa alla prova e non punibilità legata alla particolare tenuità del fatto) risultano essere una scommessa culturale del legislatore, in quanto estranei alla tradizione giuridica e al sistema penale italiano: ciò con ogni conseguenza anche per le possibili scelte ermeneutiche da parte dei giudici di merito chiamati ad applicarli.

c) Le ulteriori prospettive normative in corso

Questo quadro necessariamente sommario delle principali novità normative intervenute nel corso dell'anno appena spirato (o immediatamente prima) nel settore penale risulterebbe parziale se non si ricordassero anche le riforme attualmente in gestazione in Parlamento.

Si tratta di un materiale normativo davvero cospicuo, la cui “traduzione” in (effettiva) legislazione configurerebbe certamente una riforma di largo respiro. Ci si riferisce, essenzialmente, ad un disegno di legge di iniziativa del Ministro della giustizia contenente modifiche al codice penale ed a quello di procedura penale ed una ampia delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.

Alcune di queste originarie proposte sono state oggetto di stralcio perché confluite in provvedimenti normativi autonomamente varati in Parlamento (segnatamente, quelle attinenti al diritto penale sostanziale, quale, ad esempio, la citata legge n. 69 del 2015, in materia di reati contro la pubblica amministrazione); altre proposte sono state invece sostanzialmente accantonate, per i notevoli dubbi teorici e le concrete difficoltà pratiche che la loro introduzione nel sistema avrebbe determinato (come, ad esempio, per la proposta di introduzione di un nuovo rito

speciale caratterizzato da una forte premialità connessa alla confessione dell'imputato).

Ma tra le proposte in questione, di sicuro il nucleo maggiormente significativo nella prospettiva di questo intervento è quello relativo alla progettata riforma delle impugnazioni: e ciò sia per il giudizio di cassazione (nell'ambito del quale, tra l'altro, appare finalmente in via di completa eliminazione il ricorso personale dell'imputato), sia per il giudizio di appello. A proposito di quest'ultimo, peraltro, il Governo – in attesa di un ultimo passaggio parlamentare della legge delega – si appresta ad emanare i relativi decreti legislativi, essenzialmente vertenti sulla nuova delineazione delle situazioni nelle quali è prevista la legittimazione ad appellare del procuratore generale e quella del procuratore della Repubblica nel caso in cui in primo grado sia stata emessa una sentenza di condanna; sulla titolarità in capo al solo imputato, in situazioni predeterminate, della legittimazione a proporre appello incidentale; su una maggiore tassatività dei motivi per la proponibilità dell'appello.

Sempre per quanto riguarda le deleghe al governo, esse ineriscono, per la materia processuale, alla riforma dell'ordinamento penitenziario, alla disciplina delle intercettazioni telefoniche, al casellario giudiziale.

Merita ancora di essere rammentato che altre importanti proposte di legge di iniziativa parlamentare sono tuttora all'esame dell'organo legislativo: ad esempio, la proposta di *“Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato”* è approdata il 21 ottobre scorso all'esame della Commissione giustizia del Senato (Atto S/1844/XVII).

Inoltre, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 13 novembre 2015, ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo recante disposizioni in materia di depenalizzazione a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge (delega) 28 aprile 2014, n. 67. Come si legge nel relativo comunicato stampa, *“nello specifico l'obiettivo della riforma (...) è quello di trasformare alcuni reati di lieve entità in illeciti amministrativi sia per rendere più effettiva ed incisiva la sanzione assicurando al contempo una più efficace repressione dei reati più gravi, sia anche per deflazionare il sistema processuale penale”*. Lo schema del decreto riprende le proposte della Commissione ministeriale (costituita con D.M. 27 maggio 2014) presieduta dal professor Francesco Palazzo e si articola in interventi sia sul codice penale che sulle leggi speciali.

Il criterio generale seguito è quello di depenalizzare i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda previsti al di fuori

del codice penale e una serie di reati presenti invece nel codice penale (cd. depenalizzazione cieca). Dal novero dei reati depenalizzati sono poi escluse talune ipotesi di reato afferenti a varie materie (una diecina) che, pur prevedendo la sola pena della multa o dell'ammenda, ineriscono a rilevanti interessi (ad esempio, in materia di edilizia ed urbanistica, di armi e munizioni, di sicurezza pubblica, di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro) la cui tutela penale appare imprescindibile.

Sempre nella medesima seduta del 13 novembre 2015 e sulla base della medesima legge delega, il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo recante disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili.

Analogo al precedente risulta essere l'obiettivo della riforma: rispetto ad illeciti di più scarsa offensività, costruire una risposta sanzionatoria diversa da quella penale, sostituendola con una sanzione pecuniaria civile, associata al risarcimento del danno alla parte offesa, così deflazionando gli uffici inquirenti e quelli giudicanti penali da affari di scarsa rilevanza, che spesso, in ragione del decorso del tempo, non pervengono ad alcun risultato sanzionatorio. Si è insomma ritenuto – come si legge nel comunicato ufficiale sul punto – che *“la certezza di una sanzione pecuniaria civile di carattere economico e del risarcimento del danno abbia più forza di prevenzione e di tutela della persona offesa riguardo a tali illeciti rispetto ad un eventuale, ma molto spesso non effettivo, processo penale”*.

La persona offesa potrà così ricorrere al giudice civile per il risarcimento del danno. Il magistrato, accordato l'indennizzo, per alcuni illeciti stabilirà anche una sanzione pecuniaria che sarà incassata dallo Stato.

Il catalogo degli illeciti civili comprende l'ingiuria, il furto del bene da parte di chi ne è comproprietario; taluni illeciti relativi all'uso di scritture private falsificate o la distruzione di scritture private, ed altre fattispecie.

Non è ovviamente questa la sede per analizzare gli specifici contenuti o lo “stato di avanzamento” dei vari progetti e disegni di legge in corso di approvazione o dei decreti legislativi in corso di emanazione. Si potrà fondatamente ragionare sul merito delle novità normative solo quando esse avranno efficacia di legge.

Ma proprio tale ultima notazione vale ad introdurre qualche riflessione finale sull'attivismo del legislatore, che indubbiamente, nella ma-

teria penale, costituisce la nota caratterizzante dell'anno giudiziario appena decorso ed anche di quello che incede.

La prima riflessione riguarda quanto già varato dal legislatore, vale a dire il recente quadro riformatore già completato.

Paiono meritevoli di globale approvazione le direttrici su cui si sono articolate, fino al momento, le innovazioni introdotte. È indubbio infatti che il diritto penale sostanziale meritasse (e meriti ancora) un profondo aggiornamento, una radicale modernizzazione: di fattispecie, di modulazioni sanzionatorie, soprattutto di sfoltimento. L'endemica congestione del processo penale conosce, com'è noto, molteplici fattori eziologici: ma uno tra i più incidenti è certamente quello dell'elefantiasi dell'illecito penale, della proliferazione – stratificata nel corso dei decenni – di fattispecie incriminatrici che sono andate progressivamente ad aggiungersi a quelle già numerose esistenti.

Le cause di questa totalizzante occupazione degli spazi dell'illecito ad opera dell'incriminazione penale sono variegata ed affondano in modelli culturali e sociali del nostro Paese di difficile scandaglio in questa sede. Può tuttavia affermarsi che solo oggi si riscoprono risposte alternative all'incriminazione penale attraverso modelli punitivi più agili, fondati sull'applicazione della sanzione amministrativa o civile, alla cui base è ovviamente la degradazione dell'originario illecito penale in altra tipologia di violazione. In parole più semplici: affinché l'incriminazione penale conservi il senso proprio della deterrenza e la funzione general-preventiva che le è propria, occorre recuperarne la rarefazione e contrastarne l'inflazione. Oltretutto, al nostro sistema penale la giurisprudenza della Corte di Strasburgo pone, in maniera pressoché perentoria, la razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio mediante l'eliminazione del cd. "doppio binario" punitivo, onde evitare la frequente ipotesi di *bis in idem* sanzionatorio.

Alla luce di tali circostanze, dunque, appare opportuno, da parte del legislatore, offrire sia nuove modulazioni sanzionatorie nel diritto tributario, sia aggiornare il catalogo dei risalenti reati ambientali o riformulare, quando necessario, la stessa sanzione penale, come avvenuto per i reati contro la pubblica amministrazione. Ma, soprattutto, appare imprescindibile un ulteriore passaggio: il sistema sostanziale potrà infatti ricalibrarsi solo in esito ad una profonda operazione di depenalizzazione. Solo eliminando con coraggio molti anacronistici illeciti penali si potrà restituire ossigeno al sistema ed, al contempo, dare inizio ad un'innova-

zione culturale tale da porre il Paese in linea con gli *standard* degli ordinamenti occidentali: vale a dire, un'effettiva variegatura delle sanzioni, assieme alla loro effettività.

Insomma, la fine del panpenalismo.

La sanzione amministrativa, se tempestiva e se “seguita” nella sua fase esecutiva può costituire sicuro approdo di illeciti che, oggi, albergano nell'alveo penalistico solo per mera tradizione.

Naturalmente, la condizione per una tale svolta culturale è la pari efficienza dei sistemi sanzionatori, specie di quelli che originano da circuiti diversi rispetto a quello penale: obiettivo, questo, non sempre semplice per le implicazioni organizzative richieste allo Stato-apparato, nel senso della sua modernizzazione.

d) Una riforma semplice e indispensabile: la prescrizione

Ma, accanto ad una depenalizzazione radicale, occorre ulteriore coraggio affinché ciò che permane nell'area del diritto penale non sia vanificato dal mero decorso del tempo. In breve: proprio il necessario recupero dell'importanza e della gravità della sanzione penale impedisce di concepire che, ad annientarne la portata, siano le complessive disfunzioni del sistema.

Il riferimento è ovviamente alla prescrizione.

Considerato lo stato di avanzamento dei lavori parlamentari, l'augurio è che questo sia l'ultimo anno nel quale il grido di dolore per la mancata riforma di questo istituto si leva dai discorsi di questa Assemblea Generale. Il problema è che l'attuale assetto di questo istituto incrementa in modo esponenziale e sinergico le disfunzioni del sistema processuale. L'“inseguimento” della declaratoria della prescrizione – da parte di un imputato senza speranze per altre soluzioni favorevoli della vicenda processuale – moltiplica il numero delle (inutili) impugnazioni; rende vani e non appetibili i riti alternativi; rende inutile, all'interno del rito ordinario, le conclusioni alternative del rito penale: impegna, insomma, un sistema in tutte le sue articolazioni, fino a quella più complessa e delicata del giudizio di legittimità, per un unico, assorbente scopo, quello del preteso diritto all'oblio. È possibile affermare che, con una normativa idonea effettivamente a disincentivare tale perverso meccanismo di inseguimento, il sistema ben potrebbe lavorare con numeri molto più contenuti e fisiologici: specie nei gradi di appello e di cassazione, dove la

speranza di conseguire una prescrizione (in uno a tante altre patologie, anch'esse in corso di prossima emenda, quali il ricorso proposto personalmente dall'imputato o la ricorribilità illimitata per ogni tipologia di sentenza anche per vizi di motivazione, come nel caso del patteggiamento) è spesso l'unica possibilità strategica della difesa.

D'altra parte, appare inutile introdurre percorsi alternativi alla classica definizione del processo (quali, ad esempio, la messa alla prova o la particolare tenuità del fatto) se ad essi si connettono presupposti assai più complessi ed articolati di un semplice *laissez faire*, di una mera attesa della mannaia del tempo.

L'augurio, insomma, è che il testo della riforma della prescrizione consideri che, su di essa, si gioca buona parte del futuro assetto del processo penale: soprattutto, del rapporto Stato-cittadino rispetto al processo, ancora una volta in prospettiva culturale.

Né si dica che la prescrizione va a sanzionare indirettamente le sacche di lassismo organizzativo o, peggio, l'inerzia produttiva dei magistrati. Più volte, in questa medesima occasione, si è avuto modo di evidenziare come sono proprio i dati statistici a segnalare i magistrati italiani come i più produttivi a livello europeo ed ai primi posti a livello mondiale e come legittimare la prescrizione quale forma di "difesa" dell'imputato dalle inefficienze del sistema (in luogo, ad esempio, di premialità sanzionatorie per la durata eccessiva del processo) altro non rappresenta che un modo per amplificare le inefficienze medesime.

e) Alcune considerazioni sui limiti di interventi estemporanei

Un'ultima riflessione di ordine generale riguarda poi la tentazione dei rimedi estemporanei. Che il processo penale sia in sofferenza è dato pacifico, come indubbia è la constatazione che tali sofferenze riguardino i giudizi di impugnazione. Più volte si è detto – ad esempio, a proposito degli oltre 55.000 ricorsi in materia penale che sopravvivono annualmente presso la Corte di cassazione – che questi numeri impediscono ogni possibilità di effettiva nomofilachia, ogni coerenza giurisprudenziale, qualsiasi adeguato approfondimento delle questioni di diritto. In una parola, che tali numeri incidono ormai pesantemente, fino a metterli a rischio, su uniformità e qualità delle pronunce di legittimità. Si è detto anche, spesso, che il problema non è più aggredibile attraverso un'ottimizzazione organizzativa e neppure attraverso un incremento quantita-

tivo dei magistrati: la Corte di cassazione è, infatti, l'ufficio meglio organizzato d'Italia e, naturalmente, il più grande, difficilmente implementabile da un punto di vista numerico, considerate le difficoltà logistiche (personale, strutture, aule, udienze), e dunque – secondo un'elementare curva di Gauss – il valore di produttività ottenibile comunque tenderebbe a concentrarsi attorno a un singolo valore medio.

Dunque, ciò che potrebbe risultare salvifico non è certo l'inseguimento dei numeri (dei ricorsi e della loro definizione), quanto una pressante richiesta al legislatore di una seria riforma delle impugnazioni (in particolare, del ricorso per cassazione) studiata, in comune, attraverso modelli matematici anche elementari.

Viceversa, anche nell'anno appena decorso, si è assistito al fenomeno contrario. La Cassazione, nel settore penale, ha ulteriormente intensificato numeri e soprattutto ruoli di udienza, ritenendo così di dover continuare ad opporre alla valanga dei numeri di ricorso, in incremento rispetto allo scorso anno, il sacrificio dei singoli magistrati, naturalmente sia giudicanti che requiranti, per lasciare inalterati i tempi di definizione dei ricorsi e, soprattutto, la quantità di ricorsi definiti.

È uno sforzo ammirevole, ma comunque inidoneo allo scopo e destinato, specie nel lungo periodo, a soccombere rispetto alle proprie finalità e soprattutto tale da mettere fortemente a rischio le funzioni proprie del giudice della legittimità, vale a dire nomofilachia ed esatta interpretazione ed osservanza della legge.

Ma è accaduto anche altro. Che, cioè, in questa improba sfida ai numeri, la Cassazione ha ritenuto, con un intervento all'apparenza solo di tipo ermeneutico ma in realtà paranormativo, di sacrificare alla lotta ai numeri anche un valore centrale quale quello del contraddittorio. La vicenda è fin troppo nota. Con la pronuncia del 17 dicembre 2015, le Sezioni Unite penali (Cass., Sezioni Unite, 17 dicembre 2015, n. 51297, ric. Maresca) hanno affermato il principio di diritto secondo il quale, nel giudizio su ricorso per cassazione proposto a norma dell'art. 325 cod. proc. pen., la Corte deve procedere non già in camera di consiglio secondo la disciplina cd. partecipata prevista dall'art. 127 c.p.p., bensì osservando la procedura di cui all'art. 611 c.p.p., vale a dire in camera di consiglio non partecipata.

Ancora una volta, la presente sede non consente di addentrarsi nelle motivazioni tecniche addotte nel provvedimento del vertice di legittimità. È certo, tuttavia, che un sistema assestato da oltre ventisette anni

ed avallato in passato da almeno due interventi delle Sezioni Unite è oggi superato da una sentenza che si stenta a credere abbia emendato un errore gigantesco, generale e prolungato nei decenni. Appare cioè ragionevole ritenere che, con la pronuncia in questione, la Corte abbia ritenuto piuttosto di conseguire un guadagno temporale rilevante attraverso una camera di consiglio non partecipata e, per contro, abbia considerato essere una perdita secca di tempo la discussione orale delle parti sui ricorsi aventi ad oggetto cautele reali.

Se insomma – come appare – la variabile decisoria è scaturita da un criterio economico, la pronuncia induce perplessità: soprattutto nella parte finale in cui si afferma che, in ogni caso, il termine decisorio di trenta giorni potrà essere rispettato non risultando elemento processuale essenziale la requisitoria scritta del procuratore generale. Il che significa che, per un improbabile (anzi, assai dubbio) risparmio temporale, la Cassazione ha ritenuto di poter sacrificare (o, quantomeno, di considerare irrilevante) il contraddittorio tra le parti. In breve: il demone dei numeri e la frenesia dello smaltimento contagiano in maniera massiccia. E questo, per la giurisdizione, non è un buon auspicio per l'anno che inizia.

f) La riforma del sistema sanzionatorio

In attesa di poter valutare compiutamente gli effetti deflattivi e potenzialmente rieducativi dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova esteso agli adulti (con la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante anche delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio) che, come affermato da consolidata giurisprudenza sul punto, non è invocabile nei giudizi di impugnazione davanti alle corti di appello né, tanto meno, davanti alla Corte di cassazione, deve evidenziarsi come la riforma del sistema sanzionatorio, da più parti invocata, stia lentamente muovendo i primi passi.

Per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, un testo normativo approvato dal Parlamento (la legge n. 67 del 2014 appena citata) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi che prevedano il superamento del binomio pena detentiva (perpetua e temporanea) - pena pecuniaria, introducendo nel sistema, tra le pene principali, anche la reclusione e l'arresto domiciliare, eventualmente congiunti alla sanzione del lavoro di pubblica utilità. Tenuto conto della cornice edittale che autorizza il giudice ad applicare la reclusione

domiciliare (delitti per i quali è prevista la pena della reclusione tra i tre ed i cinque anni), si può ragionevolmente affermare che il disegno normativo in fase di realizzazione costituisca un tentativo di superamento delle pene detentive di breve durata, che rappresentano per il sistema penale e penitenziario una risposta sanzionatoria inefficace e contraddittoria all'interno di un ordinamento che prevede, comunque, la possibilità di accesso alle misure alternative.

Né devono essere sottovalutati gli effetti risocializzanti della nuova sanzione del lavoro di pubblica utilità, che può essere previsto, sentito l'imputato, tra le prescrizioni collegate alla pena della reclusione e dell'arresto domiciliare, sia per il suo carattere di attività riparatoria (in quanto non retribuita) in favore della collettività, sia per i contatti che favorisce tra la persona condannata ed il mondo delle organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato.

L'ampiezza del disegno riformatore non ha trovato ancora riscontro nell'adozione dei decreti legislativi delegati.

La medesima prospettiva è seguita dalle nuove disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, delle quali si è fatto cenno al par. *I.b*, che sono destinate ad operare per tutti i procedimenti in corso, anche in relazione ai reati commessi prima della loro entrata in vigore (in questo senso si è espressa Cass., sez. III, 8 aprile 2015, n. 15449).

Nell'ambito della riforma del sistema sanzionatorio deve poi richiamarsi, in quanto espressione di un più generale principio che tende a limitare il sacrificio della libertà personale ai soli casi in cui sia assolutamente necessario, il recente intervento normativo in tema di misure di sicurezza detentive. Con il decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (convertito dalla legge 30 maggio 2014, n. 81), recante "Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari", a completamento di un intervento normativo già intrapreso con il D.P.C.M. del 1° aprile 2008, contenente le linee-guida per il trasferimento delle funzioni sanitarie attinenti ai suddetti ospedali ed alle case di cura e custodia alla competenza regionale, si è realizzata una riforma la cui principale novità consiste nella fissazione di un limite massimo di durata delle misure di sicurezza detentive (del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, in una casa di cura e custodia o nelle nuove residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), che "non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato

commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima”.

L’accentuazione degli aspetti terapeutico-riabilitativi, rispetto a quelli di mero contenimento della pericolosità, apprezzabile in linea teorica, lascia tuttavia sussistere non infondate perplessità su una disciplina che consente, allo spirare del termine di durata massima della misura di sicurezza, la rimessione in libertà dell’internato che sia ancora socialmente pericoloso, con attribuzione di delicati profili di tutela della collettività a strutture sanitarie pubbliche non dotate, per definizione, di strumenti coercitivi.

Una risistemazione organica del sistema di ordinamento penitenziario è prevista dall’art. 26 del disegno di legge di iniziativa governativa (d.d.l. n. 2798/C/XVII, concernente *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all’ordinamento penitenziario per l’effettività rieducativa della pena*, approvato da un ramo del Parlamento), al fine di restituire coerenza ad un comparto interessato, nel tempo, da numerosi interventi normativi che, attraverso successive stratificazioni, ne hanno compromesso l’organicità complessiva.

Una volta conclusa la stagione degli interventi emergenziali, sia per il prevalere di istanze di maggiore tutela della collettività a fronte dell’intensificarsi di aggressivi fenomeni criminali, sia, d’altro lato, per le drammatiche situazioni causate dal sovraffollamento carcerario, appare opportuna una risistemazione organica della materia penitenziaria nella prospettiva di un consolidamento delle opportunità di accesso alle misure alternative al carcere, oltre che di una maggiore valorizzazione delle risorse, umane e materiali, nel percorso rieducativo intramurario e, più in generale, in una ottica di semplificazione dell’attività della magistratura di sorveglianza, oggi più che mai investita di competenze delicate e sempre crescenti.

In tale direzione, l’ampliamento delle misure alternative alla detenzione, anche attraverso una più adeguata destinazione di risorse in favore della cd. area penale esterna, rappresenta un’attuazione più avanzata del principio costituzionale della funzione rieducativa della pena. La concreta applicazione di dette misure ha consentito risultati importanti verso l’obiettivo del recupero sociale, con tassi di recidiva successiva molto bassi. L’obiettivo della risocializzazione del condannato attraverso misure esterne al carcere a servizio della comunità (*community service*) può e

deve essere perseguito attraverso un progressivo ampliamento dell'area delle sanzioni non detentive, in linea con le esperienze e con gli indirizzi di politica criminale comuni a molti Paesi dell'Unione Europea.

g) La situazione carceraria

La consistente diminuzione del numero delle persone ristrette in carcere, che si desume dalla lettura dei dati statistici elaborati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, segnala una positiva inversione di tendenza rispetto agli anni appena trascorsi: il numero dei detenuti presenti alla data del 31 ottobre 2015 è pari a 52.434 (inferiore, quindi, al dato rilevato al 31 ottobre 2014, pari a 54.207), su una capienza regolamentare di 49.640 posti. La distanza tra capienza regolamentare e presenze effettive all'interno degli istituti penitenziari si è, dunque, sensibilmente ridotta, nella direzione di quanto richiesto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la nota sentenza dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani c. Italia).

Come si è avuto modo di evidenziare (sopra, par. 1.b) le recenti riforme si sono rivelate efficaci per la diminuzione del sovraffollamento penitenziario e per garantire a tutti i detenuti l'esercizio dei diritti loro spettanti. È significativo, al riguardo, che la Corte EDU, in un procedimento azionato contro l'Ungheria per violazione dell'art. 3 della Convenzione (divieto di trattamenti inumani e degradanti) avente causa nel sovraffollamento carcerario, abbia emesso una pronuncia (sentenza 10 marzo 2015, Varga e altri c/Ungheria) che nella motivazione prende ad esempio più volte la situazione carceraria italiana successiva alla sentenza Torreggiani, per evidenziare le ricadute e gli effetti positivi che una sentenza-pilota può esercitare nell'ordinamento giuridico nazionale.

Su diverso versante, merita di essere segnalato il ruolo della giurisdizione costituzionale e di legittimità in tema di violazione della disciplina delle sostanze stupefacenti, cui pure si è fatto cenno (par. 1.b). Dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 ed i conseguenti interventi della Corte di cassazione (Sezioni Unite, sentenza n. 42858 del 2014, ric. Gatto) – secondo cui il diritto fondamentale alla libertà personale prevale sul valore dell'intangibilità del giudicato, con rimozione degli effetti ancora perduranti della violazione conseguenti alla applicazione di una norma incidente sulla determinazione della sanzione, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale

dopo la sentenza irrevocabile – si sono create le condizioni per un ampio ridimensionamento, nella fase esecutiva, delle pene detentive irrogate dai giudici di merito per reati collegati alla detenzione ed al commercio di sostanze stupefacenti cd. leggere, con conseguente riduzione del tempo di permanenza in carcere di persone già condannate a pene sensibilmente superiori. L'intervento della giurisprudenza di legittimità, in tema di illegalità sopravvenuta della pena stabilita sulla base dei parametri edittali dettati per le cd. droghe leggere dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, si è esteso più di recente (Cass., Sezioni Unite, 26 febbraio 2015, n. 33040, ric. Jazouli) alle pronunce di patteggiamento, in relazione alle quali si è affermato che la intervenuta incostituzionalità della norma concernente il trattamento sanzionatorio determina la nullità dell'accordo e la necessità per la Suprema Corte di pronunciare l'annullamento senza rinvio della decisione, con l'ulteriore specificazione che, qualora essa sia divenuta irrevocabile prima della sentenza della Corte costituzionale n. 32/2014, la pena può essere rideterminata in sede di esecuzione in quanto pena illegale, con le modalità di cui al procedimento previsto dall'art. 188 disp. att. c.p.p. (Cass., Sezioni Unite, 26 febbraio 2015, n. 37107, ric. Marcon).

Analoghi effetti, pur se di misura più contenuta, potranno prodursi sulla determinazione delle pene detentive inflitte a condannati ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, quinto comma, cod. pen., in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 185 del 2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto il rigido automatismo sanzionatorio che la caratterizza contrasta con il principio di ragionevolezza, perché parifica nel trattamento obbligatorio situazioni personali ed ipotesi di recidiva tra loro diverse in violazione dell'art. 3 Cost., e può rendere la pena palesemente sproporzionata, e dunque avvertita come ingiusta dal condannato, vanificandone la finalità rieducativa prevista dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Sul diverso versante delle misure cautelari personali, cui risulta sottoposta una percentuale importante della popolazione detenuta (circa il 29% del totale delle persone ristrette in carcere), a proposito del carattere fondamentale della riforma di cui alla legge n. 47 del 2015 (par. 1.b), giova dare conto delle prime applicazioni delle nuove norme da parte della giurisprudenza di legittimità tra le quali spicca Cass., sez. III, 27 ottobre 2015, n. 45699, ric. Nannavecchia, che ha annullato l'ordinanza del Tribunale del riesame per omessa motivazione in ordine alla possi-

bilità di applicare il braccialetto elettronico come strumento che consente di scongiurare la massima privazione della libertà.

h) I procedimenti trattati con il rito camerale (art. 611 c.p.p.)

Come è noto, nei procedimenti relativi ai ricorsi che devono essere definiti in camera di consiglio, anziché in pubblica udienza, la Procura generale formula le proprie richieste con requisitoria scritta.

Si tratta di una attività che richiede, sia per qualità sia per quantità, un impegno non minore a quello che deve essere profuso nelle requisitorie orali: se nel 2014 le requisitorie scritte formulate dall'Ufficio sono state 7.065, esse assommano a 8.133 nel 2015.

Per far fronte celermente a tale imponente e crescente carico di lavoro – assicurando sia uniformità di decisioni sia, ove si presentino questioni nuove, adeguato confronto – è stato adottato un articolato modulo organizzativo. Nell'ambito del settore penale, diretto da un Avvocato generale, è stato previsto il ruolo di coordinatore dei procedimenti di cui all'art. 611 c.p.p., ricoperto da un secondo Avvocato generale; al servizio in parola sono stati assegnati 37 sostituti procuratori generali e le materie trattate sono state divise in 11 gruppi, modulati in modo tale da assicurare la tendenziale uniformità dei carichi di lavoro.

Lo scambio di informazioni è assicurato, ancor prima che da periodiche riunioni, dalla creazione di indirizzari di posta elettronica attraverso i quali gli appartenenti a ciascun gruppo possono – unitamente al coordinatore – comunicare tra loro, ad esempio trasmettendo specifici provvedimenti che affrontino questioni aventi carattere di novità o particolare problematicità, da sottoporre alla decisione della Corte di cassazione.

In ragione di questa sua funzione la Procura generale costituisce un osservatorio privilegiato dal quale prendere, prima di altri, complessiva conoscenza del presentarsi di nuove, non semplici questioni giuridiche; tale constatazione del dato obiettivo attuale consente di introdurre alcune considerazioni rivolte verso la prospettiva di possibili innovazioni normative.

Le nuove questioni giuridiche che si presentano appaiono in molti casi immediatamente destinate a dover essere affrontate da più uffici giudiziari di merito e così a dare vita ad un contenzioso consistente, tale da influire sui complessivi tempi di risposta della giurisdizione di legittimità. È il caso, da ultimo, del rimedio risarcitorio a favore delle persone

ristrette in carcere con modalità lesive dei diritti fondamentali, introdotto nel 2014 con l'art. 35-ter della legge sull'ordinamento penitenziario.

Non appena la citata norma è entrata in vigore, il dibattito subito sviluppatosi sul punto (anche attraverso la *mailing list* spontaneamente da tempo venutasi a creare, per iniziativa della magistratura di sorveglianza) ha reso immediatamente manifesto che la novità avrebbe dato luogo a serissime difficoltà interpretative, con conseguente adozione di provvedimenti molto diversi in ambito nazionale da parte degli uffici di sorveglianza investiti; è altresì risultato evidente che ciò avrebbe causato un contenzioso destinato ad essere risolto solo in sede di legittimità e comunque estremamente vasto, attesi i numerosissimi detenuti interessati.

Di questo si è immediatamente, sia pur informalmente, resa conto anche la Procura generale, la quale tuttavia, per assumere la propria posizione al riguardo e sottoporla al vaglio della Corte di cassazione, ha dovuto aspettare che quest'ultima ne fosse investita, il che è avvenuto quando un numero rilevantissimo di provvedimenti tra loro contrastanti era già stato adottato.

Ciò si è verificato in quanto nel sistema processuale penale manca una norma che, in qualche analogia con quanto previsto dall'art. 363 c.p.c., consenta alla Procura generale di sottoporre alla pronta decisione della Corte di cassazione la soluzione di questioni di diritto aventi latitudine applicativa ampia, come quella sopra accennata.

È dunque auspicabile che si inizi a riflettere su modifiche al sistema attraverso le quali, ricorrendo – in conseguenza di innovazioni normative – la possibilità di soluzioni contrastanti relativamente a questioni proponibili da una molteplicità di persone innanzi ad una pluralità di uffici giudiziari, sia apprestato uno strumento idoneo alla legittimazione della Procura generale ad investire “preventivamente” la Corte di cassazione della relativa soluzione. L'utilità di una simile innovazione appare evidente dove si pensi che, proprio con riguardo all'introduzione del citato art. 35-ter ord. pen. (per effetto del quale sono oggi pendenti in Cassazione moltissimi procedimenti, ed in tutta Italia un numero elevatissimo di detenuti richiedenti è da oltre un anno e mezzo in attesa di sapere non solo se la propria istanza merita accoglimento, ma, ancor prima, da parte di quale giudice), un simile strumento avrebbe consentito già nell'estate del 2014 di evitare che un intero settore della magistratura, peraltro già gravato da un imponente carico di decisioni dalle quali anche dipende la condizione di sovraffollamento carcerario, disperdesse le proprie ener-

gie e risorse in un'infinità di provvedimenti contrastanti e in parte resi inutilmente.

Destinataria naturale di una simile innovazione appare, dunque, la Procura generale della Corte di cassazione: per il proprio ruolo propositivo; per la propria posizione funzionale di osservatorio nazionale; per il carattere variegato e completo delle esperienze dei suoi magistrati; per la propria, descritta struttura organizzativa, che potrebbe al riguardo essere ancora più affinata.

k) Il problema dei contrasti tra uffici del pubblico ministero

Tra le competenze della Procura generale vi è anche quella, di carattere decisorio, di dirimere i contrasti tra uffici del pubblico ministero in ordine alla competenza a svolgere le indagini preliminari.

Negli ultimi anni il numero dei predetti contrasti era andato progressivamente aumentando (446 nell'anno 2011; 452 nel 2012; 531 nel 2013).

Le incertezze circa la individuazione dell'ufficio del pubblico ministero competente per territorio possono comportare il trascorrere di un significativo periodo di tempo prima dell'effettivo inizio delle indagini preliminari, ulteriormente procrastinato dalla eventuale decisione di sollevare il contrasto.

Per queste ragioni nel corso del 2014 è apparso opportuno divulgare a tutte le procure della Repubblica la pubblicazione – inserita anche nel sito *web* – sui “Principali orientamenti della Procura generale sulla risoluzione dei contrasti”, finalizzata ad esplicitare, per le tipologie più ricorrenti di reati che danno luogo ad incertezze, l'orientamento dell'Ufficio.

L'obiettivo di prevenire i contrasti fornendo anticipatamente le indicazioni di massima necessarie a dirimere possibili diversità di valutazione appare nella sostanza conseguito, se si tiene conto che, del numero complessivo dei procedimenti iscritti in materia, ben un terzo delle iscrizioni effettuate nel 2015 è relativo ad un unico fenomeno: quello delle truffe *online*.

In questo specifico settore, nel corso del 2015, l'ormai consolidato orientamento della Procura generale è sembrato non trovare conforto in una decisione della Corte di cassazione. Ciò ha comportato il riemergere tra gli uffici del pubblico ministero di incertezze che apparivano supe-

rate; da qui l'iscrizione di nuovi procedimenti che altrimenti non avrebbero più avuto ragione d'essere.

L'accaduto appare meritevole di approfondimento in quanto indicativo di come la Procura generale, per la propria posizione di vertice, sia posta in condizione di percepire con particolare tempestività le necessità di cambiamento conseguenti all'evoluzione dei fenomeni criminali. Si tratta di casi in cui il compratore/truffato acquista beni reclamizzati su siti *web*, provvedendo al pagamento mediante ricarica di carte di credito prepagate, senza tuttavia che all'avvenuto pagamento faccia seguito la ricezione del bene.

Secondo un orientamento, formatosi con riguardo al "classico", isolato reato di truffa, in questi casi la competenza in ordine alle indagini sarebbe dell'ufficio di Procura avente sede nel luogo in cui l'acquirente ha provveduto ad effettuare la ricarica.

Tuttavia, poiché – in conseguenza del sempre maggiore diffondersi del cd. commercio elettronico – al medesimo annuncio possono rispondere anche moltissime persone, provvedendo ciascuna al pagamento dalle più disparate parti d'Italia, tale orientamento espone al rischio di indagini duplicate e comunque frammentate tra più uffici di procura, seppur relative ad un'unica complessiva attività criminosa. A ciò si aggiunga che, poiché le condotte truffaldine poste in essere sono sempre più artatamente sofisticate, solo la assoluta immediatezza della risposta consente di recuperare l'importo inutilmente corrisposto e dà la possibilità di individuare il responsabile.

Su questi presupposti, la Procura generale nel 2014 ha cercato di ovviare a ciò affermando il principio secondo il quale occorre attribuire rilievo al luogo, unico ed immodificabile, nel quale è stata attivata la carta prepagata e si trova il conto ad essa collegato, identificabile tramite il relativo codice univoco e qualificabile come vero e proprio "domicilio informatico" dell'apparente creditore, indagato quale truffatore.

La Corte di cassazione, nella prima parte del 2015, aprendo un contrasto, ha adottato una decisione in senso differente (sentenza 13 marzo 2015, n. 25230). Questo Ufficio, pur nel doveroso rispetto delle decisioni della Corte Suprema, peraltro rappresentando l'opportunità di un intervento al riguardo delle Sezioni Unite, ha ritenuto di mantenere fermo il proprio innovativo orientamento, motivato con la necessità di mutamenti giurisprudenziali, finalizzati a contrastare in modo efficace fenomeni criminali connessi al progresso tecnologico ed alla conseguente evolu-

zione nello svolgimento dei rapporti commerciali.

Sempre coerentemente con l'idea di una Procura generale moderna e pronta a cogliere nuove tematiche, appare doveroso segnalare come all'inarrestabile utilizzo di *internet* corrisponda il moltiplicarsi di condotte criminose rispetto alle quali l'attuale sistema di regole per la determinazione della competenza territoriale si sta progressivamente rivelando inadeguato.

Un esempio può essere quello della diffamazione tramite *web*, in relazione alla quale la Corte di cassazione, dopo aver nel 2011 pragmaticamente indicato come criterio di determinazione della competenza quello del domicilio dell'autore dell'articolo, ha recentemente (luglio scorso) evidenziato la necessità di prima ricercare il luogo di immissione dello scritto nel *server*. Si tratta di decisione senza dubbio corretta ma che al contempo costringe – in un numero sempre crescente di procedimenti – le procure della Repubblica e le forze dell'ordine a complesse, intricate e sovente infruttuose ricerche.

Deve dunque evidenziarsi la necessità di una più generale riflessione circa l'opportunità di intervenire sulle regole di competenza in questione, le quali appaiono “datate” rispetto alle condotte criminose poste in essere sfruttando il continuo progresso tecnologico.

i) L'attività del settore penale nel 2015. Analisi statistica

I dati statistici relativi all'anno 2015 si pongono, complessivamente, in termini di continuità con quelli dell'anno precedente – con una significativa eccezione relativa all'evidente incremento dei procedimenti camerali di cui all'art. 611 c.p.p. – tenuto conto altresì dell'andamento della copertura dei posti in organico, mai completa: al servizio penale, infatti, sono stati assegnati mediamente un totale di 33 sostituti procuratori generali, a fronte di un organico – secondo i Criteri organizzativi in vigore – di 37 sostituti; mentre, quanto alle figure direttive di Avvocato generale (2, sempre secondo i Criteri in parola, in relazione all'ampiezza delle aree del servizio, tra settore delle udienze e settore dei procedimenti camerali), si è registrata l'alternanza di un Avvocato generale uscente – a fine maggio 2015 – e di uno entrante, con la conseguente gravosità del compito di gestione e di coordinamento dell'intero servizio che ne è derivata. Solo nel mese di dicembre dell'anno appena decorso, infatti, è stato possibile finalmente colmare il *deficit* con la no-

mina del secondo Avvocato generale destinato al servizio penale quale coordinatore del settore “camerale”, in pratica concomitanza temporale con la copertura del posto di Procuratore generale aggiunto, da lungo tempo vacante.

L'impegno dei magistrati dell'ufficio è attestato dai numeri.

Nel corso del 2015, infatti, i magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l'ufficio in 852 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione (di cui 10 dinanzi alle Sezioni Unite), nel corso delle quali sono stati trattati complessivamente 24.386 ricorsi. Anche nel 2015 si conferma la sensibile differenziazione tra percentuale di ricorsi definiti in pubblica udienza (16.181; cifra inferiore a quella del 2014 – 17.983 – ma in sostanziale linea con il dato dell'anno 2013, pari a 16.734) e ricorsi definiti con il procedimento in camera di consiglio, anche partecipato (8.215; numero invece superiore a quello del 2014, che era di 7.801, ed invece anche qui in linea con la cifra del 2013, che era di 8.399), sebbene il rapporto tra le due forme di definizione veda ora una maggiore incidenza della modalità definitiva in camera di consiglio.

In termini di impegno individuale dei magistrati assegnati al servizio, il carico numerico *pro capite* (di tutti i magistrati, compresi il Procuratore generale e gli Avvocati generali) dei processi trattati in ogni singola udienza nel corso del 2015 è pari 28,6, cifra praticamente corrispondente a quella dell'anno precedente (28,7). Se si prende in considerazione il carico individuale relativamente ai soli sostituti procuratori, la cifra individuale sale a 28,9, che è anche qui in pratica continuità con i dati del 2014 (29) e del 2013 (29,3).

I rilievi statistici appena sintetizzati conducono dunque a ribadire la persistenza, anche nel 2015, di un impegno imponente dei magistrati della Procura generale, impegno peraltro accentuato – come si è accennato più sopra – dal sensibile aumento delle requisitorie scritte concernenti i ricorsi da definire con il rito camerale a norma dell'art. 611 c.p.p.: si tratta, invero, di ben 8.133 requisitorie (erano 7.065 nel 2014 e 6.549 nel 2013), che corrispondono – per i soli sostituti procuratori, ai quali detti ricorsi sono esclusivamente affidati – ad una cifra di 246 procedimenti *pro capite* nell'anno. Ed è appena da ricordare che molti, tra detti ricorsi, impegnano in materie di tutt'altro che pronta e agevole definizione (basti pensare alle materie delle misure di prevenzione o dell'esecuzione penale). In un quadro così delineato, dunque, ne risultano

certamente accentuate, per la funzionalità dell'Ufficio e sotto il profilo del rapporto tra organico e carichi di lavoro, le possibili implicazioni negative *de futuro* della soluzione processuale adottata di recente dalle Sezioni Unite (17 dicembre 2015, n. 51297, ric. Maresca) in merito alla forma di trattazione dei ricorsi in tema di impugnazione dei provvedimenti di sequestro proposti a norma dell'art. 325 c.p.p., "trasferiti" dalla sede cd. partecipata (art. 127 c.p.p.) a quella non partecipata (art. 611 c.p.p.) (v. sopra, par. e).

Non ha più – come già negli anni decorsi – reale incidenza in termini statistici il dato delle richieste di inammissibilità formulate nell'ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale della Corte, pari a 90 (erano 96 nel 2014) attesa la delimitazione introdotta nel 2013 dell'intervento della Procura generale, in questo tipo di procedure, ai pochi casi nei quali la conclusione dell'ufficio sia effettivamente necessaria.

Nel corso del 2015, inoltre, sono stati emessi 401 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. Se per un verso il lieve aumento, in cifra assoluta, rispetto al 2014 (389 decreti emessi) è agevolmente spiegabile con un incremento – circa un terzo del totale introitato nell'anno – del tutto settoriale di contrasti in materia di truffe *online* a seguito di alcune oscillazioni giurisprudenziali (v. sopra, par. k), per altro verso si conferma nel complesso la curva di riduzione generale di tali procedimenti registrata negli ultimi anni, rispetto alla costante crescita degli anni antecedenti al 2013: un segno, questo, certamente positivo, ascrivibile anche all'incidenza della divulgazione degli indirizzi dell'Ufficio sia a mezzo del sito *web* e sia con la trasmissione di essi alle procure dei vari distretti, nonché verosimilmente a una maggiore sensibilità degli uffici di merito verso l'esigenza fondamentale dell'uniformità, frutto della "cultura" sottesa all'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Nel 2015, inoltre, sono stati emessi 121 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. (erano 138 nel 2014, 132 nel 2013 e 131 nel 2012), di cui 62 in tema di misure personali e 59 in tema di misure reali; indice questo di generale "resistenza" delle misure cautelari disposte e confermate in sede di merito.

Infine, sono state predisposte 668 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p. (contro 609 nel 2014, 607 nel 2013 e 492 nel 2012).

2. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) Il modello organizzativo del pubblico ministero tra autonomia dei singoli uffici e necessità di un complessivo raccordo: le iniziative della Procura generale nella prospettiva della valorizzazione del coordinamento

La centralità del ruolo del pubblico ministero nelle dinamiche sociali ed istituzionali contemporanee costituisce un dato evidente.

Tale centralità è determinata da due concomitanti fattori: l'esteso ambito dell'area del penalmente rilevante; l'aver le decisioni della giustizia penale – ed in primo luogo le determinazioni anche semplicemente investigative del pubblico ministero, atteso il lungo arco temporale che ordinariamente trascorre prima che si giunga alla pronuncia, anche non definitiva, di un giudice – assunto, nel tempo, il ruolo di indicatore del livello di etica pubblica richiesto alla generalità dei consociati, per cause culturali ed ideologiche nonché per scelte politiche in altre sedi ampiamente esplorate, le quali hanno condotto al progressivo abbandono di forme di controllo, di tipo preventivo, esterne al circuito penale.

Il pubblico ministero è divenuto così il diretto destinatario di aspettative ampie, complesse e provenienti da ogni settore della società, ivi incluso il mondo economico, essendo taluni fenomeni criminali ritenuti “zavorra per lo sviluppo”.

Difatti la prima risposta ai cittadini, portatori di così profonde esigenze, deve essere fornita dai vari uffici del pubblico ministero, con la conseguenza che non sono tollerati ritardi di interventi, inefficienze di gestione o dissonanze di risultati.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, non può non osservarsi, in linea generale, come la nuova visione della giustizia, anche alla luce del diritto dell'Unione e dei principi fissati nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, attribuisca un fondamentale peso alla uniforme applicazione della legge, quale espressione del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini e quale necessario presupposto per la realizzazione dell'altrettanto avvertita esigenza di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Tali ineludibili aspettative dell'intera collettività hanno determinato un'evoluzione riguardante anche le funzioni della Corte di cassazione e

dunque quelle del pubblico ministero di legittimità, rafforzando la centralità del compito ad esso attribuito di assicurare l'osservanza e l'interpretazione della legge in generale, quindi la sua corretta applicazione, strumentale al fine di scongiurare situazioni di disegualianza e la violazione del principio della certezza del diritto.

Alla luce dell'ontologica natura dell'organo inquirente di legittimità, sin dalla approvazione del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante *Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, è parsa evidente la necessità di valorizzare e riempire di contenuti il ruolo del Procuratore generale della Corte di cassazione, in vista dell'uniforme applicazione della legge.

Proprio in tale prospettiva è stato perseguito l'obiettivo di concretizzare il dettato della norma di cui all'art. 6 del citato decreto legislativo, che scolpisce il Procuratore generale come organo propulsivo della diffusione e dell'attuazione delle "buone prassi", anche allo scopo di migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio di giustizia.

Si è così evidenziata la portata innovativa del citato art. 6 che, com'è noto, definisce le funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell'attività del pubblico ministero, quali il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell'esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti: quella di delineare il Procuratore generale della Corte di cassazione come organo promotore della fisiologia del sistema e del rispetto dei canoni della *fairness*, onde salvaguardare l'esigenza definita, con apparente ossimoro, "nomofilia delle prassi".

Tali finalità sono state perseguite favorendo momenti di informazione tra le varie procure generali dei distretti, in vista del coordinamento da parte di queste ultime rispetto alle procure della Repubblica, al di fuori di ogni rapporto gerarchico-burocratico.

Proprio sotto l'aspetto del coordinamento va registrato in quest'ultimo anno un decisivo salto di qualità.

In tale ambito, infatti, la norma citata ha mostrato tutte le proprie potenzialità applicative, dando luogo ad iniziative rivelatesi di particolare incisività.

Prima di passare all'analisi dei temi specifici, deve essere premesso che i positivi risultati conseguiti sono stati resi possibili dall'ormai definitivo superamento di alcune perplessità che avevano caratterizzato il

momento dell'avvio delle iniziative in proposito, frutto della iniziale cautela con cui la norma in questione era stata accolta da taluni, che la ritenevano il portato di una cultura verticistica e piramidale dell'ufficio del pubblico ministero.

Oggi, salvo voci del tutto isolate attestate su posizioni di pura conservazione, quella norma è generalmente riconosciuta quale l'utile strumento che ha consentito di salvaguardare lo storico assetto della magistratura inquirente italiana, fondato sull'autonomia dei singoli uffici del pubblico ministero, coniugandolo con le esigenze imposte da un mondo connotato da dinamiche sociali estremamente articolate e da una realtà fenomenica criminale in rapida evoluzione. In definitiva, anche ai più attenti fautori del cd. potere diffuso, gelosi custodi dei poteri di autonoma direzione di ciascuna procura attribuiti al dirigente di essa, appare ormai chiaro, per effetto della concreta esperienza sviluppata negli anni, che l'art. 6 non costituisce il mezzo per intaccare detti poteri attraverso forme, normativamente non contemplate, di etero-direzione, bensì è lo strumento che, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e in definitiva poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario.

In altri termini la indicata disposizione, per la sua duttilità, favorisce un contesto nel quale ogni ufficio possa porsi in un'ottica di collaborazione e di interazione che aiuti a superare deleteri isolamenti o gelose rivendicazioni di primogenitura di iniziative finalizzate al miglioramento del servizio giustizia e del processo penale, in modo da contribuire alla diffusione delle buone prassi ed alla complessiva ottimizzazione delle risorse.

D'altra parte, che la prospettiva del coordinamento sia quella da concretamente perseguire è attestato dal fatto che ad essa il legislatore ricorre per efficacemente contrastare le più gravi minacce alla sicurezza pubblica, come è avvenuto con l'adozione del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, intervenuto a fronte dell'allarmante *escalation* delle attività terroristiche di matrice islamica.

Nell'art. 10 di tale decreto, infatti, si è ridefinito l'assetto ordinamentale della Direzione nazionale antimafia, affidando ad un organo avente "competenza" estesa all'intero territorio nazionale compiti di coordinamento in materia di reati contro il terrorismo.

Con la citata disposizione, peraltro, in parallelo con quello del Procuratore nazionale antimafia ed ora anche antiterrorismo, è stato potenziato pure il ruolo del Procuratore generale della Corte di cassazione – presso il cui Ufficio è istituita la Direzione nazionale – che ha visto esteso il proprio potere di sorveglianza anche alla materia del contrasto alla criminalità terroristica; dato, quest'ultimo, di rilievo, ove letto in raccordo con le rilevanti funzioni attribuite a tale organo dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 citato.

L'analisi delle problematiche derivanti dal fenomeno del terrorismo sarà oggetto di disamina nella parte nella quale saranno analizzate le singole iniziative assunte dall'ufficio nelle specifiche materie, sicché preme puntualizzare che la sottolineatura operata in questa sede ha il fine di rendere chiara quale sia la prospettiva evolutiva di fondo che connota l'attuale sistema ordinamentale, ossia la valorizzazione del profilo del coordinamento.

Tracciate le linee ispiratrici dell'azione di questo ufficio, va osservato che le specifiche iniziative assunte hanno interagito con quelle, sempre feconde, dei procuratori generali distrettuali, i quali hanno suggerito temi e problemi da rendere oggetto di confronto, in una prospettiva di cooperazione sorretta dalla consapevolezza di operare sinergicamente per raggiungere l'obiettivo di vitalizzare le norme esistenti, piuttosto che sterilmente limitarsi ad invocare interventi riformatori.

Le tappe del percorso intrapreso già in passato avevano consentito il raggiungimento di significativi risultati. Basti qui rammentare: l'adozione di Circolari ministeriali emesse a seguito di iniziative maturate nell'ambito dell'esperienza della Procura generale della Corte di cassazione, quali quella in materia di criteri di iscrizione delle notizie di reato (Circolare in data 21 aprile 2011), scaturita dalla rilevazione di contrastanti prassi afferenti a specifiche realtà territoriali, nonché quella in materia di riconoscimento delle sentenze straniere (Circolare di aggiornamento in data 7 giugno 2012), in relazione all'introduzione di nuovi sistemi informatici e di indicazione di criteri-guida nella selezione delle sentenze di cui chiedere il riconoscimento; l'esecuzione di monitoraggio, in collaborazione con il Ministero della giustizia, in tema di varianza delle iscrizioni nei registri modello 21 e modello 45, di durata delle indagini preliminari per alcune tipologie di reato (omicidio colposo, violenza sessuale, *stalking*, calunnia, maltrattamenti in famiglia, bancarotta fraudolenta e bancarotta semplice) e di archiviazione dei dati

relativi alle misure patrimoniali; l'assunzione di iniziative volte alla diffusione di regole operative improntate all'uniformità e all'efficienza, come la diffusione di un protocollo di intesa con l'I.N.P.S. avente ad oggetto le modalità di redazione delle segnalazioni di reato, al fine di renderle funzionali alle esigenze delle procure della Repubblica; l'esame delle problematiche connesse ai rapporti di cooperazione giudiziaria, alla materia dei reati ambientali, a quella della esecuzione delle sentenze con le quali è ordinata la demolizione dei manufatti abusivi, alla gestione dei beni sequestrati, alla predisposizione di modelli informatizzati per richieste di decreto penale di condanna, alla elaborazione di criteri tendenzialmente uniformi per la prestazione del consenso ai patteggiamenti, ai poteri di controllo del procuratore della Repubblica in materia di intercettazioni, specie in ordine al fondamentale profilo delle spese; ancora, le iniziative finalizzate a rendere il servizio giustizia più accessibile al cittadino (mediante la istituzione dello "sportello unico", con concentrazione in esso di quanto connesso a informazioni, rilascio certificati, accesso a dati); la ricognizione di norme in precedenza cadute in sostanziale desuetudine, come quella di cui all'art. 127 disp. att. c.p.p. – che mette in campo uno strumento straordinario proprio per garantire il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 6 in discorso – o come quella di cui all'art. 409, comma 3, c.p.p. che prevede la comunicazione al procuratore generale della fissazione dell'udienza in camera di consiglio, da parte del giudice per le indagini preliminari, a seguito di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, o infine quella dell'art. 412 c.p.p., relativa al potere di avocazione da parte del procuratore generale nei casi ivi previsti; l'adozione di criteri di priorità nella trattazione degli affari ed i sistemi utilizzati per rilevare la loro osservanza nonché la effettiva contrazione dei tempi di definizione dei procedimenti relativi a reati ritenuti passibili di trattazione prioritaria; le modalità della interlocuzione tra uffici requirenti di primo e di secondo grado per garantire anche nel successivo grado di giudizio una trattazione degli indicati procedimenti avente carattere prioritario; l'analisi dei sistemi adottati negli uffici giudiziari inquirenti per il controllo dei termini di scadenza dalle misure cautelari.

Tale attività è stata condotta in sinergia con le linee cui si ispira il Consiglio superiore della magistratura, tratteggiate nella risoluzione, approvata dall'organo di governo autonomo il 21 luglio 2009, in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero, in cui le disposi-

zioni dettate dall'art. 6 sono lette come funzionali "all'esigenza di completare il circuito informativo 'interno' al sistema degli uffici requirenti in punto di assetti organizzativi delle procure".

D'altra parte, è nota l'importanza attribuita da tale organo alla individuazione ed alla diffusione delle buone prassi: non solo il Consiglio superiore della magistratura ha, già con delibera del 16 marzo 2011, previsto la "banca dati nazionale delle buone prassi", ma presso l'organo di governo autonomo della magistratura opera stabilmente la Struttura tecnico-organizzativa (S.T.O.: art. 29-ter del regolamento interno), che ha tra i propri obiettivi quello di "promuovere il confronto e la diffusione di buone prassi metodologiche ed operative anche attraverso la sperimentazione e l'utilizzazione di tecniche innovative" e di "favorire omogeneità e qualità delle attività e delle strumentazioni informatiche a livello nazionale".

Occorre, dunque, proseguire lungo il solco tracciato al fine di ulteriormente vitalizzare, per quel che riguarda il versante della magistratura inquirente, un circuito virtuoso che veda protagonisti il Consiglio superiore della magistratura, il Ministero della giustizia, la Procura generale della Corte di cassazione e le singole procure generali distrettuali. Su questo terreno si è ben impostato il lavoro da svolgere e si è già proficuamente operato ma, nondimeno, occorre proseguire con energia lungo il percorso tracciato, per realizzare compiutamente gli obiettivi indicati.

b) le problematiche affrontate e le iniziative adottate nel corso del 2015

Proprio sulle premesse di metodo e di contenuto appena illustrate, nei giorni 18 e 19 giugno 2015 è stato convocato il quarto incontro ufficiale dei procuratori generali del Paese, al quale ha partecipato, oltre al vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura e al Primo Presidente della Corte di cassazione, anche il Ministro della giustizia, dato quest'ultimo che ha costituito una novità assoluta ed ha reso evidente lo spirito di fondo che connota l'azione dell'ufficio: la costante ricerca di dialogo e confronto con tutti gli interlocutori istituzionali.

Ai temi trattati nell'incontro ed alle conseguenti iniziative adottate in sede distrettuale nonché alle ulteriori problematiche affrontate nell'anno 2015 sono dedicati i paragrafi seguenti.

b.1) I reati di terrorismo

La materia in esame è stata oggetto, nell'anno appena trascorso, di un intervento legislativo di ampia portata, attuato, come rammentato innanzi, con il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, intervenuto a fronte della minaccia terroristica più immediata, concreta e pericolosa, proveniente dalla organizzazione nota come “Islamic State in Iraq and the Levant” (ISIL) ovvero denominata “DAESH”.

Tale intervento legislativo – il quale ha consentito al nostro Paese di conformare l'ordinamento interno alla normazione internazionale (risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nn. 2170 e 2178 del 15 e del 24 settembre 2014) ed europea (Regolamento UE n. 98 del 15 gennaio 2013) – ha costituito, nello specifico, la reazione ai drammatici fatti avvenuti a Parigi il 7 gennaio 2015, purtroppo seguiti da quelli ancor più tragici accaduti il 13 novembre dello stesso anno.

Esso va valutato con assoluto favore sia per la sua tendenziale completezza sia per la scelta di non abdicare a talune garanzie fondamentali, quali la libertà personale, la libertà delle comunicazioni o il *due process of law*, in nome della pubblica sicurezza, invece costruendo un sistema in equilibrio fra sicurezza e garanzie, rispettoso del principio di legalità e dei diritti di libertà protetti dalla Costituzione e dalla CEDU.

Con il provvedimento normativo, l'attività investigativa è stata potenziata sia sul versante operativo (attribuendo al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria incisivi poteri volti a neutralizzare l'utilizzazione di *internet* per le attività terroristiche; ampliando lo spazio di intervento preventivo mediante il ricorso agli strumenti dei colloqui informativi e delle intercettazioni preventive, estesi ai delitti con finalità terroristica di matrice internazionale; allargando la platea dei soggetti facoltizzati ad agire sotto copertura) sia in punto di coordinamento, esteso a livello nazionale mediante l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di alcune specifiche competenze, sul presupposto che la mancanza di coordinamento, sul piano nazionale, delle investigazioni avrebbe potuto compromettere l'efficacia delle azioni preventiva e repressiva.

In linea generale, deve essere evidenziato che la creazione di un organo unico quale terminale ultimo verso il quale far convergere le diverse attività investigative è il frutto di una scelta ben precisa:

l'individuazione del coordinamento investigativo quale unico strumento efficace per raccordare diversi fatti apparentemente poco rilevanti, unitariamente valutandoli quale segnale di una concreta minaccia terroristica. Si tratta di una scelta assolutamente condivisibile, atteso che i fenomeni criminali in questione possono manifestarsi in forme parcellizzate sul territorio nazionale, con la conseguenza che solo un efficace coordinamento investigativo può svelarne sin da subito la potenziale complessiva portata criminale.

Così agendo il legislatore, peraltro, ha correttamente valutato anche la dimensione sovranazionale del fenomeno stesso, dalla quale deriva la necessità per lo Stato di dotarsi di un organo giudiziario in grado di rapportarsi con le competenti autorità estere in maniera unitaria, fungendo da referente per gli organi di cooperazione giudiziaria straniera e sovranazionale, oltre che favorendo l'interlocuzione tra organi giudiziari nazionali e corrispondenti uffici stranieri, allorché i primi debbano per la loro azione raccordarsi con i secondi.

La Procura generale della Corte di cassazione, quale ufficio che esercita la sorveglianza sulla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo istituita nel suo stesso ambito, ma ancor più in virtù dei poteri di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 citato, si è posta immediatamente il tema degli obblighi ad essa derivanti dal suo ruolo di punto di raccordo nazionale ai fini sia delle verifiche sui poteri organizzativi attribuiti ai dirigenti delle procure della Repubblica sia, ed ancor più, dell'uniformità dell'esercizio dell'azione penale.

Ciò anche in presenza di una peculiare ragione che rendeva evidente come, in materia di reati di terrorismo, più che in altri campi, il suo ruolo assuma rilevanza.

Infatti è apparsa immediatamente chiara sia l'assoluta necessità di un costante ed organico coordinamento, in sede distrettuale, tra la procura avente sede nel capoluogo del distretto, alla quale sono attribuite le indagini per i reati commessi con finalità di terrorismo, e quelle comunemente indicate, in tale contesto, come circondariali, sia l'imprescindibilità del ruolo propulsivo che in materia possono svolgere i procuratori generali presso le Corti di appello.

Tanto alla luce delle esperienze che hanno contraddistinto, sotto il profilo organizzativo e di coordinamento, l'azione di contrasto alla criminalità organizzata, anche terroristica.

Difatti, storicamente, ancor prima dell'intervento del legislatore, si è

registrata l'anticipazione di organiche risposte repressive a livello giudiziario, mediante forme spontanee di "autocoordinamento", quali la effettuazione di indagini svolte collettivamente da più magistrati riuniti in gruppi (*pool*) di lavoro.

Quando, successivamente, sotto la spinta di una *escalation* criminale parsa non fronteggiabile con l'ordinario assetto processuale ed ordinamentale, il legislatore intervenne con il decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, convertito dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8, istituendo le procure distrettuali e la Direzione distrettuale antimafia, divenne evidente come, nonostante l'attribuzione al procuratore distrettuale della Repubblica delle indagini per taluni delitti, in particolare per quello di associazione di tipo mafioso, i problemi di coordinamento non fossero per ciò solo superati.

Difatti, molti anni dopo il citato intervento legislativo, il Consiglio superiore della magistratura adottò, in data 14 maggio 1998, una risoluzione avente ad oggetto le "problematiche inerenti la adozione di protocolli d'intesa tra procure distrettuali e procure non distrettuali", con la quale – respingendo la tesi di chi dubitava della legittimità dei protocolli organizzativi destinati a realizzare un coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata tra gli uffici operanti in un determinato distretto in quanto "non sarebbe consentito regolamentare con disposizioni di natura pattizia una materia per la quale il legislatore ha già previsto una apposita disciplina normativa" – osservò, al contrario, che detto strumento appariva facilitare, "specie nella prima fase delle indagini, che è normalmente affidata alle procure territoriali, l'individuazione della valenza mafiosa del reato, altrimenti rimessa quasi esclusivamente al giudizio della polizia giudiziaria" e precisò che, in linea generale, le disposizioni contenute nei protocolli di intesa ottengono l'effetto di consentire "un migliore coordinamento e collegamento tra gli uffici requiranti, con il vantaggio di diminuire i rischi dell'insorgenza di contrasti tra procure, facilitare l'individuazione del giudice competente a decidere sulle richieste del pubblico ministero fin dal momento dell'acquisizione della *notitia criminis*, ed aumentare l'efficacia del momento investigativo nell'ambito delle prime indagini preliminari", sul presupposto che "il modello normativo di distribuzione delle attribuzioni investigative tra le varie procure operanti nel medesimo distretto – previsto dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. – non sembra in grado di soddisfare pienamente le esigenze di efficace svolgimento della fase iniziale delle

indagini preliminari (dalla cui riuscita può dipendere il buon esito del processo)”.

Su tali basi il Consiglio superiore riteneva, in conclusione, che i “protocolli di intesa, in attuazione di quel generale obbligo di leale collaborazione cui sono tenuti tutti gli uffici giudiziari, assolvano il compito di consentire una migliore resa investigativa attraverso la crescita complessiva dei livelli di professionalità e di conoscenza delle dinamiche criminali da parte di tutti gli uffici requirenti che hanno stipulato l’accordo”.

Ebbene, lungo la illustrata direttrice si è mosso, anche in materia di terrorismo, questo Ufficio, con la consapevolezza, peraltro, di una ulteriore difficoltà di effettivo coordinamento investigativo, costituita dal fatto che, alla creazione di una competenza nazionale antiterrorismo in capo al Procuratore nazionale, non era corrisposto, in sede decentrata, un analogo intervento.

Invero, il sistema vigente prevede che le direzioni distrettuali antimafia, strutture “autonome” nell’ambito delle procure distrettuali, procedano, ai sensi dell’art. 102 del codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011), solo per i reati indicati nell’art. 51, comma 3-*bis*, e non già per quelli di terrorismo, che l’art. 51, comma 3-*quater*, attribuisce alla “competenza” delle procure distrettuali, ma non a quella delle direzioni distrettuali.

In definitiva, per la materia del terrorismo il legislatore del 2015 ha deciso di confermare, a livello distrettuale, l’assetto previgente – secondo il quale le funzioni antiterrorismo sono devolute al procuratore distrettuale, che modulerà l’organizzazione dell’ufficio, in punto di attribuzione dei procedimenti per reati di terrorismo, autonomamente, mediante la creazione di gruppi specializzati – rinunciando alla costituzione di specifiche articolazioni quali le direzioni distrettuali.

Ebbene, è possibile affermare che, attualmente, grazie alle tempestive iniziative del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, alla pronta, conseguente attivazione dei procuratori generali presso le Corti di appello ed alla sensibilità dei dirigenti delle procure della Repubblica, nella quasi totalità dei distretti risultano adottati protocolli di intesa tra procure distrettuali e procure circondariali volti a favorire la tempestiva conoscenza da parte delle prime di fatti (anche non costituenti *prima facie* reato, come la scomparsa di persone o l’allontanamento dal nostro territorio per destinazione ignota di soggetti che poi facciano rientro in Italia) che per la loro tipologia, per le modalità di realizzazione o per le

qualità dei soggetti coinvolti, appaiono indicativi di dinamiche in ipotesi riconducibili a fenomeni criminali di tipo terroristico. Risulta, inoltre, che nella generalità dei distretti l'adozione di ulteriori forme di intesa è imminente, essendo diffusa l'opinione che essa, in quanto finalizzata ad una tempestiva circolazione delle notizie, costituisce il modello di riferimento per un'efficace azione di contrasto e repressiva in materia.

Altrettanto confortante è il fatto che vari dirigenti hanno predisposto moduli organizzativi improntati alla tempestiva individuazione di "reati-spia" dell'agire di organizzazioni terroristiche, individuando un'ampia gamma di siffatti reati: senza pretesa di esaustività vanno segnalati quelli in materia di armi (in particolare il traffico delle medesime con coinvolgimento di intermediari nativi di paesi nei quali è diffuso il terrorismo); l'incitamento alla discriminazione razziale commessa mediante *internet* ed in generale i reati informatici; le falsificazioni di documenti, in particolare di passaporti; talune condotte di riciclaggio ed il trasferimento di valuta all'estero.

Ciò era ed è essenziale, posto che il fenomeno terroristico di matrice islamica è connotato dal coinvolgimento nelle relative attività di soggetti, presenti (anche) nel territorio nazionale, in grado di perpetrare atti terroristici in loco senza mantenere stabili rapporti di frequentazione con altri adepti (come invece sovente avviene per gli aderenti alle organizzazioni di tipo mafioso), ricorrendo a forme di auto-addestramento (i cd. lupi solitari) ovvero in grado di raggiungere le zone di guerra all'estero, indi eventualmente rientrare in Italia adeguatamente addestrati (i cd. *foreign fighters*).

Su tali basi va riaffermata la necessità di ricorrere a forme al contempo strutturate ed elastiche di coordinamento delle indagini e di gestione dei dati disponibili in materia di reati di terrorismo internazionale, ed in tal senso questo Ufficio continuerà a valorizzare il ruolo dei procuratori generali dei distretti ed a collaborare con il Procuratore nazionale, diffondendo le buone prassi realizzate a livello distrettuale.

Delineate le ragioni per le quali in questa materia sia particolarmente rilevante la verifica dell'uniforme esercizio dell'azione penale, del corretto coordinamento delle indagini, dello scambio di dati e notizie, dell'organizzazione stessa delle procure della Repubblica, affinché il loro quotidiano impegno risulti quanto più efficace possibile e si coordini, in modo sempre più esaustivo, con le altre procure e con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, va dato conto, nello specifico, dei

proficui risultati seguiti all'incontro organizzato dall'Ufficio nello scorso mese di giugno 2015.

A distanza di qualche mese da tale incontro, dalle relazioni dei procuratori generali presso le Corti di appello, inviate in vista dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, emerge un quadro di sempre più rafforzata collaborazione tra le varie procure nell'ambito dei singoli distretti, e tra queste e la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo.

Tali relazioni evidenziano come, già da tempo, vengano svolte riunioni periodiche endo-distrettuali presso le varie procure generali, con la partecipazione di rappresentanti delle singole procure della Repubblica, ma anche delle forze di polizia giudiziaria, al fine di intensificare lo scambio di informazioni ed elaborare linee-guida di riferimento e operatività, estese anche all'individuazione e monitoraggio dei cosiddetti reati-spia.

In tale contesto, vanno valutate positivamente le già segnalate iniziative di elaborazione di specifici protocolli di intesa, oltre all'adesione a quello proposto dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

È diffuso il convincimento circa la necessità di monitorare fenomeni che spesso appaiono connessi a quello in esame, quali – tra i più rilevanti – l'immigrazione clandestina (a tale riguardo, ad esempio, il procuratore generale di Lecce la segnalato l'adozione di iniziative specifiche connesse al fenomeno dell'immigrazione attraverso il canale d'Otranto, fortemente incrementatosi quanto ai flussi provenienti dalla Siria), il traffico di armi, la falsificazione di documenti di riconoscimento, il trasferimento della valuta all'estero e le connesse segnalazioni di operazioni sospette. A quest'ultimo proposito, molti procuratori generali hanno evidenziato la necessità di considerare le implicazioni finanziarie che sovente accompagnano i reati di terrorismo, imponendosi la necessità di indagini bancarie, in particolare sul trasferimento internazionale di valori, attività nell'ambito della quale particolare rilievo assume il controllo dei *money transfer* (al riguardo sono significativi i collegamenti evidenziati dal procuratore generale di Brescia circa un'agenzia di trasferimento del denaro operante in quella città, risultata collegata ad attentati terroristici avvenuti a Mumbai, India).

Quale strumento di prevenzione e di indagine è anche indicata la verifica di collegamenti tra terrorismo e criminalità organizzata comune.

Dalle citate relazioni emerge, inoltre, la costituzione di gruppi di lavoro composti da magistrati delle varie procure del distretto.

In alcuni territori del Nord Italia si segnala, in ambienti di militanza musulmana estremista, il fenomeno della propaganda e dell'arruolamento nonché l'effettuazione di viaggi verso i paesi di origine, per l'addestramento a fini terroristici, di persone già inserite in Italia, per precedente immigrazione e regolarizzazione. Particolarmente impegnata su questo fronte è la procura della Repubblica di Milano: come segnalato dal procuratore generale di quel distretto, numerose indagini a carico di persone note o, allo stato, ignote sono in corso e, nell'ambito di una di queste sono state formulate richieste cautelari, accolte dal giudice, nei confronti di soggetti gravemente indiziati di appartenere all'organizzazione terroristica auto-denominatasi "Stato islamico".

Le procure generali del Sud Italia risultano, in genere, impegnate in attività di rilevamento del possibile ingresso di terroristi, in fase di immigrazione. In taluni casi è emerso come sulle rotte dei traffici internazionali si intersechino tra loro attività di criminalità organizzata e vicende di terrorismo internazionale.

Lo scenario complessivo, dunque, è contrassegnato da importanti novità, derivanti dalla pronta risposta fornita dagli uffici giudiziari inquirenti alla incisiva riforma legislativa in materia. A tanto purtroppo non si accompagna altrettanta efficacia quanto alle conseguenti necessità di aumento dell'organico del personale giudiziario ed amministrativo delle procure della Repubblica, ed in particolar modo di quelle maggiormente oberate anche per l'intensificarsi di altri fenomeni criminali.

b.2) La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto

A pochi mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 16 marzo 2015 n. 28, che ha introdotto nel codice penale la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, le relazioni trasmesse dalla procure generali presso le corti di appello sono improntate ad una non ancora stabilizzata uniformità interpretativa quanto a modalità e perimetro applicativi dell'istituto: rispetto al quale, vi è anche da riscontrare un differente approccio ideologico tra chi, ad esempio, come il procuratore generale di Catania, ritiene che la nuova normativa possa svolgere un rilevante effetto deflattivo, ed ha, pertanto, esplicitamente invitato i procuratori del distretto ad un ampio utilizzo dello strumento in esame e chi, come, il procuratore generale di Reggio Calabria, si è, invece, più cautamente, fatto portavoce dell'esigenza di rapportare il campo di ap-

plicazione dell'art. 131-*bis* c.p. anche “all'esigenza di non mortificare le istanze di giustizia provenienti dai cittadini attraverso denunce o querele, al fine di non ledere il fondamentale rapporto di fiducia con lo Stato che, specie in distretti come quello di Reggio Calabria, occorre quotidianamente consolidare anche mediante la pronta risposta giudiziaria”. Il procuratore generale di Roma sottolinea in tal senso l'opportunità che, nell'applicazione dell'art. 131-*bis*, all'oggettiva tenuità dell'offesa, si coniughi, indefettibilmente, l'assenza di riflessi negativi per la collettività.

Ciò premesso, anche tenuto conto degli spunti emersi all'esito dell'incontro del 18 e 19 giugno 2015, si stima meritevole di segnalazione quanto segue.

In ordine all'applicazione della causa di non punibilità in parola, in molti distretti si segnalano iniziative in tal senso, generalmente attraverso l'adozione di protocolli di intesa tra le diverse procure dei singoli distretti, ovvero con l'elaborazione di “piattaforme” per tipologie di reati per i quali applicare l'istituto, od ancora con iniziative – talvolta con il coinvolgimento del Foro – finalizzate a elaborare linee-guida condivise al fine di dare corso ad applicazioni omogenee della norma; non mancano, peraltro, talune posizioni più elastiche, incentrate sulla opportunità di non irrigidire troppo l'istituto, che il legislatore ha apprestato per una valutazione, di volta in volta, del caso concreto.

Per quel che concerne l'adozione di modelli organizzativi finalizzati ad evitare distonie applicative all'interno del medesimo ufficio del pubblico ministero, le relazioni dei procuratori generali segnalano la prossima – o, in alcuni casi, già avvenuta – adozione di protocolli contemplanti l'apposizione di un “visto” da parte del procuratore o dell'aggiunto, sulle richieste *ex art.* 131-*bis* c.p., dei singoli sostituti. Sempre in tema di modelli organizzativi, si segnala la creazione di “gruppi dedicati”, per una quanto più possibile omogenea applicazione della disposizione, all'interno di diverse procure. Infine, per consentire la stesura, all'esito dell'attività investigativa, di informative di reato estrapolabili per un'eventuale, successiva, definizione mediante l'istituto di recente introduzione, vi sono procure che hanno avviato proficue interlocuzioni sia con gli organismi di polizia giudiziaria stanziati sul territorio, sia con l'agenzia delle entrate, per fornire all'autorità giudiziaria un quadro il più completo possibile per la pronta individuazione dei presupposti legittimanti il ricorso alla causa di non punibilità.

I dati quantitativi relativi all'applicazione dell'art. 131-*bis* c.p., pur considerando il limitato periodo trascorso dall'entrata in vigore della legge introduttiva, non appaiono comunque particolarmente significativi, anche per via del timore, manifestato da alcuni procuratori della Repubblica, di introdurre, surrettiziamente, prassi volgenti in direzione della depenalizzazione, per via giudiziaria, di intere categorie di reati.

Le maggiori criticità – al di là del generale riferimento alla necessità di una corretta ed equilibrata interpretazione del concetto di tenuità dell'offesa, intesa a mediare tra l'introdotta opportunità deflattiva e l'esigenza di non svilire la risposta istituzionale dal punto di vista penale – si appuntano sulla difficoltà applicativa dell'art. 131-*bis* c.p. derivante, sul versante procedurale, dall'obbligo di notificare la richiesta sia all'indagato che alla persona offesa, ai fini della eventuale opposizione, con appesantimenti del lavoro di segreteria, tanto da pervenire in qualche caso ad opzioni restrittive (come quella di applicare il nuovo istituto ai reati che non registrino la presenza di persone offese, a quelli contravvenzionali e a quelli attribuiti ad indagati stranieri irreperibili). Criticità vengono, altresì, rappresentate, anche su segnalazione delle rispettive procure minorili, con riferimento alla ricerca di una corretta area applicativa dell'art. 131-*bis* c.p. rispetto ad istituti contigui e in parte sovrapponibili e, in particolare, a quello dell'irrilevanza del fatto previsto dall'art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, per gli imputati minorenni, nonché a quello dell'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, per i reati di competenza del giudice di pace.

b.3) Le indagini in materia di bancarotta concordataria

La riforma della normativa in materia fallimentare del 2006 ha profondamente mutato il ruolo del pubblico ministero nelle procedure concorsuali e, allo stesso tempo, ha modificato la disciplina della procedura del concordato preventivo, trasformandola da procedura cd. concorsuale minore a procedura alternativa al fallimento.

Questa trasformazione ha determinato un significativo aumento delle condotte illecite integranti la bancarotta sul presupposto dell'intervenuto decreto di ammissione al concordato preventivo, mentre tendono a diminuire i casi di bancarotta fallimentare, con l'effetto che le cd. bancarotte concordatarie appaiono destinate, al pari di quanto accade in sede

civile tra concordati e fallimenti, a raggiungere il numero delle bancarotte fallimentari, tanto almeno nel rilevamento iniziale del fatto illecito, stante di regola la successiva conversione del concordato in fallimento quando emergano nel corso della procedura concordataria atti in frode ai creditori. Come è emerso all'esito dell'incontro del giugno 2015, nelle procure è maturata la convinzione che i fenomeni di criminalità economica connessi al concordato preventivo destino maggiore allarme sociale rispetto ai delitti collegati alle dichiarazioni di fallimento e, allo stesso tempo, che l'intervento anticipato del pubblico ministero consenta un'attività recuperatoria particolarmente proficua a tutela delle persone offese, come emerge anche dal valore complessivo dei sequestri preventivi emessi in relazione a reati di bancarotta, secondo quanto, nello specifico, segnalato dalla procura generale di Napoli.

Nel complesso si registra una crescente sensibilizzazione delle procure in materia di bancarotta concordataria e, rispetto al rilevamento del giugno scorso, un maggior numero di procuratori della Repubblica ha emesso disposizioni in ordine all'iscrizione, a modello 45, del decreto di ammissione al concordato preventivo con modalità analoghe all'iscrizione della sentenza di fallimento.

Nella maggioranza delle procure sono stati adottati accordi con i tribunali fallimentari, onde sopperire alla criticità derivante dalla circostanza che solo la sentenza di fallimento è trasmessa per legge al pubblico ministero, a norma dell'art. 17 della legge fallimentare, mentre analoga previsione normativa manca per il decreto di ammissione al concordato preventivo. Con tali accordi si è prevista la trasmissione agli uffici requirenti dei decreti di ammissione al concordato; in alcuni casi, ancorché rari, vi è accordo anche riguardo alla successiva trasmissione automatica della relazione del commissario redatta *ex art.* 172 della legge fallimentare. In taluni uffici, inoltre, sono stati adottati meccanismi che rendono accessibili al pubblico ministero gli atti delle procedure concorsuali.

Gli indicati sistemi, che consentono l'acquisizione di ampie e tempestive informazioni in ordine alle procedure in corso, oltre che utili ai fini delle indagini penali e dell'adozione di eventuali misure cautelari patri-moniali a tutela delle persone offese, si sono dimostrati efficaci anche per il concreto esercizio del ruolo riconosciuto al pubblico ministero dal legislatore della riforma, mediante l'assunzione dell'iniziativa di richiedere il fallimento.

Per concludere, dopo l'incontro di giugno, si rileva una diffusa, maggiore sensibilizzazione in vari uffici inquirenti con riguardo ai reati fallimentari e, nello specifico, concordatari.

In ogni caso, l'esistenza, da un lato, di uffici che si sono dotati di strumenti che consentono la rapida emersione di fatti di rilievo penale in materia economica e la tempestiva acquisizione di elementi utili alle indagini e, dall'altro, di realtà caratterizzate dalla mancata adozione degli opportuni protocolli operativi, determina il rischio di un'ingiustificata diversa determinazione, nei fatti, in ordine all'esercizio dell'azione penale per i reati di bancarotta: si impone, dunque, anche in questo settore, il perseguimento di strategie volte ad una sempre più capillare diffusione delle buone prassi, unico strumento in grado di coniugare l'uniformità nell'esercizio dell'azione penale con l'efficienza degli uffici inquirenti.

b.4) I provvedimenti in favore delle vittime di usura ed estorsione

Come è noto – a seguito della modifica dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, operata con l'art. 2, comma 1, della legge n. 3 del 2012 – è rimessa al procuratore della Repubblica l'adozione del provvedimento di sospensione dei termini di pagamento e delle esecuzioni in favore delle vittime dei reati di usura ed estorsione.

Come è emerso dalle relazioni inviate dalle procure generali distrettuali, la natura atipica del potere e la cogenza del provvedimento hanno determinato l'insorgere di conflitti tra alcune procure e i tribunali civili; in alcuni distretti, poi, il conflitto potrebbe essere solo latente, perché in talune procure si continua ad attribuire un carattere meramente consultivo al provvedimento favorevole.

Questioni si pongono anche in ordine alla prorogabilità del provvedimento di sospensione. Al riguardo, la risposta fornita dai procuratori generali è stata per la maggioranza negativa sicché sono diminuite, rispetto al rilevamento di giugno, le procure che continuano ad esprimersi nel senso della prorogabilità in astratto o nel senso della prorogabilità in ipotesi di reiterazione nel reato. Si rileva, però, la persistenza di difformità, a volte anche nell'ambito del medesimo distretto.

Dalle relazioni trasmesse emerge, inoltre, come, salvo rare eccezioni, si ritenga che sia necessario verificare la fondatezza della *notitia criminis* ai fini della emissione del provvedimento in esame.

Per quel che specificamente concerne il reato di usura (presupposto

della sospensione), nei distretti del Sud Italia esso è strettamente collegato ai reati di estorsione e di riciclaggio ed è spesso riconducibile a contesti di criminalità organizzata, dunque a finanziatori non istituzionali; nei distretti del Nord Italia, al contrario, l'usura si ricollega al fenomeno, almeno denunciato, della così detta usura bancaria. Ciò incide anche sul numero dei rigetti delle istanze, maggiore negli uffici del Nord che procedono per ipotesi di usura bancaria.

Il rilievo critico emergente dalle relazioni dei procuratori generali è che la disposizione di legge indica i presupposti del provvedimento, quali la richiesta di elargizione del mutuo e l'iscrizione del procedimento penale per reati di usura e di estorsione, ma non detta alcun criterio ulteriore.

Direttive in ordine ai criteri da seguire ai fini del decidere sulla richiesta di emanazione del provvedimento di sospensione sono state adottate nelle procure dove maggiore è l'incidenza dei reati di usura ed estorsione nonché nelle procure in cui vi è significativa incidenza di denunce per usura bancaria.

In tali uffici, ai fini della emanazione del provvedimento, viene effettuata un'attenta verifica della fondatezza della notizia di reato, anche con riguardo allo stato delle indagini; ciò in coerenza con il rilievo che è il reato che determina, di conseguenza, la qualità di persona offesa, la quale a sua volta legittima la richiesta di elargizione del mutuo, che connota la situazione nel suo complesso determinante la sospensione delle procedure esecutive, dei termini dei pagamenti e tutti gli altri effetti previsti a beneficio della vittima dell'usura e dell'estorsione. Le procure che prevalentemente si occupano dei casi di usura bancaria fanno specifico riferimento agli strumenti da adottare ai fini dell'accertamento del reato (quali consulenze tecniche; acquisizione della documentazione relativa al finanziamento; indagini della Guardia di finanza).

Merita inoltre segnalazione la sottoscrizione (Bologna) di una convenzione con le amministrazioni finanziarie locali e la prefettura per rendere tempestiva l'efficacia dei provvedimenti di sospensione dei termini per i pagamenti emessi in favore delle vittime.

Con specifico riguardo al reato di usura, gli interessi contrapposti delle vittime, da un lato, e dei creditori, dall'altro, impongono il massimo sforzo verso l'obiettivo dell'uniformità, atteso che l'esercizio del potere giurisdizionale rimesso al pubblico ministero dalla legge consente, in ultima analisi, di "congelare" il diritto costituzionalmente garantito di

agire in via esecutiva per ottenere la soddisfazione delle legittime pretese patrimoniali vantate.

Secondo quanto risulta dalle relazioni inviate, permangono, nell'ambito del territorio nazionale, differenti approcci circa i requisiti richiesti per l'esercizio del potere in questione (nonché alcune criticità riguardo ai rapporti tra procure della Repubblica e tribunali civili) anche se, per effetto dello scambio di informazioni attuato, si registrano interventi dei procuratori generali volti al superamento di tali difficoltà.

b.5) L'osservanza dei termini di custodia cautelare

Anche nel corso del 2015 il tema del rispetto dei termini di legge in materia cautelare è stato oggetto delle attività previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Alla base della scelta di proseguire nell'attività di acquisizione di informazioni sull'esistenza e qualità di sistemi di monitoraggio dei termini di scadenza delle misure cautelari e nella diffusione delle prassi virtuose al riguardo adottate vi è stata la constatazione, all'esito dell'analoga attività svolta nell'anno 2014, che il sistema non si presentava, nel complesso, idoneo ad una soddisfacente prevenzione del fenomeno delle scarcerazioni oltre i termini di scadenza.

Era, infatti, emersa una realtà assai diversificata da distretto a distretto, ma anche tra uffici del medesimo distretto e, soprattutto, una inadeguatezza e persino inesistenza di sistemi di monitoraggio da parte di numerosi uffici di procura (di questi, oltre un terzo, comprendente anche uffici di consistenti dimensioni, era risultato privo di qualsiasi sistema di rilevamento); si era, poi, accertato che nella maggior parte degli uffici il monitoraggio veniva rimesso all'iniziativa ed alla diligenza dei singoli magistrati mediante la predisposizione di scadenziari tenuti, per lo più in forma cartacea, dalla relativa segreteria, con la contestuale annotazione sul fascicolo della esistenza e della scadenza della misura cautelare, mentre solo un numero ridotto di uffici era risultato dotato di un sistema di monitoraggio informatizzato, quali la cd. cartella informatica condivisa od altri sistemi informatici inclusivi di un preavviso della imminente scadenza del termine. In questo contesto, risultava attivato ancora in modo sporadico il sistema S.I.C.P. (Sistema informativo della cognizione penale), destinato alla più generale gestione del procedimento e comprensivo di un modulo relativo alle misure cautelari perso-

nali, la cui consultazione permette una immediata verifica dei termini di fase, anche per l'esistenza di una funzione preimpostata di allarme.

Dall'incontro del giugno 2015 con i procuratori generali e dalle relazioni integrative successivamente inviate è emerso, rispetto alla situazione del 2014, il persistere, presso non pochi uffici, dell'orientamento di fondo della responsabilizzazione del singolo sostituto assegnatario; opzione senza dubbio motivata dal fatto che ad avere il polso della situazione è, come già detto, chi è investito delle indagini, ed in tal senso corretta, ma non certo pienamente soddisfacente quando rimanga la sola e non si accompagni alla individuazione di sistemi che assicurino uniformità e che garantiscano l'effettività del monitoraggio rispetto alle evenienze in cui può incorrere il singolo magistrato ed agli spostamenti del fascicolo, aspetti questi di cui si dovrebbe pur sempre fare carico il dirigente dell'ufficio.

Continuano ad essere diffusi i registri "di comodo", cartacei od informatici, nonché le annotazioni sulle copertine dei fascicoli, queste ultime destinate a richiamare l'attenzione di chi di volta in volta li gestisce. Generalmente ciò comporta il venir meno del monitoraggio da parte degli uffici di procura nel momento in cui il fascicolo si sposta. D'altra parte le annotazioni in questione non appaiono idonee a garantire un monitoraggio soddisfacente, basandosi sulla visione diretta, cioè sull'aver costantemente sotto attenzione il fascicolo. Il risultato è indubbiamente più soddisfacente quando i due sistemi (annotazioni in copertina, scadenziari informatici o cartacei) risultino combinati.

Deve, però, registrarsi l'aumento delle iniziative volte all'introduzione di sistemi informatizzati di monitoraggio (talvolta accompagnati dalla gestione in cartaceo), tra cui il citato S.I.C.P., sistema che diverse procure hanno già adottato ed altre segnalano essere di prossima introduzione.

È opportuno peraltro precisare che l'introduzione del S.I.C.P. si accompagna a segnalazioni di risultati non sempre soddisfacenti, dato anche che l'affidabilità del sistema, dotato pure di apposito meccanismo di allarme per le scadenze, dipende, ovviamente, dalla esattezza e completezza dei dati inseriti e dal relativo aggiornamento, posto che la formazione del fascicolo digitale spetta al g.i.p., donde l'essenzialità di forme di coordinamento sin dalla prima fase di inserimento dei dati: in particolare, sono stati evidenziati problemi di gestione e di aggiornamento del sistema, per la cui soluzione è stata avviata una interlocuzione

con la competente Direzione generale del Ministero della giustizia al fine della implementazione del *software* con la funzionalità di “allarme” nell’ambito della cd. consolle del magistrato, che già contiene il dato della scadenza del termine di custodia cautelare. Il sistema può risultare allo stato affidabile per la fase delle indagini, meno per le fasi processuali successive, in cui è al giudice che spetta effettuare l’aggiornamento del dato.

Va segnalato che, in genere, gli uffici che hanno in uso o di recente introdotto sistemi informatizzati, tra cui il S.I.C.P., continuano ad utilizzare anche altri scadenziari di comodo cartacei o comunque a svolgere la prassi dell’annotazione delle scadenze sulle copertine, opzione indubbiamente preferibile, allo stato, sia per l’immediata fruibilità ed evidenza del dato, sia per le disfunzioni cui può andare incontro il sistema informatico e sia, infine, perché il duplice controllo assicura più certo risultato, particolarmente in quelle situazioni in cui i sistemi informatizzati siano ancora in via di assestamento.

In definitiva, rispetto all’anno scorso, emerge, in termini abbastanza chiari, una maggiore attenzione da parte di un certo numero di uffici di procura alla adozione di sistemi, anche informatici, che consentano un monitoraggio più puntuale e sicuro dei termini di custodia cautelare, oltre che il raccordo (attraverso sistemi di cartelle condivise o mediante protocolli operativi concordati con gli uffici giudicanti) con le autorità chiamate a succedersi nella relativa gestione.

L’attenzione crescente al fenomeno delle scarcerazioni, indotta anche dall’attività ormai triennale di questo Ufficio nella materia, sembra, quindi, aver prodotto i primi effetti, tanto che la maggior parte dei procuratori generali esclude rilevanti criticità. Una evoluzione, questa, che sembra potersi desumere anche dalla flessione del numero di incolpazioni disciplinari elevate da questo Ufficio, le quali, dopo il picco raggiunto nel 2013 (ventinove), sono scese alle ventitre del 2014 ed alle sei del primo semestre del 2015.

L’analisi dei dati statistici delle incolpazioni disciplinari, infatti, evidenzia come il fenomeno delle mancate o ritardate scarcerazioni, più contenuto nella fase delle indagini preliminari di diretta pertinenza del pubblico ministero, tenda ad aumentare nelle fasi e nei gradi successivi, nel passaggio del procedimento prima al g.i.p. poi al dibattimento ed al grado di appello.

La via ottimale può individuarsi in un sistema di monitoraggio informatizzato che, senza deresponsabilizzare il singolo assegnatario del

fascicolo, segua, senza soluzione di continuità, la vicenda cautelare in parallelo con il procedimento, rendendo fruibili alle autorità che in prosieguo ne vengano investite le relative informazioni, che, per essere realmente utili, dovranno essere sistematicamente aggiornate da ciascuna di esse. In tale ottica sembra essere stato pensato il S.I.C.P., pur con le problematiche emerse in vari uffici in fase di prima applicazione del sistema e con l'auspicio che si riesca a superarle.

b.6) La messa alla prova

Come già rilevato nell'incontro del giugno 2015 il numero complessivo di richieste di messa alla prova, nei singoli distretti, appare obiettivamente esiguo.

Da più parti si è evidenziato che, se il legislatore ha auspicato un "impatto deflattivo" susseguente all'introduzione dell'istituto, non sembra che l'effetto possa dirsi, allo stato, soddisfacente.

Tra le ragioni dei limitati effetti sono state indicate quelle costituite dal fatto che si tratta di un regime molto oneroso per le pubbliche strutture e quelle derivanti dalla scarsa propensione degli imputati a ricorrere all'istituto, stante l'alta probabilità di conseguire, infine, l'estinzione del reato per prescrizione.

Si è aggiunto, da più parti, come, atteso il carattere dell'istituto, non direttamente mirante al perseguimento di effetti deflattivi bensì al reinserimento sociale dell'imputato nonché alla ricomposizione del conflitto tra lo stesso e la persona offesa, l'iniziativa del pubblico ministero nella fattispecie debba essere oculata e limitata ai casi in cui è ragionevole una positiva prognosi di concessione del beneficio da parte del giudice.

In ogni caso appare positiva la circostanza che in vari distretti sono state indette riunioni degli uffici (in qualche caso con il coinvolgimento del locale Consiglio dell'Ordine degli avvocati) ovvero varati protocolli di intesa atti a fissare, per quanto possibile, linee-guida essenziali.

In alcuni casi, peraltro, ci si è soffermati sulla necessità: a) di non esprimere il consenso nei casi in cui vi sia dichiarazione di innocenza da parte del richiedente, in quanto l'istituto presuppone un giudizio di colpevolezza dell'istante; b) di verificare i precedenti penali e giudiziari in modo rapido; c) di valutare rigorosamente il tipo di lavoro di pubblica utilità previsto dall'art. 168-*bis*, terzo comma, c.p.

Si è altresì posta in rilievo l'esigenza di prevedere una preliminare

delibazione di ammissibilità delle istanze allo scopo di evitare l'elaborazione da parte del competente ufficio del programma di trattamento.

I reati in relazione ai quali risulta finora maggiormente utilizzato l'istituto in parola sono: la guida in stato di ebbrezza; i delitti in materia di stupefacenti; la truffa; la falsità ideologica del privato in atto pubblico; la resistenza a pubblico ufficiale (nei casi meno gravi); le contravvenzioni in materia edilizia di minore entità; taluni delitti contro il patrimonio (insolvenza fraudolenta, appropriazione indebita, ricettazione), a volte delimitati secondo "soglie" di gravità del danno.

Quanto al procedimento nei confronti di imputati minorenni, si è evidenziata la peculiare disciplina di cui all'art. 28 d.P.R. n. 448 del 1988, norma da reputarsi speciale rispetto a quella in esame.

b.7) Le ulteriori iniziative

A conclusione della parte dedicata ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero debbono essere esaminate le ulteriori iniziative affrontate nell'anno appena trascorso, le quali giustificano quanto si è detto in esordio (par. *a*) circa il fatto che in tale periodo si è registrato un decisivo salto di qualità sotto il fondamentale profilo del coordinamento.

La valorizzazione del ruolo del Procuratore generale della Corte di cassazione, contenuta nell'art. 6 del d. lgs. n. 106 del 2006, e gli strumenti contemplati da tale norma con riferimento alla possibilità di assumere iniziative volte a favorire – per il tramite dell'azione assegnata dalla legge ai procuratori generali presso le Corti di appello – la sinergia dell'operato di tutte le procure della Repubblica rispetto agli altri interlocutori istituzionali del nostro Paese, ha consentito il perseguimento di risultati di particolare rilievo.

Il riferimento è, in primo luogo, alle problematiche insorte in seguito alla necessità di dare applicazione al Regolamento UE 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. Va rammentato che, ancora nel 2015, l'Italia risultava inadempiente agli obblighi derivanti dal citato regolamento e, conseguentemente, la Commissione europea aveva avviato la procedura di infrazione EU-Pilot 5513/MOVE. Ciò in quanto non risultavano conclusi gli accordi tra l'autorità giudiziaria e l'istituzione deputata a svolgere a livello nazionale le inchieste di sicurezza, volti a disciplinare la relazione tra l'indagine

penale e quella di sicurezza, avviate in occasione di un incidente che interressi l'aviazione civile (art. 12 del Regolamento).

Difatti, il preliminare accordo-quadro stipulato dal Ministero della giustizia con l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (A.N.S.V.), in tema di rapporto tra l'indagine penale e quella di sicurezza, era stato reputato dai competenti organismi europei insufficiente a considerare l'Italia adempiente alle prescrizioni contenute nell'art. 12 del Regolamento citato, "essendo necessario che in concreto le varie autorità giudiziarie, e segnatamente le procure della Repubblica, sottoscrivano singoli accordi con l'autorità deputata allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza, di contenuto analogo all'accordo-quadro elaborato dal Ministero della giustizia e dalla citata Agenzia".

Orbene, per effetto dell'attività compiuta da questo Ufficio – al quale il Ministero della giustizia si era rivolto, "considerata anche la funzione che l'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 attribuisce al Procuratore generale della Corte di cassazione", onde promuovere la diffusione del predetto accordo-quadro, al fine di favorire la sottoscrizione del medesimo da parte di tutti i procuratori della Repubblica – e dai procuratori generali dei distretti, cui va il sentito ringraziamento per la proficua collaborazione, è stato possibile ottenere il risultato della sottoscrizione dell'accordo preliminare in questione da parte di tutte le procure della Repubblica italiane. Ciò ha comportato la positiva conclusione della procedura di infrazione europea.

L'indicata prassi operativa appare dimostrativa di come il sistema ordinamentale del pubblico ministero italiano, al quale è estraneo il modello gerarchico, possa adeguatamente far fronte anche alle esigenze derivanti dall'evoluzione del diritto dell'Unione europea ed ai più pressanti obblighi internazionali assunti ai fini della cooperazione tra Stati – essenziale in molti settori, primo fra tutti quello di contrasto al terrorismo – purché si realizzi il definitivo superamento della concezione della funzione di ogni ufficio del pubblico ministero come parcellizzata e refrattaria al contesto generale.

Sempre a proposito della necessaria sinergia anche nei rapporti con autorità esterne al sistema giudiziario ma con le quali la magistratura inquirente deve confrontarsi e relazionarsi per garantire la complessiva efficacia del sistema, specie allorquando si tratti di contrastare gravi ed allarmanti fenomeni criminali, deve essere citata la collaborazione intercorsa con l'autorità nazionale U.A.M.A (Unità per le autorizzazioni

dei materiali di armamento), avente competenze in materia di controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché quella, appena iniziata e da svilupparsi nell'immediato futuro, con l'autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

A proposito degli impegni futuri, molti sono quelli che in prospettiva meritano attenzione nel prisma del coordinamento e dell'uniformità di azione.

In primo luogo, dovrà essere nuovamente posta al centro dell'attenzione la materia dei reati ambientali.

Già in un recente passato si era fatto riferimento, a proposito delle attività relative all'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, alla materia ambientale quale una di quelle che “potranno costituire oggetto di approfondimenti futuri”, specie in relazione a situazioni “di drammatica attualità, soprattutto con riferimento alla gravissima situazione di alcune zone del paese, quali l'area tra Napoli e Caserta, oggetto di speculativi, criminali sversamenti di rifiuti pericolosi” (così l'intervento sull'amministrazione della giustizia svolto nell'anno 2014). Non si era, inoltre, mancato di segnalare quanto drammaticamente rappresentato dal procuratore generale territorialmente competente in relazione a quella che è stata definita la terra dei fuochi, il quale evidenziava una “aggressione all'ambiente che non ha eguali in nessun altro paese civile”, con un “numero impressionante di roghi tossici (6.034 nelle province di Napoli e di Caserta)”.

La recente esperienza giudiziaria, peraltro, evidenzia come analoghi fenomeni di gravissimo inquinamento ambientale si presentano anche in altre zone del territorio nazionale, con impatti devastanti per la salubrità ambientale ed enormi costi per la collettività (indiretti, di natura sanitaria; e diretti, per il danno all'ambiente ed i conseguenti obblighi di bonifica).

Evenienze, queste, spesso legate all'illecita circolazione dei rifiuti sul territorio, realizzata, di regola, mediante la loro falsa classificazione, finalizzata a trasformare documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione finale prescelta.

La peculiarità di tali fenomeni implica l'esigenza di puntuali protocolli investigativi, comprensivi di linee-guida omogenee per gli organi di controllo, anche relative agli accertamenti sui laboratori di analisi, nonché di procedure di coordinamento investigativo tra gli uffici giudi-

ziari operanti sul territorio nazionale, considerato il carattere transdistrettuale di gran parte di tali illeciti.

Questa esigenza si pone in modo ancor più stringente dopo la legge 22 maggio 2015, n. 68, per più ordini di ragioni.

La prima è l'introduzione nel Libro II del codice penale del titolo VI-*bis* (artt. da 452-*bis* a 452-*terdecies*), recante nuovi delitti contro l'ambiente, che, a causa della formulazione delle norme e del ricorso a clausole generali ("abusivamente") o a nozioni non definite ("ecosistema"), pone questioni di uniforme esercizio dell'azione penale in relazione alle modalità di accertamento del fatto e di individuazione dei criteri di definizione della soglia di offensività delle condotte necessaria per la configurabilità delle nuove figure di reato.

Il secondo versante di interferenza tra la materia ambientale e le attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 è costituito dalla introduzione, da parte della legge n. 68 del 2015, della procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (artt. 318-*bis*-318-*octies* del d.lgs. n. 152 del 2006), essendo a tali fini necessaria la verifica in ordine alla sussistenza del danno o del pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Incertezze, queste ora esposte, che si aggiungono a quelle relative all'applicabilità, nella materia ambientale, della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, prevista dal più volte menzionato art. 131-*bis* c.p., in relazione ai limiti di pena previsti dal primo comma della norma di favore, e dunque alla coesistenza di plurime possibilità definitorie dell'intero versante delle contravvenzioni ambientali, con il rischio di risposte territorialmente differenziate e tra loro contraddittorie in una materia che invece, concernendo limiti e procedure dell'attività di impresa, esige parità di trattamento tra i vari operatori economici.

L'attenzione alla materia ambientale nell'attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 si pone, poi, sul versante del coordinamento delle indagini e della circolarità delle informazioni, a seguito della recente evoluzione normativa.

Già l'art. 11 della legge 13 agosto 2010, n. 136, aveva modificato l'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. estendendo la competenza della direzione distrettuale antimafia, costituita all'interno della procura presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti,

previsto dall'art. 260 del codice dell'ambiente. Di seguito, il decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6, con l'art. 4, ha modificato l'art. 129 disp. att. c.p.p., prevedendo l'obbligo per il pubblico ministero di informare il Ministero dell'ambiente e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati "quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente". Infine, la recente legge sui delitti ambientali (n. 68 del 2015) ha modificato l'art. 118-*bis*, comma 1, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in tema di coordinamento delle indagini, ampliando gli obblighi di informativa del procuratore della Repubblica, variamente rivolti sia verso il procuratore generale del distretto, sia verso l'Agenzia delle entrate e sia ancora verso il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

In riferimento alle esposte novità legislative, talune relazioni sottolineano l'adozione di iniziative operative, rivolte all'accertamento e alla repressione degli illeciti ambientali, mediante il ricorso ad attività di monitoraggio e di formazione investigativa, concordate con gli enti territoriali interessati e con le altre autorità pubbliche, statali e locali (Prefetture, A.R.P.A., Polizia locale), coinvolte.

Si tratta di un quadro in evoluzione che richiede un costante monitoraggio. Questo Ufficio, ovviamente sensibile alla gravità dell'aggressione ai fondamentali beni tutelati dalla disciplina in questione, non mancherà, dunque, di ulteriormente intervenire nel 2016 anche su questo terreno.

Infine, tra le questioni che dovranno essere oggetto di approfondimento, un cenno merita, per la sua rilevanza, il tema delle intercettazioni, con riguardo alla necessità che tale mezzo, la cui efficacia investigativa è indiscussa, non funga da strumento oggettivamente idoneo a determinare la propalazione di notizie potenzialmente lesive dell'immagine di persone a volte neppure indagate.

Al riguardo, infatti, è di recente intervenuta sul punto una direttiva del procuratore della Repubblica di Roma, che già è all'attenzione di questo Ufficio per la preventiva verifica circa la possibilità di eventualmente implementare le misure in essa contenute anche in differenti realtà.

Quanto appena detto rende evidente come questo Ufficio, anche nel

futuro, continuerà ad operare, mediante le opportune forme di coordinamento, per stimolare il confronto sui temi di rilievo e favorire la diffusione delle buone prassi individuate.

3. IL SETTORE CIVILE

a) Le ragioni della crisi della giustizia civile, tra riforme, processuali ed ordinamentali, ed organizzazione

Una costante che caratterizza la ricognizione relativa al settore civile è quella di procedere dalla premessa, divenuta usuale ed imposta dall'incontrovertibilità dei dati numerici, di una situazione di crisi giunta a livelli tali da rendere difficile l'elaborazione di efficaci strategie per fronteggiarla.

La fredda verità dei numeri, del resto, ha una sua perdurante quanto innegabile validità.

La finalità della solenne inaugurazione dell'anno giudiziario è certo, anzitutto, quella di offrire un consuntivo dell'attività svolta; ma non solo. Accanto ad essa vi è infatti anche l'esigenza di richiamare l'attenzione sui profili di maggiore criticità nel funzionamento del sistema.

Si può affermare, in generale, che, almeno a partire dal 2012, è stata intrapresa un'opera riformatrice più consapevole.

A titolo esemplificativo l'istituzione del cd. tribunale delle imprese e la riforma della geografia giudiziaria, realizzate entrambe nel 2012, hanno infatti posto le premesse (specie la seconda) per una razionalizzazione della distribuzione delle risorse e per la valorizzazione del criterio della specializzazione del giudice, fattore di garanzia dell'efficienza del processo.

Così come possono essere ricordate, in questa linea, l'introduzione della figura del giudice ausiliario di corte di appello (nel 2013, con l'emanazione, nel 2014, del bando di concorso per la copertura dei relativi posti) e l'istituzione (con l'art. 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) dell'"ufficio per il processo"; o, ancora, le disposizioni volte a ridurre i tempi dell'esecuzione civile (decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132).

All'accennato impegno sul versante legislativo deve però corrispondere un pari, se non superiore, impegno della magistratura, allo scopo di eliminare le differenze di produttività tra i diversi uffici giudiziari.

Gli auspici di miglioramento del quadro complessivo della giustizia civile non poggiano infatti solo sulle aspettative dell'intervento "esterno" ma anche, e con pari valenza, sulla consapevolezza della pra-

ticabilità di interventi di auto-organizzazione della giurisdizione, nella convinzione che non tutto può la legislazione e che è possibile operare negli spazi che la legge formale lascia alle scelte degli uffici ed ai protagonisti del processo.

Una consapevolezza questa che, se riflette per certi aspetti una più ampia condizione di crisi della legislazione come modo elettivo ed esclusivo di soluzione delle problematiche che si presentano, tuttavia apre alla possibilità di innovazioni per così dire auto-prodotte ovvero frutto di elaborazione pratica.

Di rilievo, nella proiezione esterna, è a tal proposito il Protocollo d'intesa tra la Corte di cassazione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, stipulato l'11 dicembre 2015 a Strasburgo, con finalità conoscitive e di confronto congruenti con il principio ormai acquisito del "dialogo" tra Corti nazionali e sovranazionali.

Anche per tale via, dunque, si delinea l'apertura a modi di risoluzione delle criticità della giustizia civile e di incremento delle possibilità di apprestare pratiche "virtuose" ed efficaci senza attendere un intervento risolutore "globale" – difficilmente esigibile – del legislatore ordinario. Ciò che vale anche, nello specifico, per la posizione della Procura generale della Corte di cassazione all'interno del giudizio di legittimità.

b) La crisi della Cassazione e il suo possibile superamento. Il ruolo della Procura generale. La scelta selettiva nell'intervento.

La difficoltà e la complessità del compito che la Corte deve affrontare, di cui si è detto nel paragrafo che precede, esigono che la prospettiva della Procura generale, per la sua peculiare ed unica posizione istituzionale, sia chiara ed ineludibile nelle analisi e non rinunciataria nella proposta.

Da troppo lungo tempo, l'Ufficio subisce gli effetti dello strutturale sovraccarico di lavoro della Corte: redigere ed esporre oralmente requisitorie su decine di migliaia di ricorsi finisce per ridurre, se non elidere, ogni spazio alla possibilità di fornire contributi approfonditi ed esaurienti anche quando i ricorsi sollecitano soluzioni nuove e più ragionate, nel superiore interesse pubblico della certezza e prevedibilità delle situazioni giuridiche.

Quando lo *ius dicere* finisce per essere disperso in modo così disordinato nei tanti rivoli del giudizio di legittimità, l'apporto del Procuratore

generale rischia di diventare perfino superfluo *a priori* e tale può essere addirittura percepito dai giudici stessi della Corte.

L'enorme mole di casi civili, nei quali il contributo della posizione espressa dal Procuratore generale è risultata rilevante, dimostra tuttavia la fallacia di tale percezione, che anzi potrebbe a sua volta essere foriera di una ulteriore depressione della funzione nomofilattica.

Numerosi sono i procedimenti in cui, in presenza di contrasti giurisprudenziali, la Corte ha condiviso le ragioni e le conclusioni dell'ufficio requirente di legittimità, come, ad esempio, nel caso della sospensione dalla carica elettiva di Sindaco, a norma dell'art. 11 del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, in cui è stato ritenuto che l'impugnazione della sospensione rientra nella giurisdizione ordinaria a tutela del diritto soggettivo di elettorato passivo, che non si esaurisce con la partecipazione all'elezione, ma si estende allo svolgimento della funzione elettiva (Cass., Sezioni Unite, ordinanza n. 11131/2015).

Una significativa selezione delle requisitorie redatte risulta, del resto, già nel corso del 2015, aver formato oggetto di pubblicazione sul sito *web* della Procura generale, in modo da rendere disponibile, non soltanto alle parti, ma agli operatori del diritto tutti, lo sforzo che in tal senso l'Ufficio, nonostante le difficoltà, sta producendo.

L'importanza della finalità persuasiva della requisitoria scritta costituisce in tal senso un concreto strumento di democrazia giudiziaria, che garantisce la conoscenza da parte dell'intera collettività dei giuristi e dei cittadini della posizione dell'ufficio requirente di legittimità e delle ragioni della condivisione o meno delle stesse da parte della Corte di cassazione, di intuitiva rilevanza soprattutto in relazione ai giudizi che involgono diritti fondamentali. Tale importanza emerge soprattutto in relazione ai giudizi nei quali vengono in rilievo questioni nuove, controverse o, comunque, di principio, le quali involgono l'esercizio della funzione nomofilattica, piuttosto che l'esigenza di tutela dello *ius litigatoris*.

L'attività della Procura generale, esplicita secondo questa modalità, deve essere ed è stata pertanto focalizzata sui ricorsi che pongono tali questioni, attraverso un'attenta selezione degli stessi.

Risulta chiaro, dunque, che il rischio di una progressiva svalutazione della funzione della Procura generale non può che riflettere le caratteristiche del lavoro dei giudici della Corte: se questo lavoro si risolve esclusivamente in un affannoso impegno per lo smaltimento di un profluvio

di ricorsi, sussiste evidentemente il rischio che gli interventi della parte pubblica vengano vissuti dai protagonisti della giurisdizione come momenti astratti.

Ora, posta la citata duplice finalità della solenne inaugurazione dell'anno giudiziario, tesa anche a prefigurare soluzioni, occorre individuare siffatti rimedi in una direzione che, anche a legislazione invariata, consenta di meglio allocare le pregevoli risorse di cui la magistratura di legittimità dispone, per rendere più rispondente l'attività della Corte – e dell'Ufficio presso di essa – alla elevata funzione che le è propria.

Del resto, già in sede di svolgimento dell'Assemblea generale di giugno 2015 si era espresso il favore dell'Ufficio verso la previsione della possibilità per il Procuratore generale di udienza di redigere – nei casi che lo esigono, e non in forma generalizzata o vincolata – conclusioni scritte da depositare entro un termine prestabilito, sulla falsariga dell'attuale art. 378 c.p.c.

Una simile possibilità, già non preclusa dalla disposizione citata, opportunamente interpretata, potrebbe comunque essere viepiù stimolata anche attraverso la verbalizzazione, nelle udienze pubbliche, delle sintetiche motivazioni delle conclusioni esposte oralmente.

Questa innovazione, a portata di mano senza necessità di interventi normativi, renderebbe ancora una volta edotta la collettività della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità e delle ragioni svolte dal pubblico ministero rispetto al principio di diritto elaborato dalla Corte, oltre la semplice e rudimentale annotazione di mera conformità/difformità, come tale non sempre significativa e talora addirittura fuorviante.

Ciò consentirebbe di far maturare nel tempo, attraverso un procedimento di composizione del pluralismo interpretativo, principi di diritto più agevolmente accettati perché condivisi dalla collettività scientifica e professionale.

Proprio nell'ottica della ricerca di una più generale verifica di compatibilità fra gli obiettivi di rendimento della Corte e il ruolo della Procura generale, in sede di “autoriforma” organizzativa, sono già state sperimentate, nel settore civile (ma in prospettiva anche in quello penale), forme di interlocuzione fra le sezioni della Corte e la Procura generale, al fine di far fronte all'emergenza numerica, in modo da discernere tempestivamente i procedimenti che “concludono” semplicemente il processo, senza pretesa alcuna di affermazioni di principio, dalle questioni più rilevanti, rispetto alle quali l'interesse all'esatta in-

interpretazione della legge diventa preminente e le conclusioni motivate del magistrato in udienza irrinunciabili.

In tale prospettiva, attraverso specifici ordini di servizio, è stato costituito un gruppo di lavoro al fine di elaborare proposte organizzative per agevolare e razionalizzare forme di interlocuzione della Procura generale con la Corte di cassazione e con i Presidenti delle sezioni della Corte stessa, nel quadro dell'applicazione del programma per la gestione dei procedimenti civili per l'anno 2015, redatto dal Primo presidente della Corte di cassazione, in adempimento di quanto previsto dall'art. 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Il gruppo ha provveduto ad interloquire sulle linee-guida relative all'organizzazione della fase di spoglio sezionale e redazione delle relazioni preliminari, convenendo sull'utilità della più stretta collaborazione fra i due Uffici.

Si è convenuto, in particolare, anche grazie all'opportuna sensibilità manifestata dal Primo Presidente, che al momento di prima attuazione del programma di spoglio previsto, le udienze potessero essere comunicate tempestivamente, all'atto della loro formazione, all'Avvocato generale coordinatore del settore civile.

All'esito di questa anticipata interlocuzione, la Procura generale è stata, nel contempo, in grado di offrire, anche con anticipo, alla Corte la segnalazione di eventuali incongruenze o elementi utili, eventualmente segnalando anche ulteriori precedenti o inconsapevoli contrasti.

Certo, una simile organizzazione ha sofferto di una multiforme e differenziata articolazione dei metodi di lavoro tra le varie sezioni civili, sicché proprio in questa ottica risulta indispensabile un ancor maggiore e più pregnante coordinamento, che renda il programma per la gestione dei procedimenti civili un vero e proprio strumento organizzativo di efficienza della funzione di nomofilachia.

Queste considerazioni e queste soluzioni organizzative fanno intravedere una luce oltre il buio che ha avvolto la giustizia civile negli ultimi decenni, anche perché, forse, finalmente sembra maturato un generalmente condiviso convincimento sul complesso delle cause della crisi, premessa importante per identificare le soluzioni indispensabili per aggredirla con efficacia.

Le ragioni dell'insufficienza dell'opera riformatrice legislativa, che pure v'è stata, quale realizzata nell'ultimo decennio del secolo scorso e

nel primo di questo nuovo millennio, possono essere non implausibilmente individuate nella circostanza che essa, in larga misura, era caratterizzata dall'illusoria convinzione che semplici modifiche della disciplina del processo, realizzate peraltro con interventi-tampone vorticosamente succedutisi a breve distanza nel tempo, in modo scarsamente razionale ed organico, accompagnate da timidi interventi sulla struttura organizzativa – quindi, comunque interni all'apparato giudiziario –, fossero sufficienti per rivitalizzare il faticoso e lento funzionamento della giustizia.

Nel contesto di una società postmoderna sono emersi nuovi diritti, nuovi interessi e nuove esigenze meritevoli di tutela, spesso rimasti del tutto privi di disciplina in sede normativa, o che l'hanno ricevuta con rilevante ritardo, spesso anche in modo incompleto. La loro protezione – e, prima ancora, il loro riconoscimento in base alle norme della Costituzione – è rimasta dunque assai spesso affidata esclusivamente al giudice che, coadiuvato dal pubblico ministero, è stato chiamato alla difficile opera di colmare gli spazi vuoti dell'ordinamento. La conseguenza è stata un'ipertrofia dei processi civili, frutto, appunto, anche della delega alla funzione giurisdizionale del compito di stabilire *an e quomodo* dei nuovi diritti, in difetto dell'intervento regolatore del legislatore, all'interno di un ordinamento in cui le nuove regole del riparto della giurisdizione hanno inoltre alimentato le incertezze perfino in ordine all'identificazione del giudice al quale rivolgersi.

In questo contesto divenuto di evidente complessità, un'efficace risposta alla crisi esige, in primo luogo, che sia offerta precisa e pronta risposta ai nuovi bisogni sul piano della disciplina sostanziale, scongiurando che a questo scopo sia necessario il ricorso al giudice.

La premessa metodologica di ogni azione riformatrice nella quale occorre persistere consiste nella fondamentale importanza attribuita alla Corte di legittimità dalla Costituzione: ad essa spetta la funzione nomofilattica, che rinviene fondamento anche nell'art. 3 Cost., in quanto strumentale a garantire l'eguaglianza dei cittadini – lesa dalla divergente applicazione di una norma a casi omologhi – e l'effettività del diritto fondamentale alla certezza dei rapporti giuridici, con la conseguenza che al legislatore è sottratta la facoltà di scegliere se conservarla.

Occorre ricordare che la giurisprudenza costituzionale, specialmente nell'orientamento che ha elaborato ed applicato la teorica del cd. "diritto vivente", ha reiteratamente sottolineato specificità e rilevanza della fun-

zione nomofilattica, con affermazioni che non sembrano contrastate dalle pronunce rese sull'art. 111, settimo comma, Cost. (e, anteriormente alla novellazione della norma costituzionale, sul secondo comma dello stesso), nella parte in cui hanno sottolineato, tra l'altro, che tale parametro costituisce "nucleo essenziale del 'giusto processo regolato dalla legge'" e che esso "contrassegna il diritto a fruire del controllo di legittimità riservato alla Corte Suprema, cioè il diritto al processo in cassazione", approfondendone il contenuto precettivo (sentenze n. 207 del 2009, n. 395 del 2000, ma già anche n. 173 del 1971, n. 1 del 1970). Le chiare e precise puntualizzazioni contenute, poi, nella sentenza 25 giugno 2015, n. 119, hanno contribuito ad evidenziare rilevanza e specificità della funzione nomofilattica, della quale si deve perciò ribadire la perdurante validità e necessità, proprio per le considerazioni – ampiamente svolte negli atti dell'Assemblea generale sopra citata – relative ai caratteri della società del terzo millennio (pluralista, pluriclasse e globalizzata), dell'ordinamento giuridico interno (costituito da un "ordine giuridico leggero" e da plurime fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa) e di quello cd. multilivello di cui è parte. Tali caratteri hanno infatti accresciuto il rischio della frammentazione interpretativa, che ha in sé insiti il pericolo della disparità di trattamento e del pregiudizio dello sviluppo, anche economico.

L'efficace ed effettivo esercizio di tale funzione, della quale è connotato essenziale la tempestività, può essere irrimediabilmente pregiudicato dalla deriva del giudizio di legittimità verso una sorta di terzo grado, conformazione che può essere sollecitata da ragioni pratiche e dall'interesse dei litiganti, ma che è in netto contrasto con la finalità costituzionalmente attribuita alla Corte di cassazione.

La conseguenza è che, poiché i giudici del merito (ma non solo), di regola, per molteplici ragioni (tra l'altro, per il carico di lavoro) focalizzano la loro attenzione principalmente sulla banca dati delle massime, senza verificare quella delle sentenze per esteso, sussiste il rischio che siano alimentati orientamenti non univoci o addirittura minoritari nella stessa giurisprudenza di legittimità, non evidenziati come tali, con esiti negativi di intuitiva comprensione; oltre a una sorta di impropria delega nell'elaborazione degli indirizzi della giurisprudenza della Corte, frutto dell'impossibilità di una ricognizione diretta.

La rilevanza costituzionale della funzione nomofilattica e le considerazioni dinanzi svolte sulla maggiore pregnanza assunta nel quadro della

complessiva evoluzione dell'ordinamento interno, sovranazionale ed internazionale, impongono quindi di ribadire centralità ed importanza dell'intervento del pubblico ministero nel giudizio civile di legittimità.

Tale intervento costituisce infatti una delle 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. La rilevanza dell'intervento è tanto più apprezzabile, soprattutto se sarà finalmente realizzata la riduzione dei casi di accesso alla Corte di cassazione.

Una simile riduzione, nella perdurante finalità della funzione di costituire un presidio irrinunciabile del principio di eguaglianza, potrebbe essere ragionevolmente bilanciata, sia dal ricorso per cassazione del pubblico ministero, sia dalla sollecitazione a pronunciare il principio di diritto *ex art. 363, terzo comma, c.p.c.*, come peraltro è anche accaduto in un caso (in tema di disciplina del piano del consumatore).

Del resto la Corte ha da tempo escluso che la funzione nomofilattica esercitabile attraverso l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge sia da cogliere in una dimensione statica e debba esaurirsi sul piano della legalità ordinaria, riconoscendo ad esempio anche l'esistenza del potere-dovere di provocare l'incidente di costituzionalità e dunque di garantire il primato della Costituzione rigida.

Deve, quindi, positivamente darsi atto che l'importanza dell'intervento del pubblico ministero è stata adeguatamente considerata dal Ministro della giustizia, nel disegno di legge-delega C/2953/XVII.

Non sembra, peraltro, dubbio che, per dare soluzione alla "questione cassazione" e per garantire il soddisfacimento dei molteplici interessi alla cui tutela è preordinata la funzione nomofilattica, la strada da percorrere sia anche quella della riforma dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione, come peraltro già l'Assemblea generale della Corte del 1999 aveva evidenziato nel documento conclusivo ed è emerso anche in seno alla più recente Assemblea generale tenuta nel 2015.

Occorre ribadire, ancora una volta, tuttavia, che tale prospettiva potrebbe essere controbilanciata, sul piano costituzionale, attraverso la valorizzazione ed il potenziamento di una modalità di attivazione della funzione di legittimità non rimessa alle parti, così da porre rimedio,

quantomeno per il futuro, a situazioni non sufficientemente tutelate o nelle quali la decisione del giudice di merito non impugnabile possa porsi *contra legem*.

Per tale via, il ricorso nell'interesse della legge potrebbe trasformarsi virtuosamente in un mezzo di fondamentale importanza qualora si procedesse all'istituzionalizzazione di una forma di coordinamento con gli stessi uffici di merito; ed in questa prospettiva potrebbe costituire un modello, sul piano del metodo, quello già positivamente realizzato, nel settore penale, attraverso l'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Soltanto in un sistema così concepito molti fenomeni sociali che sempre più spesso incidono su situazioni e rapporti superindividuali potranno, piuttosto che ricevere una mera risposta numerica – e spesso tardiva – di legittimità, giovare di un autorevole effetto espansivo del giudicato, tradizionalmente sconosciuta nei sistemi di cd. *civil law*, impedendo peraltro che il legislatore sia costretto ad intervenire più volte con norme interpretative, rigorosamente sanzionate dalla giurisprudenza della Corte EDU.

c) L'art. 363 cod. proc. civ. nella prospettiva della funzione di nomofilachia

La riformulazione della disposizione dell'art. 363 c.p.c. operata dal legislatore del 2006 aveva ritenuto di ravvivare l'interesse verso l'antico e poco utilizzato istituto del ricorso nell'interesse della legge, il cui potere di iniziativa era previsto unicamente in capo al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Il nuovo art. 363 c.p.c. ha previsto che “il principio di diritto può essere pronunciato dalla Corte anche d'ufficio, quando il ricorso proposto dalle parti è dichiarato inammissibile, se la Corte ritiene che la questione decisa è di particolare importanza”.

In questi poco più di otto anni dalla riforma la Procura generale ha avviato un'attività di sensibilizzazione della comunità giuridica ed ha istituito un autonomo servizio al proprio interno con il compito di vagliare tutte le istanze che pervengono all'ufficio. Tuttavia, il numero delle stesse non è risultato elevato, anche se va ricordato che già nel 2010 la Corte ha pronunciato un importante principio di diritto su espressa richiesta della Procura generale (sentenza n. 13332/2010).

Nel corso dell'anno 2015 non risultano presentati da questo Ufficio ricorsi nell'interesse della legge ai sensi dell'art. 363 c.p.c.

Tuttavia, mentre negli anni 2012-2014, parimenti caratterizzati dalla mancata attivazione di tale strumento straordinario, si era registrato un tendenziale aumento delle istanze provenienti dalle parti private, sia pure caratterizzate da ricorrente incompletezza e genericità e, quindi, ritenute non suscettibili di seguito, nel corso del 2015 nessuna istanza di attivazione dell'istituto risulta presentata.

Ciò propone di necessità una riflessione più ampia sulle ragioni del limitato utilizzo del ricorso previsto dall'art. 363 c.p.c. e sul suo possibile recupero.

Possono individuarsi due fattori critici concorrenti.

Il primo è rappresentato dalla forzata marginalizzazione del servizio conseguente al carattere pressoché assorbente dell'obbligatorio intervento in tutte le udienze (al servizio di cui all'art. 363 c.p.c. è addetto un solo magistrato, assegnato a tempo pieno, e senza alcun esonero, alle udienze civili), situazione che potrebbe essere superata nel caso di rivisitazione del ruolo del Procuratore generale nel senso di focalizzarne l'impegno verso le questioni e le soluzioni aventi carattere di novità di particolare interesse, così esaltandone la capacità di fornire un qualificato contributo.

Il secondo è costituito dall'assenza di un canale informativo istituzionale che consenta all'Ufficio di venire a conoscenza in maniera organica di provvedimenti di merito suscettibili di attivare la richiesta *ex art. 363 c.p.c.*

Nell'anno 2011, la Procura generale tentò di promuovere la creazione di un sistema informativo, inviando una nota ai Rettori delle Università italiane, al Presidente del Consiglio nazionale forense, ai Presidenti delle corti d'appello e, per conoscenza, al Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura ed al Primo Presidente della Corte di cassazione, contenente la richiesta di collaborazione, a tutti i livelli, degli operatori giudiziari.

A tale nota, però, rispose soltanto una università, peraltro segnalando il risultato delle ricerche effettuate su riviste e siti giuridici, in relazione ad una serie di questioni emerse nella giurisprudenza di merito, alcune delle quali oltretutto nelle more affrontate e risolte dalla giurisprudenza della Corte.

L'accoglienza tiepida di tale iniziativa e la conseguente marginalizzazione del servizio ne hanno ricondotto il funzionamento ad una sorta di "filtro" delle istanze provenienti dai privati.

In tale contesto, possono ritenersi ormai consolidate le linee-guida per l'esame di tali richieste.

La soluzione che è stata individuata è nel senso che, ai fini della valutazione preliminare e propedeutica all'avvio dell'iniziativa, pur non essendo richieste particolari formalità, sia comunque onere della parte fornire le informazioni essenziali, descrittive della fattispecie, per l'esame della questione, non potendosi esigere dalla Procura generale lo svolgimento di un'attività "istruttoria" di tipo meramente esplorativo per sopperire alle carenze espositive degli interessati.

È stato, pertanto, dichiarato in passato non luogo a provvedere su istanze prive di tali minimali (ma essenziali) contenuti, nonché di quelle che non rappresentavano questioni con carattere di novità ed interesse nomofilattico. In ogni caso, anche tali provvedimenti sono stati motivati e comunicati agli istanti, pur in mancanza di un obbligo in tal senso, secondo una valutazione di opportunità emersa nella prassi dell'Ufficio per ragioni di trasparenza.

L'esperienza dell'anno 2015, in cui la mancata presentazione di istanze di parte ha, di fatto, comportato la sterilizzazione del servizio, anche nella prospettiva di "filtro" descritta, ha confermato in definitiva l'inadeguatezza di un sistema in cui l'attuazione dell'art. 363 c.p.c. sia rimessa alla sola, occasionale, segnalazione delle parti interessate. Evidente è il rischio, infatti, di interventi sporadici, rimessi all'iniziativa privata, laddove la ragione fondamentale della titolarità della richiesta in capo al Procuratore generale si rinviene nello scopo di valorizzare la funzione nomofilattica del giudice di legittimità, che, prescindendo completamente dalla tutela dello *ius litigatoris*, si sostanzia nella stessa enunciazione del principio di diritto richiesta alla Corte, finalizzata alla stabilizzazione della giurisprudenza.

Un intervento coerente con lo scopo della norma dovrebbe, quindi, prevedere la possibilità di attivare effettivi e continuativi flussi informativi provenienti dagli uffici di merito, dagli enti interessati e dalle organizzazioni della società civile in generale.

In questa chiave, da pochi mesi è stata ulteriormente rinnovata l'attività di diffusione e conoscenza, in seno alla comunità scientifica e forense, di uno specifico *focus* al fine di intercettare, all'interno dei giudizi di merito, quelle fattispecie che, per la rilevanza degli interessi in gioco, meritino di essere sottoposte ad un preventivo vaglio di approfondimento, da parte dei magistrati di legittimità della Procura generale, in

vista di un'eventuale richiesta alla Corte di una pronuncia del principio di diritto nell'interesse della legge.

Sembra in conclusione utile, in questa occasione ufficiale, sottolineare a tutte le istituzioni del sistema giustizia ed al Consiglio nazionale forense l'interesse che l'ufficio della Procura generale rivolge a questa opportunità offerta dall'ordinamento. Si tratta, infatti, di un istituto che può svolgere un ruolo estremamente interessante per cogliere interessi meritevoli di essere rafforzati nella loro tutela a prescindere dalla attualità e dall'esito del giudizio e che, proprio per tale ragione, può offrire importanti prospettive di orientamento della giurisprudenza e creare nuovi spazi di tutela per situazioni soggettive che, per varie ragioni, non abbiano ricevuto adeguata protezione o comunque non possano giungere all'attenzione della Cassazione.

La richiesta del principio di diritto del procuratore generale costituisce, infatti, una "richiesta di diritto dal basso" in cui si auspica un maggiore coinvolgimento dell'avvocatura nella veste qualificata di partecipe della produzione giurisprudenziale. L'istituto in esame va inquadrato, infatti, in un'ottica di strumento di selezione "qualitativa" di fattispecie giuridiche che, per la loro rilevanza generale, siano meritevoli di ottenere un principio di diritto a prescindere dalla soluzione del caso concreto. In questo senso non colgono nel segno le critiche che paventano il rischio di un ulteriore aumento della quantità dei ricorsi proprio perché, in questi casi, la parte privata non ha accesso diretto alla Corte ma sarà la Procura generale a svolgere il ruolo di filtro qualificato.

La prospettiva di incremento del servizio dei ricorsi nell'interesse della legge richiede però il concorso di due condizioni.

La prima è la predeterminazione di criteri di selezione delle questioni, sia in sede di segnalazione proveniente dal merito, sia in sede di trattazione (andrebbe data priorità alle questioni relative a diritti fondamentali o a questioni attinenti ad interessi di natura generale).

Occorrerebbe, poi, concordare con la Corte un protocollo operativo finalizzato alla gestione delle richieste di pronuncia del principio di diritto in tempi prevedibili e ragionevoli, condizione, questa, essenziale per la effettiva utilità della decisione, specialmente nei casi in cui il principio di diritto enunciato dalla Corte possa avere natura "persuasiva" nell'ambito della fase di merito, potendo indurre alla revoca o modifica del provvedimento che ha determinato l'iniziativa del Procuratore generale.

d) Alcuni casi rilevanti trattati. La materia matrimoniale

L'impegno di perseguire con maggiore incisività l'unità del diritto nazionale e la sua coerenza con i principi di ordine pubblico interno ed internazionale, di cui il pubblico ministero è custode, aveva determinato una riorganizzazione del settore civile già nel corso del 2014, con l'affiancamento di un sostituto "specializzato" all'Avvocato generale coordinatore del servizio, con il compito di svolgere un esame preliminare delle sentenze civili che sono rimesse alla Procura generale, ai fini di eventuale impugnazione a norma dell'art. 72, terzo e quarto comma, c.p.c.

Questo impegno si è tradotto in una attività di stimolo delle corti d'appello per l'esatta ed omogenea osservanza di quanto disposto dall'art. 72 c.p.c. e nella attenta lettura di numerose (oltre 700) sentenze provenienti da tutto il territorio nazionale in materia matrimoniale.

Un'accurata verifica dell'esatta osservanza della legge da parte delle corti territoriali, questa, che si è tradotta nell'impugnazione di due pronunce, una della corte di appello di Torino e l'altra della corte di appello di Bologna, che avevano dichiarato l'efficacia delle rispettive sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio concordatario. Dunque, i relativi ricorsi promossi dall'Ufficio (R.G. n. 10764/2015 e R.G. n. 22592/2015) costituiscono la prima applicazione di quell'istituto che prevede eccezionalmente l'ammissibilità dell'impugnazione non solo da parte del pubblico ministero presso il giudice *a quo*, ma anche di quello presso il giudice *ad quem*, in ragione delle esigenze di protezione dell'ordine pubblico "matrimoniale" e dei diritti fondamentali della persona ad esso connessi, che il legislatore ha valutato meritevoli di tutela rafforzata.

Il profilo di doglianza ha riguardato per entrambe le cause la ritenuta natura di "eccezione in senso stretto" della lunga convivenza come coniugi, affermata dalla nota sentenza a Sezioni Unite n. 16379/2014, seguita da giurisprudenza conforme sia di merito che di legittimità; natura di eccezione in senso stretto resa ancora più problematica nella controversia oggetto del secondo ricorso dall'essere stata la parte resistente contumace in sede di giudizio di delibazione.

L'Ufficio ha sottoposto a critica la affermata compatibilità di eccezione in senso stretto della lunga convivenza come coniugi con la situazione di ordine pubblico italiano, la cui inderogabile tutela trova fondamento nei principi supremi di sovranità e laicità dello Stato e ga-

ranzia nella presenza obbligatoria del pubblico ministero nei relativi procedimenti; ha altresì evidenziato come la verifica della violazione del limite di ordine pubblico, per giurisprudenza costante, possa avvenire anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio e come il recente orientamento non solo costituisse un mutamento della propria precedente interpretazione della norma processuale da parte del giudice della nomofilachia (cd. *overruling*), ma incidesse anche negativamente sulle attribuzioni ordinamentali proprie del pubblico ministero.

La Corte di cassazione, con sentenza n. 25676/2015, ha accolto il ricorso (R.G. n. 10764/2015) riconoscendo che la pronuncia a Sezioni Unite ha integrato un vero e proprio *overruling*, con la conseguenza che, alla luce del principio costituzionale del giusto processo, non ha rilevanza preclusiva l'errore della parte che abbia compiuto oppure omesso o ritardato un atto processuale facendo affidamento su una consolidata giurisprudenza di legittimità.

Più in generale, l'Ufficio, nell'affrontare i temi della famiglia, ha considerato che il rapporto tra il diritto e i rapporti di natura familiare non è cristallizzabile nel momento in cui le norme giuridiche entrano in vigore, non solo perché in un determinato momento storico, tanto più in una società "globalizzata", coesiste una pluralità di modelli familiari, ma soprattutto perché "i concetti di famiglia e di matrimonio ... vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi" (Corte cost., sentenza n. 138/2010): di qui il ruolo centrale della giurisprudenza, che talvolta stenta a cogliere il nuovo che avanza e a dar voce a soggetti portatori di diritti nuovi.

In due casi emblematici questo Ufficio aveva segnalato la necessità di un ripensamento della rigorosa e tradizionale interpretazione del dato normativo e, dunque, dell'orientamento che su questo si era formato. La prima fattispecie, iconica di una questione generale fortemente dibattuta negli ultimi anni, su cui è intervenuto qualche mese fa il legislatore con la legge 19 ottobre 2015, n.173, che ha confermato l'impostazione esegetica prospettata da quest'Ufficio alla Corte (nella causa R.G. n.18796/2012), riguardava la delicata questione della legittimazione dell'affidatario di un minore ad impugnare la sentenza dichiarativa del suo stato di abbandono. Nell'occasione è stato evidenziato il valore centrale della continuità degli affetti, che ha come ricaduta necessaria sul piano processuale quella del riconoscimento della legittimazione dell'affida-

tario. La Corte, andando in diverso avviso, aveva, invece, ritenuto, con la sentenza n. 11221/2014, che il dato normativo fosse chiaro nell'escludere la legittimazione autonoma dell'affidatario.

L'intervento legislativo citato, affermando il ruolo centrale degli affidatari in tutte le procedure che riguardano minori in affidamento, implicitamente riconoscendone la legittimazione, imporrà un ripensamento della linea interpretativa tradizionale, la cui direzione dovrà verosimilmente conformarsi a quella già indicata dalla Procura generale.

Sempre in tema di legittimazione ed affidamento, con specifico riferimento alla legge sull'adozione ed al ruolo dei parenti entro il quarto grado con rapporti significativi con il minore, la Corte di cassazione e la Procura generale hanno assunto impostazioni parzialmente difformi. La Corte ha privilegiato una lettura rigorosa del dato normativo (art. 12 della legge n. 184 del 1983), decidendo di non riconoscere legittimazione attiva ad una "zia", in quanto mera affine della minore, essendo essa coniuge dello zio, parente diretto premorto. La Procura generale ha, invece, evidenziato come una lettura elastica della norma fosse preferibile, alla luce della moltiplicazione dei modelli familiari/relazionali non più ancorati allo schema tradizionale della "parentela" e dell'"affinità" disegnato dal codice civile, e dunque optando per una interpretazione che favorisse in misura massima la possibilità per la bambina di permanere all'interno della sua famiglia d'origine, anche per evitare la sua separazione dai fratelli, già in affidamento presso la "zia" medesima.

Su quest'ultimo tema, caro all'Ufficio, per cui "famiglia d'origine" non è solo concetto riferibile alla situazione soggettiva di tipo "verticale" che lega il genitore ed il figlio, ma anche quella di tipo "orizzontale" che intercorre tra i fratelli e le sorelle, è intervenuta la Corte europea dei diritti dell'uomo, confermando la bontà dell'indirizzo prospettato. Nella causa S.H. c/Italia, la Corte, con sentenza del 13 ottobre 2015 (ricorso n. 52557/14), ha stigmatizzato la dichiarazione dello stato di abbandono di tre fratelli, evidenziando negativamente la circostanza che essi fossero stati separati tra loro e dati in affidamento a tre famiglie affidatarie diverse, cosicché non solo vi era stata la scissione della famiglia, ma anche una rottura tra fratelli e sorelle.

Nel 2015 la Corte EDU ha inoltre avallato un altro orientamento sostenuto dalla Procura generale, sul quale non vi era consonanza con la Corte di cassazione (sentenza n. 24001/2014). Sul delicato tema della procreazione assistita, infatti, la Corte europea, con la sentenza del 27

gennaio 2015 (ricorso n. 25358/12), ha condannato l'Italia per aver allontanato un neonato dai suoi genitori ed ha sottolineato l'errore dei giudici italiani nel non aver valutato adeguatamente il superiore interesse del minore, ritenendo essi prevalente l'esigenza di mettere fine ad una situazione di illegalità.

Sul diverso fronte dei diritti fondamentali della persona ed in particolare sulla "libertà" di non sottoporsi a operazione chirurgica per l'adeguamento dei caratteri sessuali primari alla propria identità di genere, la Corte costituzionale (sentenza n. 221/2015) ha rafforzato autorevolmente l'impalcatura ricostruttiva prospettata in udienza dalla Procura generale ed accolta dalla Corte di cassazione (sentenza n. 15138/2015). È stata infatti ricordata dall'Ufficio, in sede di pubblica udienza, la *ratio* delle norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso (legge n. 164 del 1982), che proclamava il diritto ad essere sé stessi ed aveva come precipitato quello di poter adeguare la peculiare realtà anatomica alla propria identità di genere; norme che non potevano essere rilette, quindi, trent'anni dopo, come fonte di costrizione anziché di libertà, obbligando al cruento intervento chirurgico, invece che limitarsi a permetterlo.

Per quanto riguarda i rapporti patrimoniali dei coniugi, il 2015 ha segnato il tramonto del dogma dell'indefettibilità dell'assegno divorzile; infatti, accogliendo l'opzione interpretativa che proponeva una nuova riflessione sulle disposizioni della legge sul divorzio alla luce dei trascorsi cinquanta anni dal varo della stessa e del mutamento radicale della condizione femminile e del costume, la Corte (sentenza n. 6855/2015), "riesaminando la questione", ha modificato l'orientamento pregresso ed ha riconosciuto che la stabile convivenza, con i caratteri della famiglia di fatto, eventualmente potenziata dalla nascita di figli, non pone il diritto all'assegno del beneficiario in uno stato di "quiescenza", ma, escludendo ogni residua solidarietà post-matrimoniale con l'altro coniuge, determina la cessazione definitiva dell'obbligo alla corresponsione dell'assegno divorzile, anche in caso di cessazione della convivenza.

Alla luce dei casi che si sono sintetizzati, in conclusione, si può affermare che la riorganizzazione del settore, conseguente ad una riflessione in chiave più moderna sul ruolo del Procuratore generale, ha valorizzato la sua funzione tradizionale di "parte pubblica", preposta ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, ma gli ha anche attribuito un innovativo ruolo attivo nella ricerca di distonie delle risposte giudiziarie con i principi fondanti dell'ordinamento,

al fine della loro risoluzione e anche di una più efficace tutela di fasce sociali sovente tradizionalmente deboli.

e) La legge “Pinto”

La gravità delle problematiche concernenti l’applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89 (cd. Pinto) è stata, negli ultimi tempi, segnalata ormai costantemente da ogni parte e questo Ufficio ne ha già esposto le criticità in occasione dell’intervento dello scorso anno, al quale può qui farsi rinvio, in particolare: a) sia per ribadire la complessiva inutilità della automatica trasmissione dei decreti di indennizzo ai titolari dell’azione disciplinare, avendo l’esperienza concreta ampiamente dimostrato che tale ipotetica conseguenza deontologica è del tutto insussistente, sicché, si è sottolineato, “la prevista indiscriminata trasmissione dei decreti di cui alla legge n. 89 del 2001 [appare] nella sostanza più una norma-manifesto che uno strumento utile per l’emersione di responsabilità disciplinari”, anche nel 2015 non essendo stata avviata alcuna azione disciplinare quale seguito diretto di un decreto di equa riparazione; b) sia per considerare che l’intero arco di attività operative ed anche amministrative imposte dalla disciplina costituisce una “fatica di Sisifo ... lontana dal costituire un rafforzamento degli strumenti approntati dal legislatore nazionale per rendere effettiva la tutela del diritto fondamentale alla durata ragionevole del processo”, giacché, si è rimarcato, “l’unico effetto certo è costituito dalla necessità di impegnare magistrati e personale amministrativo per effettuare difficili ricostruzioni storiche dei procedimenti coinvolti, nel contempo sottraendo proprio quelle risorse all’obiettivo di ridurre ulteriormente i tempi dei processi”.

È noto infatti quanto il meccanismo previsto in origine dalla legge abbia costituito un serio motivo per contribuire all’allungamento dei tempi di definizione dei procedimenti aggravando il lavoro delle corti d’appello.

Di recente si sono riscontrati taluni positivi effetti delle critiche espresse, che hanno riguardato anche la Procura generale, destinataria dei provvedimenti emessi: i decreti pervenuti, ai sensi dell’art. 5 della legge Pinto, ed archiviati, sono stati, al 10 novembre 2015, 5.835, contro i 10.549 dell’anno precedente ed i ben 30.000 circa del 2012, con una linea di diminuzione più che sensibile. I problemi, dunque, sono stati certamente ridimensionati, anche per effetto dell’intervento del decreto-

legge 22 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del paese*, cd. decreto sviluppo), convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; e la tendenza è per un ulteriore abbassamento del dato quantitativo.

Inoltre, mettendo in opera una iniziativa studiata nel corso del 2013, il Governo, nel corso del 2015, ha attuato un piano straordinario di “rientro”, che dovrebbe consentire il pagamento dei debiti da decreti di indennizzo emessi e non onorati.

Oggi dunque le criticità più sensibili sono costituite dallo smaltimento dell’arretrato, che grava ancora pesantemente su corti d’appello anche di dimensioni assolutamente modeste (Perugia, innanzi tutto, sulla quale ricade l’onere dell’eccessiva durata dei procedimenti trattati dagli uffici della Capitale), frenandone e condizionandone fortemente l’attività, con conclamati effetti distorsivi sullo smaltimento delle pratiche ordinarie, e dall’impatto economico che il meccanismo di riparazione continua ad avere sulle risorse destinate all’amministrazione della giustizia. Tra il 2005 ed il 2014, l’onere economico dei soli decreti liquidati e non ancora pagati è stato pari a 455.684.906 euro, mentre, tra il 2010 ed il 2014, risultano assegnati fondi per 550 milioni di euro, da imputare per la metà ai ritardi della giustizia ordinaria e per l’altra metà a quelli della magistratura amministrativa e contabile; per il 2015 sono stati resi disponibili complessivi 220 milioni di euro.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) contiene, inoltre, nell’art. 1, comma 777, ulteriori interventi sull’impianto della legge Pinto, diretti a limitarne gli effetti negativi e distorsivi sul sistema giudiziario. In particolare, seguendo anche un diffuso orientamento maturato in sede di Consiglio d’Europa, è stata introdotta la distinzione tra “interventi preventivi di tipo acceleratorio”, che richiedono, cioè, un’attivazione della parte, diretta a segnalare e sottolineare l’interesse ad una sollecita definizione della controversia, dai “rimedi meramente indennizzatori”, che sono inammissibili in difetto dell’esperimento dei primi e che sono comunque limitati a reali e concreti pregiudizi subiti dall’interessato.

I rimedi di carattere preventivo si avvalgono, essenzialmente, della trattazione della causa secondo il rito camerale sommario di cui all’art. 702-*bis* c.p.c.; quanto al profilo riparatorio, l’entità degli indennizzi risulta complessivamente ridimensionata, mentre la competenza a decidere viene mantenuta nel distretto nel quale si è verificato il fatto da indennizzare, al fine di evitare che alcune corti di appello di non grandi

dimensioni siano esposte a carichi abnormi di domande di equa riparazione; inoltre, si stabilisce un termine effettivo per il pagamento delle somme riconosciute, ciò che dovrebbe evitare il – purtroppo frequente, in tempi più recenti – caso delle cause cd. “Pinto su Pinto”, ovvero degli indennizzi per durata eccessiva proprio del procedimento giudiziale di equa riparazione.

Il complesso degli interventi tende, quindi, ad una progressiva “normalizzazione” del fenomeno, riconducendo le norme in materia di rimedi contro l’eccessiva durata dei procedimenti a profili patologici del sistema, e non alla fisiologia dell’amministrazione della giustizia, dove l’uso diffuso dei precedenti strumenti l’aveva condotta, fino a pervenire a vere e proprie aberrazioni (come i citati indennizzi *ex lege* Pinto per ritardi nella sua stessa applicazione).

L’intervento che si delinea – non esente già ora da commenti polemicici, in una materia collocata in un difficile crocevia tra ragioni di garanzia individuale, spazi di abuso del diritto e limitatezza delle risorse – appare in linea con la tendenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, che ha sempre sottolineato che la priorità degli interventi non deve essere riservata agli indennizzi, ma alla celerità delle risposte da parte del sistema giudiziario ed alla sua sollecitazione nei casi realmente rilevanti.

f) L’attività del settore civile nel 2015. Analisi statistica

Nel 2015, oltre all’Avvocato generale dirigente del servizio, generalmente delegato per l’intervento dinanzi alle Sezioni Unite civili, sono stati assegnati al servizio civile – considerando i trasferimenti ad altri uffici nel corso dell’anno – mediamente 25 magistrati, a fronte di un organico, stabilito dai vigenti Criteri organizzativi, di 30 sostituti, con una percentuale di scoperta dunque pari ad una media di circa il 17% nell’anno (era di oltre il 23% nel 2014).

Sempre nell’anno decorso, i magistrati della Procura generale sono intervenuti a 769 udienze dinanzi alle sezioni civili della Corte, di cui 21 dinanzi alle Sezioni Unite, dato che si colloca in leggera riduzione rispetto a quello dell’anno 2014 (797 udienze, di cui 20 dinanzi alle Sezioni Unite). Ma il pur lieve decremento numerico delle udienze non esprime affatto una riduzione dell’impegno: infatti, le conclusioni dei rappresentanti dell’ufficio, nel corso del 2015, sono state formulate in 17.893 procedimenti civili trattati e decisi nelle udienze pubbliche (di-

nanzi alle sezioni diverse dalla VI, dove, come è noto, l'intervento del pubblico ministero non è più obbligatorio, dopo il decreto-legge 23 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98); cifra che è sensibilmente superiore rispetto a quella del 2014 (17.115) ed ancor di più rispetto a quella comparabile del 2013 (16.696), e che esprime una linea di tendenza pianamente riconoscibile nel senso del netto incremento del "carico" delle cause da trattare e definire in ciascuna udienza.

Quanto ai procedimenti camerale (principalmente, regolamenti di giurisdizione e di competenza), nell'anno 2015 ne sono pervenuti 459 e sono state depositate 372 requisitorie, di cui 106 (su 126 ricorsi pervenuti) nella delicata materia dei regolamenti di giurisdizione e 246 (sui 313 ricorsi pervenuti) in sede di regolamento di competenza. Le residue requisitorie in sede camerale depositate nel 2015 riguardano conclusioni di mero rito (7) o la materia dei procedimenti disciplinari relativi agli avvocati e ai notai (13 ricorsi).

4. II SETTORE DISCIPLINARE

a) Considerazioni generali

Rinviando alle puntuali ed analitiche tabelle statistiche – elaborate a cura del personale della Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia – allegate nella parte III del presente documento, nonché al successivo paragrafo g) per alcune considerazioni in tema, si deve in generale constatare che i dati relativi al 2015 fanno registrare una linea di tendenza volta al contenimento e perfino alla riduzione dei procedimenti disciplinari ritenuti suscettibili di trattazione dinanzi alla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

Nel 2015, infatti, risultano promosse complessivamente 138 azioni disciplinari, a fronte delle 183 del 2014.

Ciò significa che, rispetto all'anno precedente, si registra una riduzione di quasi il 25%: dato, questo, che risulta ancor più significativo ove si consideri l'incremento che, nello stesso periodo, ha avuto l'apertura dei procedimenti predisciplinari in conseguenza della segnalazione di una *notitia* di illecito (esposto, denuncia, rapporto): 1.378 a fine anno 2015, rispetto alle 1.247 iscrizioni del 2014, dunque con un incremento di circa il 10%.

In questo quadro, inoltre, come può riscontrarsi in dettaglio dalle tabelle statistiche, risaltano: da un lato, il diverso equilibrio venutosi a determinare tra le azioni promosse dall'Ufficio e quelle avviate dal Ministro; infatti, nel 2015 il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha avviato 89 azioni a fronte delle 48 promosse dal Ministro (più un'azione comune ad entrambi), laddove nel 2014 il rapporto era di 128 azioni dell'Ufficio rispetto a 56 promosse dal Ministro; dall'altro, il sensibile decremento complessivo delle iniziative disciplinari promosse dall'Ufficio, rispetto alla media del quinquennio 2010-2014, nel quale si registrava una media di circa 107 azioni disciplinari.

Le azioni complessivamente promosse dal Ministro nel 2015 risultano, come detto, più della metà di quelle avviate dal Procuratore generale.

Ma questo rapporto si rovescia relativamente alle azioni disciplinari promosse per ritardi nel deposito dei provvedimenti giudiziari, materia che costituisce uno degli ambiti di rilievo dell'iniziativa disciplinare. Non solo, infatti, in generale, la percentuale di illeciti contestati per que-

sta condotta si attesta su una cifra relativamente contenuta in assoluto, ovvero sul 17,3% del totale delle azioni, in linea con il dato dell'anno precedente ma in forte diminuzione rispetto al 33% espresso nel 2013, ma, più specificamente, in questa materia, nel 2015, la percentuale di azioni avviate dal Procuratore generale si abbassa ulteriormente – fino alla cifra del 38,9% del totale – a fronte di quelle promosse dal Ministro, pari al 61,1%; con un differenziale, dunque, di oltre un terzo in più per le azioni d'iniziativa ministeriale (che, come è noto, è facoltativa).

Questi dati esprimono, sul versante statistico, un indirizzo che vede, nella materia dei ritardi, una particolare cautela dell'Ufficio, sia nella fase predisciplinare che in quella disciplinare in senso stretto, nell'esercizio pur obbligatorio dell'azione. Se infatti deve condividersi la critica verso atteggiamenti del passato, di eccessiva “comprensione” nei confronti dei ritardi, l'Ufficio ha in pari tempo considerato, naturalmente sulla base di riflessioni e argomentazioni in diritto (su cui v. il successivo par. e), di dovere classificare in termini più globali e soprattutto non astratti la tematica del “tempo” della risposta giudiziaria.

Si tratta di una tematica sulla quale converge una moltitudine di profili – dall'organizzazione degli uffici, alla responsabilità gestionale e di controllo dei dirigenti; dalla estrema disarticolazione del peso dei carichi lavorativi secondo la diversa localizzazione degli uffici, alla indispensabile considerazione di aspetti legati alle condizioni individuali, di lavoro e personali – che non autorizza, proprio alla luce del principio fondante di uguaglianza e dunque della doverosa differenziazione di situazioni disomogenee, una risposta uniformante e ridotta alla considerazione del solo fattore temporale, in particolare nei termini nei quali essa era stata ricondotta secondo un indirizzo giurisprudenziale imperniato sul discrimine del limite annuale; un limite, peraltro, mutuato – non del tutto condivisibilmente, per la estensione della parte al tutto – dall'omologo limite elaborato bensì dalla Corte EDU ma in rapporto al solo giudizio di legittimità. Ed è in definitiva una impostazione che si ispira all'idea-guida, anch'essa di respiro costituzionale, per cui “la responsabilità disciplinare dei magistrati va definita con rigore, senza indulgenze corporative, ma anche con ragionevolezza”, secondo un efficace enunciato di sintesi contenuto nella sentenza n. 24 del 2012 della Sezione disciplinare del Consiglio superiore.

Di rilievo pari se non superiore rispetto a quello della mera constatazione di un ritardo, appaiono invero tutte quelle condotte – certamente

marginali, in termini numerici, ma tuttavia di notevole impatto sui contesti territoriali – che ledono le prescrizioni della correttezza e dell'imparzialità, alle quali conseguentemente è stata rivolta una specifica attenzione, dimostrata dall'incremento percentuale delle incolpazioni riconducibili a questo ambito, passato dal 37,2% del 2014 al 44,7% del 2015.

Su un piano generale, va in ogni caso osservato che il numero degli esposti presentati ogni anno contro i magistrati costituisce l'epifenomeno di una reattività che rischia di minare alla base la legittimazione della giurisdizione.

D'altra parte, quegli stessi esposti a volte rivelano condotte non corrispondenti a *standard* adeguati di comportamento.

Sarebbe un grave errore considerare questo come un problema esclusivo della giustizia disciplinare e pretenderne da quest'ultima la soluzione.

I numeri dimostrano che la giustizia disciplinare è tutt'altro che compiacente, ma il suo intervento deve essere riservato alla sanzione di condotte patologiche rilevanti: non è strumento che possa essere impropriamente utilizzato per più generiche finalità di maggiore efficienza e di politica della giurisdizione.

Per sua natura il sistema disciplinare può intervenire solo su casi singoli, quando la lesione degli interessi rilevanti si è già determinata: è impossibile piegarlo al raggiungimento di altri, più generali obiettivi.

Sta forse nella confusione tra i due diversi piani, quello della "sanzione" giurisdizionale e quello della "prevenzione" che deve assicurare il C.S.M. in via amministrativa, la radice della contraddizione per la quale, a fronte di un sistema disciplinare il cui bilancio è certamente in attivo, se ne chiede da più parti la riforma.

L'insoddisfazione per il funzionamento della giustizia ha favorito l'idea che un diverso sistema, sottratto ad una Sezione disciplinare espressione esclusiva del Consiglio superiore, sarebbe in grado di esercitare un maggior controllo sulla magistratura e di migliorarne il funzionamento. Non ci si accorge di chiedere così al sistema disciplinare di assolvere una funzione che non gli è propria, deresponsabilizzando chi, sul piano normativo, regolamentare, organizzativo, dirigenziale, operativo, dovrebbe intervenire, ciascuno secondo il proprio ruolo, le proprie responsabilità, la propria consapevolezza professionale.

Prima dell'intervento disciplinare è dunque necessario un adeguato

intervento sulle verifiche della professionalità di ogni magistrato, comparative e individuali.

Molte delle condotte non ritenute meritevoli nemmeno di inizio di azione disciplinare ben potrebbero o dovrebbero essere tenute in considerazione dal C.S.M. per i diversi profili attinenti alle valutazioni di professionalità.

Questo è il motivo per cui, da diverso tempo, taluni sostengono l'opportunità che i decreti di archiviazione siano trasmessi per conoscenza al C.S.M., onde porre l'organo di governo autonomo in grado di conoscere condotte delle quali non è in alcun modo informato, visto che, dopo la riforma del 2006, gli sono state sottratte competenze anche in tema di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale *ex art. 2 R.D.lgs. n. 511 del 1946*.

Se infatti l'esposto del privato viene trasmesso ai soli titolari dell'azione disciplinare e non al C.S.M., l'organo di governo autonomo può venire a conoscenza di quei fatti e di quelle condotte, oggetto di doglianza, solo nell'ipotesi in cui l'azione disciplinare venga esercitata.

Poiché il filtro della Procura generale fa sì che più del 90% delle notizie di illecito disciplinare venga ogni anno ritenuto privo di rilievo, nell'ipotesi largamente prevalente della archiviazione il C.S.M. non viene informato di fatti di possibile rilievo nell'ambito delle sue attribuzioni.

Di qui una possibile, triplice alternativa per il Procuratore generale:

- trasmettere al C.S.M. ogni decreto di archiviazione in base al principio generale dell'ordinamento giudiziario secondo il quale l'organo del governo autonomo della magistratura deve essere informato di ogni fatto concernente la vita professionale del magistrato;

- non trasmettere al C.S.M. alcun decreto di archiviazione, in base alla considerazione che manca una norma primaria che lo preveda;

- valutare caso per caso la trasmissione del decreto di archiviazione, a seconda del rilievo che quei fatti, atti o comportamenti del magistrato abbiano o possano avere.

La prima alternativa potrebbe essere quella preferibile sul piano sostanziale, perché porrebbe il C.S.M. nella condizione di procedere, nella collegialità propria dell'organo, alla valutazione di ciò che può essere rilevante ai fini del percorso professionale del magistrato. Essa però si scontra con l'aspetto pratico, di non secondaria importanza, di dare spazio ad un relevantissimo – e non di rado inutile – “carteggio” tra la Pro-

cura generale ed il C.S.M., che potrebbe raggiungere una cifra tra i 1.200 ed i 1.400 decreti di archiviazione all'anno.

La seconda ipotesi, quella di non trasmettere al C.S.M. alcun decreto di archiviazione, potrebbe essere la soluzione più semplice, ma anche quella più burocratica, che priverebbe al contempo l'organo di governo autonomo di una serie di notizie utili.

La terza ipotesi, astrattamente la più razionale, comporterebbe il rischio di spostare la valutazione relativa al possibile rilievo della condotta oggetto di archiviazione dall'organo collegiale preposto al Procuratore generale, che è solo uno dei ventisette componenti del Consiglio superiore.

La scelta dell'alternativa più opportuna dovrebbe essere demandata proprio al C.S.M. mediante una regolamentazione *ad hoc* di fonte secondaria e sarebbe idonea ad evitare defatiganti discussioni plenarie circa l'inserimento o meno nel fascicolo personale del magistrato di questo o quel decreto di archiviazione, con la conseguenza di affidare la valutabilità o meno della condotta del magistrato alla soluzione casistica.

b) Profili organizzativi

Nel corso del 2015 la Procura generale, anche grazie al sistema adottato in occasione dell'approvazione dei nuovi Criteri organizzativi dell'Ufficio per il triennio 2015-2017, nonostante le gravi vacanze nell'organico (cui è stato in parte sopperito soltanto nella seconda metà dell'anno appena decorso), ha svolto con puntualità i compiti richiesti dall'elevato numero di procedimenti disciplinari pervenuti e trattati.

L'organizzazione del relativo servizio è stata – dall'entrata in vigore della riforma del 2006 – strutturalmente caratterizzata dalla divisione dello stesso in due settori, “predisciplinare” e “disciplinare”, corrispondenti alle due fasi procedurali delineate nel sistema del d.lgs. n. 109 del 2006, con assegnazione della direzione del primo ad un Avvocato generale. Quest'ultimo, a seguito della sopravvenuta vacanza – agli inizi del 2014 – del posto di Procuratore generale aggiunto (al quale, secondo i Criteri organizzativi anteriori al 2015, era attribuita la direzione dell'intero servizio), ha svolto anche funzioni di coordinamento del settore disciplinare, risultando garantita dal Procuratore generale l'unitarietà del servizio nel suo complesso.

Il criterio della rigida ripartizione dei compiti tra i due settori è stato

peraltro superato in alcuni casi di maggiore complessità: all'occorrenza, infatti, l'assegnatario del procedimento predisciplinare, concluso con l'esercizio dell'azione e la formulazione dell'incolpazione (provvisoria), è stato delegato alla trattazione anche della susseguente fase disciplinare, comprensiva dell'istruttoria successiva all'esercizio dell'azione e del giudizio.

Il buon esito di tale innovazione ed il permanere di un rilevante carico di lavoro hanno quindi suggerito alcune modificazioni volte a valorizzarne ulteriormente gli aspetti positivi. Infatti i Criteri organizzativi adottati lo scorso ottobre e vevoli per il triennio 2015-2017, pur stabilendo (come in passato) che il servizio disciplinare è coordinato dal Procuratore generale aggiunto o dall'Avvocato generale dirigente del servizio, hanno introdotto un elemento significativamente innovativo, costituito dall'istituzione di un gruppo di lavoro per la trattazione degli affari "di rapida definizione". Questo gruppo è coordinato da un sostituto procuratore che, sentito il magistrato dirigente del servizio, è designato dal Procuratore generale sulla scorta di precisi criteri.

Dei procedimenti che invece non appaiono di pronta definizione, perché fanno emergere *prima facie* condotte di rilievo disciplinare o perché occorre svolgere un'istruttoria preliminare entro i limiti consentiti dalla relativa fase, è data notizia al dirigente del servizio disciplinare, il quale provvede all'assegnazione ad uno o più magistrati addetti a quest'ultimo.

All'esito dell'istruttoria preliminare, qualora l'assegnatario del procedimento ritenga insussistenti gli elementi costitutivi di illeciti disciplinari, provvede a redigere un motivato provvedimento di archiviazione che, come in passato, è sottoposto al visto del dirigente del servizio e del Procuratore generale.

Il tratto innovativo del nuovo modello organizzativo è quindi duplice: per un verso, si configura una struttura interna, composta da cinque magistrati, deputata a definire quei procedimenti che sono di rapida trattazione, sul modello delle consimili articolazioni degli uffici di merito, e ciò previene la formazione di un arretrato di pendenze; per altro verso, per i procedimenti che non appartengano all'area di "pronta soluzione", il magistrato assegnatario, in caso di ritenuta ipotizzabilità di illeciti disciplinari, formula il capo di incolpazione: questo determina l'apertura del procedimento disciplinare che, di regola, viene assegnato allo stesso magistrato, incaricato di seguirlo fino alla fase del giudizio dinanzi alla Sezione disciplinare.

L'accennata innovazione permette di evitare una dispersione delle conoscenze e l'inutile duplicazione dello studio degli atti da parte di più sostituti procuratori e garantisce quindi efficienza e rapidità all'azione svolta dalla Procura generale.

In quest'ottica è curato altresì il coordinamento con la Sezione disciplinare del C.S.M., al fine di una tempestiva predisposizione del calendario delle udienze che permetta di programmare le presenze dei sostituti procuratori generali.

Ulteriore obiettivo dell'Ufficio è quello di propiziare l'uniformità delle valutazioni disciplinari, già in precedenza assicurata con la diffusione in tempo reale delle pronunce della Sezione disciplinare e delle Sezioni Unite in materia e con periodiche riunioni dei magistrati addetti al servizio.

L'elevato numero dei procedimenti predisciplinari e quindi dei provvedimenti che definiscono gran parte di essi, ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006, senza opposizione da parte del Ministro della giustizia, ha peraltro determinato il formarsi di una consistente "giurisprudenza" predisciplinare. L'importanza della stessa è evidente ove si consideri che dal complesso di detti provvedimenti è possibile desumere gli orientamenti della Procura generale in ordine ad una molteplicità di questioni, procedurali e sostanziali. L'organizzazione del servizio dinanzi sintetizzata costituisce sicura garanzia della necessaria coerenza ed omogeneità degli indirizzi interpretativi.

Nondimeno, l'enorme numero dei provvedimenti di archiviazione ha evidenziato la necessità di affinare e rafforzare gli strumenti informativi preordinati a garantire l'uniformità delle valutazioni disciplinari.

Ciò nell'ottica di dare stabilità all'informazione, garantendola oltre il tempo per il quale è resa possibile dalla memoria storica del capo dell'Ufficio, ovvero dei singoli sostituti procuratori; di consentire una circolazione tempestiva e quanto più possibile completa degli orientamenti espressi sulle questioni più rilevanti; di rendere agevole un immediato reperimento dei precedenti, così da rafforzare la tendenziale continuità interpretativa, connotato essenziale del corretto esercizio della funzione.

Allo scopo di conseguire al meglio tali finalità, è stata quindi prevista per la prima volta la massimazione dei provvedimenti di archiviazione. In particolare è stato stabilito che costituiscono oggetto di massimazione, curata da un magistrato designato dal Procuratore generale, i provvedi-

menti di archiviazione e le richieste di non doversi procedere che rivestono interesse e valore di precedente, selezionati dall'Avvocato generale cui è affidata la direzione del servizio predisciplinare. Le massime sono tempestivamente inoltrate, a mezzo di posta elettronica, a tutti i sostituti procuratori assegnati al servizio ed inserite in una banca dati informatica, accessibile agli stessi, sì da garantire la tempestiva conoscenza dei provvedimenti, l'agevole ricognizione degli orientamenti interpretativi espressi dall'Ufficio ed il confronto costante e continuo tra tutti i magistrati addetti al servizio.

Alla segreteria del servizio disciplinare è affidata la gestione informatica del servizio, avendo cura di assicurare una adeguata correlazione tra le fasi di lavorazione e l'immediato accesso ai dati, anche in funzione di controllo dei precedenti e delle statistiche.

c) Rapporti tra responsabilità civile e responsabilità disciplinare

Anche nell'anno trascorso, il tema dell'errore giudiziario, latamente inteso, è stato tra quelli che più hanno impegnato la Procura generale in materia disciplinare.

Per le violazioni riconducibili a questo ambito, nuovi problemi sono conseguiti alla necessità di stabilire se, in quale modo e in quale misura su di esse abbiano inciso le modifiche della legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla responsabilità civile dei magistrati, introdotte con la legge 27 febbraio 2015, n. 18. Questa riforma ha avuto vasta eco ed ha alimentato un ampio dibattito (anche) circa la configurabilità dell'obbligo di esercitare l'azione disciplinare in conseguenza della proposizione della domanda risarcitoria in sede civile nei confronti dello Stato, ovvero dell'azione di rivalsa nei confronti del magistrato, e circa la disciplina dei rapporti tra azione civile e disciplinare, in riferimento al profilo delle interferenze probatorie, all'*an* ed al *quomodo* della relazione di pregiudizialità tra i relativi giudizi.

Per ragioni cronologiche e logiche, è stata anzitutto la prima tematica ad imporsi all'attenzione della Procura generale. Al riguardo, va ricordato che, in relazione al testo originario della legge n. 117 del 1988, negli ultimi anni ed anche in quello ora decorso, in più provvedimenti pronunciati *ex art.* 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006, non opposti dal Ministro della giustizia, è stato costantemente escluso che la comunicazione dell'ordinanza di ammissibilità dell'azione di responsa-

bilità civile, ovvero (qualora questa sia mancata) la pronuncia di sentenza di primo grado di condanna dello Stato, comportino, per ciò solo, che debba essere iniziata l'azione disciplinare entro il termine di due mesi dalla ricezione della comunicazione (decreto 24 luglio 2015, proc. n. 338/2015, che ha ribadito il principio in tal senso affermato dai decreti 16 settembre 2014, proc. n. 801/2014; 10 febbraio 2014, proc. n. 409/2013; 8 febbraio 2013, proc. n. 370/2012).

Questa conclusione è stata raggiunta muovendo dalla considerazione che il giudizio civile ed il procedimento disciplinare sono autonomi, che tra gli stessi non esiste un rapporto di pregiudizialità necessaria (come è, in particolare, comprovato dalla disciplina dettata dagli artt. 9 e 20, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006) e che non vi è piena coincidenza e sovrapponibilità tra gli illeciti di cui all'art. 2, comma 1, lettere *g*) ed *h*) di detto atto normativo e la violazione di legge ed il travisamento del fatto evocabili quale fatti costitutivi dell'azione civile di risarcimento. L'intervento disciplinare, infatti, non ha ad oggetto il risultato dell'attività giurisdizionale bensì il comportamento deontologicamente deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della funzione; differenti sono inoltre contenuto e portata delle violazioni (ai fini disciplinari e nel processo) ed i piani sui quali vanno svolte le verifiche necessarie per accertare, nelle due diverse sedi, l'eventuale esistenza di una violazione.

È stato quindi escluso che la comunicazione effettuata dal giudice civile determini l'obbligo di esercitare, comunque ed in ogni caso, l'azione disciplinare per il solo fatto della conoscenza, nel termine bimestrale, della domanda risarcitoria. L'illecito disciplinare infatti, non è integrato dalla mera dichiarazione di ammissibilità (o anche dall'accoglimento) della domanda risarcitoria, occorrendo a tal fine che sia ipotizzabile una condotta contrassegnata da tutti gli elementi costitutivi di una delle fattispecie disciplinari tipizzate.

Il principio di legalità e tassatività dell'illecito disciplinare espresso nel catalogo chiuso degli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, dunque, impedisce che possa essere prefigurata un'azione disciplinare per un fatto – quale che ne sia la fonte di informazione – che non vi rientra.

La comunicazione dell'ammissibilità della domanda di danno non dà luogo ad una autonoma fattispecie disciplinare e, conseguentemente, l'obbligo previsto dall'art. 5, comma 5, della legge n. 117 del 1988, è stato interpretato – alla luce del principio da ultimo richiamato e dell'impianto del d.lgs. n. 109 del 2006, il quale stabilisce bensì la regola

dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare, ma prevede anche la fase cd. predisdisciplinare, di valutazione e ponderazione della notizia – nel senso che, una volta che sia pervenuta una notizia circostanziata, spetta alla Procura generale il potere-dovere di operare il vaglio preliminare in ordine alla riconducibilità della stessa ad una delle fattispecie disciplinari tipizzate, fruendo del previsto termine annuale dal ricevimento.

Questa conclusione (è stato precisato in un provvedimento di archiviazione, sia pure allo scopo di offrire una ricostruzione complessiva del sistema) conserva validità anche dopo la riforma operata nel 2015, poiché quest'ultima non ha innovato il principio di indipendenza degli ambiti processuali, né ha modificato l'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006, in virtù del quale l'azione disciplinare è promossa indipendentemente dall'azione civile di risarcimento del danno. Inoltre, l'art. 9 della legge n. 117 del 1988, nel testo modificato dalla legge n. 18 del 2015, nella parte in cui stabilisce che *“il Procuratore generale (...) dev[e] esercitare l'azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta”* non reca una formulazione sostanzialmente diversa da quella originaria, sicché risulta confermata la pregressa conclusione, secondo cui la notizia della pendenza o della definizione di una causa civile di risarcimento del danno non è di per sé sola ragione di esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare (citato decreto 24 luglio 2015, proc. n. 338/2015).

Residuano quindi le questioni, non ancora affrontate dall'Ufficio, della configurabilità dell'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare:

1) in primo luogo, a seguito della pronuncia di sentenza di condanna nei confronti dello Stato.

Tale questione sembra ragionevolmente risolvibile in modo analogo a quanto sopra illustrato, ancora in considerazione dell'inesistenza di ogni rapporto di pregiudizialità tra giudizio civile e giudizio disciplinare e dell'art. 6 della legge n. 117 del 1988, in virtù del quale la sentenza non fa stato nel procedimento disciplinare e, prima ancora, non fa stato nel giudizio di rivalsa se il magistrato non è intervenuto volontariamente in giudizio;

2) in secondo luogo, a seguito dell'esercizio dell'azione di rivalsa, in relazione alla quale l'obbligo di esercizio dell'azione disciplinare sembrerebbe da collegare alla sentenza di condanna (definitiva) del magistrato nel giudizio di rivalsa, ferma l'esigenza della valutazione in ordine alla riconducibilità della condotta ad una delle fattispecie disciplinari ti-

pizzate e tenuto conto dell'autonomia degli ambiti processuali e della diversa portata e contenuto delle violazioni rilevanti in ciascuno di essi.

È invece ancora troppo presto per potere esprimere un'attendibile valutazione in ordine alle ricadute (sul contenuto e sul numero degli esposti) indotte non tanto dalle modifiche della legge n. 117 del 1988, quanto piuttosto dai convincimenti – non tutti pertinenti – suscitati dalla riforma, al di là della sua effettiva portata.

Giova, infatti, considerare che alla data odierna risultano soltanto tre le citazioni per risarcimento del danno che hanno determinato l'iscrizione di altrettanti fascicoli predisCIPLINARI.

I dati degli scorsi anni hanno fatto registrare un elevato numero di esposti aventi ad oggetto pretesi errori nell'esercizio dell'attività giudiziaria. Essi sono stati presentati con formale denuncia penale o spesso contestualmente alla proposta impugnazione, della quale sostanzialmente costituivano riproduzione.

Da qui l'esigenza, tenuto conto della proponibilità della denuncia disciplinare direttamente dalle parti, di affermare con chiarezza (a) che differente è il fondamento della responsabilità civile e di quella disciplinare: la prima garantisce il ristoro del diritto del cittadino, leso dal non corretto esercizio della funzione giurisdizionale; la seconda è strumentale alla tutela degli obblighi che gravano sul magistrato in conseguenza della sua appartenenza all'ordine giudiziario, e (b) che differenti sono gli elementi costitutivi delle stesse: la responsabilità civile è condizionata all'accertamento della lesione – produttiva di un danno – del diritto del privato e alla verifica della sua riconducibilità ad un atto scorretto posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave; la responsabilità disciplinare richiede di accertare se la violazione di un obbligo sia riconducibile ad una delle fattispecie di illecito tipizzate e per la sua affermazione, per la quale è di regola sufficiente la colpa lieve, non occorre il verificarsi di un danno patrimoniale, salve le ipotesi in cui questo elemento integrativo è espressamente considerato dalle norme del d.lgs. n. 109 del 2006.

d) La grave violazione di legge ed altre ipotesi di errore nell'esercizio della funzione giudiziaria

Nel merito delle violazioni, va ricordato anzitutto che può dirsi ormai stabilizzato nella giurisprudenza delle Sezioni Unite civili (a partire dalla

sentenza n. 20139 del 2011) e della Sezione disciplinare (indirizzo consolidato con la sentenza n. 27 del 2015) l'orientamento favorevole a ritenere configurabile l'ipotesi della lettera g) dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006, anche nel caso di violazione di legge consumata attraverso un provvedimento e, almeno nella giurisprudenza di legittimità, ad ammettere la possibilità che tale illecito possa essere in concorso formale con quello della lettera a) (conclusione ribadita ancora da Cass., Sezioni Unite, n. 4954 del 2015).

Il quadro interpretativo in questo ambito della normativa disciplinare risulta sufficientemente esplorato ed articolato negli indirizzi dell'Ufficio; se ne espone, di seguito, un compendio atto ad enucleare i passaggi principali della tematica.

La Procura generale, anche nella fase predisciplinare e nei provvedimenti che definiscono i relativi procedimenti ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 109 del 2006, riaffermando principi enunciati dalle Sezioni Unite civili e dalla Sezione disciplinare, ha più volte sottolineato che in relazione alla violazione dell'art. 2, comma 1, lettera g), il carattere "circostanziato" della denuncia quale stabilito dall'art. 15, comma 1, del citato d.lgs. n. 109, se riguardante una sentenza, richiede la precisa indicazione della stessa. Non basta quindi la generica critica del provvedimento ma occorre anche la produzione di copia degli atti processuali atti a suffragare la medesima, quando questi siano nella disponibilità della parte (decreto 25 maggio 2015, proc. n. 505/15), non potendo le censure risolversi in critiche assertive ed immotivate, accompagnate da generiche deduzioni (decreto 21 luglio 2015, proc. n. 53/15). È necessaria, quindi, una puntuale identificazione della violazione e la prospettazione degli argomenti a conforto della censura, anche mediante specifici e congruenti richiami degli orientamenti asseritamente disattesi dal provvedimento giudiziario: ciò soprattutto quando l'esponente abbia prestato acquiescenza a quest'ultimo, essendo escluso che la violazione possa evincersi dal mero rigetto delle tesi sostenute dalla parte, specie in presenza di provvedimento ampiamente motivato (decreto 9 aprile 2015, proc. n. 90/15).

Gli errori commessi dal magistrato nell'esercizio dell'attività giurisdizionale possono assumere rilievo disciplinare qualora siano riconducibili alle fattispecie dell'art. 2, comma 1, lettere g), h), m), ff), del d.lgs. n. 109 del 2006; occorre tuttavia mantenere distinta la patologia processuale da quella deontologica (decreto 26 marzo 2015, proc. n. 39/15),

perché è insostenibile un automatismo che sovrapponga, facendole coincidere, l'inosservanza di una norma di legge e la condotta disciplinarmente rilevante *ex art. 2, comma 1, lettera g)* (decreto 16 giugno 2015, proc. n. 643/2014).

Oggetto del sindacato disciplinare in relazione a tali fattispecie, infatti, non è la correttezza in sé del provvedimento ma la condotta del magistrato che lo ha adottato e, quindi, l'impegno intellettuale e morale, congiuntamente alla dedizione alla funzione che deve essere sempre esercitata rispettando i doveri d'ufficio (decreto 11 aprile 2015, proc. n. 48/15). È per questo che, entro tali limiti, è sindacabile l'attività interpretativa e applicativa delle norme quando sia tale da rivelare scarso impegno e ponderazione o approssimazione e limitata diligenza, ovvero costituisca indice di un comportamento del tutto arbitrario (decreto 9 aprile 2015, proc. n. 27/15). Pertanto la violazione non è condizionata all'accertamento della stessa in esito all'impugnazione, poiché non esiste un rapporto di pregiudizialità tra il giudizio (civile o penale) relativo all'atto che è oggetto di doglianza ed il procedimento disciplinare. D'altronde, *a contrario*, le valutazioni svolte in quest'ultimo non possono costituire una sorta di anticipazione di quella riservata al competente giudice dell'impugnazione (decreto 30 marzo 2015, proc. n. 68/15). L'accertamento dell'errore ascrivibile al magistrato, a seguito dell'impugnazione del provvedimento, può certo costituire indizio dell'illecito disciplinare e tuttavia questo ricorre soltanto quando l'errore sia frutto di un atteggiamento di ribellione alla legge ovvero di una caduta di professionalità al di sotto di quel livello minimo da doversi considerare irrinunciabile per ogni magistrato (decreto 23 aprile 2015, proc. n. 561/14).

In tale prospettiva, assumono altresì rilievo l'eventuale complessità della fattispecie e le circostanze specifiche del giudizio (decreto 16 giugno 2015, proc. n. 643/14).

In relazione alla violazione di legge eventualmente commessa nel processo civile, è stato ritenuto che la gravità dell'errore deve essere verificata anche tenendo conto della modalità della prospettazione delle tesi difensive, della puntualità ed intelligibilità delle stesse, in quanto queste incidono sull'apprezzamento dell'idoneità dell'errore ad evidenziare una condotta censurabile (decreto 25 maggio 2015, proc. n. 506/15). Inoltre, è stata esclusa la sussistenza della violazione in un caso in cui il giudice aveva disatteso la tesi contenuta in una "*legal opinion*",

ricondotta a parere *pro veritate* e come tale mera e non vincolante alle-
gazione difensiva (decreto 9 aprile 2015, proc. n. 90/15).

Nel quadro di tali principi, la Procura generale ha dunque ritenuto
pregnante il rilievo della motivazione, perché è questa che permette di
valutare se il provvedimento costituisca indice di grave negligenza e di
comportamento arbitrario (decreto 23 aprile 2015, proc. n. 311/15). Nel
caso in cui la denunciata violazione consista nell'inosservanza di un
orientamento consolidato della Corte di cassazione, essa consente di ac-
certare se il discostamento sia riconducibile ad un erroneo – ma scusabile
– convincimento in ordine alla possibilità di sostenere un'interpretazione
diversa (in modo plausibile e ragionevole e nell'osservanza delle regole
dell'ermeneutica) o esprima invece una personalistica concezione della
giustizia, tale da porre la medesima al di fuori del sistema, come accade
quando viene sostenuta una tesi che rifluisce nel novero delle esegesi
unanimente ritenute insostenibili (decreto 29 settembre 2015, proc.
n. 788/15). L'esistenza di un contrasto in seno alla giurisprudenza di le-
gittimità è stata invece ritenuta costituire un congruo indice della non
ipotizzabilità di una violazione di legge di rilievo disciplinare (decreto
23 aprile 2015, proc. n. 287/15).

La qualificazione come abnorme di un provvedimento (quindi, l'ido-
neità dello stesso ad integrare l'illecito dell'art. 2, comma 1, lettera *ff*),
è stata poi ritenuta quando quest'ultimo si colloca al di fuori di ogni
schema processuale, perché adottato in violazione di legge, sulla base
di un errore macroscopico o di una grave ed inescusabile negligenza. In
tali condizioni, infatti, il provvedimento fuoriesce dalla fisiologia del
processo (decreto 15 luglio 2015, proc. n. 623/14) per risultare frutto di
un percorso interpretativo difforme dai protocolli della professione ma-
gistratuale ed espressivo di un atteggiamento volto ad escludere o limi-
tare l'obbligo del magistrato di soggezione alla legge, sì da segnare una
caduta della professionalità al di sotto di quel livello minimo ritenuto
irrinunciabile (decreto 23 aprile 2015, proc. n. 287/15).

Per l'integrazione dell'illecito conseguente al travisamento dei fatti
(art. 2, comma 1, lettera *h*) è stata poi reputata necessaria l'esistenza di
un errore di carattere revocatorio, frutto di negligenza inescusabile ov-
vero di un'interpretazione dei fatti operata in modo contrario alla realtà
processuale, come accade quando sia supposto un fatto la cui verità è
invece incontestabilmente esclusa dalle risultanze processuali, ovvero
ne sia supposta l'inesistenza, nonostante che esso emerga con chiara evi-

denza, senza margini di opinabilità (decreto 25 maggio 2015, proc. n. 506/15). L'illecito è stato dunque ritenuto configurabile anche nel caso di interpretazione dei fatti in modo contrario alla realtà processuale, qualora cioè vi sia stata omessa o distorta valutazione o un'invenzione della prova, ferma la sua irriferevolezza al vizio di motivazione, potendo assumere rilievo anche una ricostruzione del fatto che appaia incontrovertibilmente carente, erronea o distorta a qualsiasi operatore giuridico, senza margini di opinabilità e che sia determinata da negligenza inescusabile (decreto 20 luglio 2015, proc. n. 647/15).

e) I ritardi nel compimento degli atti e la loro ridotta rilevanza

Circa i ritardi classificati sotto la lettera *q)* dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006, negli ultimi tempi ci si è potuti avvalere – come già accennato più sopra, nel par. *a* – di una giurisprudenza meno rigorosa di quella che, in precedenza, individuava nel ritardo ultra annuale una condotta di per sé lesiva del diritto delle parti alla ragionevole durata del processo di cui agli artt. 111, secondo comma, Cost. e 6 Convenzione EDU, e perciò tale da poter essere giustificata solo in presenza di circostanze assolutamente eccezionali, in concreto assai difficilmente ravvisabili.

La più recente giurisprudenza consiliare e di legittimità, invece, ha aperto alla contestualizzazione della condotta, consentendo di valutare la “ingiustificatezza” prevista dalla norma alla stregua di ogni utile circostanza.

Corrispondendo alla sensibilità dell'Ufficio, consapevole di non poter sempre e indiscriminatamente scaricare sui terminali giudiziari le inefficienze del sistema, questa giurisprudenza ha perciò consentito – in materia – il contenimento delle azioni disciplinari di cui si è fatto cenno all'inizio, come può eloquentemente essere constatato sulla base dei dati statistici allegati (parte III).

Sul piano sostanziale, gli illeciti riguardanti i ritardi nel deposito dei provvedimenti e nelle scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia continuano ad essere di gran lunga i più frequenti.

Sul tema dei ritardi nel deposito dei provvedimenti, particolarmente dibattuta è la tematica attinente alla scarsa rilevanza del fatto. La giurisprudenza ha sempre ritenuto tale istituto diretta applicazione, in ambito disciplinare, del principio di offensività, secondo il quale la sussistenza

dell'illecito va comunque riscontrata alla luce della lesione o messa in pericolo del bene giuridico tutelato dalla norma, con accertamento in concreto, effettuato *ex post*.

Anche in tema di ritardi, la condotta disciplinare irrilevante va identificata, una volta accertata la realizzazione dei requisiti previsti dalla fattispecie tipizzata.

La verifica della scarsa rilevanza del ritardo, almeno in linea di principio, viene sganciata da connotazioni di carattere soggettivo, quali la laboriosità o la professionalità del magistrato, ritenendosi necessario fare esclusivo riferimento a circostanze di carattere oggettivo. In particolare, deve ritenersi che i parametri della laboriosità e, più in genere, della professionalità, costituiscono aspetti che qualificano la persona del magistrato e non attengono ai profili oggettivi del fatto nella sua interezza, comprensivo di tutte le circostanze che lo connotano.

Nel corso dell'anno 2015 la Corte di legittimità ha definitivamente chiarito che tale esimente, prevista dall'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109, è applicabile al caso in cui al magistrato venga contestato l'illecito disciplinare di ritardo previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *q*), quando la fattispecie sia realizzata nel suo aspetto tipico ma il fatto non risulti in concreto, per le circostanze di specie, capace di menomare il bene giuridico protetto, che è quello della tempestività della risposta di giustizia sotto il profilo della ragionevolezza dei tempi di deposito delle decisioni. A tal fine occorre che i ritardi nel deposito dei provvedimenti, pur gravi e reiterati, per un verso non abbiano fatto venire meno la fiducia e la considerazione delle parti che subiscono direttamente gli effetti dei ritardi medesimi e, per altro verso, non abbiano compromesso, in ragione della bassa incidenza oggettiva della reiterazione, l'immagine del magistrato nell'ambiente giudiziario in cui egli opera (Cass., Sezioni Unite, 27 luglio 2015, n. 4512).

f) Prospettive di riforma

Alla responsabilità disciplinare è sottesa una serie di interessi pubblici, non diretti al mantenimento di uno *status* od alla mera perpetuazione del potere giudiziario, ma piuttosto a garantire esclusivamente il democratico e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, che il Costituente ha inteso preservare attraverso un irrinunciabile presidio di indipendenza ed autonomia.

La disciplina costituzionale del potere giudiziario obbedisce, infatti, ad un criterio di concentrazione sintetica, ma non esclude né deve escludere che il legislatore sia obbligato ad imprimere alle norme attuative un carattere sistematico, integrale ed organico, in vista di un coerente ordinamento dell'organizzazione e delle guarentigie della magistratura.

Nei lavori dell'Assemblea costituente fu anche auspicata una più ampia regolamentazione costituzionale; pur abbandonata, di tale prospettiva è stato più volte ripreso il fondamento che la sorreggeva: l'ansia di un popolo che tenta le vie della sua rinascita democratica e che, tra le tante cose distrutte, ha visto messe più volte in pericolo la sovranità e l'indipendenza del potere giudiziario e, pertanto, aspira a vederne garantiti l'organizzazione e l'esercizio in maniera definitiva, senza quelle oscillazioni e quei mutamenti che le alterne vicende della politica potrebbero determinare.

Questa aspirazione non può che informare anche e soprattutto un eventuale processo riformatore del sistema disciplinare della magistratura, poiché il modulo giurisdizionale deve necessariamente tenere conto della peculiarità della funzione esercitata dai magistrati, proprio in quanto gli obblighi di condotta da essi esigibili sono rilevanti soltanto in quanto la loro violazione sia in sé idonea a ledere direttamente l'interesse della generalità dei cittadini.

Le critiche alla tipizzazione degli illeciti sono soprattutto connesse a talune lacune che si riscontrano nell'ambito di quelli extra-funzionali, previsti dall'art. 3 del decreto legislativo n. 109 del 2006.

Da un canto, si propone di prevedere un collegamento tra i doveri funzionali ed il comportamento nella vita privata, così da raggiungere un equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato-cittadino e garanzia dell'imparzialità e dell'indipendenza anche nell'agire sociale. D'altro canto, si assume come la tipizzazione degli illeciti appaia per certi versi eccessiva, generica o all'inverso frammentata, oppure di difficile interpretazione, in tal modo finendo per incoraggiare comportamenti puramente difensivi da parte dei magistrati, suscettibili a loro volta di rendere inefficace l'esercizio della giurisdizione disciplinare.

Sebbene la mancanza di una norma di cosiddetta chiusura denoti una certa insufficienza delle fattispecie di illecito extrafunzionale, l'Ufficio reputa peraltro improbo coltivare ipotesi di una sua possibile reintroduzione, sul modello dell'abrogato art. 18 del R.D.lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

È pur vero, infatti, che la giurisprudenza costituzionale ha affermato come, a fronte di una formulazione non tipizzata, l'organo chiamato a valutare i singoli comportamenti deve stabilire soltanto se essi possano o meno essere riprovati dalla coscienza sociale e se siano o meno conformi ad una valutazione che sono in grado di fare gli stessi consociati, in relazione alla natura e rilevanza degli interessi tutelati ed in funzione del buon andamento dell'attività giudiziaria.

Tuttavia, una simile riforma genererebbe un paradigma giurisdizionale in cui l'esito del giudizio tornerebbe a comportare una sanzione afflittiva per quella che “nel solo momento del giudizio” è reputata una condotta illegittima, in contrasto con la necessaria predeterminazione della fattispecie punibile.

In realtà, la spinta a prevedere una possibile “valvola di chiusura” del sistema di tipizzazione disciplinare scaturisce non da una sua intrinseca necessità sistemica, quanto piuttosto dal rilievo sociale che le valutazioni della condotta del magistrato hanno assunto e dalla commistione fra svolgimento dei compiti istituzionali e deontologia professionale, soprattutto nelle vicende giudiziarie di particolare rilievo mediatico.

Tale prospettiva, tuttavia, finisce per trasferire impropriamente al livello disciplinare l'affermazione di principi deontologici di comportamento, a presidio dei quali non possono che essere deputate azioni di autogoverno tese alla corretta implementazione dei valori di indipendenza, imparzialità, correttezza, diligenza, professionalità, riserbo ed equilibrio, che fondano il corretto esercizio della giurisdizione, attraverso un'ampia e condivisa assunzione di tali valori come comuni parametri di valutazione del comportamento fra colleghi e dirigenti degli uffici.

Il fatto che il livello etico sia di difficile perseguimento sul piano sanzionatorio non comporta necessariamente che lo si debba considerare inefficace, rinunciando a perseguirlo.

Sul medesimo piano dell'autogoverno della magistratura sembra che muovano anche le ricorrenti aspirazioni all'introduzione per via legislativa dell'istituto della riabilitazione: un istituto, in realtà, di tutt'altro che facile adattamento alla materia delle sanzioni (pur sempre amministrative) disciplinari e dei relativi effetti, ma il cui richiamo si rivela in sostanza espressivo di un'esigenza di antidoto alla compromissione di un'equa valutazione, allorché a distanza di anni si debba procedere – ad esempio, per progressioni professionali – a nuovo esame del profilo individuale del magistrato.

Sul piano degli illeciti extrafunzionali, poi, e senza pretesa di esauritività, occorre ribadire la sussistenza di un'asimmetria fra la prescrizione generale dell'obbligo di riserbo e l'assenza di prescrizioni tipiche che siano in grado di limitare le esternazioni in ambito extrafunzionale.

Un eventuale, limitato, intervento legislativo capace di descrivere e circoscrivere i margini di abuso del diritto di esternazione e di manifestazione del pensiero potrebbe assicurare maggiormente il prestigio dell'ordine giudiziario, garantendo nel contempo il rispetto dei principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ai magistrati è imposta la "massima discrezione", anche là dove si sia trattato di sostenere pubblicamente le ragioni e la bontà di attività di indagine svolte, senza attingere la violazione di alcuna norma di segretezza o di riservatezza ed al di fuori delle specifiche ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lettere *u*) e *v*), del d.lgs. n. 109.

Si tratta di materia estremamente delicata, che coinvolge i complessi rapporti fra riservatezza delle indagini, diritto di informazione e tutela dei diritti dei cittadini, sicché anche in questo caso appare ragionevole e necessario commettere agli organi di governo autonomo, centrale e decentrati (oltre che alla formazione professionale, iniziale e permanente) quel ruolo propulsivo e formativo capace di propiziare, in materia giudiziaria, un serio e conducente confronto deontologico fra magistrati e operatori della comunicazione.

Un altro versante su cui il *corpus* legislativo disciplinare potrebbe essere arricchito riguarda le ipotesi delle frequentazioni illecite (art. 3, lettera *b*). Qui la previsione potrebbe essere allargata fino a comprendere anche alcune relazioni non sistematiche: ciò per evitare che, seppur non stabili, siano destinate all'irrelevanza situazioni comunque improprie ed imbarazzanti per il magistrato, tenuto a preservare l'immagine di imparzialità, correttezza ed indipendenza voluta dalla collettività.

Un'ultima notazione, di carattere ordinamentale, nasce dalle considerazioni fatte all'inizio circa la disciplina dei ritardi.

Il più benevolo trattamento riservato da qualche tempo a questi ultimi costringe infatti a considerare il diverso esito sanzionatorio toccato a quanti, in precedenza, non hanno potuto avvalersi della stessa richiamata giurisprudenza.

Il rilievo – al di là di risposte formalistiche circa il naturale evolversi della giurisprudenza, che certo è fenomeno connaturato alla giurisdizione ed anche a quella disciplinare ma che non risolve in termini appa-

ganti il senso di ingiustizia della valutazione differenziata di casi analoghi – induce allora a riflettere su quella proposta, circolata a proposito di riforma della struttura del C.S.M., che prefigura un meccanismo di rinnovo di quest’organo sull’esempio di quello previsto per la Corte costituzionale: un rinnovamento non “totale” ogni quadriennio ma parziale e progressivo, sì da garantire per tale via una continuità giurisprudenziale che è fonte di certezze comportamentali e di uguaglianza applicativa.

g) L’attività del settore disciplinare nel 2015. Analisi statistica

L’attività della Procura generale in materia disciplinare si è svolta, sempre in diretto raccordo con gli uffici di vigilanza in sede distrettuale ed in piena e leale collaborazione istituzionale con il Ministero della giustizia, secondo le linee che possono essere agevolmente desunte dai dati statistici illustrati dalle tabelle allegate di cui alla parte III di questo intervento, frutto dell’elaborazione del personale della Direzione di statistica del Ministero della giustizia effettuata sulla base degli archivi informatizzati dell’Ufficio.

Di tali dati, che consentono di portare ad emersione alcune direttrici di tendenza sia quanto alle “zone critiche” dell’operato della magistratura, sia quanto alla risposta – tutt’altro che corporativa – della giurisdizione disciplinare, si enucleano di seguito quelli che appaiono suscettibili di suggerire considerazioni di assieme, rinviando per il resto all’elaborazione statistica e grafica già citata.

Il numero totale delle notizie di interesse disciplinare pervenute nel 2015 è stato di 1.378, complessivamente in linea con la media delle notizie di possibile rilevanza disciplinare pervenute nel quinquennio 2010-2014 (pari a 1.420).

Nell’anno appena decorso, l’Ufficio ha definito con decreto motivato di archiviazione 1.376 procedimenti, pari al 93,5% del totale delle notizie di rilievo disciplinare. Si tratta del dato numericamente più alto degli ultimi anni, che rimarca un’attività forse poco “visibile” all’esterno ma quantitativamente e qualitativamente di grande impegno, posto che nella cifra indicata sono ricompresi casi estremamente complessi, come dimostra d’altronde la corrispondente articolazione di molte delle motivazioni adottate in detti provvedimenti, che sono trasmessi al Ministro della giustizia ai fini dell’eventuale esercizio, in dissenso dalla soluzione liberatoria dell’Ufficio, dell’azione disciplinare, secondo il meccanismo

dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 (dissenso peraltro mai verificatosi nel corso del 2015).

Nel 2015 sono state avviate in totale 138 azioni disciplinari, di cui 48 per iniziativa del Ministro della giustizia; iniziativa discrezionale, questa, la cui incidenza è ridotta in percentuale assoluta rispetto all'anno precedente (del 14,3% in meno rispetto al 2014), ma che è invece di maggiore peso – è pari al 34,8% – nel riparto interno rispetto alle azioni (89) promosse dalla Procura generale, pari al 64,5% (la restante percentuale dello 0,7% riguarda un caso in cui è stata esercitata azione da entrambi gli organi).

I procedimenti disciplinari definiti nel 2015 si sono conclusi: nel 59,7% dei casi, con la richiesta di giudizio; nel 38,1% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio; nel restante 2,2%, con riunione ad altro procedimento. Il numero di procedimenti inviati al C.S.M. con la conclusione nel senso della richiesta di giudizio si mantiene in linea con il dato del 2014.

Nel corso del 2015, la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare del C.S.M. l'adozione di 7 provvedimenti cautelari (dato corrispondente a quello del 2014), dei quali 4 per il trasferimento ad altro ufficio e 3 con richiesta di sospensione dalle funzioni.

Merita altresì di segnalare l'indice di conformità tra le richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in materia disciplinare, indice attestato sulla cifra del 63%: un dato che risulta maggiormente apprezzabile se si considera che in questa rilevazione sono state considerate in “diffformità” anche le conclusioni solo parzialmente differenziate (ad es. per un singolo capo, o per singoli motivi di impugnazione, o per la considerazione dell'applicazione dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006) rispetto alla sentenza di ultima istanza.

In ordine alle principali variabili, oggettive (materia, tipologia dell'illecito, area geografica) e soggettive (funzioni requirenti o giudicanti, ripartizione di genere), nel rinviare ancora all'analitica elaborazione di cui alle tabelle allegare nella parte III, si sottolineano i seguenti dati di maggiore rilievo.

Si registra, nel 2015, un significativo aumento della quota percentuale dei magistrati sottoposti a iniziativa disciplinare che sono assegnati a funzioni requirenti (36%) rispetto a quelli che svolgono funzioni giudicanti (64%): le percentuali dell'anno precedente, infatti, erano rispetti-

vamente del 27% e del 73%. Anche questo dato appare coerente con l'indirizzo, già accennato, della riduzione del "peso" dei meri ritardi e con la valorizzazione, invece, della rilevanza disciplinare di condotte scorrette o, soprattutto, riferibili a temi di libertà personale, come le ritardate scarcerazioni.

Relativamente al genere, prevale ancora l'incidenza di incolpazioni a carico di magistrati del genere maschile (101), pari a più del doppio di quelle (45) a carico di personale di genere femminile. Rapporto che non è, evidentemente, corrispondente alla proporzione dei due generi rispetto all'intero dei magistrati in servizio, che registra – anche se sempre intorno alla parità – per la prima volta il "superamento" della metà da parte del genere femminile (50,6% di donne e 49,4% di uomini).

Quanto alla distribuzione territoriale dei magistrati soggetti a iniziativa disciplinare nel 2015 si mantiene fermo, come nell'anno precedente, il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nel Sud, pari al 62,8% dei magistrati soggetti ad azione disciplinare (Calabria, 14,5%; Puglia e Sicilia, 12,4%). Pure confermati sono, per il Nord, la maggiore incidenza della Lombardia (9,0%), e, per il Centro, del Lazio (9,0%).

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni per ritardi nel deposito di provvedimenti, si rinvia anche qui, oltre a quanto già detto al paragrafo *a*, alle tabelle allegate. Si segnalano peraltro le seguenti evenienze:

- l'andamento sostanzialmente costante, in valore percentuale, delle iniziative disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, che nel 2015 è il 17,3% del totale (era il 17,0% nel 2014), ma la contemporanea diminuzione in valore assoluto (36, rispetto a 43 del 2014);

- la costante diminuzione delle azioni disciplinari per detti ritardi avviate nello stesso periodo su iniziativa del Procuratore generale (38,9%, rispetto al 41,9% del 2014 ed al 43,8% del 2013), cui corrisponde l'aumento proporzionale di quelle su iniziativa del Ministro della giustizia (61,1%, rispetto al 58,1% del 2014 ed al 56,3% del 2013);

- la minore percentuale di magistrati giudicanti di genere femminile incolpati per ritardo nel deposito di provvedimenti (33,3%), dato che è in ulteriore diminuzione rispetto al 2014 (era il 39,5%);

- la concentrazione della maggiore percentuale di ritardi nell'ambito degli uffici di primo grado (tribunali), dove si verifica l'83,3% di tali situazioni;

- il venir meno rispetto al 2014 del dato, anomalo, della relazione in-

versa tra indice di scopertura dell'organico dell'ufficio di primo grado e tempestività nel deposito dei provvedimenti. Mentre nell'anno precedente si registrava infatti nei tribunali una media di magistrati sottoposti a procedimento disciplinare che diminuiva all'aumentare della scopertura dell'organico, nel 2015 questo rapporto si riallinea in termini di concordanza: i tribunali con indice di scopertura elevato (superiore al 20%) sono quelli nei quali vi è il più alto numero medio di magistrati incolpati per ritardo. Viceversa, nel 2015, il numero di magistrati incolpati per tale addebito disciplinare negli uffici di secondo grado appare indipendente dall'indice di scopertura dell'ufficio.

5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

La Procura generale ha mantenuto alto anche nell'anno appena trascorso l'impegno europeo ed internazionale attraverso il suo Ufficio per gli affari internazionali, recentemente riorganizzato con i Criteri adottati il 12 ottobre 2015.

In particolare, la Procura generale ha continuato a partecipare attivamente alla Rete dei Procuratori generali delle Corti supreme dei Paesi membri dell'Unione europea, attraverso il ruolo svolto dal Procuratore generale all'ottavo *meeting* tenutosi in Stoccolma dal 5 al 7 ottobre 2015, in cui è stato affrontato il tema del ruolo del pubblico ministero nel contrasto ai fenomeni criminali riguardanti gli attacchi alla società civile ed ai diritti umani tramite l'uso delle nuove tecniche informatiche e di *internet*, con riferimento ai problemi del riparto della giurisdizione, della raccolta delle prove e della individuazione dei migliori strumenti possibili di contrasto a tale tipo di criminalità. In detto *meeting* si è ribadita l'essenzialità di un ufficio del pubblico ministero indipendente, rispettoso solo della legge e non condizionabile da politica, da mass-media o da forme di pressione di tipo socio-economico.

Inoltre sono state svolte riflessioni in chiave critica in ordine all'istituzione del pubblico ministero Europeo (cd. EPPO), sul conto del quale si è convenuto, con la piena adesione del Procuratore generale, che esso può avere un senso solo là dove sia in grado di costituire un valore aggiunto per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea, mentre resta evidente in sede di Consiglio la mole dei difficili nodi problematici ancora da sciogliere circa l'indipendenza dei procuratori nazionali e le sovrapposizioni con altri organi già operanti, in primo luogo con *Eurojust*.

Proprio sulla tematica dell'EPPO, ugualmente approfondito è stato il dibattito svoltosi nel corso della prima riunione semestrale del 2015 del *Forum* consultivo dei Procuratori generali dei Paesi membri dell'Unione europea, un organismo creato nel dicembre del 2010 che sempre più spesso si è rivelato luogo di dibattito di notevole peso presso le istituzioni dell'Unione nella elaborazione di motivati pareri sulle proposte legislative riguardanti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel secondo incontro del 5 giugno 2015, tenutosi come di consueto a L'Aja, è apparso evidente – quanto all'istituzione dell'EPPO – che, ferma la necessità di evitare l'introduzione di un mero organo burocrata-

tico, destano perplessità sia la creazione di una concorrente competenza tra le autorità nazionali e detto organo e sia la sua composizione collegiale, poco compatibile con le finalità di un ufficio di indagine e di esercizio dell'azione penale.

La successiva riunione semestrale del 10-11 dicembre 2015, invece, ha riguardato la tematica della conservazione dei dati nell'ambito della fornitura dei servizi di comunicazione accessibili al pubblico e delle reti pubbliche di comunicazione, sulla quale la nota sentenza C-293/12 della Corte di Giustizia – che ha invalidato la direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per contrarietà ai principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – ha acceso il dibattito. Di particolare importanza per il nostro Paese è stato poi l'inserimento, all'ordine del giorno della riunione, delle tematiche relative al traffico (inteso in senso ampio) di esseri umani ed al contrasto delle attività criminali organizzate tese allo sfruttamento del grave fenomeno.

Attraverso uno stretto contatto con la Procura della Repubblica di Catania l'argomento venne portato con grande efficacia alla attenzione di *Eurojust* e del *Forum* consultivo alla riunione del dicembre 2014, durante la Presidenza italiana. In seguito, grazie anche alla sempre proficua collaborazione con la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo, l'argomento è stato nuovamente inserito tra i temi del *Forum* per dicembre 2015. Ed ancora, il Procuratore generale ha partecipato alla riunione operativa svoltasi presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo il 1° ottobre 2015, durante la quale – alla presenza del Ministro della giustizia – è stato sottoscritto un protocollo di intesa e collaborazione tra *Eurojust* e la Direzione della missione europea EU-MED, un risultato lusinghiero della leale collaborazione instaurata tra diversi uffici del pubblico ministero i quali, pur nelle differenti competenze, hanno saputo operare ad un medesimo fine.

Nell'anno trascorso sono stati attivi presso la Procura generale i “Punti di contatto” delle Reti giudiziarie europee in materia civile e commerciale ed in materia penale: la prima istituita in attuazione della decisione 2001/470/CE; la seconda con Azione comune dell'Unione europea 98/428/GAI, poi sostituita con la Decisione 2008/976/GAI del Consiglio europeo, al fine di “rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri”.

A tale riguardo, la Procura generale della Corte di cassazione, mentre sta procedendo in accordo col Ministero della giustizia ad una riorga-

nizzazione del proprio punto di contatto civile, ha fortemente rilanciato e rivitalizzato l'attività della cooperazione nella Rete attraverso l'attività del Punto di contatto penale. Nell'anno 2015 sono state trattate ben 105 procedure di assistenza, aventi ad oggetto soprattutto mandati di arresto europeo ed estradizioni (contro le 16 complessive del 2014; le 20 del 2013; le 25 del 2012), nell'ambito di altrettanti contatti intercorsi con 21 differenti Paesi (Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Olanda, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Turchia, Ungheria).

Frequentissime sono state le interlocuzioni con il *desk* italiano di *Eurojust* e con i magistrati di collegamento stranieri operanti presso il Ministero della giustizia, sul conto dei quali la Procura generale ha incoraggiato l'avvio di un indirizzo giurisprudenziale circa la delimitazione, finora inesplorata, dei loro poteri processuali: in proposito la sentenza della Corte di cassazione, sez. VI, n. 48 del 2015 ha affermato che “in tema di mandato di arresto europeo, sono utilizzabili ai fini della decisione gli atti contenenti elementi conoscitivi depositati in Cancelleria dal magistrato di collegamento di uno Stato estero, poiché tale attività, lungi dal far assumere a tale magistrato la veste di parte processuale, rientra nelle attribuzioni conferite al medesimo dall'art. 2 dell'Azione comune del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 1996”: un principio che riveste carattere di novità ed apre ad una sempre più stretta cooperazione giudiziaria fra organi di Stati diversi, secondo i noti principi della mutua fiducia.

Spesso, inoltre, i Punti di contatto stranieri hanno espresso apprezzamento per la rapidità e l'efficienza del servizio di intermediazione attiva fornito.

La Procura generale ha continuato a portare avanti nelle diverse sedi le proprie posizioni in collegamento, oltre che con il Ministero della giustizia, con il Consiglio superiore della magistratura, alla cui VI Commissione vengono sistematicamente inviati atti e documenti delle Reti consultive; con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), col cui Direttore sono intercorsi contatti diretti assai frequenti; con la Rappresentanza italiana presso *Eurojust*, anche attraverso la diretta partecipazione di propri magistrati ai seminari strategici dell'Agenzia europea di cooperazione giudiziaria.

Intensi, infine, se non quotidiani, sono stati i collegamenti con la Di-

reazione nazionale antimafia ed antiterrorismo, con le procure generali delle corti di appello e le procure distrettuali antimafia, al fine di consentire un sempre maggior coinvolgimento di tali uffici nella elaborazione delle posizioni espresse dal Procuratore generale nelle sedi internazionali. Né sono stati trascurati i più tradizionali contatti bilaterali diretti con altri uffici giudiziari, specie del pubblico ministero, essendo state numerose (ben undici) le visite di delegazioni straniere presso la Procura generale, tra cui si menzionano quelle guidate dal Procuratore generale della Turchia, dal Ministro della giustizia del Vietnam, dal Presidente del Consiglio generale della magistratura della Mongolia, dal Procuratore generale del Libano.

Il composito quadro di attività appena descritto esprime in conclusione il crescente rilievo che l'Ufficio annette alla dimensione sovranazionale della funzione requirente e al confronto su questo terreno con esperienze diversificate, nonché, specularmente, segnala l'importanza che la Procura generale ha acquisito "sul campo", per la qualità dell'apporto, in ogni sede internazionale in cui sono stati dibattuti i temi della giurisdizione e del pubblico ministero in particolare.

6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

La Direzione nazionale antimafia – e ora, dopo il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, anche antiterrorismo – istituita nell’ambito della Procura generale della Corte di cassazione ha trasmesso una analitica relazione sull’attività svolta, sempre in piena sintonia con l’Ufficio e nel rispetto delle reciproche competenze, nel corso dell’anno 2015.

I paragrafi che seguono ne sintetizzano i contenuti.

a) La nuova competenza della DNA in materia di terrorismo e il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo

Il citato decreto-legge n. 7 del 2015, al capo II, intitolato “Coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale”, ha introdotto, con gli articoli 9 e 10, disposizioni, processuali e ordinamentali, che attribuiscono al Procuratore nazionale antimafia anche la competenza di coordinamento e impulso investigativo in materia di terrorismo, definendone – in misura peraltro ridotta rispetto alla competenza antimafia – gli ambiti operativi nei rapporti con le procure distrettuali e con la polizia giudiziaria.

Nella relazione si sottolinea come, nelle more della conversione in legge del decreto, fossero stati evidenziati taluni aspetti problematici della normativa, con considerazioni condivise anche dal C.S.M., che nella delibera approvata all’unanimità il 18 marzo 2015 aveva recepito i rilievi del Procuratore nazionale.

Queste sollecitazioni sono state raccolte solo in parte in sede di conversione.

L’art. 9, comma 4, del decreto-legge n.7 del 2015 aveva integrato il primo comma dell’art. 371-*bis* c.p.p., estendendo la competenza del Procuratore nazionale ai reati di cui all’art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p., ma limitando la possibilità di disporre dei servizi centrali di polizia ai soli reati di cui all’art. 51, comma 3-*bis*.

Tale limitazione impediva in concreto l’efficacia della modifica normativa, sottraendo al Procuratore nazionale la disponibilità dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia, essenziali a fini di elaborazione ed analisi, oltre a precludergli la possibilità di impartire di-

rettive intese a regolarne l'impiego a fini investigativi. La lacuna è stata colmata dalla legge di conversione, che prevede la facoltà del Procuratore nazionale, in relazione ai procedimenti di terrorismo, di avvalersi dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia e di impartire loro le indicate direttive.

Rilevante è inoltre la modifica introdotta dal comma 3 dell'art. 9 del decreto, come modificato in sede di conversione, che integra l'art. 117 c.p.p., sostituendo il comma 2-*bis* con la previsione che “Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito delle funzioni previste dall'articolo 371-*bis*, accede al registro delle notizie di reato, al registro di cui all'art. 81 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione. Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo accede, altresì, alle banche di dati logiche dedicate alle procure distrettuali e realizzate nell'ambito della banca dati condivisa della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo”.

L'accesso a tutti i citati registri allarga la sfera di indagine a tutte le tipologie di reato comprese nella competenza distrettuale e non solo a quelle di competenza delle DDA.

Questa modifica muove dal riconoscimento che i sistemi informativi della DNA rappresentano un modello di riferimento anche a livello internazionale per il contrasto alla criminalità organizzata, come dimostra il fatto che diverse autorità internazionali, tra cui *Eurojust*, hanno impiegato come base di partenza il sistema italiano per implementare i propri sistemi informatici. L'estensione del patrimonio informativo della DNA anche ai reati di terrorismo consente una azione di contrasto alla criminalità favorita dalla concentrazione delle informazioni a disposizione delle diverse procure d'Italia.

Tale patrimonio informativo rappresenta molto di più della semplice somma dei dati delle procure da cui è ottenuto, in quanto custodisce come propria tutta quell'informazione che nasce dalla messa a fattore comune, dall'analisi, dall'integrazione e dal confronto con altre banche dati e con tutto ciò che nella rete è disponibile in riferimento agli elementi acquisiti dagli atti processuali.

L'abbattimento delle barriere è un dato essenziale a fronte di un contesto criminale, quale quello del terrorismo internazionale, caratterizzato da “molecolarità” delle strutture e “pulviscolarità” delle condotte, com-

posto da “non-Statì” e da “territori indefiniti”, in cui quindi diventa indispensabile unificare la raccolta delle informazioni, permettere una tempestiva condivisione delle stesse, coordinarne l’impiego e, infine, sviluppare sistemi di elaborazione e di analisi che tengano conto della complessità dei *big data*, ossia del sistema delle informazioni relative alla criminalità organizzata di ogni tipo.

Al contempo, il sistema SIDDA/SIDNA (che viene, in economia, esteso ai reati di terrorismo) ha mostrato la capacità di selezionare, tra gli enormi volumi di dati a disposizione, ciò che realmente occorre.

Rendendo partecipi le procure distrettuali della diretta realizzazione di un unico patrimonio informativo condiviso presso la DNA si determina un’architettura non solo più efficiente ed efficace ma anche più sicura ed economica.

Elemento fondamentale, che pone tale logica di accentramento strutturale coerente anche sotto il profilo giuridico in termini di riservatezza delle informazioni, è la disposizione per cui in ogni caso nessun dato custodito nella banca dati della procura distrettuale può essere sottratto all’esigenza conoscitiva del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per coordinare e dare impulso alle indagini, rendendo nella sostanza in ogni istante la banca dati fisica oggi presente nelle Procure distrettuali perfettamente speculari alla sua equivalente presso la DNA.

Per assicurare l’effettività del coordinamento in materia di indagini contro il terrorismo, poi, la DNA riferisce di avere promosso (e già siglato alcuni) “protocolli organizzativi” fra le procure distrettuali e quelle ordinarie di ciascun distretto, sul modello di quelli adottati in materia di indagini antimafia, al fine di ampliare e potenziare la rete delle conoscenze, prevenire eventuali contrasti tra pubblici ministeri e assicurare un costante scambio informativo tra i magistrati della procura distrettuale e i magistrati che, presso le procure ordinarie, si occupano di procedimenti per reati che potenzialmente riguardano la criminalità terroristicò-eversiva.

b) Il Servizio di cooperazione internazionale

La relazione sottolinea l’accresciuto impegno della DNA nel settore della collaborazione giudiziaria internazionale, espresso dalla molteplicità e complessità delle iniziative assunte, nel quadro di una visione d’insieme, funzionale ad un miglior supporto alle attività delle procure

distrettuali antimafia nel contrasto alla criminalità organizzata transfrontaliera. L'incremento è rilevabile in primo luogo dai dati quantitativi complessivi degli "affari" trattati in questo ambito (pari a 258, relativamente al periodo luglio 2014-giugno 2015): al cospicuo numero di rogatorie internazionali (193), si aggiungono gli scambi informativi spontanei tra autorità giudiziarie straniere ed italiane agevolati dal Servizio, oltre a numerose iniziative per il coordinamento internazionale e strategico.

Si sottolinea l'assunzione crescente di un ruolo attivo svolto dal Servizio, promotore di iniziative anche non direttamente sollecitate dalle DDA, al fine di assicurare un più incisivo ed efficace supporto dell'Ufficio nei rapporti di cooperazione giudiziaria internazionale. Ciò in particolare nei procedimenti per i reati di traffico di migranti agevolato da organizzazioni criminali, per i quali sono state svolte non solo attività di supporto al coordinamento investigativo in senso stretto, ma anche di orientamento strategico, con la proposizione di possibili linee-guida per la soluzione di questioni giuridiche e di problemi operativi emersi nelle relative indagini.

In ordine alle rogatorie relative ai reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., la relazione segnala che quelle ricevute nel citato periodo di riferimento sono state complessivamente 193 (151 attive e 42 passive), con un consistente incremento delle rogatorie formulate verso le competenti autorità spagnole e della Confederazione elvetica; che, inoltre, tra i Paesi terzi (non UE), gli Stati Uniti sono quelli verso cui è diretto il maggior numero di rogatorie avanzate dalle autorità italiane, dato da correlare alla circostanza che ivi hanno sede i più importanti *internet service provider* (Microsoft, Apple, Google) e che molte richieste di assistenza giudiziaria sono state finalizzate all'acquisizione di dati informatici connessi alle comunicazioni attraverso *social network*.

I reati in materia di traffico di stupefacenti e di riciclaggio internazionale si confermano le fattispecie delittuose per le quali è stato attivato il maggior numero di richieste di collaborazione.

Viene altresì sottolineata, in questo quadro, l'estensione delle forme di spontanea comunicazione di informazioni tra diverse autorità, previste dai più moderni trattati di cooperazione giudiziaria, che, pur non rientrando nelle categorie tradizionali di assistenza rogatoriale, stanno sempre più assumendo il carattere di modalità semplificata di circolazione di compendi probatori, tra soggetti appartenenti a diversi ordinamenti.

La materia dello scambio spontaneo di informazioni è peraltro ancora priva di compiuta disciplina nel nostro ordinamento giuridico, almeno per la fase delle indagini preliminari.

La relazione segnala, ancora, che numerosi sono stati gli incontri con delegazioni straniere, specie con quelle di Paesi terzi, con i quali maggiormente problematica appare la collaborazione rispetto ai rapporti in ambito UE.

Con la stipula dei protocolli operativi la Direzione nazionale non ha ovviamente concluso accordi internazionali cogenti, bensì intese con le quali la DNA ha avviato o consolidato alcune prassi emerse nei rapporti diretti con alcune autorità giudiziarie straniere, compatibili con il quadro normativo in materia.

La stipula dei protocolli è sempre avvenuta in stretto raccordo con il Procuratore generale della Corte di cassazione, titolare del potere di sorveglianza sulle attività di coordinamento della DNA, il quale è anche intervenuto al momento della stipula di alcuni di essi.

Intensi sono stati altresì i rapporti con la Rappresentanza italiana presso *Eurojust*, di cui la DNA è corrispondente nazionale.

Inoltre la DNA ha mantenuto stretti contatti operativi e di scambio informativo con il punto di contatto centrale della Rete giudiziaria presso il Ministero della giustizia.

c) Il contrasto alla criminalità mafiosa

Sulla base delle attività condotte e dei dati statistici disponibili, la relazione conferma l'assunto già espresso in quella dello scorso anno, secondo cui le organizzazioni di tipo mafioso nate ed operanti in Italia sono oggi sempre più attori globali, con struttura organizzativa flessibile, in grado di usare, nei rapporti interni o esterni all'organizzazione, forme di comunicazione tecnologicamente avanzate, con fortissima vocazione economico - imprenditoriale. Esse offrono un'ampia gamma di beni, spesso di natura illecita (dalle false fatture, alla droga, ai beni contraffatti) e di servizi ("sicurezza", smaltimento rifiuti), operano sovente in un contesto diverso da quello del loro iniziale radicamento territoriale, ed esprimono altresì una forte vocazione all'assunzione, specie con pratiche corruttive, di *partnership* economiche ed istituzionali.

Le informazioni raccolte confermano che si tratta di organizzazioni sempre più in "movimento", dal Sud al Nord d'Italia, da uno Stato al-

l'altro, in UE ed a livello globale, con un operato che riflette lo stesso dinamismo delle imprese multinazionali legittime.

In tale quadro, il concetto di controllo territoriale criminale, indicato quale indice significativo di una presenza mafiosa tradizionalmente elaborato dalla giurisprudenza, appare sempre più obsoleto ed inidoneo a rappresentare l'odierna realtà del crimine organizzato.

La 'ndrangheta calabrese è, sul piano internazionale, la più attiva, con particolare riferimento al traffico di sostanze stupefacenti. Tra i sodalizi criminali italiani essa è quella che tende ad operare più di tutte fuori dalla propria regione d'origine, tant'è che sin dal 2008 è stata inserita dal governo americano nella cosiddetta "lista nera" (*Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*) delle principali organizzazioni criminali straniere da combattere. Essa è *leader* del traffico mondiale di cocaina, come confermano i risultati investigativi. Stipulando accordi con organizzazioni criminali estere, le cosche jonico-reggine hanno esteso i propri interessi nei principali mercati internazionali degli stupefacenti con un ruolo di preminenza riconosciuto anche dalle altre organizzazioni mafiose. Un ulteriore ambito di interesse della 'ndrangheta all'estero è costituito dal reinvestimento di capitali finalizzato al riciclaggio, principalmente nel settore del turismo, della ristorazione e degli investimenti immobiliari, ma di recente anche in altri settori commerciali (es. quello del mercato dei fiori in Olanda). Diverse indagini hanno documentato cointeressenze con gruppi criminali stranieri, specie nell'attività di narcotraffico, tra cui principalmente quelli albanesi e kosovari, operanti anche in Germania, ed attivi altresì nel traffico di esseri umani e di armi.

Anche le proiezioni estere della camorra si confermano sempre più frequenti e operative, soprattutto in alcuni Paesi europei quali Spagna, Germania, Francia e Olanda, veri e propri crocevia del narcotraffico dai Paesi sudamericani produttori, mentre le proiezioni nei Paesi dell'Est europeo sono prevalentemente finalizzate al contrabbando di tabacchi, allo sfruttamento della prostituzione ed al riciclaggio di proventi illeciti mediante investimenti immobiliari e in attività commerciali. Le esigenze connesse al narcotraffico hanno poi portato un crescente numero di esponenti dei *clan* camorristici a stabilirsi all'estero, con la possibilità di coltivare rapporti essenziali all'approvvigionamento di stupefacenti ed al reimpiego dei proventi. Le più recenti attività investigative hanno altresì confermato come le organizzazioni campane agiscano come veri e propri

broker finanziari, stringendo anche alleanze trasversali per finanziare le importazioni attraverso il sistema delle quote di pagamento che ogni *clan* versa per ottenere una percentuale del carico di stupefacente.

Anche l'organizzazione mafiosa "cosa nostra" sta accrescendo il proprio ruolo nei grandi traffici internazionali di stupefacenti, specie di cocaina. In particolare, è emerso da complesse operazioni di polizia che appartenenti a tale sodalizio hanno stabilito contatti diretti con le organizzazioni sudamericane e nordamericane al fine di trarre vantaggio dai loro consolidati appoggi logistico-operativi presenti specialmente in Sudamerica, nella penisola iberica e in Nord Europa, ovvero nelle principali aree di produzione e di snodo del narcotraffico.

Questa necessaria dimensione transnazionale delle organizzazioni mafiose non deve però indurre – si sottolinea – a ritenere realizzata una mafia del tutto liquida o immateriale, quasi fosse un concetto evanescente. I dati investigativi e le più aggiornate analisi del fenomeno, estremamente accurate anche sul piano empirico, hanno evidenziato che nonostante la globalizzazione e le tesi che vogliono le mafie liquide e immateriali, la 'ndrangheta al Nord continua a cercare di entrare in un mercato locale per eccellenza, quello delle costruzioni, e continua a farlo con le stesse modalità che usava negli anni '60, ossia ricorrendo alla forza estorsiva o all'usura.

Le organizzazioni di tipo mafioso sono dunque oggi più che mai soggetti con forte vocazione imprenditoriale e capacità di *partnership* economica, prima ancora di essere un fenomeno criminale. I dati emersi negli ultimi anni segnalano come siano accresciute la dimensione e la capacità di infiltrazione nel tessuto economico, oltre che in quello istituzionale. La rilevanza economica del fenomeno mafioso emerge, quale conferma indiretta, anche dai dati che attestano gli effetti di freno, in termini di riduzione del PIL, nello sviluppo delle economie di intere aree del territorio. Coerente è l'analisi della Banca d'Italia, che dimostra come la criminalità mafiosa si sia insinuata nei gangli dell'economia. L'aumento delle denunce di usura, quasi del 200% negli ultimi anni, dimostra come anche per effetto della crisi finanziaria le mafie si infiltrino ancor più nell'economia legale.

A tutto questo si affianca la capacità delle mafie d'introdursi anche nelle istituzioni pubbliche del Paese: sono al riguardo significativi i dati numerici sullo scioglimento dei consigli comunali. Si conferma dunque che una moderna politica di lotta alla mafia va condotta non soltanto

rafforzando la repressione penale in senso classico, ma primariamente focalizzando l'attenzione sul versante patrimoniale e su alcuni meccanismi innovativi che siano in grado di spezzare i legami tra mafia ed economia da un lato e tra mafia e politica dall'altro.

Sotto il profilo della produzione legislativa, nella relazione vengono richiamate alcune disposizioni che aprono prospettive incoraggianti nel settore della cooperazione. In particolare, con la cd. legge di delegazione europea 2014 (legge 9 luglio 2015, n. 114) è stata conferita un'ampia delega legislativa al Governo per la trasposizione, nell'ordinamento interno, di atti normativi di fonte sovranazionale concernenti la materia del diritto penale e della cooperazione giudiziaria penale, tra cui ben dieci decisioni-quadro (adottate nella vigenza del Trattato di Amsterdam) e quattro direttive (adottate nella vigenza del Trattato di Lisbona).

La legge di delegazione in questione si inserisce in una più ampia opera di riforma normativa per la modernizzazione dell'intero settore della cooperazione giudiziaria penale internazionale. Con tali iniziative (la relazione menziona anche, da ultimo, il d.lgs. 7 agosto 2015, n. 137, per l'attuazione della decisione-quadro 2006/783/ GAI in materia di confisca) da un lato si colmano storici ritardi del nostro legislatore e dall'altro si vanno progressivamente attribuendo alla magistratura penale importanti strumenti operativi.

In ambito UE, relativamente al complesso tema del procuratore europeo (EPPO), la relazione rimarca l'esito piuttosto deludente dello sviluppo dei negoziati. L'involuzione che tale progetto ha subito rispetto alla sua originaria configurazione propone diversi elementi critici di riflessione, a partire dalle norme sull'organizzazione e sulla struttura di detto Ufficio, fino a quelle sulla sua competenza e sul suo funzionamento.

d) L'azione della DNA nel contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani

La relazione del Procuratore nazionale illustra il campo di attività messe in opera nel settore in discorso, muovendo dall'adozione – dopo un tragico naufragio di migranti a Lampedusa, nel mese di ottobre 2013 – di linee-guida nel gennaio 2014, volte a promuovere prassi omogenee tra le direzioni distrettuali antimafia per il possibile uso di poteri coercitivi, in acque internazionali, da parte delle unità navali italiane, anche operanti con il

supporto di Frontex nel contesto della missione europea Triton.

Da quel momento in poi l'impegno della DNA è divenuto costante in materia e si è intensificato, sia sul piano nazionale, con la definizione di protocolli operativi per lo scambio di informazioni con le autorità nazionali e con la elaborazione di direttive, sia sul piano internazionale, con l'intensificazione dei rapporti di collaborazione con autorità giudiziarie straniere (dei Paesi di origine, di transito ovvero di destinazione dei migranti) e con la definizione, quale corrispondente nazionale, di più efficaci protocolli di lavoro con la rappresentanza italiana di *Euro-just*.

Di rilievo è stato l'inserimento della DNA nel flusso informativo originato dagli sbarchi di immigrati clandestini in Italia, così da ricevere tempestiva notizia dal Servizio immigrazione del Ministero dell'interno di quanto giornalmente accade. Tale flusso di dati ha consentito di segnalare i casi di maggior rilievo alle DDA e al contempo di poter assumere le opportune iniziative di impulso investigativo, collegando gli eventi migratori ai singoli filoni di indagine ed individuando relazioni utili ai fini del coordinamento nazionale.

In particolare, nel mese di luglio 2015 è stato aggiornato il quadro conoscitivo sul fenomeno criminale e sono state concordate modifiche ed integrazioni alle modalità di approccio allo stesso, in considerazione dell'avvio della prima fase della missione EUNAVFOR-MED decisa dall'Unione europea (con la decisione n. 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015), finalizzata a smantellare il modello di *business* delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel mediterraneo centro-meridionale.

In data 14 luglio 2015 hanno fatto seguito ulteriori linee-guida, per agevolare, da parte delle unità navali italiane impegnate in interventi di soccorso in mare, la tempestiva individuazione delle procure distrettuali cui poter fare riferimento, nel rispetto delle regole processuali sulla competenza per territorio.

Quindi, nel mese di ottobre 2015, alla vigilia dell'avvio della fase 2 della missione EUNAVFOR-MED, si è tenuta una riunione di coordinamento strategico *ad hoc*, finalizzata ad analizzare le possibili conseguenze, sul piano giudiziario, scaturenti dal passaggio alla seconda fase della citata missione, che prevede, nel rispetto del diritto internazionale applicabile, un impiego più incisivo degli assetti militari nel contrasto all'attività degli *smugglers/traffickers*, con la possibilità di effettuare at-

tività di *boarding* (abbordaggio), *search* (ispezione), *seizure* (sequestro) e *diversion* (dirottamento coatto verso un porto nazionale). Nel contesto di tale riunione è stato offerto un importante contributo di riflessione, costituito da un possibile – e condiviso – “capitolato” degli atti urgenti di polizia giudiziaria in acque territoriali in caso di sbarco di migranti, allo scopo di assicurare al procedimento penale tutte le fonti di prova. Oggetto di condivisione è stato anche il protocollo di intesa stipulato il 22 settembre 2015 tra Frontex ed il Comando della missione di EUNAVFOR-MED, sulle procedure operative intercorse tra i due organismi, circa la possibile presenza, a bordo della unità navale straniera della missione UE, di un ufficiale di collegamento italiano e sui diversi compiti che questi potrebbe svolgere, nonché sulle possibili interazioni tra il Comandante della nave straniera e l’autorità giudiziaria italiana.

e) I protocolli in materia di segnalazioni di operazioni sospette

Il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, prevede (art. 8, comma 3) che la Direzione investigativa antimafia (DIA) ed il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza svolgano approfondimenti investigativi sulle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dall’Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d’Italia, e dispone (art. 47, comma 1, lettera *d*, come modificato dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, di conversione del decreto “antiterrorismo”) che ne informino il Procuratore nazionale, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata o al terrorismo.

In questo quadro, la relazione segnala che sono stati stipulati, sia con la DIA che con la Guardia di Finanza, protocolli di intesa finalizzati alla prevenzione e al contrasto dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo, articolati su specifici criteri di analisi dei fenomeni.

Infine, presso la DNA è stato costituito un gruppo di lavoro con la DIA che, con l’arricchimento informativo delle segnalazioni dell’UIF attraverso le interrogazioni alle banche dati SIDDA/SIDNA ed alle altre disponibili, consente di selezionare quelle suscettibili di utilizzazione processuale (che vengono trasmesse alle DDA competenti, sotto forma di atti di impulso investigativo) o di individuare ulteriori approfondimenti (per i quali vengono interessati i Centri DIA ovvero i Comandi territoriali della Guardia di Finanza).

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE¹

Signor Presidente, anche a nome dei colleghi della Procura generale mi consenta di esprimere i sensi della più viva gratitudine per la sensibilità e l'attenzione che Ella riserva ai temi della giustizia.

Rivolgo il mio saluto ai rappresentanti delle Istituzioni qui intervenuti, agli ospiti, ai magistrati, al personale.

È mio preciso dovere evidenziare il fondamentale ruolo che la Procura generale assume nel giudizio di legittimità, mediante lo svolgimento di una funzione complessa che le consente di fornire un significativo contributo alla nomofilachia ed all'evoluzione giurisprudenziale, nell'interesse della legge.

Ma altri e delicati compiti sono attribuiti al mio ufficio.

Anzitutto la competenza in materia disciplinare, ma anche le funzioni di coordinamento previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in sinergia con le procure generali dei distretti territoriali, nell'ottica dell'uniforme e corretto esercizio dell'azione penale e del rispetto delle norme del giusto processo da parte degli uffici requirenti.

Ed ancora i rapporti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la quale, come noto, è istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di cassazione, cui fa capo la funzione di sorveglianza su di essa. E non ultimo il ruolo che la Procura generale svolge nel dibattito istituzionale europeo, mediante la costante presenza in organismi sovranazionali e l'attivazione di punti di contatto della Rete giudiziaria europea in materia civile e penale.

Di tutta questa attività viene data ampia contezza nell'intervento scritto depositato agli atti dell'Assemblea.

Nel breve tempo a mia disposizione intendo soffermarmi su alcuni temi di carattere più generale, cui attribuisco un particolare rilievo.

Il primo è quello delle riforme.

Nella mia lunga carriera di magistrato un dato è stato costante: gli interventi riformatori sulla giustizia, da quelli più radicali (processo penale, giudice di pace, giudice unico) a quelli più settoriali.

¹ Nelle presenti *Considerazioni conclusive* è riportato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Pasquale Ciccolo il 28 gennaio 2016 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

Accanto alle modifiche della disciplina del processo si è avuta una imponente produzione normativa di diritto sostanziale.

Questo complesso di interventi non ha, però, prodotto gli effetti voluti.

Ancora oggi i cittadini non riescono ad ottenere una risposta di giustizia efficiente e rapida, pur dovendosi dare atto all'attuale Ministro di un intenso impegno riformatore, i cui vari aspetti sono puntualmente presi in esame nell'intervento scritto.

È semplicistico attribuire tale crisi allo spirito causidico dei nostri concittadini ovvero al numero degli avvocati. Certamente entrambi tali fattori hanno un'influenza, ma non è sicuramente quella determinante.

Le reali cause vanno ricercate altrove.

Anzitutto nella proliferazione legislativa con un accumulo di norme, talora non chiare, né coordinate tra loro, neppure sotto l'aspetto temporale.

Ulteriore effetto negativo è la diffusione fra i cittadini della convinzione che ogni qualvolta si presenti un problema occorra una legge, mentre sarebbero spesso sufficienti condotte di tutti, ciascuno nel proprio ruolo, nella consapevolezza del bene comune.

Per quanto riguarda il processo, le ragioni dell'insufficienza dell'opera riformatrice possono essere individuate nel fatto che essa, in larga misura, è stata caratterizzata dall'illusoria convinzione che semplici modifiche processuali, spesso, peraltro, attuate con interventi tampone, vorticosamente succedutisi a breve distanza di tempo, fossero sufficienti a rivitalizzare il sistema giudiziario.

Di fronte ad una crisi della giustizia divenuta endemica occorrono interventi più radicali di quelli in atto.

In primo luogo, la Legge deve essere semplice e chiara nonché il più possibile stabile, lo affermava già (come ha recentemente ricordato il Ministro) Cesare Beccaria. A loro volta le procedure devono essere snelle, concentrate in poche decine di articoli e non in codici costituiti da centinaia di articoli, con un moltiplicarsi di fasi e gradi, a cui si affiancano riti paralleli o speciali.

La nostra civiltà giuridica – ed oggi anche la Carta costituzionale – assicura a tutti il più ampio diritto di difesa. Ma la Costituzione impone anche la ragionevole durata del processo come mezzo per garantire tale diritto. Nessun sistema può sostenere un processo come quello attuale in cui sovente le questioni meramente procedurali prevalgono su quelle

sostanziali, in cui il cittadino può anche attendere anni solo per conoscere se le sue istanze devono essere esaminate da un giudice ordinario o da quello amministrativo, da un giudice di un territorio o da quello di un altro territorio.

Accanto alla semplificazione normativa, occorre, però, che la Corte suprema di cassazione – e la Procura generale con essa – svolga il proprio ruolo di interprete della Legge in maniera rigorosa e priva di incertezze, in modo da assicurare una coerenza del sistema interpretativo tale da assurgere a sicuro punto di riferimento per giudici e avvocati.

Ma gli interventi semplificatori devono essere accompagnati anche da misure organizzative che si muovano in un organico disegno. È particolarmente grave, fra l'altro, che non si riesca a risolvere il problema dei vuoti di organico nella magistratura, tuttora nell'ordine di oltre un migliaio di unità. È questo l'effetto di vari fattori, come la drastica riduzione dell'età pensionabile, che, pur opportuna, andava accompagnata da una necessaria gradualità, nonché il mancato intervento sulle procedure di reclutamento, che oggi comportano tempi lunghissimi dall'emanazione del bando di concorso all'assunzione delle funzioni.

Né tale situazione può essere risolta con una massiccia immissione di magistrati onorari. Questi hanno indubbiamente dato un rilevante contributo nell'attuale crisi, ma non possono supplire oltre certi limiti a quello che è il ruolo del giudice professionale, espressamente previsto, peraltro, dalla stessa Costituzione.

Le conseguenze sono gravi per tutti: per i cittadini, che non riescono ad avere una risposta di giustizia in tempi accettabili; per gli stessi magistrati, spesso gravati da un sovraccarico di lavoro e addirittura esposti a sanzioni disciplinari; per lo Stato, tenuto a pesantissimi esborsi finanziari per la corresponsione degli indennizzi.

Ma quel che è più grave è che tale situazione sta determinando una progressiva erosione della fiducia verso la giustizia in generale, ed i magistrati in particolare.

Pur se è innegabile l'impegno della magistratura, nella quasi totalità dei suoi esponenti, per fronteggiare le annose disfunzioni del sistema giustizia – come, d'altronde, riconosciuto nel periodico rapporto della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa – l'insoddisfazione dei cittadini per il servizio reso ha generato crescenti diffidenze e insofferenze, non solo per la lentezza dei tempi dei procedimenti, ma nei confronti delle decisioni in sé, che la parte soccombente

sempre più spesso non sembra disposta ad accettare ed imputa ad errori o addirittura ad iniziative persecutorie dei magistrati.

Il numero degli esposti pervenuti annualmente – nell’ordine di migliaia – costituisce indice eloquente di una reattività che rischia di minare alla base la legittimazione stessa della magistratura, la quale risiede anche nella riconosciuta autorevolezza delle sue decisioni e nella fiducia in essa riposta.

La gran parte delle situazioni denunciate sfugge a qualsiasi sindacato disciplinare o anche solo deontologico.

Non può, però, tacersi che questi stessi esposti a volte evidenziano condotte e prassi non corrispondenti a *standard* adeguati di comportamento.

È doverosa, a tal proposito, una precisazione.

Come mostrano i dati statistici allegati all’intervento scritto, la giustizia disciplinare italiana è rigorosa e tutt’altro che compiacente. Ma il suo intervento deve essere riservato alla sanzione di specifiche condotte patologiche e non può essere piegato al raggiungimento di finalità di maggiore efficienza e di politica della giurisdizione.

Né può trasferirsi sull’iniziativa disciplinare – vincolata, peraltro, dalla tipizzazione degli illeciti – il consolidamento dei principi deontologici di comportamento.

Gli organi disciplinari intervengono quando il prestigio, la credibilità e l’immagine stessa della magistratura sono stati compromessi da specifiche condotte. Ma ancor prima è indispensabile che la professionalità – come pure la tensione morale – del magistrato si formino nella consapevolezza del ruolo, non burocratico, e dei valori ad esso indissolubilmente collegati. E dovranno essere gli organi di governo autonomo, centrale e decentrato, i dirigenti degli uffici, la Scuola della magistratura a svolgere l’indispensabile funzione formativa e propulsiva.

Tema delicato è quello del riserbo, che coinvolge i complessi rapporti tra riservatezza delle indagini e diritto all’informazione. Ricordo, però, che la stessa Corte di Strasburgo – notoriamente sensibile sui temi dei diritti fondamentali – ha ribadito che ai magistrati è imposta la “massima discrezione” anche là dove si sia trattato di sostenere pubblicamente le ragioni e la bontà dell’attività giudiziaria svolta.

A tal proposito, non posso tacere di un fenomeno che si è oggi enormemente diffuso, la spettacolarizzazione del processo.

I fatti di cronaca giudiziaria maggiormente capaci di colpire l’opi-

nione pubblica non costituiscono soltanto oggetto d'informazione ma addirittura di veri e propri processi paralleli – con ricostruzione di luoghi, testimonianze, valutazioni tecniche – che si svolgono sulle varie reti televisive in concomitanza con lo svolgimento delle indagini nella sede propria ed esclusiva, quella giudiziaria.

Agli effetti negativi di tali spettacolari esposizioni nell'ambito processuale sono chiari riferimenti in alcune delicate recenti vicende giudiziarie.

La problematica è stata oggetto di forti prese di posizione da parte del Foro e di un dibattito consiliare, e serie preoccupazioni sono state espresse in recenti riunioni dei Procuratori generali europei.

Sarebbe vivamente auspicabile raggiungere un equo temperamento fra la libertà di espressione e di stampa ed il diritto all'informazione, da un lato, e, dall'altro, le altrettanto fondamentali esigenze di rispetto della vita privata e della dignità delle persone, di riservatezza delle indagini, di presunzione di innocenza, di diritto ad un giusto processo.

Il tempo a mia disposizione si sta concludendo, ma vorrei conservare forte la speranza che il Paese non perda la fiducia nella giustizia, quella giustizia in nome della quale tanti servitori dello Stato si impegnano con dedizione, taluni fino al sacrificio estremo, e nella quale hanno diritto di poter confidare le moltissime persone che conducono una vita onesta, laboriosa e riservata e che costituiscono la struttura portante della nostra società.

PARTE III

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia disciplinare

PROCURA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

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

PARTE I

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

Premessa

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

SETTORE PREDISCIPLINARE

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

La legge prevede che se la notizia del fatto corrisponde ad una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizia una azione disciplinare entro un anno dall'iscrizione. In caso contrario procede all'archiviazione del procedimento. Nel 2015 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.378, inferiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2010-2014, pari a 1.420.

**Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno
Periodo 2010-2015**

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
2010	1.382	-2,2%	1.347	-21,9%	522	7,2%
2011	1.780	28,8%	1.441	7,0%	861	64,9%
2012	1.316	-26,1%	1.408	-2,3%	769	-10,7%
2013	1.373	4,3%	1.317	-6,5%	825	7,3%
2014	1.247	-9,2%	1.269	-3,6%	803	-2,7%
2015	1.378	10,5%	1.471	15,9%	710	-11,6%

I 710 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2015 comprendono 73 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Nel quinquennio 2010-2014, mediamente quasi l'8% delle notizie di illecito ha dato luogo ad una azione disciplinare. Nel 2015, tale valore è pari a 6,5%.

**Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno
Periodo 2010-2015
(%)**

Anno	Definiti dal Procuratore generale		
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	Totale
2010	7,5%	92,5%	100,0%
2011	7,0%	93,0%	100,0%
2012	8,5%	91,5%	100,0%
2013	7,2%	92,8%	100,0%
2014	9,9%	90,1%	100,0%
2015	6,5%	93,5%	100,0%

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 2015 il numero di richieste di procedimenti disciplinari è stato pari a 138, registrando una riduzione del 25% rispetto all'anno precedente. Il numero dei procedimenti disciplinari definiti ha una variazione positiva del 13,1%, passando da 160 a 181 definizioni.

Si fa presente che nel numero dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2015 sono compresi 54 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari per stato e per anno
Periodo 2010-2015

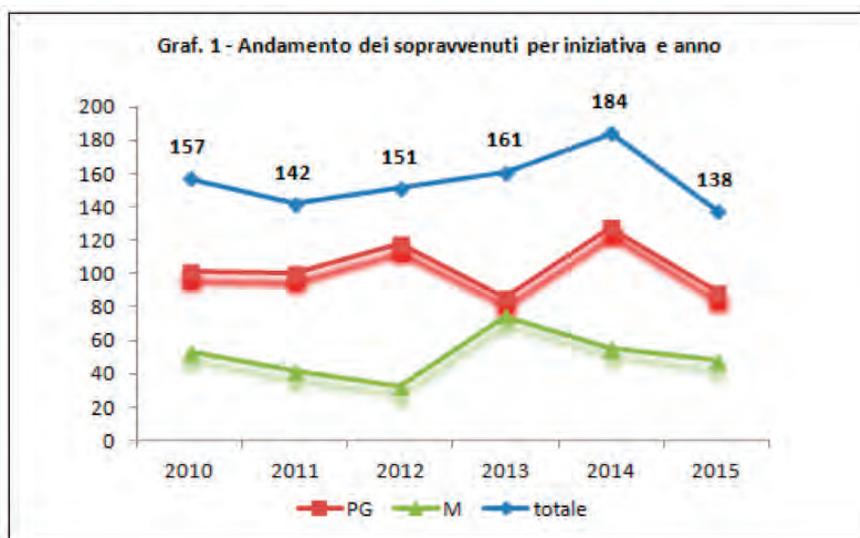
Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno		Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2010	157	-15,1%	190	23,4%	149	-18,1%
2011	142	-9,6%	134	-29,5%	157	5,4%
2012	151	6,3%	112	-16,4%	196	24,8%
2013	161	6,6%	154	37,5%	203	3,6%
2014	184	14,3%	160	3,9%	227	11,8%
2015	138	-25,0%	181	13,1%	184	-18,9%

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2015 è composto per il 34,8% da richieste del Ministro (48, in flessione del 14,3% rispetto al 2014) e per il 64,5% da richieste del Procuratore generale (89). Inoltre, nell'anno decorso, un procedimento disciplinare è stato avviato da entrambe le parti.

Nel quinquennio 2010-2014 il Procuratore generale ha dato inizio mediamente a 107 azioni disciplinari per anno.

Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno
Periodo **2010-2015** (%)

Anno	Sopravvenuti			Totale
	Procuratore generale	Ministro	Entrambi	
2010	64,3%	34,4%	1,3%	100,0%
2011	70,4%	29,6%		100,0%
2012	78,1%	21,9%		100,0%
2013	53,4%	46,6%		100,0%
2014	69,9%	30,4%		100,0%
2015	64,5%	34,8%	0,7%	100,0%



Il 59,7% dei procedimenti disciplinari definiti nel 2015 è stato concluso con richiesta di discussione orale al CSM, in linea con la media del quinquennio 2010-2014 pari al 58,4%. Le richieste di non farsi luogo al dibattimento sono state pari al 38,1% e il restante 2,2% dei procedimenti definiti sono stati riuniti ad altro procedimento.

Nel corso del 2015, i provvedimenti cautelari richiesti dalla Procura generale alla Sezione disciplinare del CSM sono stati 7, di cui 4 con richiesta di trasferimento d'ufficio e 3 con richiesta di sospensione dalle funzioni.

La Sezione disciplinare del CSM si pronuncia entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal CSM nel 2015 può dunque essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero dei provvedimenti emessi dal CSM è stato pari a 146, di cui 131 decisioni che definiscono il merito del procedimento, come riportato nella tabella 5.

Tab. 5 - Decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM. Anno 2015

	Numero
sentenze di condanna	39
sentenze di assoluzione	38
sentenze di non doversi procedere	5
ordinanze di non luogo a procedere	49
Totale	131

I restanti provvedimenti sono relativi a istanze in materia cautelare (richieste di applicazione o di revoca), un'ordinanza di ammissibilità di istanza di revisione e un adempimento di rito.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti per la decorrenza dei termini ai fini della proposizione del ricorso alle Sezioni unite della Corte di cassazione. Nel 2015 sono 53 le sentenze definitive delle Sezioni unite sui ricorsi avverso le sen-

tenze della Sezione disciplinare del CSM, di cui 46 sono pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari e 7 sono decisioni su ricorsi avverso ordinanze del CSM per istanze di revisione, revoca di misure cautelari o altre interlocutorie.

La tabella 6 mostra il dettaglio delle richieste della Procura e i rispettivi esiti delle Sezioni unite della Cassazione, da cui si evince un indice di conformità pari al 63%.

Tab. 6 - Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura. Anno 2015

Parere Procura Generale	Esito SS.UU. Cassazione			Totale
	<i>conforme</i>	<i>parzialmente difforme</i>	<i>difforme</i>	
accolto	4		3	7
rigetto parziale		2	4	6
rigetto	23	3	3	29
inammissibilità ricorso	2	-	-	2
accoglimento parziale	-	-	1	1
applicazione art. 3 bis	-	-	1	1
Totale	29	5	12	46
<i>% sul totale</i>	<i>(63,0%)</i>	<i>(10,9%)</i>	<i>(26,1%)</i>	<i>(100,0%)</i>

Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

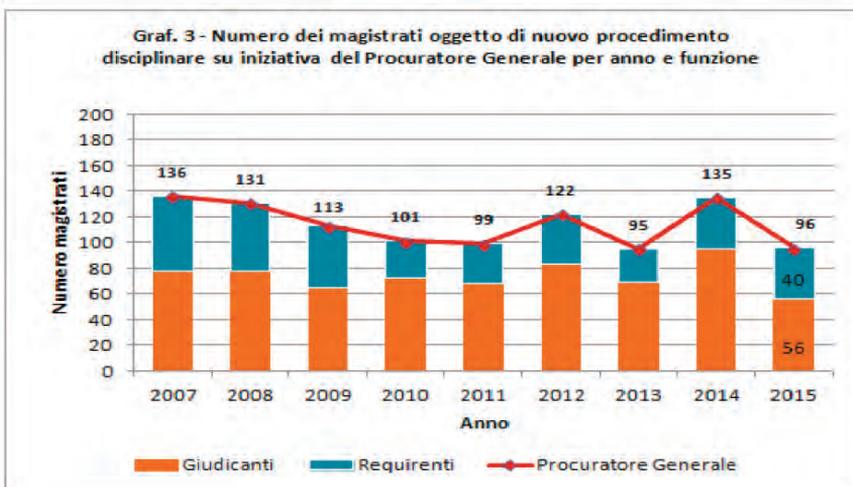
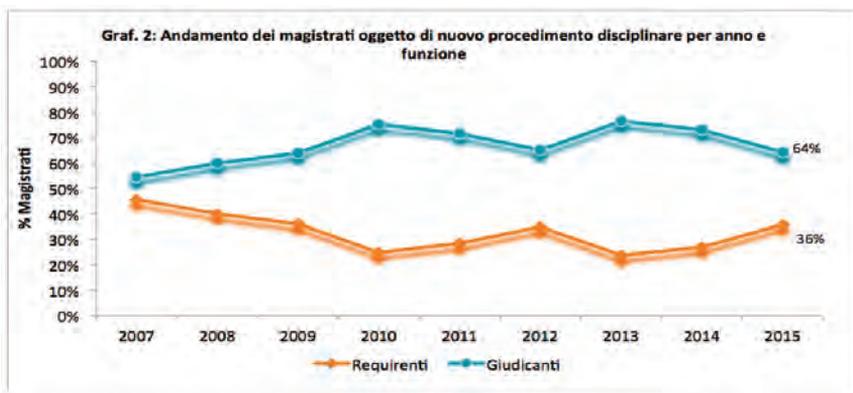
Dal punto di vista statistico, un procedimento disciplinare è un insieme di elementi tra loro eterogenei: i magistrati, gli illeciti contestati e le tipologie di incolpazioni.

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

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

I magistrati per funzione

La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzioni giudiziarie e/o in aspettativa. Al 31/12/2015 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari¹ sono 8.696, di cui 2.200 requirenti e 6.496 giudicanti, che rappresentano rispettivamente il 25% e il 75% del totale. I tassi specifici di incolpazione risultano più alti per i magistrati requirenti: sono pari a 24 per ogni 1.000 magistrati requirenti e 14 per ogni 1.000 magistrati giudicanti. Nel 2015 si rileva un aumento rispetto all'anno precedente della percentuale dei requirenti complessivamente sottoposti ad azione disciplinare, che passa dal 27% al 36%, contrariamente al peso dei giudicanti, che invece diminuisce dal 73% al 64%.



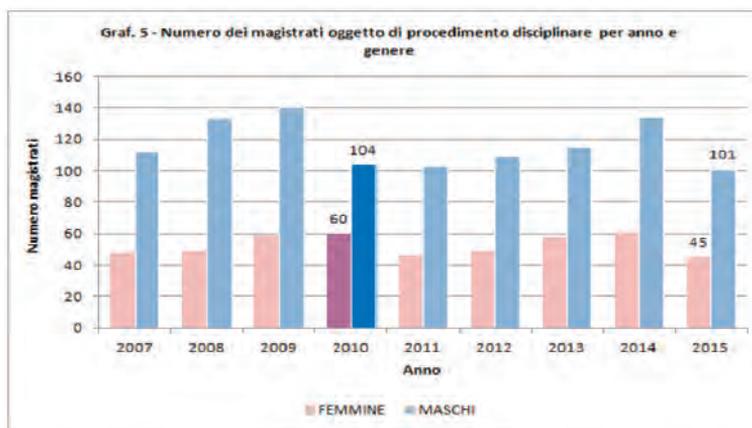
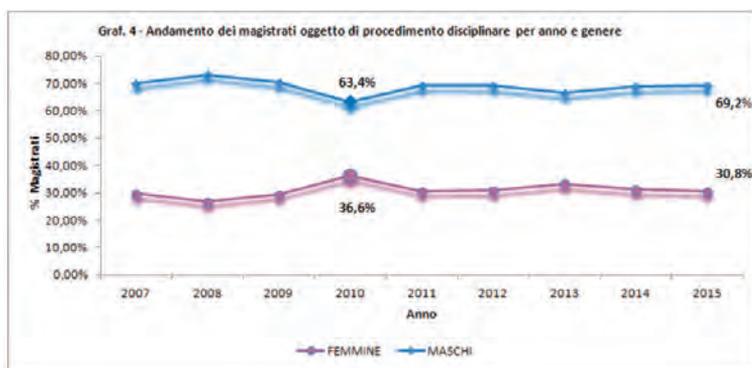
¹ Fonte CSM - aggiornamento all'11/01/2016.

Il Procuratore generale ha promosso, nel 2015, 89 azioni disciplinari, nei confronti di 96 magistrati (su un totale di 145), di cui il 41,7% requirenti (56) e il 58,3% giudicanti (40). L'unica azione avviata da entrambe le Autorità (Ministro e Procuratore generale) ha riguardato un magistrato giudicante.

I magistrati per genere

Rispetto agli anni precedenti, nella popolazione dei magistrati in servizio, si ribalta il rapporto uomo/donna, pur rimanendo intorno alla parità (50,7% di donne e 49,3% di uomini²).

Dall'analisi della serie storica dei magistrati sottoposti a nuovo procedimento disciplinare la composizione per genere non subisce importanti variazioni, fatta eccezione per il dato registrato nel 2010 (vedi grafici 4 e 5).



² Fonte CSM- aggiornamento all'11/01/2016.

I magistrati per area geografica

La distribuzione per area geografica del numero dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare non si discosta da quella dell'anno precedente.

Complessivamente, nel 2015 il 62,8% dei magistrati incolpati esercita le proprie funzioni nei distretti del sud³.

Tab. 7 - Ripartizione dei magistrati incolpati per area geografica e anno. Anno 2015

Area geografica	Regione	Magistrati incolpati %
Nord	Lombardia	9,0%
	Liguria	3,4%
	Piemonte	3,4%
	Veneto	2,8%
	Emilia Romagna	2,8%
	Friuli Venezia Giulia	1,8%
	Trentino Alto Adige	0,7%
Centro	Lazio	9,0%
	Marche	2,8%
	Toscana	1,4%
	Umbria	0,7%
Sud e Isole	Calabria	14,5%
	Puglia	12,4%
	Sicilia	12,4%
	Campania	11,7%
	Abruzzo	4,1%
	Sardegna	4,1%
	Molise	2,8%
	Basilicata	0,7%
	Totale complessivo	



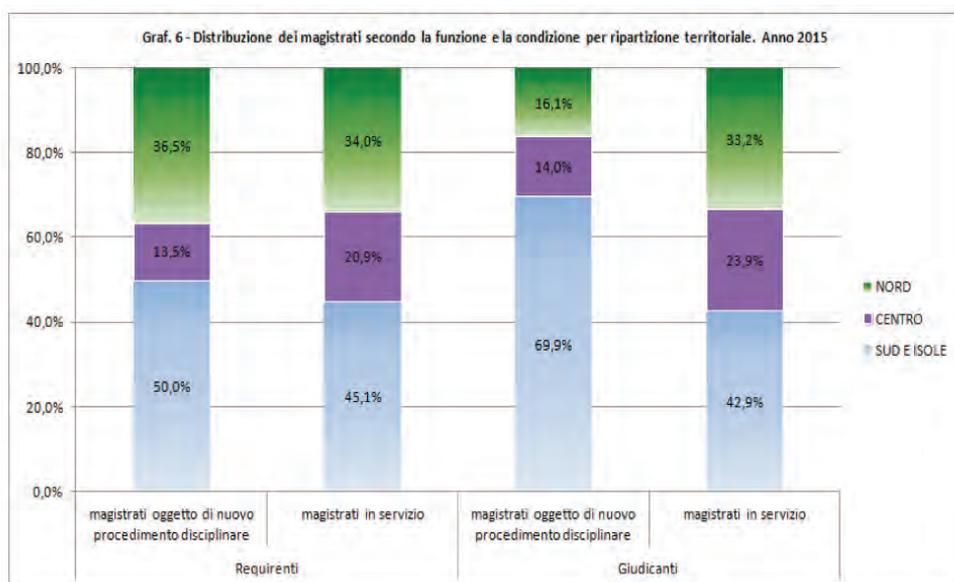
Infatti è nelle regioni del meridione che si concentra il maggior numero di magistrati soggetti ad azione disciplinare, in particolare in Calabria (14,5%), a seguire Puglia e Sicilia (12,4%). La Lombardia (9,0%), invece, si conferma come la regione del nord che presenta la maggior parte

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.

dei magistrati incolpati, mentre al centro questi continuano a concentrarsi nel Lazio (9,0%).

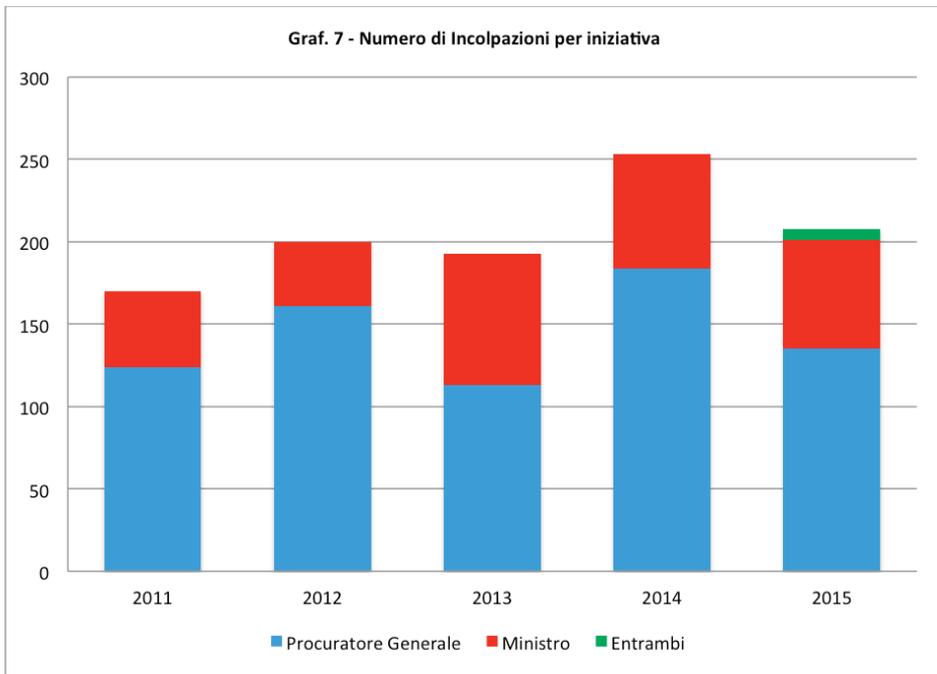
Come nell'anno precedente, i magistrati requirenti incolpati lavorano prevalentemente negli uffici giudiziari del sud e isole (50%), anche se la percentuale diminuisce rispetto al 2014 (55,8%). Per quanto riguarda i magistrati giudicanti, si registra un sensibile aumento della percentuale degli incolpati di illeciti che svolgono la loro attività nei distretti del sud Italia (da 51,1% del 2014 a 69,9% del 2015).

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



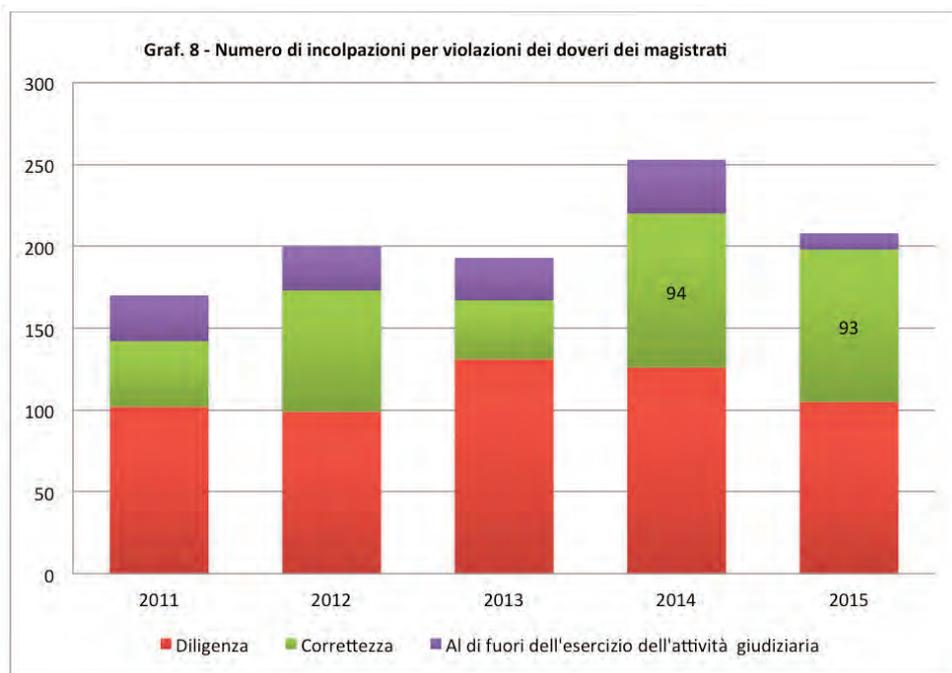
Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Nel 2015, il numero totale di illeciti contestati diminuisce del 17,8% (da 253 a 208), quale effetto, principalmente, del minor numero di azioni disciplinari promosse da parte del Procuratore generale.



Il 50,5% delle incolpazioni riguarda le violazioni del dovere della diligenza, il 44,7% della correttezza e il restante 4,8% è pertinente al comportamento al di fuori dell'attività giudiziaria⁴.

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. Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni: abuso della qualità, ingiuria o diffamazione, rapporti con privati ed enti pubblici o privati e attività extragiudiziaria non autorizzata.*



Tra le violazioni attinenti al dovere della diligenza, il tipo di illecito più contestato continua ad essere il “ritardo nel deposito di provvedimenti”, che rappresenta il 17,3% del totale delle incolpazioni.

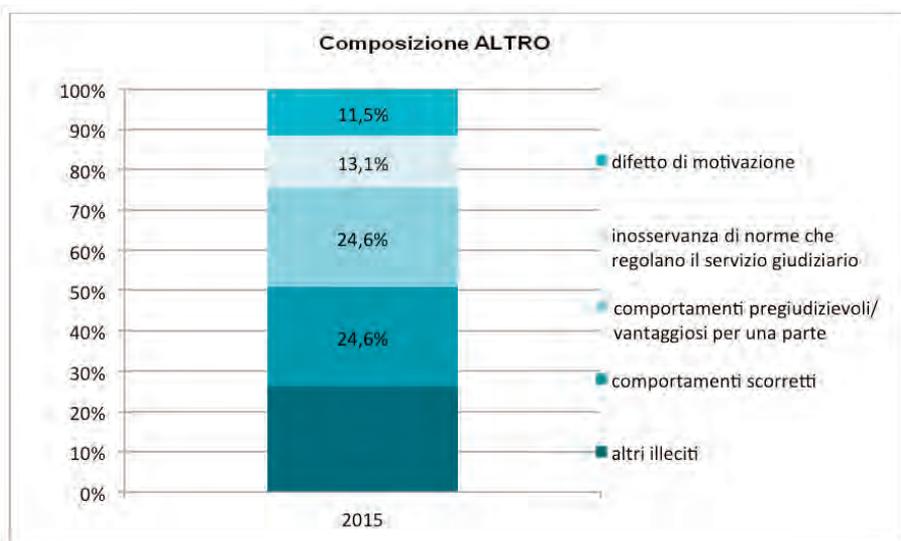
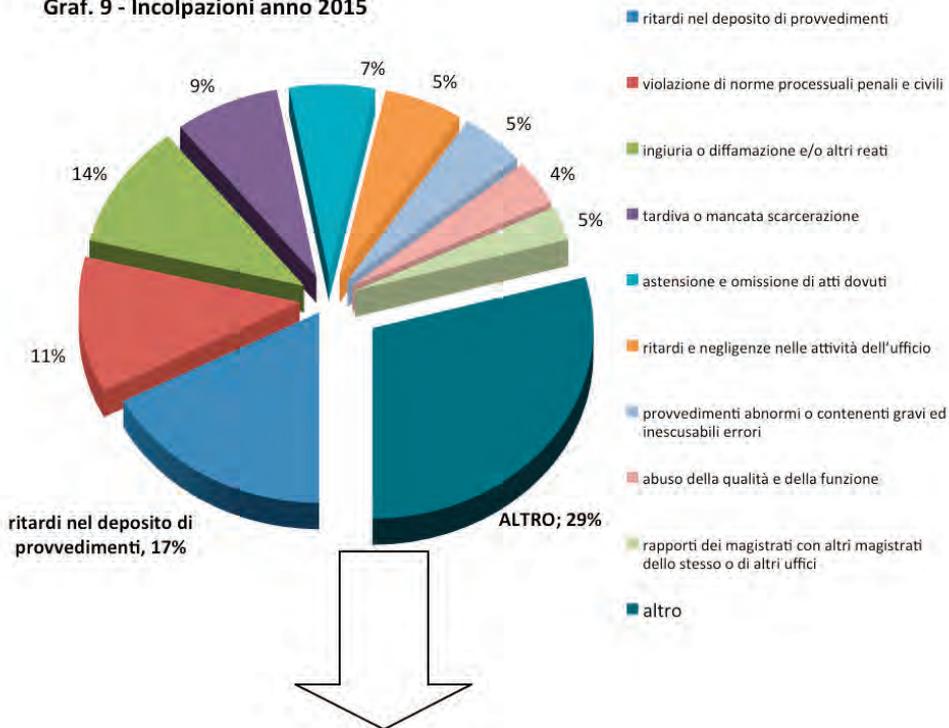
Inoltre, si registra un peso sempre crescente dei tipi di illecito riguardanti la violazione di norme processuali, nonché l’ingiuria e la diffamazione e/o altri reati, che insieme costituiscono il 22% del totale delle incolpazioni. Dall’altro lato, diminuiscono in termini assoluti e percentuali le incolpazioni per provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori (dovere della diligenza) e quelle per rapporti dei magistrati con altri magistrati o con parti e difensori ovvero per abuso della qualità e della funzione (dovere della correttezza), il cui peso complessivo diminuisce dal 25,6% all’11,7%.

Tab. 8 - Numero di incolpazioni per principale tipo di illecito e per anno

Illecito disciplinare	Anno				
	2015	2014	2015	2014	
	Numero		%		
ritardi nel deposito di provvedimenti	36	43	17,3%	17,0%	↑
violazione di norme processuali penali e civili	24	12	11,5%	4,7%	↑
ingiuria o diffamazione e/o altri reati	22	29	10,6%	11,5%	↓
tardiva o mancata scarcerazione	16	23	7,7%	9,1%	↓
astensione e omissione di atti dovuti	13	12	6,3%	4,7%	↑
ritardi e negligenze nelle attività dell'ufficio	12	12	5,8%	4,7%	↑
provvedimenti abnormi o contenenti gravi ed inescusabili errori	10	36	4,8%	14,2%	↓
abuso della qualità e della funzione	8	18	3,8%	7,1%	↓
rapporti dei magistrati con altri magistrati dello stesso o di altri uffici	6	11	2,9%	4,3%	↓
altro	61	57	29,3%	22,5%	↑
Totale incolpazioni	208	253	100,0%	100,0%	

La voce “altro” comprende incolpazioni relative alle violazioni dei doveri della correttezza e del comportamento al di fuori dell’attività giudiziaria, la cui composizione è dettagliata nel grafico successivo.

Graf. 9 - Incolpazioni anno 2015



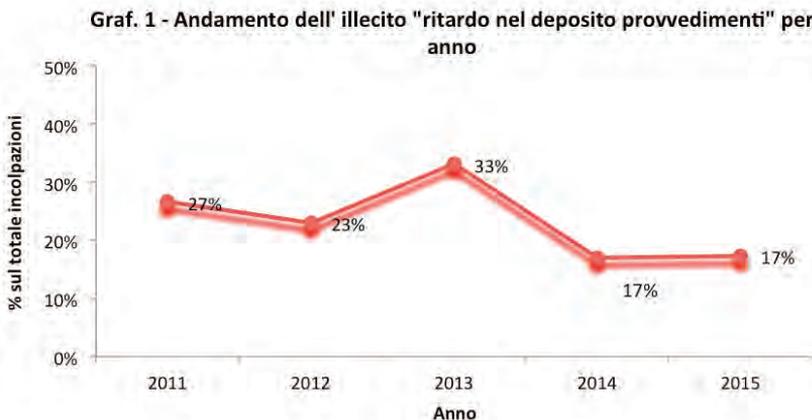
PARTE II

ANALISI INCOLPAZIONI PER “RITARDO NEL DEPOSITO DI PROVVEDIMENTI”

L’incoltazione per “*ritardo nel deposito dei provvedimenti*” rappresenta la principale tipologia di illecito sul numero totale delle incolpazioni, come già evidenziato in precedenza, motivo per il quale è stata approfondita l’analisi sui magistrati giudicanti incolpati per questo tipo di illecito.

La serie storica dell’illecito analizzato (grafico 1) non presenta un andamento lineare. Raggiunge il picco nel 2013 (33%) e diminuisce sensibilmente nel 2014, fino al valore più basso degli ultimi quattro anni, pari al 17%. Nel 2015 la percentuale degli illeciti per “ritardo nel deposito dei provvedimenti” è pari al 17,3%, sostanzialmente in linea con quella dell’anno precedente.

Graf. 1: Andamento dell' illecito "ritardo nel deposito provvedimenti" per anno



Nel 2015, il numero assoluto dei magistrati incolpati per ritardo nel deposito dei provvedimenti diminuisce da 43 a 36, ma contestualmente il peso di questi sul totale dei magistrati giudicanti sottoposti a procedimento disciplinare aumenta dal 30,5% del 2014 al 38,7% dell’anno decorso.

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

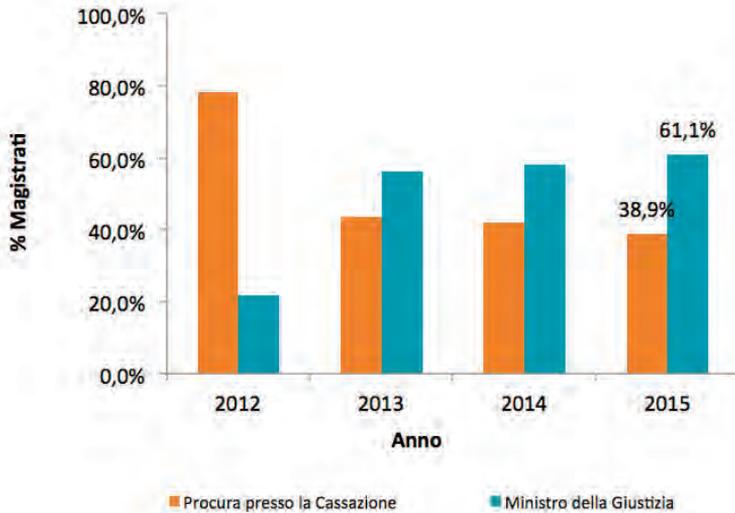
Anno	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare	
	Totale	di cui per "ritardo/nel deposito di provvedimenti"
2012	101	46
2013	130	64
2014	141	43
2015	93	36

La percentuale dei magistrati per i quali l'azione disciplinare avviene su iniziativa del Procuratore generale diminuisce anche per il 2015, passando dal 41,9% al 38,9%, a fronte di un aumento di quella su iniziativa del Ministro, che passa dal 58,1% al 61,1% (vedi tab. 2).

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

Anno	Procuratore generale	Ministro della giustizia
2012	78,3%	21,7%
2013	43,8%	56,3%
2014	41,9%	58,1%
2015	38,9%	61,1%

Graf. 2 -Distribuzione magistrati giudicanti incolpati per iniziativa e anno



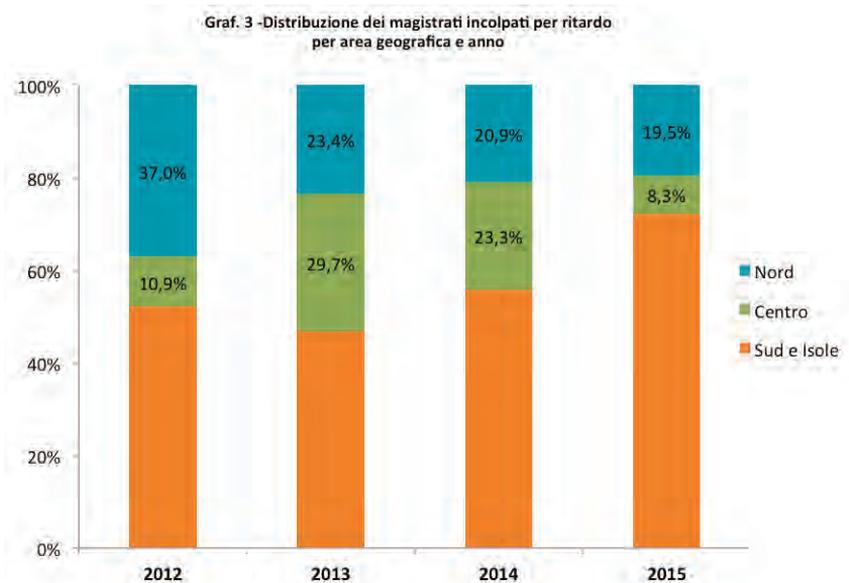
Nel 2015 il numero assoluto dei magistrati di genere femminile incolpati per “*ritardo nel deposito di provvedimenti*” è minore del corrispondente maschile e rappresenta il 33,3% dei giudicanti incolpati per ritardo (vedi tabella 3), in diminuzione rispetto alla analoga percentuale calcolata nel 2014, pari al 39,5%.

Tab. 3 – Numero dei magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare per genere. Anno 2015

genere	Magistrati giudicanti oggetto di nuovo procedimento disciplinare			
	totale	%	di cui per "ritardi nel deposito provvedimenti"	%
FEMMINE	30	32,3%	12	33,3%
MASCHI	63	67,7%	24	66,7%
Totale	93	100,0%	36	100,0%

L'analisi per area geografica mostra anche per il 2015 che la maggior parte dei magistrati incolpati esercita l'attività giudiziaria nei distretti del sud e isole (26 magistrati, pari al 72,2% del totale incolpati per ritardo nel deposito). Nelle aree centro e nord si rileva una flessione in valore assoluto (da 19 a 10) e percentuale (da 44,2% a 27,8%) del numero dei magistrati sottoposti ad azione disciplinare per ritardo.

Graf. 3 -Distribuzione dei magistrati incolpati per ritardo per area geografica e anno



Nel dettaglio, analizzando la ripartizione per ufficio giudiziario, tra il 2014 e il 2015 diminuiscono soprattutto gli incolpati che esercitano nei tribunali del centro, dove si passa da 10 a 3. Complessivamente nei tribunali del sud rimane invece elevata la quota di magistrati (63,9%) per i quali è proposta una azione disciplinare per il ritardo nel deposito dei provvedimenti.

Tab. 4 - Distribuzione del numero dei magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per area geografica, ufficio giudiziario e anno

Area geografica	Ufficio giudiziario	Anno		
		2013	2014	2015
NORD		15	9	7
	Corte di Appello	3	1	2
	Tribunale	11	8	5
	Tribunale di sorveglianza	1	-	-
CENTRO		19	10	3
	Corte di Appello	2	1	-
	Tribunale	17	9	2
	Ufficio di sorveglianza	-	-	1
SUD E ISOLE		30	24	26
	Corte di Appello	8	9	3
	Tribunale	22	15	23
Totale complessivo		64	43	36

Il tribunale ordinario si conferma come l'ufficio giudiziario dove si rileva la maggiore concentrazione (83,3%) di magistrati sottoposti a procedimento per ritardo nel deposito di provvedimenti, come illustrato nella tabella 5.

Tab. 5 - Distribuzione magistrati giudicanti incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" per ufficio giudiziario e anno

Ufficio giudiziario	Anno		
	2013	2014	2015
Corte di appello	13	11	5
Tribunale	50	32	30
Tribunale di sorveglianza	1	-	-
Ufficio di sorveglianza	-	-	1
Totale complessivo	64	43	36

Nelle tabelle 6 e 7 è stato messo a confronto il numero dei magistrati incolpati per “ritardo nel deposito di provvedimenti” con l’indice percentuale di copertura rispetto all’organico previsto, rispettivamente nei tribunali ordinari e nelle corti d’appello. L’indice di copertura è ottenuto rapportando il numero dei posti vacanti al numero dei magistrati previsti in organico⁵.

Prendendo in considerazione solo i tribunali ordinari dove ha prestato servizio almeno un magistrato, per il quale è stata promossa l’azione disciplinare relativamente all’illecito “ritardo nel deposito di provvedimenti”, si riporta in tabella 6 la distribuzione per classi di indici di copertura di tali uffici giudiziari. La “media per tribunale” è calcolata rapportando il numero dei magistrati incolpati per ritardo alla numerosità di ciascuna classe.

Diversamente dal 2014, i tribunali con indice di copertura dell’organico maggiore del 20% presentano un numero medio di magistrati incolpati per ritardo nel deposito delle sentenze superiore a quello degli altri tribunali.

Tab. 6 - Magistrati incolpati per "ritardo nel deposito di provvedimenti" presso i tribunali ordinari per classi di copertura dell’organico. Anno 2015

classe di copertura	Numero Tribunali	numero magistrati incolpati per ritardo	media per Tribunale
+20%	2	5	2,5
10% - 20%	8	9	1,1
< =10%	10	16	1,6

La tabella 7 riporta la distribuzione per classi di indice di copertura delle corti d’appello dove si è verificato l’illecito “ritardo nel deposito di provvedimenti”. È evidente che, nell’anno decorso, negli uffici di secondo grado il numero medio di magistrati incolpati per ritardo (1,0) è indipendente dall’indice di copertura.

⁵ Fonte dati: CSM - aggiornamento all’11 gennaio 2016.

Tab. 7 - Magistrati incolpati per "*ritardo nel deposito di provvedimenti*" presso le corti d'appello per classi di scopertura dell'organico. Anno 2015

classe di scopertura	numero Corti d'appello	numero magistrati incolpati per ritardo	media per Corte d'appello
+ 10%	3	3	1,0
< =10%	2	2	1,0

