

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 2016*

Roma, 26 gennaio 2017

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 2016*

Roma, 26 gennaio 2017

Il troppo discutere

fa perdere di vista la verità

(Publilio Sirio, Sententiae, I secolo a.c.)

SOMMARIO

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2016

- Premessa** *pag. 1*
- 1. Il settore penale** *pag. 5*
- a) Una ricognizione generale*
 - b) La decongestione del carico dei processi penali*
 - c) Gli interventi di riqualificazione della disciplina penale*
 - d) La motivazione dei provvedimenti cautelari*
 - e) L'esecuzione della pena e la situazione carceraria*
 - f) Le nuove leggi entrate in vigore nel 2016*
 - g) Il testo unificato per il disegno di legge n. 2067/S/XVII*
 - h) Rapporti tra magistrati requirenti di primo e di secondo grado*
 - i) L'impegno della Procura generale nel contrasto delle "mafie in movimento"*
 - l) L'attività del settore penale nel 2016. Analisi statistica*
- 2. Rapporti con gli uffici del pubblico ministero** *pag. 31*
- a) Il modello organizzativo del pubblico ministero e il ruolo della Procura generale*
 - b) Le problematiche affrontate e le iniziative adottate nel 2016*
 - b.1) I reati di terrorismo*
 - b.2) I reati ambientali*
 - b.3) La depenalizzazione*
 - b.4) Le intercettazioni*
 - b.5) I rapporti con l'ANAC*
 - b.6) Le ulteriori iniziative*

3. Il settore civile

pag. 69

- a) La giustizia civile tra riforme legislative e interventi di auto-organizzazione*
- b) La crisi della Cassazione e il ruolo della Procura generale nel processo civile*
- c) La riforma del processo civile di cassazione. Un nuovo approccio dell'Ufficio requirente di legittimità*
- d) La scelta selettiva nell'intervento del Procuratore generale. L'art. 363 cod. proc. civ. e la materia del diritto di famiglia e dei minori: alcuni casi trattati*
- e) La legge "Pinto"*
- f) L'attività del settore civile nel 2016. Analisi statistica*

4. Il settore disciplinare

pag. 93

- a) Considerazioni generali*
- b) Le linee di tendenza nella materia disciplinare*
- c) Le principali tematiche emerse nel 2016*
- d) Rapporti critici tra giurisdizione e informazione. Gli spazi vuoti di regolazione e le prospettive di riforma*
- e) Una sintesi di assieme*
- f) L'attività del settore disciplinare nel 2016. Analisi statistica*

5. L'attività internazionale

pag. 113

6. La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo

pag. 117

- a) Il servizio di Cooperazione internazionale*
- b) Il servizio "Misure di prevenzione"*
- c) Il servizio "Operazioni sospette"*
- d) Il sistema d'indagine SIDDA/SIDNA*

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Comunicazione orale del Procuratore generale all'Assemblea generale della Corte di cassazione

pag. 137

PARTE III

ALLEGATI

Statistiche relative all'attività della Procura generale in materia
disciplinare

pag. 145

PARTE I

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE NELL'ANNO 2016

PREMESSA

Nell'esporre in rassegna, in questo *Intervento*, le molte e diversificate attività svolte dalla Procura generale anche nel corso del 2016, corrispondenti alle attribuzioni che le leggi affidano alla cura dell'Ufficio, si vuole sottolineare, quale premessa, un aspetto che appare emergere in maniera crescente nel corso degli ultimi tempi e che in qualche misura unifica, culturalmente, quelle stesse attività e funzioni: si tratta della duplice, concomitante, esigenza: di chiarezza e di uniformità.

Questi requisiti primi, che tradizionalmente sono stati assegnati al comando legislativo (e che però, nelle variegata e talvolta torrenziali norme dell'ordinamento attuale, non possono di certo dirsi sempre presenti), rappresentano oggi una condizione essenziale, strutturale, dell'attività del servizio di giustizia. Si vuole dire che la funzione giudiziaria nel suo complesso in tanto riceve legittimazione effettiva e credibilità presso la società civile in quanto sia in grado di corrispondere alla domanda che ad essa viene rivolta dai cittadini offrendo risposte comprensibili e non oscure, coerenti e non disarticolate dal tessuto legislativo, separabili dall'autore e non soggettivizzate.

Il canone dell'impersonalità del magistrato si riflette in queste due preliminari caratteristiche della funzione, quale garanzia della obiettività dell'applicazione del diritto, in tutte le sue declinazioni possibili.

Ed è questa, a ben vedere, una traccia che attraversa più aspetti di una moderna cultura della giurisdizione, dalla necessità della sintesi nella redazione degli atti – di parte come del magistrato, secondo una linea culturalmente condivisa dalla generalità degli operatori e per questo trasfusa in condivise iniziative del Ministro e in

Protocolli operativi interni alla giurisdizione – alla indispensabile rapidità della decisione, che previene anche la disuguaglianza originata dalle dilazioni temporali, fino alla stessa logica interna insita in qualsiasi determinazione del potere giudiziario, la cui ineliminabile componente interpretativa e dunque creativa del diritto trova in quelle esigenze il proprio limite naturale. La citazione posta come *esergo* di questo *Intervento*, presente in una iscrizione del Palazzo di giustizia sede della Corte di cassazione, esprime letterariamente il plurisecolare rapporto di proporzione diretta tra quei requisiti e la verità che deve promanare dalla funzione di giustizia.

E, venendo all'oggi e alle attività dell'Ufficio, si può constatare come le molte funzioni che la Procura generale ha svolto nell'anno 2016 si riferiscano, quale denominatore comune, a un ruolo univocamente rivolto al miglioramento del servizio giustizia, in tutte le sue possibili varianti.

Così è per il contributo “classico” alla funzione nomofilattica del giudice di legittimità, attraverso l'intervento dell'Ufficio, nell'interesse della legge, nel processo penale e in quello civile, in vista della garanzia di applicazione corretta del diritto e della prevedibilità e certezza delle decisioni giudiziarie; così è per la sempre più rilevante funzione di coordinamento sottesa all'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, oramai di sovente sollecitata non solo dal Ministro ma anche dagli uffici periferici, e finalizzata al fondamentale rispetto dell'uguaglianza e dell'uniformità nell'esercizio dell'azione penale, come è ampiamente illustrato nel testo; così, ancora, è per la stessa competenza disciplinare, che, sia pure *a posteriori*, è volta a ripristinare la credibilità del servizio e la fiducia in esso, incrinata dalle cadute di professionalità; così per l'apporto al dibattito istituzionale europeo, con la tessitura di rapporti collaborativi con le sedi sovranazionali e con i singoli Paesi; così, infine, ma con rilievo certamente primario nel contesto attuale, per la sinergia e la piena consonanza di intenti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, in una fase storica in cui la relativa area di operatività assume una portata centrale nel vivere civile.

Non sorprende, quindi, che vengano ad emersione talune analogie tra i suddetti ambiti, come quello della valorizzazione dell'art. 363 cod. proc. civ. secondo canali

di informazione e attivazione dell'istituto non dissimili da quello dell'art. 6 sopra citato; o, reciprocamente, come quello della utilizzazione del circuito conoscitivo che quest'ultima norma prevede proprio a fini di iniziativa nomofilattica.

In tale quadro, merita anche una menzione il supporto che alle attività dell'Ufficio di legittimità può essere fornito dai giovani tirocinanti, attraverso gli strumenti normativi di recente approvati al riguardo.

Sintesi e chiarezza; tempestività; uniformità; sono dunque queste le parole-chiave di una prospettiva pratica che con questo *Intervento*, nel dare conto – guardando al passato – dell'attività svolta dalla Procura generale nell'anno decorso, si intende promuovere – guardando al futuro – presso la comunità dei giuristi, nel campo che appartiene alla giurisdizione.

Al legislatore, dunque alla politica, il compito di sapere tradurre in regole appropriate e condivise le esigenze di giustizia dei cittadini.

1. IL SETTORE PENALE

a) *Una ricognizione generale*

Le novità che hanno contraddistinto la materia penale nell'anno trascorso possono essere segnalate considerando le linee d'intervento, legislativo e giurisprudenziale, che sembrano più significative e che sono riassumibili in quattro punti: la risposta della giurisprudenza alle novità legislative introdotte nel 2015; il censimento delle più rilevanti riforme intervenute nel 2016; l'esame del testo unico riformatore del diritto e del processo penale in discussione in Senato; infine, una riflessione sull'inedito rapporto che si va strutturando tra gli uffici requirenti dei due gradi di merito per effetto del più recente orientamento sulla assunzione e valutazione della prova nel giudizio d'appello.

Quanto al primo punto, si deve ricordare che l'anno 2015 è stato caratterizzato dal dinamismo del legislatore nella materia penale. Tra i fondamentali obiettivi perseguiti: decongestionare il crescente carico di processi penali; riqualificare alcuni settori del diritto penale sostanziale (comunicazioni sociali, reati tributari, reati in materia ambientale) la cui disciplina tocca innanzitutto il corretto esercizio dell'attività d'impresa e, conseguentemente, fondamentali interessi della collettività; rendere maggiormente stringente la motivazione dei provvedimenti cautelari, anche per ricondurre la custodia cautelare carceraria nella dimensione della *extrema ratio*. Il 2016 può dirsi l'anno in cui la giurisprudenza, a partire da quella di legittimità, ha fornito i primi e rilevanti responsi ad alcune delle più urgenti questioni poste dalle novelle legislative. La ricerca di una corretta e stabile esegesi delle nuove discipline ha visto particolarmente impegnata questa Procura generale. Pare dunque utile ripercorrere, sia pure sinteticamente, le tappe di questo impegno nomofilattico.

Quanto al secondo punto, mette conto di evidenziare che l'anno appena trascorso ha portato alcune importanti novità legislative in campo penale sostanziale. Il

riferimento va innanzitutto ai nuovi reati in materia di caporalato, di omicidio stradale e di frode processuale penale e depistaggio. A queste nuove normative si farà appena un cenno, dal momento che attendono ancora esperienza applicativa.

Quanto al terzo punto, il 2016 è, ancora, l'anno nel corso del quale è all'esame del Senato un testo unificato di disegni di legge che si propongono di introdurre rilevanti modifiche al diritto penale, sostanziale e processuale. Il testo unificato attualmente in discussione (Atto n. 2067/S/XVII) rappresenta un corpo normativo che impone adeguata considerazione.

Quanto al quarto punto, una riflessione pare doversi proporre sul rapporto che potrà e forse dovrà costituirsi tra gli uffici requirenti di primo e di secondo grado. Un rapporto più integrato in vista della gestione del processo d'appello. Alla luce infatti della recente sentenza delle Sezioni unite penali n. 27620/2016, il processo d'appello non potrà, in alcuni casi, ribaltare la pronuncia assolutoria di primo grado se non riaprendo l'istruttoria dibattimentale. Questa nuova enfasi sull'istruttoria d'appello chiama dunque a un più dinamico ruolo il Procuratore generale distrettuale.

Ulteriore oggetto di riflessione è infine quello dei più recenti sviluppi della lotta alle mafie. La giurisprudenza di legittimità ha affrontato in più occasioni, nel corso dell'anno trascorso, il tema delle cd. "mafie in movimento", adeguando l'esegesi dell'art. 416-*bis* cod. pen. all'evoluzione di questo fenomeno criminale.

Conviene allora formulare qualche notazione su ciascuno di questi punti.

b) La decongestione del carico dei processi penali

I decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 15 gennaio 2016, in tema di abrogazione di reati e di depenalizzazione, perseguono l'esplicita finalità deflattiva del contenzioso penale. In questo ambito, si è registrato un particolare fermento giurisprudenziale quanto ai processi per il reato di ingiuria. Fermo che il giudice in qualsiasi stato e grado del processo deve dichiarare il fatto non più previsto dalla legge come reato, è sorta discussione sul destino delle statuizioni civili accessorie.

Un primo orientamento maturato nella giurisprudenza di legittimità voleva che il giudice penale decidesse il ricorso anche quanto agli effetti civili. Contrario avviso, maturato pure in sede di legittimità, ha imposto l'intervento delle Sezioni unite per scongiurare che una disciplina finalizzata alla deflazione determinasse invece un rallentamento nella definizione di processi, quelli per ingiuria, che hanno da sempre registrato alte pendenze. Con la sentenza n. 46688/2016, le Sezioni unite hanno tempestivamente statuito, conformemente all'orientamento espresso da questa Procura, che il giudice penale che dichiara il fatto non più previsto come reato deve anche revocare le statuizioni civili prima adottate.

Quanto ad altri due istituti con finalità deflattiva del processo penale, la messa alla prova, introdotta con la legge 28 aprile 2014, n. 67, e la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto, prevista dall'art. 131-*bis* cod. pen. introdotto dall'art. 1 del d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28, si deve notare lo sforzo della giurisprudenza di legittimità di ampliarne la sfera applicativa.

Con riguardo alla messa alla prova, le Sezioni unite, con la decisione n. 36272/2016, hanno statuito che il limite di pena, non superiore a quattro anni, entro il quale è applicabile l'istituto, deve essere riferito alla pena massima prevista per la fattispecie-base, non assumendo rilievo le circostanze aggravanti, comprese quelle ad effetto speciale.

Con riguardo alla causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., le Sezioni unite, con sentenza n. 13681/2016, hanno ritenuto che l'istituto ha natura sostanziale e quindi è applicabile anche ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge istitutiva. Con l'ulteriore precisazione secondo la quale l'art. 131-*bis* cod. pen. si applica retroattivamente anche nei procedimenti pendenti davanti alla Corte di cassazione e per questi ultimi la relativa questione, in applicazione degli artt. 2, comma quarto, cod. pen. e 129 cod. proc. pen., è deducibile e rilevabile d'ufficio anche nel caso di ricorso inammissibile.

Il chiaro e condivisibile orientamento della giurisprudenza di assecondare l'intento deflattivo perseguito dal legislatore non ottiene tuttavia risultati apprezzabili dal

punto di vista dell'incidenza statistica, perché rimangono contenuti i numeri dei processi effettivamente definiti con l'applicazione di questi istituti, ciò che dovrà probabilmente essere considerato nella sede ideativa di ulteriori e più incisive misure di effettiva riduzione del carico dei processi penali.

c) Gli interventi di riqualificazione della disciplina penale

Viene in rilievo, innanzitutto, la novella introdotta dalla legge 27 maggio 2015, n. 69, in ordine al reato di false comunicazioni sociali (il cd. falso in bilancio). La fattispecie di nuovo conio è stata salutata positivamente per avere eliminato le soglie di rilevanza quantitativa del reato e innalzato il trattamento sanzionatorio, a conferma dell'intento di affidare alla norma penale un più efficace effetto di tutela del bene giuridico protetto, la trasparenza dell'impresa sui mercati. Ma la riforma ha introdotto un elemento controverso là dove, mantenendo la sanzione per la falsificazione di "fatti materiali", ha caducato la previgente esplicita estensione dell'illecito penale ai detti fatti "ancorché oggetto di valutazioni". Ne è conseguita una pericolosa incertezza sulla illiceità penale delle false appostazioni di bilancio che siano oggetto di valutazioni. La Corte di cassazione ha espresso disparità di orientamento. Questa Procura ha mantenuto salda l'interpretazione secondo la quale l'elisione dell'inciso "ancorché oggetto di valutazioni" non rende immuni da censura penale le voci valutative del bilancio, perché esso è sistema di valutazione di dati aziendali e pressoché tutte le sue voci hanno natura valutativa. Questa impostazione è stata accolta dalle Sezioni unite che, con la sentenza n. 22474/2016, hanno statuito che il falso valutativo mantiene rilievo penale.

Altro importante intervento legislativo è quello della riforma dei reati tributari intervenuta con il d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158. Molteplici sono le questioni poste dalla nuova disciplina e sulle quali la giurisprudenza di legittimità è stata chiamata a sciogliere alcuni nodi interpretativi.

Una prima serie di decisioni ha affermato alcuni profili di continuità normativa tra

la vecchia e la nuova disciplina. Si tratta di statuizioni rilevanti perché consentono di recepire la riforma senza vanificare i risultati dell'attività precedentemente svolta. Così, è stato ritenuto che l'abrogazione, ad opera del detto d.lgs. n. 158 del 2015, dell'art. 1, comma 143, della legge n. 244 del 2007 – che prescriveva la confisca dei beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato ovvero, quando la stessa non è possibile, la confisca per equivalente – non determina la caducazione delle misure ablatorie disposte sulla base della norma abrogata, perché il nuovo art. 12-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 10 del citato decreto n. 158, ne riproduce il contenuto e si pone in continuità con la stessa (Cass., sez. III, n. 35226/2016; Cass., sez. III, n. 23737/2016). Ad analoghi enunciati si è pervenuti con riferimento alla fattispecie della dichiarazione infedele punita dall'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000 ritenendosi che, pur dopo le modifiche introdotte dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 158 del 2015, il reato si pone in continuità normativa con la fattispecie previgente ed è più favorevole all'imputato, avendo la nuova disciplina innalzato le soglie di punibilità.

Sempre nella logica di armonizzare il passaggio tra vecchia e nuova normativa ma con particolare riferimento al mutato e più lieve nuovo trattamento sanzionatorio, è stato ritenuto che in tema di omesso versamento dell'I.V.A. (art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000) il giudice dell'impugnazione, richiesto di riesaminare la misura della pena inflitta dal primo giudice nella vigenza di una più bassa soglia di rilevanza penale della condotta, deve rivalutare la congruità del trattamento sanzionatorio alla luce del nuovo e più elevato limite, incidente sul complessivo e oggettivo disvalore del fatto (Cass., sez. III, n. 6105/2016).

Le nuove e più alte soglie di punibilità previste per i reati di omesso versamento di ritenute (art. 10-*bis* d.lgs. n. 74 del 2000) e di I.V.A. (art. 10-*ter* d.lgs. cit.) hanno poi posto un problema quanto alla formula assolutoria dei fatti commessi nella previgente disciplina che, superando la vecchia soglia, non attingono tuttavia quella nuova. Alcune decisioni ritengono la formula debba essere “il fatto non sussiste”, venendo a mancare un elemento costitutivo del reato (Sez. III, n. 3098/2016). Altre sentenze

ritengono che in questi casi “il fatto non è più previsto dalla legge come reato” in quanto l’insussistenza del fatto presuppone la sua astratta illiceità penale (Cass., sez. III, n. 28934/2016).

Il terzo significativo ambito di riforma del diritto penale sostanziale è costituito dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l’ambiente. Non è questa la sede per esaminare, pur sommariamente, il complesso tessuto normativo che caratterizza questa disciplina, né risulta ancora disponibile una robusta e consolidata lettura giurisprudenziale. Ma si può osservare quanto sia esatta l’osservazione secondo la quale in questa materia il legislatore si muove tentando il difficile equilibrio tra istanze contrapposte: quella di rifuggire una struttura normativa casistica che rischia di lasciare impunte variegata aggressioni all’ambiente; quella di costruire fattispecie che ricorrono a nozioni non facilmente definibili e misurabili. Di questa notazione si trova conferma nella prima decisione resa dalla Corte di legittimità in materia (Cass., sez. III, n. 46170/2016), secondo la quale l’intorbidamento di acque portuali conseguito ad un’opera di dragaggio può integrare il delitto di cui all’art. 452-*bis* cod. pen. quale “compromissione o deterioramento significativo” dell’acqua marina anche in presenza di fenomeni “non irrimediabili”, perché l’impatto irreversibile mette in causa il più grave reato di disastro ambientale. Rimane dunque viva l’esigenza di precisare nozioni la cui definizione richiede ulteriore e approfondita esegesi.

d) La motivazione dei provvedimenti cautelari

Le Sezioni unite sono intervenute con due importanti decisioni in materia di motivazione dei provvedimenti cautelari, rispettivamente personali e reali.

Sul versante delle misure personali, stante la norma dell’art. 275, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., introdotta dalla legge n. 47 del 2015, che impone al giudice che applica la misura carceraria di indicare le ragioni d’inidoneità degli arresti domiciliari radiocontrollati, la giurisprudenza si è misurata con la diffusa situazione nella quale il

cd. braccialetto elettronico sia materialmente indisponibile. La questione che si pone è allora di stabilire se, in caso di indisponibilità dell'apparato, il giudice debba necessariamente mantenere la custodia carceraria o, al contrario, disporre comunque gli arresti domiciliari pur senza controllo elettronico.

Fermo che in ogni caso il ricorso al braccialetto non costituisce una terza tipologia di misura cautelare ma una modalità degli arresti domiciliari, sugli effetti della mancanza del dispositivo sono emerse due diverse interpretazioni.

Secondo un primo orientamento, la negata sostituzione della custodia carceraria in ragione della mancanza del braccialetto è legittima (sotto il profilo degli artt. 3 e 13 Cost.) perché il provvedimento è imposto dall'intensità dell'esigenza custodiale ascrivibile alla persona dell'indagato e non dipende dalla mera indisponibilità dello strumento di controllo. Secondo altra esegesi, la valutazione del giudice della cautela non può essere condizionata dalla penuria dei dispositivi elettronici sicché, in difetto di questi ultimi, gli arresti domiciliari non possono essere negati e i controlli devono essere effettuati secondo metodi tradizionali.

Le Sezioni unite (sentenza n. 20769/2016) hanno statuito che la verifica di disponibilità degli apparati deve precedere e non seguire la scelta della misura cautelare e che, in secondo luogo, la scelta di applicare la misura in carcere o quella domiciliare "semplice" deve sempre essere motivata – quanto alla idoneità, adeguatezza e proporzionalità – secondo una valutazione in concreto e senza alcun automatismo.

Sul diverso ma contiguo versante della motivazione delle misure cautelari reali, mette conto di considerare la questione posta dalla modifica dell'art. 309, comma 9, cod. proc. pen., introdotta dalla citata legge n. 47. Questa norma dispone che il tribunale del riesame che decide in materia cautelare personale annulla il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene autonoma valutazione delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa. L'art. 324, comma 7, cod. proc. pen., in materia di misure cautelari reali, rinviava all'art. 309, comma 9, cod. proc. pen., già prima che questo fosse novellato nel 2015.

La questione che si è posta è di verificare se il rinvio fosse alla vecchia o alla nuova formulazione del nono comma dell'art. 309 cod. proc. pen. Le Sezioni unite (sentenza n. 18954/2016) hanno affermato che si applica alla misura cautelare reale la nuova disciplina vigente in sede di cautela personale in quanto compatibile con la struttura e la funzione del provvedimento applicativo della misura cautelare reale e del sequestro probatorio, nel senso che il tribunale del riesame annulla il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene la autonoma valutazione degli elementi che ne costituiscono il necessario fondamento, nonché degli elementi forniti dalla difesa. Al netto delle intuitive differenze tra cautela personale e reale, questa pronuncia irrobustisce il livello di motivazione richiesta per provvedimenti, quelli cautelari reali, che comunque toccano essenziali diritti individuali.

e) L'esecuzione della pena e la situazione carceraria

La consistente diminuzione del numero delle persone ristrette in carcere che si è registrata nel biennio 2014/2015 ha subito nel corso del 2016 una decisa inversione di tendenza. I dati statistici elaborati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria evidenziano un incremento delle presenze di detenuti che, al 31 dicembre 2016, è pari a 54.653 unità, con un aumento di oltre 2.200 persone rispetto al corrispondente periodo del 2015, quando i ristretti erano 52.434.

Le leggi che hanno contribuito a diminuire la popolazione carceraria – dalla nuova figura della liberazione anticipata speciale quale “rimedio compensativo della violazione dei diritti dei detenuti in conseguenza della situazione di sovraffollamento carcerario”, alla introduzione nell'ordinamento di innovativi rimedi compensativi e risarcitori in favore delle persone detenute – hanno evidenziato una limitata efficacia nel ridurre il sovraffollamento, rimanendo confinate all'interno di una logica emergenziale.

Sembrano d'altra parte progressivamente esauriti gli effetti positivi della stabilizzazione (operata con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con

modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) delle disposizioni relative alla esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi (legge 26 novembre 2010, n. 199, e successive modifiche), che pure ha prodotto, nel tempo, una significativa uscita dal circuito carcerario di condannati a pene detentive di modesta entità, giudicati non socialmente pericolosi dalla competente magistratura di sorveglianza.

I più autorevoli esperti del settore, riuniti nell'ambito della iniziativa degli "Stati generali dell'esecuzione penale" (2015/2016) realizzata dal Ministro della giustizia, hanno segnalato che il conseguimento dell'effettiva rieducazione deve comportare un deciso spostamento del baricentro della risposta sanzionatoria dalla pena detentiva alle sanzioni di comunità che, mantenendo il condannato vicino al territorio, sono meno onerose per lo Stato e meno afflittive per chi vi sia sottoposto e quindi più efficaci nella prospettiva di una sua riabilitazione sociale.

All'interno del sistema penitenziario convivono "l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale che finisce per piegare alcuni istituti in funzione di incentivazione alla collaborazione con l'Autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva dell'esecuzione penale" (così si esprime la Relazione di accompagnamento del disegno di legge-delega, Atto n. 2798/C/XVII, per la riforma dell'ordinamento penitenziario, attualmente all'esame del Parlamento).

Appare opportuna una risistemazione organica della materia penitenziaria, nella prospettiva di un consolidamento delle opportunità di accesso alle misure alternative al carcere per i casi di minore allarme sociale. Non meno urgente appare la semplificazione dell'attività della magistratura di sorveglianza, oggi più che mai investita di competenze sempre crescenti.

Sul diverso versante delle misure cautelari personali occorre evidenziare che, nonostante la legge n. 47 del 2015 abbia chiaramente confinato il carcere quale *extrema ratio* cautelare e nonostante la giurisprudenza stia assecondando questo orientamento, si registra un complessivo aumento delle persone detenute per titoli

non definitivi: da 17.785 alla data del 31 dicembre 2015 a 18.923 alla data del 31 dicembre 2016, di cui circa la metà (9.337) in attesa del primo giudizio.

I detenuti in stato di custodia cautelare, considerati anche quelli già condannati in primo o secondo grado, rappresentano oggi il 34,6% del totale della popolazione carceraria. Ciò accade nonostante il dato statistico sugli annullamenti pronunciati dal giudice di legittimità in materia cautelare personale. La Corte di cassazione, nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, ha infatti emesso 674 decisioni di annullamento (con o senza rinvio) di provvedimenti concernenti le misure cautelari personali, su un totale di 4.041 pronunce, con percentuale che si avvicina al 17% delle decisioni.

Lo sforzo del legislatore e della giurisdizione non bastano, dunque, a ridurre significativamente la detenzione carceraria in attesa di giudizio. È certo che su questo versante occorrerà sviluppare ulteriori riflessioni e cercare nuove e più efficaci soluzioni.

f) Le nuove leggi entrate in vigore nel 2016

Deve innanzitutto ricordarsi la legge 29 ottobre 2016, n. 199, che punisce lo sfruttamento del lavoro nero in danno di soggetti deboli, il cd. caporalato. Si tratta di un intervento punitivo rilevante se solo si pensa che il bacino di questo fenomeno annovera oltre 400.000 lavoratori in Italia. Significativa innovazione è l'estensione della punizione dall'intermediario al datore di lavoro. Del tutto condivisibile l'obiettivo di tutela degli sfruttati ma, non meno importante, quello di realizzare le condizioni di una leale concorrenza tra i produttori.

Altro intervento legislativo rilevante è quello attuato con la legge 11 luglio 2016, n. 133. La riforma introduce una disciplina specifica per la frode processuale nell'ambito del processo penale, valorizzandone l'autonomia strutturale. Il reato, infatti, è costruito come reato proprio dei pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, a differenza della frode processuale in ambito civile e amministrativo che è

reato che chiunque può commettere. Ciò implica che il privato che attui una frode processuale nel processo penale sarà sempre perseguibile per il reato di frode previsto dall'art. 374 cod. pen. La prassi applicativa dirà se e in quale misura il delitto di nuovo conio concorrerà a prevenire abusi che si consumino nell'ambito dell'indagine e del processo penale.

Si deve ricordare, infine, la legge 23 marzo 2016, n. 41, che ha introdotto il reato di omicidio stradale. La materia è certamente di forte impatto mediatico e ciò spiega l'estrema severità delle sanzioni previste per condotte che si qualificano come colpose. La disciplina incorpora qualche aspetto critico che l'esegesi dovrà risolvere. Si consideri il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 589-ter cod. pen., in relazione al fatto del conducente che si dia alla fuga avendo cagionato un omicidio. La norma dispone che questi merita una pena che, rispetto a quella base di cui all'art. 589-bis cod. pen., sia aumentata da un terzo a due terzi e che "comunque non può essere inferiore a cinque anni". Disposizione di critica congruenza se si considera che la pena per il fatto non così aggravato si attesta su un minimo di due anni e che l'aggravante in parola può aumentare i due anni sino al massimo di due terzi, cioè sino ad una pena che sarà sempre inferiore ai cinque anni. Analogo rilievo deve farsi considerando le lesioni stradali disciplinate dagli artt. 590-bis e 590-ter cod. pen.

Ulteriore osservazione critica deve svolgersi riguardo al fatto che l'ipotesi della fuga del conducente dopo un incidente con danno alle persone è disciplinata sia dall'art. 189, comma 6, del codice della strada, che dagli artt. 589-ter e 590-ter cod. pen.

g) Il testo unificato per il disegno di legge n. 2067/S/XVII

Il testo unificato adottato dalla Commissione parlamentare per il disegno di legge n. 2067/XVII (già atto Camera n. 2798/XVII e collegati), all'esame del Senato, propone un pacchetto di nuove norme di diritto penale sostanziale e processuale. Se pure risulta imprevedibile la sorte di questo intervento riformatore, pare utile

soffermarsi a considerare alcuni aspetti rilevanti della progettata novella.

Le modifiche al codice penale riguardano: una nuova causa di estinzione dei reati procedibili a querela consistente nella integrale riparazione del danno; l'inasprimento delle sanzioni per talune figure di furto, per la rapina e per il delitto di scambio elettorale politico-mafioso; la modifica della disciplina della prescrizione del reato; la delega al Governo perché si preveda la procedibilità a querela per i reati contro la persona e il patrimonio che rechino offesa di modesta entità; la procedibilità a querela del reato di violenza privata.

L'intervento più significativo riguarda la prescrizione, tema realmente nevralgico della giurisdizione penale. Si ripete spesso che il vigente regime giuridico spinge gli imputati ad inseguire la prescrizione promuovendo ogni possibile iniziativa dilatoria e che questa "corsa all'oblio" accresce l'enorme contenzioso pendente, anche presso la Corte di cassazione. La proposta di riforma all'esame del Senato prevede: il raddoppio dei termini per i reati di corruzione di cui agli artt. 318, 319 e 319-ter cod. pen.; la decorrenza del termine a partire dalla maggiore età del minore quando questi subisca i gravi reati indicati dall'art. 392, comma 1-bis, cod. proc. pen.; la sospensione del decorso dei termini, unicamente in caso di sentenza di condanna dell'imputato, per un periodo fino ad un biennio tra il deposito della sentenza di primo grado e quella di grado successivo e per un periodo fino ad un anno tra il deposito della sentenza di secondo grado e quella definitiva; l'effetto interruttivo della prescrizione esteso all'interrogatorio che il pubblico ministero deleghi alla polizia giudiziaria; la differenziazione tra effetto interruttivo (valido per tutti quanti hanno commesso il reato) e sospensivo (valido per i soli imputati nei confronti dei quali si procede).

A fronte di queste proposte riformatrici della prescrizione due sembrano i rilievi che pare opportuno formulare.

Il primo riguarda la prassi legislativa di estendere i termini di prescrizione selettivamente e a seconda dei reati di volta in volta inseriti nel catalogo previsto dall'art. 157, comma 6, cod. pen. Al di là del criterio di selezione, che qui non si

intende affrontare, questa tecnica legislativa è segno di scelte contingenti, mentre sarebbe auspicabile una più armonica e complessiva considerazione della materia penale.

Il secondo rilievo riguarda la progettata disciplina della sospensione del processo la quale si propone, plausibilmente, di evitare per un verso che il decorso del termine impedisca al processo di poter disporre di tempi ragionevoli e, per altro verso, che l'imputato sia esposto, senza un limite temporale adeguato, al procedimento penale. Questa disciplina prevede anche che i termini sospesi vengano recuperati, a vantaggio dell'imputato, nel caso in cui la sentenza emessa nel grado successivo lo assolva ovvero annulli la sentenza di condanna nella parte relativa all'accertamento della responsabilità. Su questo versante si pone un primo problema: questa norma non fa riferimento alla sentenza di proscioglimento. Venendo alla dinamica che questo meccanismo può innescare nel giudizio di legittimità, è lecito chiedersi cosa succede nel caso in cui la Corte di cassazione annulli la sentenza di condanna e si controverte se prevalga l'estinzione del reato per maturata prescrizione rispetto al giudizio di rinvio.

Su altro versante, un contributo alla riduzione del carico processuale ispira la prevista estinzione del reato per condotta riparatoria. L'istituto riecheggia ed espande quello disciplinato dall'art. 35 del d.lgs. n. 274 del 2000 e riferito ai reati di competenza del giudice di pace. La norma progettata prevede esplicitamente che il dissenso della persona offesa non impedisce l'esito favorevole per l'imputato che proceda a una congrua offerta reale. In realtà, già l'art. 35 citato è stato interpretato nel senso di svincolare la decisione dal veto dell'offeso (Cass., Sezioni unite, n. 33864/2015). La norma, come detto, persegue una plausibile finalità. Ma non si può contare su un rilevante riscontro deflattivo se si considera quanto il risarcimento integrale del danno sia raro nell'esperienza processuale e quanto, poi, le parti del processo innescato a querela conducano sovente una sorta di duello che prescinde da una composizione razionale. Da questo punto di vista, l'ampliamento del catalogo dei reati procedibili a querela non è necessariamente una strategia deflattiva di scontato

successo.

Chiude questa rassegna di modifiche al codice penale il progetto di inasprire le pene previste per il reato di furto in abitazione o con strappo, per il furto aggravato e per la rapina, sia nella forma base che in quella aggravata. Una scelta che asseconda l'esigenza securitaria collegata al senso di insicurezza che si percepisce in relazione a questi reati predatori. Non occorre tuttavia diffondersi sull'elementare rilievo secondo il quale l'aumento delle pene non ottiene rilevante effetto preventivo, più significativamente connesso al successo nell'accertamento dei reati.

Le modifiche al codice di rito si muovono su un fronte estremamente ampio. Non pare di doverne qui sviluppare una valutazione complessiva. Mette conto invece di soffermarsi, molto brevemente, sulle norme che incidono sul giudizio di legittimità, in questa sede di più immediato rilievo.

Vanno letti in termini plausibilmente deflattivi del carico processuale della Corte di cassazione penale:

- l'abrogazione dell'art. 409, comma 6, cod. proc. pen., che sottrae alla Corte il controllo sull'ordinanza di archiviazione emessa in violazione dell'art. 127 cod. proc. pen., reclamabile al tribunale monocratico;
- in materia di patteggiamento, la significativa limitazione dei motivi di ricorso per cassazione, deducibili esclusivamente quanto: all'espressione della volontà dell'imputato; al difetto di correlazione tra richiesta di pena e sentenza; all'erronea qualificazione giuridica del fatto; all'illegalità della pena o della misura di sicurezza;
- in materia di semplificazione delle impugnazioni, l'eliminazione della possibilità di ricorso proposto personalmente dall'imputato (con l'abrogazione dell'inciso "salvo che la parte non vi provveda personalmente" dell'art. 613, comma 1, cod. proc. pen.);
- l'abrogazione del vigente art. 625-ter cod. proc. pen. e l'introduzione dell'art. 629-bis cod. proc. pen., con il trasferimento del giudizio di rescissione del giudicato alla Corte d'appello;
- il previsto aumento, fino al triplo, dell'importo da versarsi a favore della cassa

delle ammende (art. 613, comma 1, cod. proc. pen.).

Funzione semplificatrice del processo deve pure leggersi nella modifica dell'art. 620, lettera *l*), cod. proc. pen., che, nella versione progettata, estende i casi in cui la Corte di legittimità può decidere senza disporre rinvio al giudice di merito.

Viene infine rafforzata la funzione nomofilattica della Corte prevedendo, con la modifica dell'art. 618 cod. proc. pen., un più agile intervento delle Sezioni unite su iniziativa della sezione semplice che ritenga di non dividerne i principi di diritto enunciati.

Va in ultimo sottolineato che il testo in esame prende posizione sul rito cui devono soggiacere i ricorsi in cassazione avverso i provvedimenti cautelari reali. La riforma dell'art. 325, comma 3, cod. proc. pen. prevede che il rito sia quello della udienza camerale partecipata. Si tratta di una scelta che contrasta la discussa decisione delle Sezioni unite (sentenza n. 51207/2015) e che accoglie una posizione sempre espressa da questa Procura generale.

h) Rapporti tra magistrati requirenti di primo e di secondo grado

La Corte di cassazione, a Sezioni unite, ha statuito (sentenza n. 27620/2016) che il giudice di appello, investito della impugnazione del pubblico ministero avverso la sentenza di assoluzione di primo grado con cui si adduca una erronea valutazione delle prove dichiarative, non può riformare la sentenza impugnata affermando la responsabilità penale dell'imputato senza avere proceduto, anche d'ufficio ai sensi dell'art. 603, comma 3 cod. proc. pen., a rinnovare l'istruzione dibattimentale attraverso l'esame dei soggetti che abbiano reso dichiarazioni sui fatti del processo che siano ritenute decisive ai fini del giudizio assolutorio di primo grado. Il principio così affermato trova, secondo la sentenza, il suo punto di riferimento nella previsione contenuta nell'art. 6, par. 3, lettera *d*), della CEDU, là dove afferma il diritto dell'imputato di esaminare o fare esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico, come interpretato dalla

giurisprudenza consolidata della Corte EDU che costituisce parametro interpretativo delle norme processuali interne.

La rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello è stata concepita dal legislatore del 1988, in aderenza ai criteri direttivi della legge-delega del 1987 (art. 2, direttiva n. 94), come istituto di carattere residuale, episodio "eccezionale" nelle movenze del giudizio d'appello (così la sentenza delle Sezioni unite n. 2780/1996). La rinnovazione è infatti subordinata alla richiesta di parte ed è disposta esclusivamente se il giudice di appello ritiene di non essere in grado di decidere allo stato degli atti, con riguardo alla riassunzione di prove già acquisite o all'assunzione di prove preesistenti e conosciute (art. 603, comma 1, cod. proc. pen.); è ugualmente subordinata alla richiesta di parte, ma in questo caso soggetta al solo limite di manifesta superfluità o irrilevanza, con riguardo alle prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado (art. 603, comma 2, in combinato disposto con gli artt. 495, comma 1, e 190, comma 1, cod. proc. pen.); è infine espressione di un potere officioso del giudice di appello, analogo a quello del giudice di primo grado (art. 507), nel caso di valutazione di assoluta necessità ai fini della decisione (art. 603, comma 3).

Questa disciplina codicistica non considera l'ipotesi in cui il giudice di appello interpreti le risultanze di prove dichiarative in termini antitetici alle conclusioni assunte in primo grado. Ma, si osserva nella sentenza del 2016, mentre il ribaltamento in senso assolutorio del giudizio di condanna operato dal giudice di appello senza rinnovazione dell'istruzione dibattimentale è perfettamente in linea con la presunzione di innocenza, diversa è la situazione nella contraria ipotesi. Per un verso l'ampia facoltà di appello del pubblico ministero contro le sentenze di proscioglimento impone, quale contrappeso, che la difesa possa contrastare i rilievi critici dell'ufficio appellante sulla portata probatoria delle fonti dichiarative; per altro e connesso verso, l'imputato assolto in primo grado in tanto può contrastare efficacemente le argomentazioni del pubblico ministero appellante in quanto può contare sulla rinnovazione della prova dichiarativa decisiva.

Ne deriva che, nel caso di appello proposto contro una sentenza di assoluzione fondata su prove dichiarative – provenienti da testimoni “puri” e “assistiti” ma anche da coimputati in processo connesso e da coimputati nello stesso procedimento – la rinnovazione dell’istruzione dibattimentale si profila come “assolutamente necessaria” *ex art. 603, comma 3, cod. proc. pen.*, quante volte il giudice d’appello ribalti il giudizio assolutorio. La sentenza d’appello che ometta la rinnovazione è censurabile sotto il profilo del vizio di motivazione per violazione del canone dell’“al di là di ogni ragionevole dubbio” allorché l’imputato la impugni denunciando il detto vizio.

In definitiva, la rinnovazione ufficiosa dell’istruttoria dibattimentale esce estremamente ampliata da questa esegesi e sarà materia dei processi d’appello non più nella generica ipotesi in cui il giudice del gravame ritenga l’atto assolutamente necessario (ciò che accade assai di rado) ma tutte le volte in cui l’appello del pubblico ministero miri a ribaltare un’assoluzione pronunciata in primo grado proponendo una diversa ricostruzione e valutazione della prova dichiarativa.

In questo nuovo contesto del giudizio d’appello esce rafforzato il ruolo del Procuratore generale distrettuale che dovrà assicurare un contributo, nella gestione dell’udienza istruttoria, non meno informato di quello che il pubblico ministero è tenuto a fornire nel giudizio di primo grado, ciò che imporrà, nella pratica del processo, un rapporto di maggiore integrazione tra i rispettivi uffici di Procura.

A questa differente equilibratura del rapporto tra uffici di prima e di seconda istanza, peraltro, dovrà accompagnarsi una necessaria riconsiderazione delle risorse personali e materiali disponibili in grado di appello, per l’aggravio di lavoro che il dovere processuale di rinnovazione dell’istruttoria di per se stesso comporta, a fronte di una preesistente condizione critica delle Corti territoriali e dei correlativi uffici di Procura, che presentano organici spesso sottodimensionati e che per questo costituiscono – oggettivamente, oltre le possibilità di gestione dei singoli e senza implicazioni o responsabilità di carattere disciplinare – un “collo di bottiglia” processuale che concorre alla dilazione dei tempi della risposta giudiziaria.

i) L'impegno della Procura generale nel contrasto delle "mafie in movimento"

La Procura generale ha offerto, nell'anno giudiziario appena trascorso, il proprio contributo al rinnovamento dell'approccio giudiziario al fenomeno mafioso.

A lungo la mafia è stata considerata espressione di una cultura criminale legata al territorio d'origine. L'esperienza giudiziaria più recente conosce tuttavia la progressiva espansione delle mafie nell'Italia centro-settentrionale e all'estero. La mafia coniuga così modelli associativi tradizionali a nuove tipologie organizzative che prescindono dal radicamento e dal controllo territoriale.

Appare quindi particolarmente significativo il lavoro svolto nel periodo più recente dalla magistratura di legittimità, requirente e giudicante, chiamata ad interpretare la fattispecie prevista dall'art. 416-*bis* cod. pen. alla luce di queste nuove "mafie in movimento".

L'interpretazione evolutiva ha preso le mosse dalla sentenza emessa nel 2015 dalla Corte di cassazione nel giudizio *de libertate* relativo all'indagine cd. "mafia Capitale" (Cass., Sez. VI, n. 24535/2015). La Corte ha affermato che ai fini della configurabilità del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, la forza intimidatrice espressa dal vincolo associativo – che può essere diretta a minacciare la vita o l'incolumità personale o comunque ad assoggettare date categorie di soggetti – non deve necessariamente tradursi nel controllo di una determinata area territoriale.

Su questo solco, due ulteriori sentenze della Corte di cassazione depositate nel secondo semestre del 2015, che hanno accolto ampiamente le richieste formulate dalla Procura generale, hanno esteso i confini applicativi del reato di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. in modo da ricomprendervi le "mafie delocalizzate" operanti nei contesti dell'Italia centrale e settentrionale, dove non esercitano quel controllo territoriale che è tradizionalmente presente nelle regioni di origine di questi fenomeni criminali.

Si tratta delle pronunce relative alla cd. “operazione Albachiarà” (Cass., Sez. V, n. 31666/2015) e alla cd. “operazione Infinito” (Cass., Sez. II, n. 34147/2015), rispettivamente riguardanti le articolazioni locali della ‘ndrangheta operanti nel basso Piemonte e in Lombardia. La seconda sentenza ha precisato che ai fini della configurabilità della natura mafiosa della diramazione locale di un’associazione illecita, è necessario che l’articolazione del sodalizio sia in grado di sprigionare, per il solo fatto della sua esistenza, una capacità di intimidazione effettiva e obiettivamente riscontrabile la quale può, in concreto, promanare dalla diffusa consapevolezza del collegamento con l’associazione principale oppure dall’esteriorizzazione in loco di condotte integranti gli elementi previsti dal terzo comma della norma.

Altra importante tappa del percorso seguito dalla giurisprudenza di legittimità, nel periodo in esame, è la pronuncia emessa nel giudizio relativo alla cd. “operazione Crimine”. La Corte di cassazione (sentenza n. 55359/2016) ha largamente accolto le conclusioni di questo Ufficio e ha ritenuto l’unitarietà della ‘ndrangheta, all’interno della quale una struttura di coordinamento denominata “Crimine” o “Provincia” è incaricata di dirimere le questioni sorte anche in zone diverse dal contesto calabrese, tanto in Italia quanto all’estero.

La capacità dello Stato di esercitare una efficace azione di contrasto nei confronti delle “mafie in movimento” dipende anche dalla funzionalità di un altro settore nel quale la Procura generale è stata fortemente impegnata nell’anno giudiziario trascorso, quello delle misure patrimoniali applicate sia nel processo penale sia nel procedimento di prevenzione.

Oggi il sistema italiano delle misure patrimoniali rappresenta un importante modello che concorre a costruire le future politiche europee di contrasto alla criminalità organizzata. L’Unione europea, con la Direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, ha armonizzato la normativa di settore proponendo agli Stati membri un solo modello di destinazione dei beni, quello – tipico dell’esperienza italiana – dell’utilizzazione per scopi di interesse pubblico o sociale.

Al tempo stesso emerge l'esigenza di rinnovamento di questo sistema, nel segno della trasparenza e della "responsabilità sociale" della giustizia. Un fondamentale passo avanti in questa direzione sarebbe rappresentato dall'approvazione definitiva della riforma del Codice antimafia, già approvata, in prima lettura, dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2015, a larga maggioranza, e attualmente all'esame del Senato.

Tema attuale e particolarmente legato a quello della lotta alla criminalità organizzata è infine quello della legittimità del ricorso alle "intercettazioni ambientali mobili", effettuate mediante *trojan horses*.

I sistemi di controllo remoto che rendono possibile la tipologia di intercettazione in parola sono contrassegnati da una formidabile invadenza nella sfera della *privacy* e, al contempo, da una applicazione tendenzialmente semplice. Attraverso una tecnologia tanto sofisticata quanto agevole da installare, si rende possibile un controllo assai penetrante sulle comunicazioni di un numero potenzialmente elevato di persone.

La questione è stata affrontata dalle Sezioni unite, con la sentenza n. 26889/2016, che ha accolto le conclusioni della Procura generale. Questa ha offerto il proprio contributo sulla base di un'analisi sistematica sia delle soluzioni accolte o proposte nei principali ordinamenti europei, sia del quadro delle garanzie minime cui è subordinata la conformità delle intercettazioni ai principi insiti nell'art. 8 CEDU, alla luce delle indicazioni fornite dalla recente sentenza emessa dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo il 4 dicembre 2015, nel caso *Roman Zakharov c. Russia*, le quali rappresentano un vero e proprio "statuto europeo" delle intercettazioni, destinato a costituire la base comune per l'armonizzazione delle legislazioni e per l'interpretazione convenzionalmente conforme.

La Corte, in conformità con le conclusioni della Procura generale, ha statuito che limitatamente ai procedimenti per delitti di criminalità organizzata è consentita l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni tra presenti mediante l'installazione di un "captatore informatico" in dispositivi elettronici portatili – quali

personal computer, tablet, smartphone – anche nei luoghi di privata dimora *ex art.* 614 cod. pen., pure non singolarmente individuati e anche se ivi non si stia svolgendo l'attività criminosa.

In dottrina si è evidenziato come la Procura abbia “qui esplicito la propria funzione istituzionale in termini che richiamano il ruolo dell'Avvocato generale presso la Corte di giustizia, più che quello d'una mera parte del giudizio”.

La soluzione accolta dalle Sezioni unite lascia tuttavia aperte una serie di questioni, sulle quali la giurisprudenza e la legislazione dovranno tornare ad interrogarsi in un prossimo futuro.

Una prima problematica è espressamente menzionata nella stessa motivazione della citata sentenza, che ha posto in luce l'eventualità che la nuova tipologia di intercettazioni realizzata mediante l'uso del captatore informatico “possa produrre, in casi estremi, esiti lesivi della dignità umana”. Sul punto, le Sezioni unite, ricollegandosi all'impostazione espressa dall'Ufficio, hanno ritenuto che si tratti di un pericolo suscettibile di essere neutralizzato con gli strumenti di cui dispone l'ordinamento, ad esempio, “facendo discendere dal principio personalistico enunciato dall'art. 2 Cost., e dalla tutela della dignità della persona che ne deriva, la sanzione di inutilizzabilità delle risultanze di specifiche intercettazioni che nelle loro modalità di attuazione e/o nei loro esiti abbiano acquisito ‘in concreto’ connotati direttamente lesivi della persona e della sua dignità”.

Una seconda questione attiene alla possibile estensione delle “intercettazioni ambientali mobili” al di fuori del campo della criminalità organizzata, pur in mancanza di una predeterminazione dei luoghi della captazione, qualora gli sviluppi tecnologici e la prassi giudiziaria consentano di superare le preoccupazioni evidenziate dalle Sezioni unite a proposito della impossibilità del giudice di procedere, nel momento stesso dell'adozione del provvedimento autorizzativo, ai necessari controlli e ad una completa indicazione dei luoghi. È logico chiedersi se una siffatta impossibilità possa ritenersi ancora sussistente qualora il giudice specificasse il luogo di privata dimora in cui effettuare l'intercettazione ambientale e

la tecnologia disponibile garantisce indefettibilmente la disattivazione del captatore informatico in ogni altro luogo non pubblico.

Una terza esigenza riguarda la valorizzazione del parametro “personologico” richiesto, in alternativa a quello “ambientale”, ai fini della legittimità del provvedimento di autorizzazione. Tale parametro deve sussistere anche nei procedimenti per reati di criminalità organizzata (non riscontrandosi, in tale materia, alcuna base per diverse interpretazioni nella giurisprudenza della Corte EDU) e può valere a delimitare l’efficacia del provvedimento autorizzativo alle sole conversazioni di cui il destinatario dell’intercettazione sia partecipe o che rientrino comunque nella sua sfera di controllo, escludendo un’estensione incontrollata di questo strumento di indagine a tutte le comunicazioni che rientrino in via meramente occasionale nel raggio di azione del microfono del dispositivo mobile.

Alle tre questioni sopra menzionate, suscettibili di essere affrontate e risolte dalla giurisprudenza, se ne accompagnano altre due, che richiedono necessariamente l’intervento del legislatore.

La prima riguarda la completa tracciabilità della esecuzione delle nuove forme di intercettazione. Una misura, questa, che appare indispensabile per garantire la correttezza dell’attività investigativa e salvaguardare i diritti della difesa, oltre che per rendere effettivo il requisito, valorizzato dalla Corte di Strasburgo, del controllo dell’autorità giudiziaria sulla attuazione delle operazioni di captazione. Si tratta di un tema sul quale soltanto una riforma normativa può prevedere con precisione le modalità di documentazione idonee allo scopo.

La seconda coinvolge il più generale problema della proporzionalità di un mezzo di indagine così invasivo rispetto al fine di interesse pubblico perseguito. Nel definire l’ambito di applicazione della speciale disciplina prevista dall’art. 13 del decreto-legge n. 152 del 1991, le Sezioni unite hanno fatto riferimento ad un concetto assai ampio di criminalità organizzata, che comprende i delitti elencati nell’art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, cod. proc. pen., nonché quelli comunque facenti capo ad un’associazione per delinquere, con esclusione del mero concorso di persone nel

reato.

Una simile delimitazione, del tutto ineccepibile sul piano del diritto positivo, appare però problematica sul piano della politica criminale. Da un lato, essa si impernia su una fattispecie – quella dell’associazione per delinquere prevista dall’art. 416 cod. pen. – suscettibile, per sua natura, di una ineliminabile elasticità applicativa, soprattutto nell’ambito delle indagini preliminari. Dall’altro lato, restano fuori dall’area di operatività di tale disciplina, con la conseguente tendenziale esclusione del ricorso alle “intercettazioni ambientali mobili”, ipotesi delittuose di spiccato allarme sociale, come la corruzione, se non inserite in un contesto associativo.

l) L’attività del settore penale nel 2016. Analisi statistica

I dati statistici relativi all’anno 2016 espongono linee di tendenza che solo in parte si collocano in termini di continuità con quelle dell’anno precedente: si manifestano infatti aree di rilevante incremento dell’attività a fronte di contenute riduzioni in cifra assoluta in altri ambiti; il tutto nella persistente scopertura dei posti in organico: al servizio penale, infatti, sono stati assegnati mediamente, nel corso del 2016, 32 sostituti procuratori generali, a fronte di un organico – secondo i Criteri organizzativi in vigore – di 37 sostituti. Una scopertura che si è accentuata alla fine dell’anno appena decorso, con la cessazione dal servizio di tre magistrati, per effetto dell’applicazione delle nuove disposizioni in tema di collocamento a riposo del personale di magistratura contenute nel decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

L’impegno crescente dell’Ufficio è attestato dai numeri.

Nel corso del 2016, infatti, i magistrati del servizio penale sono intervenuti a rappresentare l’ufficio in 895 udienze davanti alle sezioni penali della Corte di cassazione, con un incremento del 5% rispetto all’anno precedente (erano 852 nel 2015), di cui 12 udienze dinanzi alle Sezioni unite (erano 10 nel 2015).

Nel corso delle udienze svoltesi nel corso del 2016 sono stati trattati complessivamente 23.744 ricorsi (erano 24.386 nel 2015).

Anche nel 2016 si registra peraltro una sensibile differenziazione tra percentuale di ricorsi definiti in pubblica udienza (17.825, cifra nettamente superiore a quella del 2015, che era di 16.181, con un incremento percentuale pari al 10,2%) e ricorsi definiti con il procedimento in camera di consiglio partecipata, pari a 5.919 (cifra invece in decrescita rispetto al 2015, in cui era di 8.215; è una riduzione sensibile, che trova peraltro fondamentale spiegazione nella diversa dislocazione, prima collocata nel procedimento *ex art. 127 cod. proc. pen.* e ora invece nel rito *ex art. 611 cod. proc. pen.*, dei ricorsi relativi alle misure cautelari reali, per effetto di Cass., Sezioni unite, n. 51207/2015).

Quanto all'impegno individuale dei magistrati assegnati al servizio, il carico numerico medio *pro capite* (di tutti i magistrati, compresi il Procuratore generale, il Procuratore generale aggiunto e gli Avvocati generali) dei processi trattati in ogni singola udienza nel corso del 2016 è stato pari a 26,6, leggermente inferiore rispetto al 2015 (era di 28,6); anche qui, la causale della riduzione è il *transfer* dei ricorsi sulle misure cautelari reali alla sede *ex art. 611 cod. proc. pen.* di cui si è detto.

I dati sopra indicati denotano ancora una volta, come negli anni decorsi, un notevolissimo impegno dei magistrati della Procura generale, ulteriormente accentuato dall'aumento delle requisitorie scritte concernenti i ricorsi da definire con il procedimento camerale a norma dell'art. 611 cod. proc. pen.: nel 2016, si è trattato di 8.358 requisitorie scritte, in ulteriore aumento rispetto agli anni pregressi (3,5% in più rispetto al 2015, in cui erano 8.133; ed 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 *pro capite* di 261 procedimenti trattati nell'anno.

Non è inutile ribadire, poi, che tra i suddetti ricorsi ve ne sono di particolare impegno, in quanto riferibili a materie di speciale difficoltà (ad esempio, quelle delle misure di prevenzione; dell'esecuzione penale; dell'ordinamento penitenziario; dei

contrasti di competenza; o ancora, come effetto dell'indirizzo assunto dalla citata Cass., Sezioni unite penali, n. 51297/2015, delle misure cautelari reali); sul punto, proprio la constatazione del differente grado di difficoltà dei procedimenti ha determinato l'Ufficio ad adottare un ordine di servizio rivolto a regolare in maniera tendenzialmente differenziata il complesso di procedimenti *ex art. 611 cod. proc. pen.*, individuando una fascia "alta" di difficoltà, inclusiva delle materie sopra ricordate, con correlativa previsione, per detta fascia, di una motivazione esaustiva a sostegno delle conclusioni formulate in ciascun procedimento.

Nel corso del 2016, poi, sono stati emessi 653 decreti risolutivi di contrasti tra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere nel corso delle indagini preliminari o di richieste di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private.

Il dato è in forte aumento rispetto all'anno precedente, quando i decreti in parola erano stati 401, ed esprime un incremento, in percentuale, pari al 62,8%. Questa circostanza – che per un verso conferma il generale accresciuto impegno dell'Ufficio nel settore penale, in valori assoluti – è oggetto per altro verso di specifica attenzione e di monitoraggio, al fine di verificare se l'aumento dei contrasti presso gli uffici requirenti di merito sia effetto di questioni sorte in contesti settoriali e "seriali" (quale quello, sempre in rilievo, delle truffe *online*), nonché di saggiare l'eventuale necessità di implementare e aggiornare le indicazioni offerte dall'Ufficio in questo ambito, sia a mezzo del sito *web* (come già avvenuto con la pubblicazione di un *Vademecum* sugli indirizzi assunti dalla Procura generale nei diversi settori) e sia con la trasmissione diretta delle decisioni prese in tema di contrasti alle Procure dei vari distretti territoriali.

Nel 2016, inoltre, sono stati emessi 153 provvedimenti di cessazione di misure cautelari ai sensi dell'art. 626 cod. proc. pen. (erano 121 nel 2015, sicché l'incremento percentuale è del 26,4%), di cui 93 in tema di misure personali (in aumento del 50% rispetto al 2015, in cui erano 62) e 60 in tema di misure reali (in linea con l'anno precedente, 59).

Infine, sono state predisposte 367 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. cod. proc. pen. (contro le 668 del 2015, le 609 del 2014, le 607 del 2013).

2. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO

a) Il modello organizzativo del pubblico ministero e il ruolo della Procura generale

Se la giustizia è, per dettato costituzionale, amministrata in nome del popolo, non solo, innegabilmente, la sua essenza consiste nel rendere un servizio a tutti i cittadini, ma altresì è necessario che i cittadini stessi comprendano l'agire del magistrato, giudice o pubblico ministero, e che ne condividano le determinazioni, nel senso che ne riconoscano un coerente filo conduttore.

Non casualmente, dunque, l'anno appena trascorso ha visto l'Ufficio particolarmente impegnato nell'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in tema di uniforme esercizio dell'azione penale.

Difatti, proprio alla luce dei valori cui si è fatto riferimento, è particolarmente avvertita l'esigenza di una “nomofilachia delle prassi” investigative, quale ineludibile corollario dei principi di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

L'azione che vede da tempo l'Ufficio protagonista di una costante interlocuzione con le Procure generali presso le Corti di appello, si è articolata, conseguentemente, in una serie di iniziative ad ampio spettro.

Prima di esaminare le stesse in dettaglio, appare opportuno sottolineare come tale azione sia stata favorita dall'ormai unanimemente riconosciuta – ad ogni livello istituzionale – importanza dell'istituto e delle funzioni dell'Ufficio in materia.

Al riguardo, in primo luogo va sottolineato che il Consiglio superiore della magistratura ha adottato, in data 16 marzo 2016, una risoluzione in tema di organizzazione degli uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo, affermando che vanno riconosciuti ai Procuratori generali presso le Corti di appello “*poteri di impulso, anche per la conclusione di idonei protocolli ... nell'ambito della migliore interpretazione dell'art. 6 del d.lgs. n.*

106/2006, che ha visto nel tempo stratificarsi, per effetto dell'azione del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, e con l'osservazione attenta della settima commissione consiliare, più che una interpretazione del contenuto di una norma apparsa inizialmente come una sorta di cuneo nelle maglie dell'autonomia degli uffici di primo grado, un vero e proprio metodo di lavoro, fatto della paziente e diffusa attività di armonizzazione, prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale, delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente". Con tale atto, inoltre, è stata definita "prassi virtuosa dell'applicazione dell'art. 6 e dei poteri di impulso e di vigilanza" quella che "affida all'autorevolezza del lavoro di coordinamento organizzativo il metodo per puntare all'uniformità dell'azione penale nel rispetto dell'autonomia dell'ufficio del pubblico ministero di primo grado".

In secondo luogo, l'essenzialità dell'istituto nell'attuale assetto ordinamentale degli uffici requirenti è attestata dalle richieste di intervento sempre più spesso rivolte all'Ufficio dal Ministro della giustizia, indicative della crescente esigenza della indicata "nomofilachia delle prassi" investigative.

Si è sviluppata una costante interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello, che non si è esaurita nell'ormai tradizionale incontro annuale ma si è avvalsa della realizzazione di monitoraggi periodici per acquisire gli elementi conoscitivi necessari al fine della realizzazione dell'uniformità dell'esercizio dell'azione penale in delicatissimi settori, quali, tra gli altri, quelli del contrasto al terrorismo e della tutela dell'ambiente. Nel primo, in particolare, le iniziative assunte sono consistite anche nella rilevazione della situazione giurisprudenziale, realizzata pure con l'ausilio del Primo Presidente della Corte di legittimità, essendosi registrata una tendenza ad una non uniforme interpretazione delle norme in materia, in particolare nella giurisprudenza di merito, che se, in linea generale, compromette la prevedibilità delle decisioni, rischia altresì, nello specifico, di depotenziare l'efficacia dell'azione repressiva dello Stato.

Rinviando, per il resto, alle parti dell'intervento dedicate alle singole iniziative,

mette conto in questa sede sottolineare come l'interlocuzione con i vertici requirenti distrettuali è stata non unilaterale, atteso che, sul fronte speculare alle azioni dell'Ufficio, si deve registrare la sempre più frequente richiesta, da parte dei Procuratori generali dei distretti, di approfondimenti o di segnalazioni di questioni controverse meritevoli di intervento sul versante delle buone prassi organizzative.

Si è quindi attivata, ancora più che in passato, quella positiva circolarità delle informazioni circa la diversa impostazione seguita dai vari uffici requirenti (a livello distrettuale e nazionale) in merito a taluni aspetti relativi alla gestione delle indagini; ciò ha favorito, in diversi casi, il superamento di ingiustificate disomogeneità, con abbandono delle prassi rivelatesi scarsamente funzionali, a favore di modelli operativi più efficienti.

Il sistema delineato dal citato art. 6 è certo perfettibile: e in questo senso è degna di massima considerazione la proposta di intervento normativo elaborata dalla Commissione ministeriale presieduta dall'On. Michele Vietti, che innova il ruolo di coordinamento e vigilanza del Procuratore generale della Corte di cassazione e dei Procuratori generali presso le Corti di appello, sino al punto di prevedere anche linee-guida volte a favorire l'adozione di criteri organizzativi omogenei e funzionali da parte dei Procuratori della Repubblica. Ma, *rebus sic stantibus*, la norma costituisce il punto di equilibrio della complessa organizzazione giudiziaria requirente, cui, come rilevato anche dalla dottrina, "appartengono soggetti con diverse competenze e livelli di responsabilità, ma tutti dotati di autonomia, chiamati a dover necessariamente dialogare e coordinarsi tra loro per il miglior funzionamento del sistema di cui fanno parte".

In definitiva, la norma citata appresta un insostituibile strumento per salvaguardare l'assetto della magistratura requirente 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, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia.

In questo senso, il fine ultimo dell'attività dell'Ufficio rimane quello sino ad ora

costantemente perseguito, ossia la diffusione delle buone prassi organizzative a livello nazionale, ma il metodo di lavoro può assumere un ancor più ampio respiro, passando, perlomeno nei settori più sensibili e che maggiormente necessitano di prassi omogenee, da una metodologia basata sulla raccolta periodica di dati e informazioni ad un modello fondato sul monitoraggio permanente.

Ciò al fine di pervenire, secondo le indicazioni emerse nel corso dell'incontro annuale tenutosi il 14 e 15 aprile 2016, ad una organizzazione della magistratura requirente, nel suo complesso, improntata ad un sistema "a rete", nel quale la Procura generale della Corte di cassazione operi da garante del bilanciamento tra l'autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, l'uniformità complessiva delle prassi sulle modalità di gestione di detti procedimenti e la circolarità delle informazioni.

b) Le problematiche affrontate e le iniziative adottate nel 2016

L'attività compiuta nell'anno appena concluso è stata intensa e feconda, grazie alla costante sinergia con i Procuratori generali presso le Corti di appello, ai quali va il ringraziamento per avere, da un lato, recepito le indicazioni provenienti dall'Ufficio, favorendone la diffusione tra le Procure della Repubblica dei rispettivi distretti, e, dall'altro, evidenziato ulteriori profili problematici che necessitano di soluzioni organizzative condivise, attuabili mediante l'irrinunciabile strumento del coordinamento.

Nel costante confronto intercorso, un importante momento di dialogo e di sintesi è stato quello del quinto incontro annuale dei Procuratori generali del Paese, tenutosi nei giorni 14 e 15 aprile 2016.

A riprova dell'interesse sempre crescente che l'iniziativa incontra, ad esso hanno partecipato il Ministro della giustizia, il vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura, il Primo Presidente della Corte di cassazione, numerosi componenti dell'organo di governo autonomo della magistratura, il Procuratore nazionale

antimafia e antiterrorismo e il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.

La presenza dei citati interlocutori istituzionali è un dato la cui importanza deve essere sottolineata, poiché indicativa della necessità che l'organizzazione giudiziaria inquirente sia autonoma nelle iniziative attinenti al merito dei singoli procedimenti penali ma sia, al contempo, integrata nel generale sistema statale, nel quale ciascuno dei soggetti cui sono conferiti poteri e attribuzioni in vista dell'ordinato svolgimento della vita sociale e della sicurezza dei cittadini cooperi per il raggiungimento dei comuni obiettivi, mediante meccanismi sinergici imposti dalla complessità delle dinamiche sociali.

Ai temi trattati nell'incontro, alle conseguenti iniziative adottate in sede distrettuale, nonché alle ulteriori problematiche affrontate nell'anno 2016, anche su impulso dei Procuratori generali presso le Corti di appello, sono dedicati i paragrafi seguenti.

b.1) I reati di terrorismo

L'ampio intervento legislativo realizzato con il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, ha segnato una fondamentale svolta in punto di coordinamento, il quale è stato realizzato, a livello nazionale, mediante l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di alcune specifiche competenze. Ciò sulla base del presupposto, indiscutibile, che la mancanza di coordinamento, sul piano nazionale, delle investigazioni avrebbe potuto compromettere l'efficacia delle azioni preventiva e repressiva.

La creazione di un organo unico, quale terminale verso il quale far convergere le diverse attività investigative, è indicativa della scelta del legislatore: l'individuazione del coordinamento investigativo come il solo strumento efficace per raccordare diversi fatti apparentemente poco rilevanti, unitariamente valutandoli quali segnali di una concreta minaccia terroristica. Si tratta di una scelta assolutamente condivisibile, dato che i fenomeni criminali in questione sovente si manifestano in forme

parcellizzate sul territorio nazionale, con la conseguenza che solo un efficace coordinamento investigativo può svelarne sin da subito la potenziale portata criminale complessiva.

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, e ancor più, dell'uniformità dell'esercizio dell'azione penale.

Era infatti apparsa subito evidente l'assoluta necessità di un costante e 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, con conseguente imprescindibilità del ruolo propulsivo che in materia possono svolgere i Procuratori generali presso le Corti di appello.

In tale contesto erano stati individuati, quali punti critici in grado di incidere negativamente sulla complessiva azione investigativa, vanificando l'effettivo coordinamento, quegli accadimenti non integranti, ad un primo sommario esame, ipotesi delittuose riconducibili a finalità di terrorismo.

Tali criticità possono ora dirsi superate.

Difatti, grazie alle tempestive iniziative del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, alla pronta, conseguente attivazione dei Procuratori generali presso le Corti di appello e 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.

Inoltre, ampiamente adottati sono i moduli organizzativi finalizzati alla tempestiva individuazione di “reati-spia” dell’agire di organizzazioni terroristiche, con individuazione di 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* e in generale i reati informatici; le falsificazioni di documenti, in particolare di passaporti; talune condotte di riciclaggio e il trasferimento di valuta all’estero.

I risultati conseguiti sono assolutamente incoraggianti, in questo settore dove particolarmente rilevante è 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.

Difatti, dalle relazioni dei Procuratori generali presso le Corti di appello 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 e antiterrorismo.

Tuttavia, se può dirsi realizzata una efficace azione di coordinamento e di cooperazione tra tutte le articolazioni dell’autorità giudiziaria inquirente, le delineate caratteristiche dei fenomeni criminali in questione, le quali spesso si manifestano in forme “liquide”, non consolidate, difficilmente inquadrabili nelle consuete strutturazioni e negli abituali modelli operativi delle tradizionali organizzazioni criminali, hanno fatto emergere un’ulteriore difficoltà, questa volta incidente sul versante più strettamente giudiziario: quella di individuare, in concreto, se le caratteristiche di un determinato fenomeno integrino gli estremi di reato.

Nello specifico, problematica e controversa, in particolare nella giurisprudenza di merito, appare l’individuazione delle caratteristiche minime per ritenere realizzato il

reato associativo di cui all'art. 270-bis cod. pen. (associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico).

Difatti, in presenza di una fattispecie di pericolo, quale quella in questione, che anticipa la tutela penale al momento in cui un'organizzazione "si propone il compimento di atti di violenza" aventi le indicate finalità terroristiche o eversive, gli approdi ermeneutici della giurisprudenza di legittimità, in linea generale orientati a valorizzare, condivisibilmente, l'esistenza di una struttura organizzata, anche elementare, che presenti un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l'attuazione del programma criminoso, non hanno sopito i contrasti interpretativi esistenti nella giurisprudenza di merito.

Di tali contrasti questa Procura generale, grazie alla posizione di pubblico ministero di vertice presso l'ufficio giudiziario di legittimità, avente competenza nazionale, è in grado di apprezzare la piena portata. Del resto, dei medesimi si è avuta eco sulla stampa, la quale ha dato notizia, con toni allarmati, del "franare" di alcune inchieste, con la conseguente liberazione di "presunti terroristi", destinatari di ordinanze cautelari poi annullate in sede di riesame.

Va rilevato, in proposito, che si sono registrati anche casi opposti, nei quali la richiesta di emissione di provvedimenti restrittivi della libertà personale nei confronti di indagati, avanzata dal pubblico ministero, era stata rigettata dal giudice per le indagini preliminari e, invece, in seguito all'impugnazione proposta dalla parte pubblica, poi accolta dal Tribunale del riesame.

Orbene, in alcuni di tali provvedimenti giudiziari è dato cogliere la sottolineatura del rischio, ritenuto connaturato alla materia del terrorismo, di perseguire penalmente mere posizioni politiche o enunciazioni ideologiche, esaltatorie dell'uso della violenza come mezzo di azione "politico-religiosa"; ciò avviene anche esplicitamente richiamando l'esperienza giudiziaria, maturata in tema di terrorismo "interno", degli anni '70 e '80 dello scorso secolo, caratterizzata dalla necessità di distinguere le condotte di appartenenza alle associazioni eversive dalla mera militanza in raggruppamenti politici professanti ideologie affini a quelle delle suddette

associazioni, ma operanti secondo metodi non violenti, dunque ritenuti, in tale contesto, espressioni del diritto dei singoli a partecipare alla vita politica del Paese, e a manifestare liberamente il proprio pensiero. Sulla base di tale accostamento, invero nel complesso arduo dal punto di vista storico, si segnala la necessità di verificare se le scelte operate dal legislatore non integrino un diritto penale dell'intenzione o del tipo di autore, incompatibile con i principi costituzionali che legittimano la potestà punitiva dello Stato, quali quelli di legalità, di tassatività, di determinatezza, di personalità della responsabilità penale.

In particolare, l'enfatizzazione in tali provvedimenti dei principi di offensività o di materialità del sistema penale e di libertà di manifestazione del pensiero, muove da un assunto di fondo: la dubbia compatibilità con i principi costituzionali di una fattispecie che si assume essere dichiaratamente orientata alla incriminazione di atti preparatori. Tale assunto, peraltro, non rifluisce nella denuncia di illegittimità costituzionale della disposizione da applicare ma nell'enunciazione dell'esigenza di interpretare rigorosamente la medesima, così sostenendosi la conseguente decisione di rigetto della misura richiesta.

Al riguardo, su un piano generale, va osservato che non è, ovviamente, in discussione il valore anche costituzionale del principio di offensività, né la assoluta positività del dato costituito dalla lettura attenta e fedele, da parte della giurisprudenza di legittimità, di tale principio nei reati di opinione, con conseguente "parsimonia applicativa" del modello repressivo, in particolare dell'istigazione, a fronte di espressioni e condotte riconducibili al cd. antagonismo politico; è, invece, censurabile ogni decisione che realizzi, mediante il richiamo formale a tali principi, la sostanziale disapplicazione di norme di legge in forza di un asserito ma non sviluppato contrasto di esse rispetto a valori di rango costituzionale.

Qualora agisse in tal modo, difatti, il giudice del caso concreto finirebbe con il porsi in collisione con il fondamentale principio della soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.): principio che, com'è noto, se, da un lato, preserva l'indipendenza esterna e interna dell'organo giurisdizionale, pone, dall'altro,

al contempo una soggezione del giudice alla (applicazione della) legge. Da tale postulato consegue che, nell'ipotesi in cui la legge da applicare sia ritenuta in contrasto con valori costituzionali che il giudice ritiene preminenti, l'unico esito decisorio possibile è quello della denuncia di illegittimità costituzionale della norma, non già quello della sua disapplicazione *tout court*.

Né può invocarsi la indiscriminata praticabilità della cd. "interpretazione costituzionalmente conforme", essendo fin troppo noto che detta opzione ermeneutica non può trasmodare in una sostanziale interpretazione abrogatrice della disposizione da applicare, là dove essa incontri il limite della *littera legis* o, comunque, di inequivoci indici semantici del sistema. Ripetutamente, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 221 e n. 262 del 2015; n. 94, n. 95 e n. 204 del 2016) come il tentativo di interpretazione conforme sia inibito allorquando "il tenore" (o "la formulazione letterale") della disposizione lo impedisca, esitando altrimenti la sua ermeneutica in un risultato del tutto implausibile, anche rispetto al sistema normativo in cui l'oggetto di interpretazione si colloca.

Chiarito che l'interpretazione conforme a Costituzione non è, insomma, esegesi libera *praeter textum*, va altresì osservato che le posizioni delle quali si discorre, pur muovendo dall'esigenza, in sé condivisibile, di evitare lo scivolamento della repressione penale dalla condotta materiale alla mera opinione ideologicamente eversiva, se spinte all'estremo nella direzione della quale si discorre, finiscono per condurre, collocandosi nella categoria concettuale dell'eterogenesi dei fini, ad uno scopo diverso da quello perseguito, ossia per comprimere le garanzie delle quali deve godere il sospettato di condotte in cui imprecisi sono i contorni della materialità stessa, fino a lambire la mera condivisione *lato sensu* ideologica. Si vuole dire che, nella centralità riconosciuta dal legislatore alle attività di prevenzione dei gravissimi delitti di matrice terroristica, ogni irrigidimento interpretativo comportante una restrizione dell'area del penalmente "scrutinabile" comporta una speculare espansione dell'ambito preventivo. Esemplificando, alla luce del citato decreto-legge

n. 7 del 2015 – con il quale il legislatore ha individuato ulteriori strumenti ritenuti assolutamente funzionali alla lotta “preventiva” al terrorismo, anche modificando l’art. 226, disp. att. cod. proc. pen., in modo tale da ampliare ai reati di cui all’art. 51, comma 3-*quater*, cod. proc. pen., commessi mediante l’impiego di tecnologie informatiche o telematiche, il novero delle ipotesi in cui è possibile procedere alle intercettazioni preventive di comunicazioni o conversazioni telefoniche o tra presenti (altresì prevedendo che le relative attività possano essere svolte anche dai servizi di informazione, allorché esse siano indispensabili per l’espletamento dei compiti loro demandati) – l’orientamento restrittivo di alcuni giudici per le indagini preliminari nel ravvisare fatti riconducibili a reati di terrorismo potrebbe comportare un incremento delle operazioni “preventive” in esame, le quali accordano al soggetto da intercettare un livello di garanzie complessivamente inferiore a quello previsto per le intercettazioni conseguenti alla commissione di reati, sebbene costituzionalmente giustificato dalla destinazione di tali attività non a reprimere bensì a prevenire la commissione di gravi delitti (in tal senso, già Corte Cost., ord. n. 443 del 2004).

In ogni caso, per quel che specificamente concerne l’applicazione dell’art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, è evidente che, al di là delle segnalate problematicità, i contrasti giurisprudenziali manifestatisi sono suscettibili di incidere direttamente anche sull’uniforme esercizio dell’azione penale (per di più in un settore nevralgico la cui delicatezza e centralità non è necessario sottolineare, riguardando la repressione di gravissimi reati).

Ciò ha imposto un attento monitoraggio – condotto d’intesa con il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nello spirito di stretta e leale collaborazione che anima i reciproci rapporti – propedeutico all’assunzione di ulteriori iniziative in ordine allo stato della giurisprudenza in materia di reati commessi per finalità di terrorismo, con specifico riferimento alla fattispecie di natura associativa e alle condotte di finanziamento, addestramento, arruolamento, propaganda e apologia.

La rilevazione si è articolata mediante richieste rivolte – oltre che al Primo Presidente della Corte di cassazione, ufficio con il quale si è, tra l’altro, convenuto

che tutti i procedimenti in materia di terrorismo siano annoverati tra quelli di particolare rilevanza, come tali soggetti a meccanismi finalizzati alla tempestiva segnalazione della trattazione dei relativi processi alla Procura generale, al fine anche di provvedere alla designazione per le udienze di magistrati specializzati nella materia – ai Procuratori generali presso le Corti di appello.

Dalle relazioni pervenute risulta quanto segue.

In primo luogo nella maggior parte dei distretti – e in tutti quelli di maggiori dimensioni – si registra la pendenza di procedimenti relativi a reati commessi con finalità di terrorismo, sia in fase di indagini preliminari che in fase processuale, tanto che, per quel che specificamente concerne il fenomeno del terrorismo di matrice islamica, sono ormai poche e territorialmente limitate le zone del territorio nazionale nelle quali non sono emersi elementi in ordine alla presenza di gruppi o di soggetti dediti ad attività illecite di matrice terroristica.

Il dato, se positivamente valutabile quanto al profilo dell'attenzione investigativa rivolta al fenomeno, è, al contempo, indicativo di un livello di penetrazione nel territorio nazionale di soggetti radicalizzati, in sé, ovviamente, apprezzabile negativamente.

In secondo luogo, e venendo all'oggetto del monitoraggio – a prescindere da considerazioni sul punto strettamente attinenti alla tematica del coordinamento investigativo, che rientra nelle attribuzioni del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo – deve rilevarsi che in quasi tutti i distretti nei quali sono state svolte indagini di rilievo in materia sono emerse decisioni giudiziali contrastanti tra loro, nella gran parte dei casi non riconducibili a fisiologiche divergenze in ordine alla valutazione delle prove (nella fase del processo) o del quadro indiziario (in sede cautelare), bensì, a monte, a differenti impostazioni circa la natura, la struttura e i confini delle varie fattispecie, nei termini innanzi indicati in linea generale.

Nello specifico, nel distretto di Venezia si sono registrati contrasti interpretativi con riguardo a procedimenti relativi all'ipotesi delittuosa di arruolamento nell'organizzazione denominata ISIS. In un caso, poi, radicalmente dissonanti sono

apparse le qualificazioni operate, rispettivamente, dal p.m., dal g.i.p e dal tribunale del riesame con riferimento a una ipotesi di divulgazione, mediante strumenti informatici, di immagini e filmati inneggianti all'attività terroristica della suddetta organizzazione, avendo l'inquirente ipotizzato il delitto di cui all'art. 302, comma 1, cod. pen., il g.i.p. qualificato il fatto come reato di cui all'art. 414, comma 3, cod. pen., con rigetto della richiesta cautelare formulata dall'accusa pubblica, e l'organo collegiale del riesame a sua volta ravvisato il diverso reato di cui agli artt. 56, 270-*quater* cod. pen.

Il Procuratore generale presso la Corte di appello di Trieste ha rilevato come richieste di applicazione di provvedimenti restrittivi della libertà personale avanzate dal Procuratore distrettuale in relazione al reato di cui all'art. 414, commi 3 e 4, cod. pen., per apologia dei delitti di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale (270-*bis* cod. pen.) e di attentato per finalità terroristiche (art. 280 cod. pen.) siano state rigettate, avendo il giudice ritenuto, con riferimento alla pubblicazione, su profili *facebook* attivati di volta in volta, di video relativi all'esecuzione capitale dei prigionieri dell'ISIS o riproducenti proclami in favore del cd. Stato Islamico, che decisivo valore scriminante era da attribuirsi al fatto che il materiale apologetico non era di produzione degli indagati, benché accompagnato da commenti di questi ultimi inneggianti alle "gesta" mostrate e agli obiettivi dell'organizzazione.

Nel distretto di Bologna, un procedimento nel quale era stata esercitata l'azione penale per il delitto di istigazione a delinquere commesso con finalità di terrorismo si è concluso con sentenza di non luogo a procedere emessa dal giudice dell'udienza preliminare, secondo il Procuratore della Repubblica per effetto di opzione interpretativa non collimante con l'orientamento della giurisprudenza di legittimità.

Nel distretto di Napoli, dove numerosi sono i procedimenti penali relativi a reati in materia di terrorismo pendenti, si registrano contrasti interpretativi con particolare riguardo alla fattispecie associativa di cui all'art. 270-*bis* cod. pen., che hanno determinato il rigetto, da parte del g.i.p., di richieste applicative di misure cautelari

formulate in relazione all'indicata fattispecie.

Particolarmente significativa la situazione del distretto di Brescia, nel quale vengono segnalate dissonanti interpretazioni tra i giudici, poiché vari provvedimenti restrittivi della libertà personale originariamente emessi sono stati annullati dal locale Tribunale del riesame. In particolare, il dirigente degli uffici requirenti del distretto rileva che uno dei soggetti nei confronti del quale era stata annullata una misura cautelare per la insussistenza dei reati contestati (sotto il profilo della gravità indiziaria), stante la ritenuta riconducibilità delle condotte ascritte a mere e legittime manifestazioni del pensiero, successivamente si è accertato essere "attivo e presente sui campi di battaglia siriani".

Peculiare, sotto il profilo che in questa sede interessa, il caso registrato nel distretto di Genova: la locale Procura della Repubblica aveva emesso, nei confronti di un indagato di nazionalità siriana, un decreto di fermo, ipotizzando il reato di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270, secondo comma, cod. pen., ovvero, in subordine, il reato di arruolamento in gruppo terroristico di cui all'art. 270-*quater*, comma 2, cod. pen.; l'organo giudicante aveva condiviso quest'ultima impostazione accusatoria ma, tuttavia, erano sorte questioni relative alla competenza territoriale, risolte in modo diverso da più giudici.

Nel distretto di Bari, dove sono state svolte ampie e articolate indagini in più procedimenti, taluni dei quali già approdati alla fase del giudizio, sono emersi difformi orientamenti con riferimento alla fattispecie associativa e a quelle di apologia, non soltanto tra l'ufficio inquirente e quelli giudicanti ma altresì tra organi giudicanti di merito, anche con dissonanze rispetto agli indirizzi della Corte di legittimità.

Nel distretto di Palermo si è verificato un caso, in tema di istigazione a commettere reati con finalità di terrorismo, nel quale il g.i.p., pur condividendo l'impostazione accusatoria sotto il profilo della gravità indiziaria, riteneva le esigenze cautelari sussistenti fronteggiabili con una misura non detentiva, giudizio non condiviso dal Tribunale del riesame che ha accolto l'appello proposto dal pubblico ministero.

Anche nel distretto di Torino sono state segnalate difformi interpretazioni in materia, sebbene con riferimento non a reati commessi da organizzazioni di matrice islamica bensì a fatti ascritti a gruppi anarchici in relazione alle opere di realizzazione della linea alta velocità Torino - Lione.

Non mancano, peraltro, situazioni locali nelle quali non sono emerse le indicate difformità interpretative.

I Procuratori generali di Ancona, di Caltanissetta e di Potenza hanno segnalato l'esistenza di procedimenti per reati con finalità di terrorismo in relazione ai quali le richieste del pubblico ministero (a volte limitate alla sola autorizzazione a disporre operazioni di intercettazione) hanno trovato accoglimento da parte del giudice.

Ancora più significative sono le situazioni registrate nei distretti di Roma, di Trento e di Milano.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha comunicato che in due distinti procedimenti relativi al delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* cod. pen. le richieste di autorizzazione a disporre operazioni di intercettazione e di applicazione di misure cautelari personali hanno trovato accoglimento da parte del giudice.

Il Procuratore generale presso la Corte di appello di Trento ha rilevato che, pur nella non raggiunta uniformità interpretativa, un procedimento nei confronti di oltre dieci indagati (cittadini curdi di religione islamista), ai quali era stato contestato il delitto di cui all'art. 270-*bis* cod. pen. perché accusati della creazione di una cellula operante in Alto Adige dedicata alla progettazione di attentati in Europa e in Siria, al reclutamento di nuovi combattenti e a fornire appoggio logistico e finanziario a persone disposte a recarsi in quest'ultimo Paese, nei luoghi teatro di guerra, si è concluso in primo grado con la condanna, in sede di giudizio abbreviato, di una pluralità di soggetti, fondata anche sulla accertata operatività di tale cellula, ritenuta struttura facente capo all'organizzazione denominata ISIS ma operante in autonomia per la commissione delle condotte suddette.

Infine, il Procuratore generale presso la Corte di appello di Milano ha segnalato che numerose e importanti indagini sono state condotte dalla Procura della

Repubblica di quella città, a far tempo dalla proclamazione del cd. Stato islamico nel giugno 2014, nei confronti di soggetti appartenenti all'organizzazione denominata ISIS.

Nella maggior parte dei casi è stata contestata la fattispecie di cui all'art. 270-*bis* cod. pen., anche se non sono mancate vicende in relazione alle quali è stata ipotizzata la commissione dei delitti di cui agli artt. 270-*quater* e 270-*quater*.¹ dello stesso codice. I relativi procedimenti non hanno dato luogo a rilevanti contrasti interpretativi, essendo state, in linea generale, accolte le richieste cautelari formulate ed essendo successivamente intervenute anche sentenze di condanna nei gradi di merito.

Particolarmente positivo è, inoltre, il segnalato pieno coordinamento tra la Procura della Repubblica di Lecco e quella del capoluogo lombardo, che ha consentito la tempestiva adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale nei confronti di persone, tra le quali *foreign fighters*, operanti nella provincia lecchese.

Come risulta da quanto detto, è emerso dal monitoraggio un panorama composito e variegato che richiede ulteriori iniziative, necessarie per pervenire sia all'osservanza del canone dell'uniforme esercizio dell'azione penale, sia ad una risposta dell'apparato giudiziario nel suo complesso che si riveli pienamente efficace nel fronteggiare le minacce alla sicurezza pubblica derivanti dall'*escalation* delle attività terroristiche di matrice islamica, tradottesì, in vari Paesi europei, in efferati attentati, con particolare riguardo a quelle più immediate, concrete e pericolose provenienti dalla organizzazione nota come ISIS (o ISIL ovvero "DAESH").

É evidente come il compito affidato alla magistratura, requirente e giudicante, sia arduo.

Il fenomeno terroristico in questione è connotato dal coinvolgimento nelle relative attività di soggetti, presenti (anche) nel territorio nazionale, in grado di perpetrare atti terroristici *in loco* pur senza mantenere stabili rapporti di frequentazione con altri sodali (sostituendo detti rapporti con le comunicazioni a distanza, realizzate avvalendosi di tutte le potenzialità offerte dagli strumenti informatici e dal *web*), di

ricorrere a forme di auto-addestramento (i cd. lupi solitari) ovvero di raggiungere le zone di guerra all'estero, indi eventualmente rientrare in Italia adeguatamente addestrati (i cd. *foreign fighters*).

Ciò ha imposto al legislatore, sotto il profilo del diritto penale sostanziale, l'anticipazione della soglia del penalmente rilevante (e quindi della sanzione) con riferimento a determinate condotte.

Ne deriva la necessità di costruire un sistema maggiormente in equilibrio fra sicurezza e garanzie, rispettoso del principio di legalità e delle istanze garantiste protette dalla Costituzione e dalla CEDU e, al contempo, non insensibile alla necessità di immediata reazione dello Stato.

Come si è avuto modo di rilevare il delicato equilibrio fra esigenze di prevenzione - repressione e garanzia dei diritti individuali è affidato all'interprete, chiamato a ricostruire il tessuto normativo con l'obiettivo di preservare la massima ampiezza ai diritti fondamentali.

Tuttavia compiti altrettanto ardui la magistratura, nel suo complesso, ha affrontato, in passato, proprio in presenza di minacce terroristiche, seppure in quel caso provenienti dal fronte interno.

Tali compiti sono stati brillantemente assolti, anche grazie ad uno sforzo unitario e comune.

In questo senso ognuno dei protagonisti del pianeta giudiziario è chiamato a giocare un ruolo decisivo.

Questo ufficio continuerà a fare la sua parte perseguendo la necessaria "nomofilachia delle prassi" e altrettanto faranno gli altri attori istituzionali: la Corte di legittimità, che nell'esercizio della sua funzione può fornire agli interpreti, in primo luogo ai giudici di merito, sicuri approdi ermeneutici; il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, proseguendo nella sua attività di coordinamento, intrapresa sin da subito e foriera di positivi risultati; in generale tutta la magistratura inquirente, a partire dai Procuratori della Repubblica distrettuali che operano sul campo e dai Procuratori generali presso le Corti di appello, che nei rispettivi distretti

coordinano i rapporti tra le varie Procure. Né potrà bastare il solo impegno degli operatori giudiziari, essendo insostituibile anche il ruolo del Consiglio superiore della magistratura, che infatti ha assunto sinora varie e importanti iniziative in materia, per quel che attiene il versante organizzativo, nonché quello della Scuola superiore della magistratura, che cura la formazione permanente dei magistrati, essendo necessaria la creazione di una comune cultura della giurisdizione nel settore che ci occupa, ragione per la quale l'Ufficio ha sollecitato iniziative in tal senso, mediante la programmazione di appositi incontri e seminari di studio dedicati alle principali tematiche in materia di terrorismo; trovando, al riguardo, immediato ascolto.

b.2) I reati ambientali

La materia ambientale, che già era stata individuata nei precedenti interventi relativi all'amministrazione della giustizia, a partire dal 2013, tra quelle in cui si ponevano questioni di uniforme esercizio dell'azione penale, a causa della specializzazione e complessità delle indagini, è stata oggetto, nel corso del 2016, di plurimi interventi nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Si è in primo luogo realizzato un ampio monitoraggio in occasione della riunione annuale con i Procuratori generali tenutasi nei giorni 14 e 15 aprile 2016, considerato che (a) la sopravvenienza della legge n. 68 del 2015, introduttiva di nuove figure di delitti contro l'ambiente, (b) l'estensione alla materia ambientale del coordinamento investigativo di cui all'art. 118-*bis* disp. att. cod. proc. pen. e di una procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (con l'inserimento degli articoli da 318-*bis* a 318-*octies* nel Testo unico ambientale n. 152 del 2006), nonché (c) l'entrata in vigore, il 1° giugno 2015, delle disposizioni di matrice eurounitaria sulla classificazione dei rifiuti (Regolamento della Commissione n. 1357/2014/UE e Decisione della Commissione 2014/955/UE), hanno reso ancor più stringente e necessaria la verifica, sotto vari profili, dell'uniforme esercizio dell'azione penale in

questa materia, anche in relazione al ruolo ormai centrale che la stessa ha assunto nell'ambito del diritto penale dell'economia.

Il monitoraggio ha consentito di verificare che nella quasi totalità degli uffici sono operativi gruppi di lavoro specializzati nella materia ambientale, mentre, per quanto riguarda lo svolgimento delle indagini, risulta ancora parziale l'adozione di linee-guida o di protocolli investigativi per l'esecuzione di prelievi e di analisi in tema di inquinamento (su rifiuti, acque ed emissioni in atmosfera).

La riunione, peraltro, ha confermato l'esigenza, per tutti gli illeciti in tema di circolazione dei rifiuti, di puntuali protocolli investigativi, comprensivi di linee-guida per gli organi di controllo, nonché di procedure di coordinamento investigativo tra gli uffici giudiziari che tengano conto del carattere sovente "transdistrettuale" di gran parte delle attività illecite e delle proteiformi modalità di manifestazione di tali attività.

Ciò anche al fine di promuovere specifiche forme di interlocuzione tra ciascuna Procura distrettuale – designata *ex art. 51, comma 3-bis*, cod. proc. pen., a svolgere le indagini in ordine al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – e le altre Procure del distretto, con riguardo ai reati-spia del delitto di organizzazione di traffico illecito di rifiuti (art. 260 del Testo unico ambientale), così come previsto dall'art. 118-*bis*, comma 1, disp. att. cod. proc. pen., come modificato dalla legge n. 68 del 2015, nella parte in cui ha stabilito che, quando si procede per tale delitto, ne sia data notizia al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

É stata poi verificata l'attuazione delle ulteriori novità che la citata legge n. 68 del 2015 ha introdotto in tema di ampliamento degli obblighi di informativa del Procuratore della Repubblica, e si è quindi chiesto ai Procuratori generali di riferire se risultino adottati sistemi organizzativi che consentano di verificare la puntuale osservanza degli obblighi di informazione ad altre autorità, previsti per il pubblico ministero dal citato art. 118-*bis*, comma 1, e dall'art. 129 disp. att. cod. proc. pen.

Le risposte pervenute per la maggior parte si sono limitate a evidenziare il puntuale rispetto degli obblighi informativi in discorso, senza segnalare l'adozione di sistemi organizzativi o specifiche modalità attuative al riguardo.

Altro versante di approfondimento è stato quello relativo alla procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale introdotta dalla legge n. 68 del 2015 sulla falsariga del meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 758 del 1994 in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro.

A differenza del d.lgs. n. 758, nel quale il legislatore ha fatto riferimento all'intera materia della sicurezza sul lavoro, per cui non si pongono dubbi sulla individuazione delle contravvenzioni alle quali la procedura è applicabile, nella materia ambientale il legislatore del 2015 ha ritenuto necessaria la verifica, ai fini dell'accesso alla procedura estintiva, che il reato non abbia "cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette".

L'individuazione di tale condizione negativa non è agevole, specie se si consideri che la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal Testo unico ambientale ha natura di reato di pericolo presunto, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno: l'offensività è, infatti, insita nella condotta ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo o negli *standard* di emissione, quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata.

La scelta di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura, ma di subordinarne l'operatività alla verifica, caso per caso, della sussistenza di determinate condizioni di concreta inoffensività, lascia spazi di opinabilità, determinando il rischio di contrasti interpretativi tra l'organo di vigilanza e il pubblico ministero, e tra i vari uffici di Procura, che finirebbero per appesantire un sistema già saturato e per dare risposte differenziate a seconda del contesto territoriale interessato.

In effetti, il monitoraggio ha mostrato contrasti interpretativi in relazione, particolarmente, all'ambito applicativo della disciplina, alla individuazione degli organi di polizia giudiziaria competenti in tema di emanazione delle prescrizioni, ai rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero qualora la prima non ritenga di dover impartire prescrizioni, e all'individuazione del beneficiario delle somme corrisposte dal contravventore per estinguere il reato.

All'esito dell'incontro del 14 e 15 aprile 2016, rilevate le diverse problematiche emerse, sia sul versante della interpretazione normativa, sia su quello dell'uniformità di esercizio dell'azione penale e delle modalità di gestione delle indagini preliminari, e preso altresì atto che in diversi interventi era stata sottolineata l'esigenza di una più stretta e costante interlocuzione tra questo Ufficio e le Procure dei distretti (inclusiva di attività formative e di incontri decentrati, anche tramite il ricorso a forme telematiche di comunicazione), si è ritenuto, pertanto, di organizzare il settore di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 in modo da attivare in via permanente il monitoraggio nell'ambito della materia ambientale.

In tale prospettiva e al fine di avviare la realizzazione di una rete dei referenti delle Procure generali nella materia ambientale, i Procuratori generali sono stati invitati a segnalare uno o più magistrati loro delegati per realizzare, nell'ambito delle attività di pertinenza dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, il monitoraggio nella materia ambientale e fungere da collegamento con il magistrato delegato di questo Ufficio e i magistrati dei vari distretti, anche al fine di individuare su base locale cause civili nelle quali si pongono questioni suscettibili di essere oggetto di istanza di decisione nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ.

La realizzazione della rete dei referenti ambientali presso le Procure generali è ormai ultimata, avendo aderito la quasi totalità degli uffici, ed è in programma per il corrente anno l'avvio della sua operatività. Va, peraltro, segnalato un primo positivo riscontro all'iniziativa da parte della Procura generale di Lecce, che ha segnalato a questo Ufficio e alle Procure generali competenti per le zone marine – oltre che alle autorità amministrative competenti – l'avvio di diversi procedimenti penali da parte

delle Procure di Lecce e di Taranto relativi alla pesca indiscriminata di enormi quantità di specie marine effettuata con modalità tali da recare danno alla biodiversità e l'alterazione grave e irreversibile dell'ecosistema marino, sì da potersi evidenziare le caratteristiche di un vero e proprio disastro ambientale; segnalazione giustificata da un lato con la ragionevole previsione che, in ragione della forte richiesta di tale specie sui mercati, anche extra-europei, l'attività illecita possa riguardare altre acque costiere italiane e, dall'altro, con la richiesta di intervento di questo Ufficio per favorire l'uniformità delle prassi investigative nella materia e per le eventuali comunicazioni a organismi di rilievo sovranazionale.

È stato altresì avviato il monitoraggio presso i Procuratori generali circa l'interpretazione e applicazione della disciplina in materia di qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria del personale ARPA, a seguito di richiesta formulata dal Ministro della giustizia che aveva registrato un contrasto tra due orientamenti contrapposti: l'uno fondato sul parere del Consiglio di Stato n. 3387/2012 nel senso dell'inesistenza di norme di livello statale attributive in via generale della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale ARPA o che individuino l'autorità competente ad attribuire espressamente tale incarico; l'altro, fondato su una ordinanza del Tribunale del riesame di Firenze in data 17 febbraio 2014, secondo cui la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria per tale personale non richiede una espressa previsione normativa, in quanto desumibile dalla natura delle stesse funzioni svolte.

È emerso dalle risposte dei Procuratori generali un quadro non uniforme nella qualifica e nell'utilizzo di tale personale in sede di indagine.

Tale quadro risulta però destinato ad una necessaria uniformità applicativa.

Da un lato, la III Sezione della Corte di cassazione, con la sentenza n. 50352/2016, ha risolto il dubbio affermando il principio di diritto secondo cui "poiché la tutela dell'ambiente è materia presidiata dalla legge penale, le funzioni di vigilanza e controllo che la normativa statale riconosce ai tecnici delle Agenzie regionali non possono non essere ricondotte nell'alveo della previsione di cui all'art. 55 cod. proc.

pen. e, quanto alla qualifica spettante ai soggetti che ne sono titolari, alla generale previsione di cui al [citato] terzo comma del successivo art. 57 cod. proc. pen.”.

Dall’altro, così come già concordemente opinato dai Procuratori generali nelle risposte al monitoraggio, la materia trova regolazione nella legge n. 132 del 2016 (entrata in vigore il 14 gennaio 2017), che, all’art. 14, detta disposizioni sul personale ispettivo, prevedendo, tra l’altro, che il Presidente dell’ISPRA e i legali rappresentanti delle Agenzie possono individuare e nominare “i dipendenti che, nell’esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria” (comma 7).

b.3) La depenalizzazione

L’opera intrapresa negli anni precedenti è proseguita nel 2016 con i decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 2016.

Orbene, va dato atto al Ministro della giustizia del fatto che tale intervento ha prodotto un non trascurabile effetto deflattivo sull’enorme carico di lavoro gravante sugli uffici inquirenti.

Secondo quanto comunicato dai Procuratori generali presso le Corti di appello, i dati statistici mostrano un elevato numero di procedimenti penali, in fase di indagini preliminari, archiviati perché i reati oggetto dei medesimi sono stati abrogati ovvero trasmessi all’autorità competente perché le fattispecie cui si riferivano sono state trasformate in illeciti amministrativi.

Sebbene detti effetti positivi appaiano limitati alla magistratura inquirente, non essendo, invece, sostanzialmente mutato il carico di lavoro di lavoro dei giudici, in particolare di quelli della fase dibattimentale in primo grado e delle impugnazioni (segno che la depenalizzazione ha riguardato reati oggetto di procedimenti che già in precedenza, anche in virtù dei ristretti termini di prescrizione, di rado approdavano a tali fasi), il rilevamento dà conto degli effetti positivi della scelta di politica criminale attuata con l’intervento in questione, il quale ha inteso confermare la natura di

extrema ratio della sanzione penale, nell'ottica di deflazionare, razionalizzare e alleggerire l'intero sistema penale sostanziale e, conseguentemente, processuale.

Le finalità di tale scelta sono state prontamente assecondate dagli uffici inquirenti, mediante l'emanazione di direttive attraverso le quali è stata data attuazione alla depenalizzazione con ricorso a modelli organizzativi conformi all'obiettivo normativo.

In linea generale, deve osservarsi che le questioni organizzative che hanno impegnato le Procure della Repubblica con l'entrata in vigore della depenalizzazione sono state risolte attraverso l'adozione di criteri comuni di cui è dato apprezzare la scelta di privilegiare, in caso di pluralità di possibili soluzioni, la modalità organizzativa produttiva della maggiore economicità procedimentale.

Nella quasi totalità delle Procure, peraltro, le disposizioni di natura organizzativa sono state emanate all'esito di specifiche riunioni tra i magistrati indette dai dirigenti; in alcuni casi, inoltre, le determinazioni sono state assunte di concerto con i Presidenti dei Tribunali o delle sezioni penali dei medesimi Tribunali. Circolari tematiche sono state emesse allo scopo di sensibilizzare le forze dell'ordine in ordine all'intervenuta depenalizzazione, anche al fine di evitare la trasmissione di rapporti e informative riferiti a fatti depenalizzati o trasformati in illeciti amministrativi.

Dalle relazioni trasmesse dai Procuratori generali presso le Corti di appello sono emersi tre modelli organizzativi riguardanti le modalità di archiviazione dei procedimenti o di trasmissione dei medesimi all'autorità amministrativa.

Un primo modello, secondo il quale sia nei casi di abrogazione del reato sia in quelli di trasformazione del reato stesso in illecito amministrativo il pubblico ministero provvede alla trasmissione all'archivio o all'autorità amministrativa, senza formulare richiesta di archiviazione al giudice; un secondo modello, secondo il quale deve essere sempre formulata richiesta di archiviazione a norma del codice di procedura penale, nell'uno come nell'altro dei predetti casi; e un terzo modello, secondo il quale deve essere formulata richiesta di archiviazione al giudice solo nei casi di intervenuta abrogazione del reato, mentre nei casi di trasformazione del reato

in illecito amministrativo si provvede con diretta trasmissione del fascicolo all'autorità competente.

Il primo modello è quello che ha ricevuto più diffusa adozione. Nella maggioranza delle Procure, infatti, si è prevista la trasmissione all'archivio – cosiddetta autoarchiviazione – senza formalità sia per i reati abrogati che per quelli trasformati in illecito amministrativo, con annotazione, per questi ultimi, della trasmissione stessa nel registro delle notizie di reato sotto la voce “trasferimento per depenalizzazione” e con indicazione specifica dell'autorità amministrativa alla quale il procedimento penale è stato inviato, come da direttive impartite dal Ministero della giustizia, con Circolare emanata il 10 marzo 2016. Nel caso di reati abrogati, la maggioranza delle direttive impartite prevede la trasmissione *de plano* all'archivio, con annotazione di “depenalizzazione” nel suddetto registro.

Talune delle Procure che procedono mediante la trasmissione degli atti in archivio senza intervento del giudice hanno affrontato la questione dell'avviso alla persona offesa, risolvendola in senso negativo, rilevando che nessuna notifica è dovuta per carenza di interesse, in ragione dell'avvenuta depenalizzazione. Tuttavia, nei casi di procedimenti penali per reati depenalizzati ma costituenti illecito civile, nei quali la questione della comunicazione alla persona offesa circa la sorte del procedimento è particolarmente significativa, si registra la previsione di meccanismi di avviso alla persona offesa, in riferimento alle condotte descritte all'art. 4 del d.lgs n. 8 del 2016, anteriori al 6 febbraio 2016.

Nella generalità degli uffici che optano per la cd. autoarchiviazione, inoltre, nei casi in cui era stata richiesta l'indicazione della data di udienza ma non si era provveduto all'emissione del decreto di citazione a giudizio, si è stabilito di chiedere la revoca della suddetta richiesta, in taluni casi previo concerto con il Presidente del Tribunale o i Presidenti di sezione.

Si registrano anche direttive – assunte di concerto con i dirigenti degli uffici giudicanti – le quali prevedono che, in caso di richiesta di archiviazione non ancora

decisa, i fascicoli siano restituiti al pubblico ministero, che ne cura anche l'eventuale trasmissione all'autorità amministrativa.

Il secondo modello, secondo il quale sia in caso di abrogazione del reato che in ipotesi di trasformazione del medesimo in illecito amministrativo il pubblico ministero deve richiedere al giudice per le indagini preliminari l'archiviazione del procedimento, risulta adottato da pochi uffici, di piccole o, al più, medie dimensioni.

Va, infine, segnalato che dalle relazioni recentemente pervenute emerge, rispetto alla situazione esistente anteriormente alla riunione con i Procuratori generali presso le Corti di appello dell'aprile scorso, una maggiore uniformità riguardo ai criteri adottati dalle Procure della Repubblica operanti nell'ambito del medesimo distretto, a conferma del ruolo propulsivo dei suddetti dirigenti nonché dell'utilità del confronto e della conseguente diffusione dei modelli organizzativi.

b.4) Le intercettazioni

La Procura generale della Corte di cassazione ha da tempo individuato il tema delle intercettazioni quale questione meritevole di attento esame nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, con riguardo ad ogni aspetto di tale attività che involga il versante organizzativo.

Già nell'intervento dello scorso anno, in particolare, veniva segnalata l'esigenza 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, con conseguente necessità di individuare le buone prassi seguite dagli uffici requirenti in materia.

In tale contesto si segnalava come le iniziative intraprese da alcuni uffici requirenti (e segnatamente in quello di Roma) tradottesì in specifiche direttive, fossero all'attenzione della Procura generale per la preventiva verifica circa la possibilità di eventualmente diffondere le misure contenute in dette direttive anche in differenti realtà.

Analoga scelta, a riprova dell'importanza del tema, ha compiuto il Consiglio superiore della magistratura, che, in data 29 luglio 2016, ha adottato una delibera avente ad oggetto la "ricognizione di buone prassi in materia di intercettazioni di conversazioni".

Tale delibera ha quale espressa finalità quella di garantire la tutela della riservatezza dei dati personali, anche in seguito al trattamento degli stessi da parte delle autorità giudiziarie che ne entrino in possesso mediante lo strumento investigativo delle intercettazioni. Con essa l'organo di governo autonomo della magistratura, preso atto che già alcuni Procuratori della Repubblica avevano adottato circolari e direttive miranti ad impedire l'indebita diffusione di dati personali non rilevanti, ha inteso analizzare e diffondere prassi operative virtuose, evidenziando le procedure più corrette per la raccolta, il trattamento e l'utilizzazione dei dati acquisiti, in modo da contemperare le esigenze investigative cui sono finalizzate le intercettazioni e la salvaguardia dei dati personali, in particolare di quelli sensibili.

A tal fine, il Consiglio ha altresì considerato le prescrizioni diramate dal Garante della *privacy* con provvedimento del 18 luglio 2013 (i cui termini per l'adempimento sono stati successivamente e più volte prorogati), rappresentando al riguardo, peraltro, le difficoltà di adeguamento degli uffici requirenti.

Nello specifico, la delibera si è soffermata sugli aspetti essenziali emergenti da circolari e direttive delle Procure, in relazione agli snodi procedurali e agli accorgimenti organizzativi idonei a favorire il bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco.

L'attenzione dedicata al tema ha condotto a positivi risultati.

Dalle relazioni dei Procuratori generali presso le Corti d'appello emerge che molte Procure della Repubblica, oltre a quelle che già avevano provveduto in tal senso, hanno emanato circolari o linee direttive per disciplinare i vari aspetti connessi alle problematiche concernenti le intercettazioni.

Per quanto riguarda le trascrizioni ad opera della polizia giudiziaria, sono stati dettati criteri in linea con quelli enunciati nella delibera del Consiglio superiore della magistratura. Si richiamano al riguardo i provvedimenti maggiormente significativi.

Il Procuratore della Repubblica di Napoli ha adottato, in data 16 febbraio 2016, un provvedimento contenente “Criteri direttivi in tema di intercettazioni inutilizzabili o irrilevanti nonché in tema di intercettazioni di conversazioni del difensore”. Le disposizioni date si pongono il fine dichiarato di evitare l’ingiustificata diffusione di conversazioni intercettate che siano del tutto estranee e irrilevanti ai fini delle indagini o addirittura inutilizzabili. In tale contesto si prevede che, qualora le singole intercettazioni risultino estranee alla dimostrazione dei fatti costituenti reato, l’esigenza di evitare ingiustificate compressioni del diritto alla riservatezza delle comunicazioni impone che la polizia giudiziaria debba limitarsi a riportare, sul cd. brogliaccio di ascolto, l’annotazione “intercettazione irrilevante ai fini delle indagini”. In caso di dubbio in merito alla possibile rilevanza penale della conversazione, la polizia giudiziaria ne sottoporrà il contenuto al pubblico ministero procedente, al quale la relativa trascrizione sarà trasmessa con nota autonoma, per le opportune direttive. È altresì previsto il “visto” del Procuratore aggiunto competente. Analoghe disposizioni concernono le intercettazioni in generale inutilizzabili, in particolare quelle coinvolgenti i difensori o i parlamentari o altri soggetti sottoposti a guarentigie costituzionali.

Il Procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere ha emanato una direttiva in data 11 marzo 2016, avente ad oggetto: “linee-guida in tema d’intercettazioni irrilevanti o inutilizzabili, nonché d’intercettazioni di conversazioni del difensore; criteri direttivi per l’attivazione della procedura di trascrizione, nonché di stralcio e distruzione delle predette conversazioni”, con la quale è stata delineata una specifica disciplina con riferimento alle attività da svolgere nelle varie fasi del procedimento. Più precisamente, è stato disposto che la polizia giudiziaria, in caso di captazione di intercettazioni irrilevanti oppure inutilizzabili, non ne riporti il contenuto e non faccia neppure menzione delle persone che sono intervenute,

limitandosi a riportare, sul brogliaccio di ascolto, l'annotazione: "intercettazione irrilevante ai fini delle indagini".

Presso la Procura di Napoli Nord si è disposto che, ove la polizia giudiziaria richieda di procedere a "masterizzazione", la stessa venga autorizzata dal magistrato con riferimento alle sole intercettazioni indicate nel cd. brogliaccio siccome rilevanti, rimettendo ogni decisione sulle rimanenti intercettazioni al pubblico ministero titolare del procedimento, secondo le disposizioni del codice di rito.

Nel distretto di L'Aquila, un dettagliato protocollo di indagini è stato varato in particolare dalla Procura di Teramo, disciplinando le modalità di trascrizione delle conversazioni intercettate, con esclusione di quelle irrilevanti, nonché dando indicazioni specifiche per le conversazioni dei difensori e dei parlamentari e sul rilascio delle copie in ottemperanza alle disposizioni del Garante per la *privacy*.

La Procura di Campobasso ha emanato due circolari in attuazione della delibera del C.S.M. del 29 luglio 2016: una indirizzata alle forze dell'ordine, con la direttiva di non trascrivere neppure sinteticamente le conversazioni manifestamente irrilevanti, indicando solo interlocutori, orario e oggetto generico, oggetto da omettere nel caso di conversazione irrilevante vertente su dati sensibili *ex art. 4 del d.lgs. n. 196 del 2003*; analoghe indicazioni sono state date per le conversazioni con i difensori, con i soggetti depositari di segreto professionale, con i parlamentari; una seconda circolare per i magistrati dell'ufficio, che richiama l'esigenza di vigilanza sull'attività della polizia giudiziaria, la necessità di selezionare le sole intercettazioni rilevanti e di assicurare il rispetto delle indicazioni contenute nella delibera del C.S.M.; in aggiunta a queste, l'avviso di deposito delle intercettazioni contiene anche l'avvertenza che sono depositati anche colloqui attinenti alla sfera individuale, la cui divulgazione può contrastare con la normativa in materia di protezione di dati personali.

Disposizioni analoghe sono state impartite presso la Procura di Fermo (direttiva in data 22 febbraio 2016) e la Procura di Macerata (direttive del 24 febbraio e del 3 maggio 2016).

La Procura di Reggio Calabria (circolare in data 4 maggio 2016) ha dettato i criteri direttivi in tema di trascrizione delle conversazioni da parte della polizia giudiziaria e di valutazione della pertinenza e rilevanza delle stesse, trattando partitamente, quanto alle intercettazioni irrilevanti o inutilizzabili, le conversazioni dei difensori, del Presidente della Repubblica, dei parlamentari e degli appartenenti al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e ai Servizi di informazione per la sicurezza.

La Procura di Potenza ha emanato ordini di servizio per disciplinare tutte le modalità delle operazioni tecniche e procedurali e ha in corso di predisposizione un provvedimento finalizzato ad evitare la trascrizione di conversazioni non rilevanti, attinenti alla sfera esclusivamente privata o comunque vietate.

Il Procuratore della Repubblica di Roma (del quale è citata, nella predetta delibera del C.S.M., una circolare in data 26 novembre 2015), comunica, per quel che attiene all'esigenza di evitare la diffusione di conversazioni o comunicazioni irrilevanti ai fini dell'accertamento dei fatti oggetto delle indagini e ingiustificatamente lesive della sfera di riservatezza delle persone intercettate, di avere costantemente perseguito detto obiettivo, ribadendo tale esigenza nel corso di riunioni con i magistrati e adottando prassi funzionali allo scopo. Alla polizia giudiziaria incaricata delle operazioni tecniche viene, inoltre, sempre raccomandato di trascrivere soltanto le conversazioni utili alla rappresentazione del quadro indiziario e delle esigenze cautelari, mentre i magistrati dell'ufficio hanno cura di filtrare le informative di polizia giudiziaria e di non inserire nelle richieste di misure cautelari le conversazioni irrilevanti, eventualmente inserite nelle note degli investigatori.

Importanti iniziative si registrano anche con riguardo alle misure di sicurezza, sia di natura fisica in relazione all'accesso agli uffici, sia di natura informatica per la protezione dei dati acquisiti. Si segnalano, in special modo, i seguenti provvedimenti.

Nel distretto di Napoli disposizioni estremamente dettagliate sono state impartite dal Procuratore della Repubblica di Nola. La custodia dei supporti magnetici utilizzati per le intercettazioni avviene in apposito armadio blindato, a cura del personale amministrativo espressamente individuato da provvedimento dirigenziale, e

ogni movimentazione è tracciata tramite annotazioni su un registro informatico. Nelle sale d'ascolto della Procura, nei locali dove vengono custoditi i *server* per la registrazione dei flussi telefonici o telematici intercettati e in quelli in cui sono installati i terminali per la ricezione di questi flussi, l'accesso è possibile solo previa annotazione su apposito registro cartaceo tenuto da parte del responsabile di polizia giudiziaria.

Relativamente alle misure di sicurezza informatica, l'accesso di ciascun operatore a sistemi e *server* utilizzati nelle attività di intercettazione avviene da postazioni abilitate ed è effettuato da operatori autenticati. Le operazioni svolte nell'ambito delle attività di intercettazione (ascolto, consultazione, registrazione, duplicazione e archiviazione delle informazioni, trascrizione delle intercettazioni) sono annotate nel registro di sistema dell'applicativo di gestione. La masterizzazione e l'eventuale duplicazione dei contenuti delle intercettazioni sono effettuate solo se indispensabili, in ogni caso sempre da personale abilitato.

La trasmissione all'Autorità giudiziaria dei supporti e della documentazione cartacea, quali le trascrizioni del contenuto delle intercettazioni, avviene solo tramite personale di polizia giudiziaria.

Le tracce foniche, le altre informazioni acquisite e le eventuali copie di sicurezza (*backup*) risultano essere di fatto cifrate in quanto non consultabili da utente che non sia abilitato al programma di gestione informatico delle intercettazioni.

Presso la Procura di Napoli Nord sono stati emessi ordini di servizio con riferimento all'organizzazione del Centro per le intercettazioni, tali da realizzare la piena osservanza delle disposizioni impartite dal Garante per la protezione dei dati personali, sia quanto alla strutturazione dei locali adibiti allo svolgimento delle operazioni, sia in relazione alla conservazione dei dati e alle modalità di accesso agli stessi.

La Procura di Roma ha emanato circolari "esterne", rivolte alla polizia giudiziaria e alle società di noleggio degli apparati, contenenti l'indicazione delle misure

necessarie alla protezione dei dati personali e/o sensibili raccolti nel corso delle intercettazioni.

Nello stesso distretto, vanno segnalate le dettagliate disposizioni date dal Procuratore di Rieti, che hanno per oggetto: l'adozione, da parte delle aziende fornitrici dei servizi connessi alle intercettazioni, di meccanismi di controllo degli accessi alle postazioni di ascolto basati sul possesso di credenziali personali garantite da *password*; l'adozione di meccanismi di sicurezza tali da impedire qualsiasi esportazione, anche parziale, dei contenuti delle intercettazioni; l'adeguamento delle sale adibite alle intercettazioni alle prescrizioni contenute nell'apposito provvedimento del Garante della *privacy* (in particolare, monitoraggio dei locali e delle aree di ingresso, attraverso l'adozione di impianti di videosorveglianza a circuito chiuso con registrazione delle immagini).

Le misure di sicurezza fisica indicate dal Garante per la *privacy* sono state in buona parte realizzate anche presso altre Procure, fra le altre quelle di Perugia e di Campobasso.

La Procura di Teramo, oltre ad ampliare e ristrutturare i locali destinati alle intercettazioni, ha adottato – tramite una società esterna – sistemi di protezione dei documenti informatici mediante cifratura e procedure di *strong authentication*.

La Procura di Palmi ha previsto misure di sicurezza fisica dei locali adibiti alle registrazioni e alla allocazione delle apparecchiature, nonché la protezione dei documenti informatici con tecniche crittografiche, l'impiego di posta certificata per le comunicazioni, la protezione degli accessi ai sistemi, l'utilizzo di codici di accesso anche biometrici, le procedure di *strong authentication*, la designazione di un responsabile del trattamento dei dati per ogni società esterna.

Analoghe misure sono state realizzate alla Procura di Locri, che sta altresì eseguendo una ricognizione per individuare e distruggere, in relazioni ai soli procedimenti definiti con provvedimenti passati in giudicato, nastri e supporti, ai sensi dell'art. 49, comma 2, disp. att. cod. proc. pen. e delle disposizioni del Garante della *privacy*.

Quanto al versante della “udienza stralcio”, risulta che disposizioni specifiche siano state date soltanto dal Procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, il quale ha prescritto che i magistrati attivino la procedura di trascrizione di cui all’art. 268, commi 6, 7 e 8, cod. proc. pen., scegliendo di farlo o nella fase successiva a quella cautelare e antecedente alla chiusura delle indagini preliminari o contestualmente all’avviso di cui all’art. 415-*bis* cod. proc. pen. o immediatamente prima di avanzare richiesta di giudizio immediato; con la precisazione che la libertà di scelta attiene solo al momento in cui tale procedura va azionata, ma che essa è sempre obbligatoria, in caso di sussistenza di conversazioni irrilevanti o inutilizzabili.

b.5) I rapporti con l’ANAC

La complessità delle dinamiche sociali e istituzionali contemporanee, se rende ineludibile il coordinamento interno al sistema requirente, che solo consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica parcellizzazione del sistema giudiziario, impone altresì il dialogo costante, ovviamente nel rispetto delle rispettive competenze, con gli altri enti pubblici ai quali sono affidate funzioni di controllo, di tipo preventivo, esterne al circuito penale.

Tanto non solo nell’ottica della doverosa collaborazione istituzionale ma anche al fine di evitare che la giustizia penale assuma il ruolo, improprio, di esclusivo indicatore del livello di etica pubblica richiesto alla generalità dei consociati.

In tale ottica, e con l’obiettivo di concretizzare il dettato della norma di cui all’art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, è parso a questo Ufficio doveroso proseguire nell’opera di diffusione di protocolli recanti buone prassi in materia di rapporti con altre istituzioni, in particolare in tema di fatti di corruzione, fenomeno tanto ampio quanto politicamente sensibile, essendo comunemente reputato quale “zavorra per lo sviluppo” economico del Paese.

Nella indicata prospettiva vanno inserite le iniziative assunte al fine di favorire intese tra gli uffici requirenti e l'Autorità nazionale anticorruzione.

In particolare, come sottolineato anche dal Presidente della citata autorità nel corso della riunione del 14 e 15 aprile 2016, uno strumento importante in tale contesto è costituito dal protocollo di intesa tra l'ANAC e le Procure della Repubblica, utile per garantire uno scambio di informazioni – ulteriore rispetto a quello imposto dall'art. 129 disp. att. cod. proc. pen. – mediante la trasmissione alla prima da parte delle seconde di specifici atti, quali le ordinanze applicative di misure cautelari.

Nel protocollo predisposto, peraltro, lo scambio di informazioni è previsto in termini di reciprocità tra ANAC e Procure della Repubblica, anche in un settore di rilievo quale quello degli appalti, in relazione al quale la suddetta Autorità è in grado di fornire alle Procure un notevole supporto tecnico.

Orbene, da quanto comunicato dai Procuratori generali dei diversi distretti, emerge come il protocollo predisposto risulti condiviso dalla gran parte delle Procure della Repubblica, sebbene allo stato esso sia stato sottoscritto soltanto da alcune di esse.

Risultano avere sottoscritto il protocollo vari uffici inquirenti, tra i quali alcuni di grandi dimensioni (Roma, Milano, Bari, Napoli Nord); nello specifico, si registra l'avvenuta sottoscrizione del documento in vari distretti (Ancona, Bari, Caltanissetta, Lecce, Milano, Napoli, Reggio Calabria e Roma).

Non mancano, poi, uffici nei quali la stipulazione dell'accordo ha già, in concreto, prodotto proficui risultati (la Procura di Macerata ha avuto uno scambio di informazioni con l'autorità nazionale anticorruzione nell'ambito di indagini in relazione ad appalti di opere pubbliche nei comuni di Civitanova Marche e Camerino; la Procura di Ascoli Piceno ha ricevuto documentazione relativa all'attività amministrativa svolta dall'ANAC).

Nei distretti di Campobasso, di Firenze e di Potenza si sono avuti intensi rapporti di collaborazione con l'ANAC, nell'ambito dei quali alla citata Autorità sono state anche trasmesse alcune ordinanze di custodia cautelare emesse con riferimento a reati contro la pubblica amministrazione (in particolare di corruzione).

Nel distretto di Bari è stato, inoltre, convenuto di istituire un osservatorio stabile presso la Procura generale, al fine di promuovere incontri periodici con le Procure del distretto, anche al fine di verificare l'applicazione dell'intesa.

Nell'immediato futuro lo strumento avrà ancor più ampia diffusione, essendo, come detto, ampiamente condivise le sue finalità e registrandosi altresì casi nei quali i Procuratori generali presso le Corti di appello hanno sollecitato i Procuratori dei rispettivi distretti a sottoscrivere il protocollo con l'ANAC (è il caso di Catanzaro e di Firenze).

Ferma restando tale condivisione di fondo, in alcuni casi, sono state prospettate modifiche dello schema di accordo.

In particolare, il Procuratore generale presso la Corte di appello di Cagliari ha comunicato che nella riunione del 27 ottobre 2016 tutti i Procuratori del distretto hanno formalizzato la volontà di aderire al protocollo con l'ANAC, previa indicazione di una clausola che garantisca la riservatezza qualora si tratti di indagini in corso e che preveda la trasmissione di atti solo mediante posta elettronica certificata.

b.6) Le ulteriori iniziative

I Procuratori generali presso le Corti di appello, nel rimarcare l'utilità del dibattito che si è svolto sul tema relativo all'applicazione dell'art. 6 in occasione dell'incontro del 14 e 15 aprile 2016, hanno manifestato l'esigenza di incrementare le occasioni di interlocuzione tra loro e con il Procuratore generale della Corte di Cassazione, impegnandosi, altresì, al sistematico confronto interno al distretto.

In questa ottica è stata segnalata da alcuni Procuratori generali la possibilità di ricondurre nell'alveo dell'art. 6 problematiche di diversa natura in relazione alle quali il confronto a livello nazionale potrebbe rivelarsi occasione proficua per la elaborazione di proposte e soluzioni organizzative da adottare, con gli opportuni accorgimenti, in sede distrettuale.

Oltre alla *vexata quaestio* dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, tema in relazione al quale si sottolinea la necessità di continuare ad operare per l'elaborazione di linee direttrici tendenti a favorire l'adozione di modelli organizzativi omogenei che, pur nella salvaguardia dell'autonomia degli uffici e delle specificità dei rispettivi circondari, siano idonei ad assicurare una tendenziale uniformità dei modi e dei tempi della risposta giudiziaria penale dei distretti, secondo alcuni Procuratori generali potrebbe ricondursi all'ambito applicativo dell'art. 6 la problematica rinveniente dall'applicazione della riforma introdotta dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, al fine di favorire la razionalizzazione e il contenimento delle spese necessarie al funzionamento degli Uffici giudiziari.

Il passaggio della gestione delle cd. "spese obbligatorie" dai Comuni al Ministero della giustizia ha fatto registrare, infatti, una delega sistematica delle funzioni attribuite alle Direzioni generali regionali del Ministero, in ambito di formazione dei contratti necessari per l'acquisizione di beni o servizi per il funzionamento degli uffici giudiziari, agli Uffici giudiziari distrettuali e, per essi, ai relativi Capi, per i quali tali adempimenti, in materia di gestione delle risorse finanziarie e strumentali, si rivelano particolarmente difficoltosi. Essi, infatti, comportano inevitabili riflessi sull'organizzazione dell'attività giurisdizionale tanto che qualche Procuratore generale paventa un progressivo spostamento degli assetti costituzionali del sistema che attribuisce al Ministero della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Infine si segnala, nella medesima ottica applicativa dell'art. 6, l'iniziativa del Procuratore generale di Campobasso che propone un protocollo operativo, già adottato nel distretto, diretto a rendere più efficace l'esecuzione dei sequestri preventivi di beni sottoponibili a confisca, ovvero dei sequestri nel procedimento di prevenzione, mediante la sistematica previsione di un'attività investigativa volta ad individuare i beni aggredibili che, in applicazione di quanto disposto dall'art. 104 disp. att. cod. proc. pen., includa anche i beni mobili e i crediti presso terzi. Spesso, infatti, segnala il dirigente del citato distretto, nell'espletamento di tali attività

esecutive rimangono inesplorati gli ambiti che concernono i beni mobili e i crediti del debitore che, invece, così come abitualmente capita per la tutela delle ragioni del creditore privato, devono essere inclusi nelle procedure volte a garantire, nella misura massima possibile, le pretese dello Stato.

Accanto a tali questioni, che nel corso del nuovo anno potranno essere ulteriormente dibattute e approfondite, va evidenziato il tema del trasferimento dei detenuti stranieri nei paesi di origine, in ordine al quale il necessario preliminare approfondimento è già stato proficuamente avviato.

La disciplina codicistica relativa all'esecuzione in Italia di sentenze penali straniere (artt. 730 - 741 cod. proc. pen.) e dell'esecuzione all'estero di sentenze penali emesse da giudici italiani ha conosciuto una significativa integrazione con il d.lgs. del 7 settembre 2010, n. 161, che, nel recepire la decisione quadro 2008/909/GAI, consente l'esecuzione in uno Stato membro dell'Unione europea, diverso da quello di emissione, di sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale.

Le maggiori difficoltà di applicazione della normativa in esame, segnalate dalle Procure generali presso le Corti di appello, interpellate sul punto, si verificano nei casi di trasferimento "attivo" dei detenuti, ovvero dall'Italia verso gli altri Paesi della UE. I condannati, in generale, mostrano di preferire che l'espiazione della pena avvenga in Italia, rispetto ai Paesi di origine, alla luce dei benefici (come, ad esempio, quello della liberazione anticipata) che possono essere conseguiti in virtù della normativa interna in materia di esecuzione della pena.

Ebbene, il presupposto del trasferimento è, in via generale, il consenso della persona condannata, a meno che la trasmissione della sentenza di condanna ai fini del suo riconoscimento e dell'esecuzione della pena non sia disposta verso lo Stato membro della UE di cittadinanza in cui la persona condannata vive, ovvero verso lo Stato membro in cui la persona condannata sarà espulsa, ovvero in quello in cui la persona condannata è fuggita o è altrimenti ritornata. Le criticità dell'istituto, quindi, si concentrano sulla più rilevante di queste eccezioni, che è quella dello Stato dove

“la persona vive”, che non può essere accertato sulla base delle sole dichiarazioni del condannato, il quale potrebbe avere interesse a esporre situazioni diverse dalla realtà al fine di paralizzare l’*iter* della procedura e rimanere nel Paese di condanna.

Per questa ragione la Procura generale di Napoli ha indicato linee-guida operative, poi recepite dalle Procure della Repubblica, al fine di accertare l’effettiva situazione di fatto relativa al luogo dove il detenuto abbia vissuto prima della detenzione e che prevedono l’intesa con l’amministrazione penitenziaria, l’ausilio della polizia giudiziaria e l’interlocuzione con l’autorità dello Stato di esecuzione.

Le difficoltà di applicazione dell’istituto sono, poi, legate alla necessità, per il pubblico ministero competente per l’esecuzione, di interpellare il Paese di destinazione per conoscere il regime di espiazione colà vigente e valutare, in autonomia, se il sistema estero favorisca il migliore reinserimento sociale del condannato e sia compatibile con la finalità rieducativa della pena.

Infine, specifici problemi di applicazione dell’istituto sono stati segnalati dalla Procura generale di Palermo, che, proprio alla luce di dette finalità dell’istituto, non ritiene conveniente instaurare procedure di trasferimenti dei detenuti con la Romania, sia in ragione delle condizioni in cui versano le carceri rumene (condizioni che hanno condotto la Corte EDU, nel corso del 2014 e del 2015, a condannare lo Stato rumeno per violazione dell’art. 3 della CEDU), sia in ragione delle leggi, ivi esistenti, in materia di liberazione anticipata o condizionale, che hanno indotto la Corte di cassazione di quel Paese a non riconoscere la pena scontata dallo Stato di condanna in base all’opera prestata e alla buona condotta, e che, pertanto, implicano il rischio di un prolungamento palesemente sproporzionato della pena.

3. IL SETTORE CIVILE

a) La giustizia civile tra riforme legislative e interventi di auto-organizzazione

Rivolgere l'attenzione al giudizio civile significa ancora una volta dovere dare atto di una situazione notoria, unanimemente riconosciuta: uno stato di difficoltà, essenzialmente dovuta all'eccessivo numero degli affari, particolarmente rilevante con riguardo al giudizio di cassazione.

Nell'intervento da me svolto in occasione dell'Assemblea generale della Corte di cassazione, tenuta il 25 giugno 2015, ricordai come già la relazione presentata all'Assemblea generale della Corte di cassazione di Torino sull'amministrazione della giustizia per l'anno 1873 fosse dedicata, in larga misura, al "ritardo" nella definizione dei ricorsi per cassazione, le cui cause erano identificate – tra l'altro, e per quanto qui interessa – nelle carenze di organico, nelle modalità di redazione dei ricorsi e nell'eccessivo numero di questi ultimi. La constatazione che dopo quasi due secoli, nonostante l'adozione delle più diverse misure e le profonde modificazioni del contesto economico, storico e politico, dobbiamo dare ancora atto della situazione di crisi della giustizia civile, potrebbe a prima vista apparire espressiva dell'impossibilità di porvi fronte.

L'ipertrofia dei processi civili è effetto di cause molteplici ed eterogenee e, tra queste, essenzialmente della difficoltà del potere politico (niente affatto propria del nostro Paese) di offrire pronta ed efficace soluzione alle esigenze della società civile. L'incrinarsi della coesione del corpo sociale, unita alla proliferazione, frammentazione e aggregazione dei gruppi intorno ad interessi comuni solo ad essi, e non all'intera società, ha contribuito ad incrementare il numero dei conflitti. Nella società postmoderna insorgono a ritmo continuo nuovi interessi, nuove esigenze, nuove istanze, che hanno onerato la funzione giurisdizionale del gravoso e delicato compito di regolare i molteplici contrasti che si manifestano nel tessuto sociale, offrendo tutela a "nuovi" diritti. Lo stesso superamento della dimensione nazionale

nello sviluppo e nella tutela dei diritti, se da un lato ha positivamente contribuito ad incrementare il complesso delle garanzie, ha dato luogo anche a nuove e delicate questioni giuridiche, a causa della complessità del nuovo sistema delle fonti del diritto.

L'identificazione dei percorsi praticabili in vista delle possibili prospettive esige di dare atto che negli ultimi anni è stata intrapresa un'opera riformatrice forse più consapevole che in passato, ispirata all'obiettivo di operare su più piani, con innovazioni di carattere processuale, strutturale e organizzativo.

La riforma della geografia giudiziaria realizzata nel 2012; l'introduzione della figura del giudice ausiliario di corte di appello; l'istituzione dell'"ufficio per il processo"; 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); le disposizioni sul processo telematico; gli interventi volti ad incentivare, con molteplici e diverse modalità, gli strumenti di definizione delle controversie alternativi al giudizio ordinario; l'avvio della riforma della magistratura onoraria (legge 28 aprile 2016, n. 57); le misure organizzative, sono tutti fattori che hanno dato corpo ad un complesso di innovazioni razionalmente coerenti con l'obiettivo di fornire significative risposte alla crisi del sistema di giustizia civile.

In particolare, merita specifica segnalazione la linea riformatrice espressa nel disegno di legge-delega n. 2953/C/XVII (recante disposizioni per l'efficienza del processo civile), approvato da un ramo del Parlamento nel 2016, in quanto essa è organicamente inserita nel solco delle iniziative già realizzate e mira a semplificare i riti e a potenziare l'istituto della proposta di conciliazione del giudice, recando significative novità riguardanti l'appello e il filtro alle impugnazioni contro i provvedimenti di primo grado, nonché il processo esecutivo e i procedimenti speciali, in una prevalente ottica di semplificazione, di maggiore efficienza e di riduzione dei tempi processuali.

Di recente, l'Atto di indirizzo del Ministro della giustizia per l'anno 2017 in data 28 settembre 2016 ha sottolineato la "complementarietà tra le misure di carattere

normativo e quelle di innovazione organizzativa”, dando atto, quale importante segnale di fiducia, della “progressiva riduzione dell’arretrato” e prefigurando interventi che, se attuati, potrebbero realizzare una svolta davvero importante nel senso del recupero dell’efficienza del sistema.

Peraltro, l’attenzione ancora dimostrata dal Ministro della giustizia con l’istituzione di un gruppo di lavoro sulla sinteticità degli atti giudiziari dimostra come sia ormai ben presente a tutti che il sovradimensionamento degli atti processuali (sia di parte, sia del giudice) costituisce una delle ragioni di lesività della razionalità ed efficienza del processo, rendendo palese che all’impegno sul versante legislativo deve corrispondere un pari, se non superiore, impegno della magistratura e dell’avvocatura, sul piano culturale, che si traduca in iniziative concrete, là dove queste sono possibili, anche a legislazione invariata.

Questa consapevolezza – che, sotto certi aspetti, costituisce portato della più generale condizione di crisi della legge quale modo elettivo ed esclusivo di soluzione dei problemi dell’organizzazione della società – prelude alla possibilità di innovazioni che siano frutto di iniziative di autoregolamentazione, sia della magistratura, sia dell’avvocatura, nonché della concertazione tra entrambe.

In tale ottica si sono già collocati i Protocolli di intesa sottoscritti il 17 dicembre 2015 tra la Corte di cassazione e il Consiglio nazionale forense in merito alle regole redazionali dei motivi di ricorso in materia, rispettivamente, civile e tributaria, e penale. Muovendo dallo scopo di far fronte al sovradimensionamento degli atti difensivi di parte, è stato definito un modulo redazionale di tali atti, allo scopo di definirne i limiti di contenuto e di agevolarne l’immediata comprensione da parte del giudicante. L’utilità di tale Protocollo rispetto allo scopo di razionalizzare e velocizzare l’attività della Corte di cassazione è di chiara evidenza, benché risulti necessario attendere il decorso di un tempo adeguato, per saggiare il successo di tale iniziativa.

In tale contesto di sviluppo delle pratiche di auto-organizzazione, possono annoverarsi poi i decreti del Primo Presidente della Corte di cassazione in data 8

giugno 2016 e 14 settembre 2016 sulla motivazione semplificata delle sentenze penali e dei provvedimenti civili, che hanno stabilito direttive al fine di realizzare un recupero dell'efficienza, nel doveroso rispetto della funzione nomofilattica della Corte di cassazione.

b) La crisi della Cassazione e il ruolo della Procura generale nel processo civile

La possibilità di identificare segnali di un'inversione di tendenza, che danno corpo alla speranza di affrontare con effetti positivi le cause della crisi della giustizia civile, sia pure attraverso un percorso non breve e non semplice e senza indulgere in illusioni, non permette tuttavia di negare che la "questione cassazione" (identificata con quella posta essenzialmente dal numero di ricorsi) resti aperta e di stringente attualità.

È necessario chiedersi ancora una volta se abbia ancora significato la previsione di una Corte di cassazione e quale esso oggi sia.

La risposta al primo quesito di tale dilemma è affermativa e, per così dire, scontata.

La Corte di cassazione è costituzionalmente necessaria, siccome imposta da molteplici norme della Carta fondamentale che la contengono (artt. 104, terzo comma, 106, terzo comma, 111, settimo e ottavo comma, 135, primo comma, Cost.). Inoltre, essa rinviene precisa giustificazione nell'art. 3 Cost, poiché la funzione nomofilattica della quale è investita è strumentale a garantire l'eguaglianza dei cittadini. Tale garanzia è, infatti, "offesa da sentenze che, interpretando in guisa diversa le norme di diritto, impongono ai casi uguali assetti diversi" (con le parole di Virginio Andrioli), poiché detta funzione deve assicurare l'effettività della tutela del diritto fondamentale del cittadino alla certezza dei rapporti giuridici.

Questa esigenza di effettività, in quanto garanzia del principio di eguaglianza, è divenuta poi più forte in un contesto caratterizzato dall'incremento delle fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa, e dall'affermarsi dell'ordinamento cd. multilivello, nel quale, in riferimento all'ordinamento

dell'Unione, tutti i giudici sono titolari del potere di disapplicare le norme interne che con queste siano in contrasto, e tuttavia spetta alla Corte di cassazione il compito di vigilare affinché non sia violata la *primauté* del diritto dell'Unione europea (essendo la Corte gravata dell'obbligo del rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE).

Anche in relazione alla CEDU, il Protocollo 16 prevede l'inedita possibilità per i giudici nazionali di ultima istanza di rivolgersi direttamente alla Corte EDU, prima di assumere la propria decisione, per chiedere un parere consultivo ovvero un'opinione "non vincolante" in ordine all'interpretazione del diritto della CEDU su "questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli".

La funzione nomofilattica si è così arricchita di nuovi contenuti: essa presidia la "uniforme interpretazione della legge" e garantisce l'"unità del diritto oggettivo nazionale", ma è protesa nello stesso tempo a garantire la coerenza dell'ordinamento interno con il diritto dell'Unione e a delineare la portata degli obblighi di interpretazione convenzionalmente conforme, con il recepimento degli effetti "indiretti" dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo e con la prevenzione di situazioni di contrasto tra l'ordinamento interno e le norme esterne. A tale riguardo, deve essere ricordato il Protocollo d'intesa stipulato l'11 dicembre 2015 a Strasburgo tra la Corte di cassazione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, con finalità conoscitive e di confronto congruenti con il principio ormai acquisito del "dialogo" tra Corti nazionali e sovranazionali.

Non sarebbe inopportuna una rinnovata riflessione da parte del legislatore costituzionale in ordine alla necessità di sciogliere l'irrisolto nodo della polarità di compiti attribuiti alla Corte, sintetizzato nella nota partizione tra *ius litigatoris* e *ius constitutionis*, per verificare se ed entro quali limiti sia possibile e necessario stabilire una limitazione dei casi di accesso alla stessa, attuando una scelta che risulta imprescindibile per ricondurla (quanto al numero degli affari) agli *standard* delle altre Corti europee di ultima istanza, allo scopo di garantire l'effettivo svolgimento

della funzione nomofilattica, inevitabilmente condizionata dal numero dei ricorsi, con riguardo a quelli soli nei quali detta funzione viene in rilievo.

Questa limitazione è, infatti, ineludibile affinché, al di fuori di inimmaginabili sforzi organizzativi, la funzione nomofilattica sia anche tempestiva, carattere questo imprescindibile al fine di orientare i casi futuri e di evitare incertezze nell'applicazione delle norme, prevenendo il formarsi di ulteriore contenzioso.

Alla Corte di cassazione, in quanto deputata ad esercitare la funzione regolatrice del diritto, non compete dunque assicurare direttamente la giustizia del caso concreto, se non in maniera indiretta, quanto piuttosto spetta di garantire la corretta interpretazione del diritto applicabile. La Corte non dovrebbe più essere chiamata a svolgere il proprio sindacato su questioni che, nella congerie delle circostanze di fatto e per la loro peculiarità o (ridotta) rilevanza, appaiano immediatamente prive di valenza generale e non si prestino a operare come condizioni di elaborazione di principi. Si tratta allora di verificare la possibilità di limitare l'accesso alla Corte, sulla scorta di una griglia non solo quantitativa ma anche e soprattutto qualitativa all'accesso al giudizio di legittimità, nella consapevolezza che l'indiscriminata crescita del numero delle decisioni è di per sé in conflitto con la funzione nomofilattica.

La Corte di cassazione è non solo costituzionalmente necessaria ma – dando risposta al secondo quesito posto in premessa – deve ritenersi che lo sia in quanto la funzione nomofilattica operi in modo congruente e coerente con la stessa.

Relativamente a questo profilo, se da un lato spetta al Primo Presidente della Corte di cassazione fornire le indicazioni che si impongono a questo scopo, anche formulando specifiche proposte di organizzazione o di innovazione legislativa, al Procuratore generale e all'Ufficio da lui diretto spetta il compito di migliorare nel giudizio civile la coerenza con la funzione costituzionalmente attribuita alla Corte di cassazione per renderne più efficace l'azione.

In tale ambito la moltiplicazione delle fonti di diritto e l'evoluzione dell'ordinamento verso la ricordata dimensione multilivello hanno indubbiamente

implementato imprescindibilità e importanza delle funzioni del Procuratore generale, anche in considerazione del contributo che questi è chiamato a svolgere in vista dell'applicazione dell'art. 267 TFUE, specialmente in considerazione del fatto che ogni decisione al riguardo è suscettibile di implicare la responsabilità dello Stato.

É necessario ribadire quanto già affermato in passato, in ordine alla strumentalità dell'intervento del Procuratore generale rispetto allo scopo 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.

E deve inoltre essere confermato che l'eventuale auspicata previsione di condizioni limitative dell'accesso al giudizio di legittimità, ferma la finalità della funzione nomofilattica quale presidio irrinunciabile del principio di eguaglianza, potrebbe essere ragionevolmente realizzata prevedendo contestualmente il rafforzamento del ricorso per cassazione del pubblico ministero e il potere di sollecitare la pronuncia del principio di diritto *ex art. 363, terzo comma, cod. proc. civ.* Non è infatti inopportuno ricordare quanto già sottolineato in passato, che cioè la limitazione dei casi di ricorso può essere in tal modo bilanciata, allo scopo di porre rimedio, almeno per il futuro, a situazioni non sufficientemente tutelate o nelle quali la decisione del giudice di merito (non impugnabile) possa porsi *contra legem*. Si tratta allora di approfondire la possibilità di una forma di coordinamento con gli uffici di merito in grado di garantire questa azione del Procuratore generale (eventualmente, prendendo a modello lo strumento realizzato, nel settore penale, con l'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006)

Sotto altro profilo, va ricordato che il Procuratore generale è titolare (con il Ministro della giustizia) del potere di iniziativa disciplinare. Ne consegue, ancora più in un contesto che vede l'incremento delle notizie circostanziate aventi ad oggetto censure di violazione di legge commesse in processi civili, l'indefettibilità della partecipazione del pubblico ministero al giudizio civile di legittimità in vista di scopi

molteplici, anche ai fini dell'apporto di un contributo all'elaborazione dell'interpretazione delle norme e al fine di garantire una conoscenza vissuta e non solo teorica del processo, rafforzando il controllo "indiretto", anche a tutela dei diritti civili eventualmente violati nel corso del processo.

c) La riforma del processo civile di cassazione. Un nuovo approccio dell'Ufficio requirente di legittimità

Che siffatta prospettiva di maggiore implementazione qualitativa del ruolo del Procuratore generale nel processo civile sia quella dalla quale occorre muovere, per perseguire un assetto del giudizio di legittimità maggiormente aderente ai principi costituzionali, è dimostrato proprio dalle modifiche processuali da ultimo introdotte nel giudizio di cassazione.

Le riforme della seconda parte dell'anno, realizzate con il decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, convertito dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, hanno innovato significativamente il processo di legittimità, stabilendo che i ricorsi, di regola, sono trattati con il procedimento camerale. La decisione in udienza pubblica è divenuta l'eccezione ed è stata limitata ai casi nei quali la stessa è "resa opportuna dalla particolare rilevanza della questione di diritto" sulla quale la Corte deve pronunciarsi.

La riforma è improntata evidentemente a criteri di semplificazione, finalizzati allo snellimento della risposta offerta dal giudizio di legittimità a fronte del carico delle pendenze e delle sopravvenienze dei ricorsi per cassazione, raccordandosi armonicamente con le già citate determinazioni organizzative sulla semplificazione e sinteticità della motivazione dei provvedimenti in materia civile e degli atti di parte.

In particolare, l'art. 380-bis.1 cod. proc. civ. introduce una regolazione generale del procedimento camerale, nel quale le parti private e il pubblico ministero non intervengono nell'adunanza del collegio ma possono depositare, in termini differenziati, rispettivamente memorie e conclusioni scritte.

Sono stati già sollevati taluni interrogativi, alcuni di più agevole risposta in sede interpretativa, altri, forse, più complessi (quale quello dei limiti della compatibilità della previsione con l'art. 6 della CEDU), ma, in linea generale, è stata espressa da taluni la preoccupazione per il possibile pregiudizio del principio del contraddittorio.

Questa preoccupazione non sembra fondata e, comunque, deve essere ridimensionata.

La celebrazione dell'udienza non costituiva probabilmente uno dei più significativi ostacoli alla definizione rapida dei giudizi. La disposta cameralizzazione tuttavia neppure sembra lesiva del principio del contraddittorio e non è in se stessa in contrasto con l'esigenza di una decisione approfondita e rispettosa dei diritti delle parti.

La riforma merita anzi condivisione per quanto concerne due importanti profili.

Il primo, è la partecipazione selettiva del pubblico ministero; il secondo è che questa partecipazione è stata garantita stabilendo che il pubblico ministero può depositare conclusioni scritte. La previsione delle conclusioni scritte rafforza infatti il principio del contraddittorio, permettendo alle parti di tenerne conto e di affrontarle nella memoria che possono depositare dieci giorni prima della camera di consiglio. L'utilità del contributo offerto dal pubblico ministero di legittimità mediante lo svolgimento di conclusioni scritte è stata, peraltro, ampiamente sperimentata in relazione al procedimento per la decisione sulle istanze di regolamento di giurisdizione e sui regolamenti di competenza.

La requisitoria del pubblico ministero, anche nel giudizio civile di legittimità, come in ogni altro processo, ha finalità essenzialmente persuasiva e di vera e propria "democrazia" giudiziaria, garantita appieno proprio dalla nuova modalità di redazione della stessa. Essa costituisce in tal modo fattore di cooperazione trasparente alla decisione di legittimità, che spetta alla Corte di cassazione, rende edotte le parti e l'intera collettività dei giuristi della posizione dell'ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto al principio di diritto.

La riforma ha dunque convincentemente realizzato la scelta della linea “selettiva” dell’intervento del Procuratore generale, così da consentire un apporto qualitativo effettivo rispetto alla funzione regolatrice. In nessun modo la novella può essere interpretata come diretta a ridimensionare la funzione dell’Ufficio requirente nel giudizio civile di legittimità, che ha anzi rivitalizzato ed esaltato, concentrando l’attività della Procura generale sui ricorsi più delicati, così da permettere di selezionare le cause che richiedono le conclusioni del pubblico ministero, accrescendone l’importanza, in vista della realizzazione della funzione nomofilattica.

Si tratta piuttosto di approfondire, anche sul piano interpretativo, l’anomalia conseguente al fatto che, diversamente, nei giudizi definiti in pubblica udienza, e cioè proprio in quelli nei quali la questione di diritto presenta sicuro rilievo e la Corte è certamente chiamata ad esercitare la funzione nomofilattica, l’attività del pubblico ministero potrebbe svolgersi con apparente minore incisività. La formulazione esclusivamente orale delle richieste dal pubblico ministero non lascia traccia degli argomenti addotti a sostegno delle stesse, impedendo sia alla Corte, sia alle parti, di poterle approfondire, con pregiudizio della stessa funzione nomofilattica.

La questione che la riforma pone è dunque, quanto all’intervento camerale, di carattere organizzativo, per l’esigenza di creare un raccordo che permetta ai magistrati dell’Ufficio di avere conoscenza della fissazione dei ricorsi entro tempi sufficienti a consentire la redazione delle conclusioni scritte, nei casi nei quali ritengano di formularle. Sarà quindi necessario lavorare in stretto collegamento con la Corte, per la formazione dei ruoli delle camere di consiglio, in modo da classificare i ricorsi secondo gradi differenziati di difficoltà: quelli di particolare rilevanza di principio, per i quali è opportuno e utile l’impegno del pubblico ministero mediante una requisitoria scritta; e quelli nei quali la tutela dello *ius litigatoris* appare esclusiva, per i quali cioè l’esigenza persuasiva appare sfumata e l’interesse nomofilattico scarso o assente. Il tutto, sulla premessa di una adeguata classificazione “a monte”, che richiede impegno organizzativo e collaborazione, per la fissazione di udienze tematiche e per la tempestiva previsione dei casi complessi.

Queste tematiche hanno, peraltro, già costituito oggetto di una prima valutazione e del Protocollo d'intesa, stipulato in data 17 novembre 2016, nel quale la Corte di cassazione e la Procura generale presso la Corte, nella comune convinzione della necessità di apprestare modalità attuative idonee rispetto alle finalità di valorizzazione del ruolo nomofilattico e al contempo di snellimento delle forme procedurali, hanno concordato sulla necessità di stabilire, sin da subito, un programma operativo finalizzato ad un tempestivo raccordo tra la fase di ingresso dei ricorsi e relativa attività di selezione e spoglio da parte della Corte di cassazione e l'attività di selezione, valutazione e studio finalizzata alla formulazione delle conclusioni scritte da parte della Procura generale

In tale contesto, il ruolo che il mio Ufficio deve rivestire tende anche a porre rimedio al possibile eccessivo ricorso alla semplificazione, sia essa motivazionale che di principio, quando questa sia di ostacolo alla produzione del "diritto" cui è deputata la giurisprudenza di legittimità nella sua accezione evolutiva.

Se da un lato è infatti vero che occorre distinguere tempestivamente i procedimenti che "concludono" semplicemente il processo dalle questioni più rilevanti, rispetto alle quali l'interesse all'esatta interpretazione della legge diventa preminente, è altrettanto vero che lo *ius constitutionis* si attua anche attraverso la motivazione delle sentenze che non enunciano principi di diritto, ma che applicano principi condivisi al caso di specie.

L'intervento persuasivo scritto del Procuratore generale, se calibrato nell'ambito di particolari settori in cui vengano in rilievo interessi che trascendono quelli delle sole parti del processo, appare dunque indispensabile al fine di favorire la giustizia delle decisioni, poiché può essere in grado di introdurre, per così dire, una pausa meditativa nel processo di formazione della sentenza, a garanzia di una maggiore ponderatezza nell'applicazione del principio di legalità.

In tale ottica, nella considerazione della funzione complessiva dell'intervento del pubblico ministero di Cassazione (anche quale mezzo attraverso il quale si completa un dialogo fra la Corte e i giudici di merito, in un momento storico in cui si realizza

una più spiccata manifestazione assertiva della motivazione di legittimità), può prospettarsi la possibilità di selezionare un limitato numero di ricorsi rilevanti, al fine di rendere pubblica per iscritto, anticipatamente rispetto all'udienza pubblica, la posizione dell'Ufficio requirente. Si tratterebbe di un ampliamento degli strumenti di democrazia giudiziaria, idoneo a garantire la conoscenza, da parte sia della collettività dei giuristi sia dei cittadini, della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità, tanto più in riferimento a questioni che, nella valutazione della Corte, coinvolgono questioni nuove, controverse o, comunque, di principio, le quali coinvolgono l'esercizio della funzione regolatrice del diritto propria della giustizia di legittimità.

d) La scelta selettiva nell'intervento del Procuratore generale. L'art. 363 cod. proc. civ. e la materia del diritto di famiglia e dei minori: alcuni casi trattati

Si è accennato sopra della emersione di una linea di tendenza complessiva del sistema della giustizia di ultima istanza, nel segno del binomio selezione/tempestività, quali precondizioni di una funzione di legittimità corrispondente alla sua natura di orientamento per il futuro più che di risoluzione del caso passato. E si è sottolineato come tali connotati investano per conseguenza l'agire dell'Ufficio. Queste stesse premesse sono alla base dell'attività svolta dalla Procura generale in applicazione dell'istituto processuale dell'istanza di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge (art. 363 cod. proc. civ.) nonché, sotto altro profilo, di alcune indicazioni e impostazioni assunte dall'Ufficio nel settore sensibile del diritto di famiglia.

Nel corso del 2016, in netta controtendenza rispetto all'anno precedente (in cui vi erano state solo tre iscrizioni, tutte nell'ultimo mese), sono stati iscritti sedici procedimenti *ex art. 363 cod. proc. civ.* in un apposito registro – denominato R.I.L. – istituito all'inizio dell'anno decorso. In tre casi la Procura generale ha proposto altrettante richieste, pari a circa il 20% delle iscrizioni. La Corte, venendo incontro

all'auspicio segnalato da questo Ufficio, ha fissato la discussione con sollecitudine dinanzi alle Sezioni unite in virtù dell'importanza delle questioni oggetto delle richieste. La prima è stata trattata all'udienza del 25 ottobre 2016 e decisa con la sentenza n. 23469/2016; la seconda è stata discussa e decisa all'udienza del 20 dicembre 2016, con pronuncia in attesa di pubblicazione; la terza è stata discussa due giorni or sono, nell'udienza del 24 gennaio 2017.

È significativo il dato delle diverse origini delle tre richieste. In un caso essa è stata sollecitata dalla parte privata con una articolata e apprezzata segnalazione di contrasti esistenti tra giudici del merito, anche all'interno dello stesso ufficio giudiziario; altra fattispecie è stata originata da contatti diretti intercorsi con questo Ufficio, poi sfociati in una segnalazione trasmessa dalla Associazione dei giudici minorili; nel terzo caso, invece, la richiesta è stata direttamente avviata dal Procuratore generale per l'avvenuto riscontro del permanere di contrasti interpretativi emersi nell'ambito dell'attività svolta dall'Ufficio nell'esercizio delle sue prerogative di carattere disciplinare.

Le tre richieste, in ogni caso, sono state avanzate su temi diversi e di sicuro interesse generale.

Con la prima si è chiesto di pronunciare il seguente principio di diritto: “il giornale pubblicato, in via esclusiva o non, con mezzo telematico è funzionalmente assimilabile a quello in formato cartaceo e rientra nella nozione di ‘stampa’ di cui all’art. 1 della legge 8 febbraio 1948, n. 47; pertanto, esso non può essere oggetto di provvedimento cautelare inibitorio con modalità sostanziali di sequestro nel caso in cui venga dedotto il contenuto diffamatorio di notizie ivi pubblicate, in quanto si tratta di prodotto editoriale sottoposto alla normativa di rango costituzionale e di livello ordinario, che disciplina l’attività di informazione professionale diretta al pubblico, ferma restando la tutela concorrente prevista in tema di protezione dei dati personali”.

La seconda richiesta ha prospettato il seguente principio di diritto: “Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 22 novembre 2013 va affermata

l'esistenza del diritto dell'adottato (e comunque del nato da parto anonimo) a conoscere le proprie origini, con il limite dell'accertata persistenza della volontà della madre biologica a mantenere il segreto; l'esercizio del diritto trova attuazione mediante istanza dell'adottato rivolta al giudice, che dovrà procedere all'interpello della madre con modalità idonee a preservare la massima riservatezza nell'assunzione delle informazioni in ordine alla volontà della donna di mantenere ferma la dichiarazione di anonimato o di revocarla”.

Con la terza richiesta si è chiesto alla Corte di cassazione di enunciare, in tema di normativa antiusura, il principio di diritto nei sensi che: “il provvedimento del Procuratore della Repubblica, emesso ai sensi dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3, con cui si dispone la sospensione dei termini relativi ai processi esecutivi in danno di soggetti vittime dei reati di usura ha effetto immediato, ha natura non decisoria e si impone, per il suo carattere temporaneo, al giudice dell'esecuzione in ordine ai presupposti per l'elargizione dei benefici in loro favore. Il giudice dell'esecuzione, a sua volta, rispetto al provvedimento del pubblico ministero, può svolgere solo un controllo *ab estrinseco* circoscritto alla sussistenza dei requisiti oggettivi (titolarità del bene oggetto di esecuzione), temporali (decorso di non oltre un anno dall'evento lesivo) e di non rinnovabilità del beneficio della sospensione. Il provvedimento del pubblico ministero, per il suo carattere interinale, non ha efficacia sostanziale sul giudizio civile; restano fermi gli ordinari strumenti processuali previsti avverso i provvedimenti del giudice dell'esecuzione”.

In relazione alla prima richiesta, la citata sentenza n. 23469/2016, recependo la posizione di questo Ufficio, ha statuito anche in sede civile (dopo le affermazioni delle Sezioni unite penali nella sentenza n. 31022/2015) l'equiparazione alla stampa del giornale pubblicato con mezzo telematico e ha affermato che, ove sia dedotto il contenuto diffamatorio di notizie ivi pubblicate, il giornale non può essere oggetto di provvedimento cautelare preventivo o inibitorio, di contenuto equivalente al sequestro, ferma restando la tutela eventualmente concorrente prevista in tema di

diffusione dei dati personali. La sentenza assume rilievo, peraltro, per importanti affermazioni ch'essa rende sul carattere dell'istituto processuale di cui all'art. 363 cod. proc. civ., circa la natura e i presupposti della richiesta, statuendo che "la richiesta di enunciazione del principio di diritto rivolta alla Suprema Corte dal Procuratore generale ai sensi del vigente art. 363, comma 1, cod. proc. civ., si configura non già come mezzo di impugnazione, ma come procedimento autonomo, originato da un'iniziativa diretta a consentire il controllo sulla corretta osservanza e uniforme applicazione della legge, non solo nelle ipotesi di mancata proposizione del ricorso per cassazione o di rinuncia allo stesso, ma anche in quelle di provvedimenti non altrimenti impugnabili né ricorribili, in quanto privi di natura decisoria, sicché tale iniziativa, avente natura di richiesta e non di ricorso, non necessita di contraddittorio con le parti, prive di legittimazione a partecipare al procedimento perché carenti di un interesse attuale e concreto, non risultando in alcun modo pregiudicato il provvedimento presupposto". Altre rilevanti affermazioni sono contenute nella stessa decisione nella parte in cui si ribadisce che nel procedimento in esame nessun ruolo gioca lo *ius litigatoris* perché unico ad essere tutelato e perseguito è lo *ius constitutionis*; che deve riconoscersi alla Corte piena discrezionalità nell'apprezzamento della sussistenza di un interesse della legge all'enunciazione del principio; e che, comunque, la Corte non è vincolata dal tenore della domanda del Procuratore generale, a sua volta latamente discrezionale nella valutazione della sussistenza del pubblico interesse.

Risulta così convalidata la validità delle linee-guida, anticipate nell'intervento dello scorso anno, alle quali la Procura generale si attiene nell'esame delle richieste pervenute alla sua attenzione.

Il nuovo rito del giudizio civile di legittimità è rivolto a privilegiare la funzione nomofilattica della Corte e, in questa prospettiva, potrà risultare ancor più esaltata la funzione di sollecitazione che l'ordinamento attribuisce alla Procura generale con l'istituto della richiesta alla Corte di enunciare nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice del merito avrebbe dovuto attenersi. Alla luce delle

modifiche intervenute nel 2016 nel rito civile il ruolo propulsivo della Procura generale potrà essere ulteriormente potenziato, anche nell'utilizzo dell'istituto in esame.

É rafforzato, infatti, il ruolo di carattere non solo “consultivo” dell'intervento del Procuratore generale nel giudizio di Cassazione perché egli esprime sempre una visione nell'interesse della legge che va al di là delle posizioni delle parti litiganti.

Un esempio plastico è proprio la fattispecie citata nella prima richiesta, di cui alla citata sentenza n. 23469 del 2016, originata da una istanza della parte ma poi sottoposta alla Corte in maniera diversa rispetto a quella auspicata dalla parte istante, a conferma che l'intervento del Procuratore generale, affrancato da qualsiasi vincolo di prospettazione, è rivolto verso l'esclusivo interesse alla corretta interpretazione della legge.

La Procura generale, nelle istanze già presentate e nel corso delle discussioni orali, ha prospettato alla Corte una maggiore definizione degli aspetti processuali della richiesta che ad esempio, anche sul piano organizzativo interno, dovranno trovare una specifica regolazione nel sistema informatico della Corte (S.I.C.). Nella medesima linea sembra consentito inviare una comunicazione della data di trattazione in udienza al soggetto che abbia dato impulso iniziale al procedimento, trattandosi di atto non previsto ma neppure escluso dalla disciplina processuale vigente. Inoltre, al fine di dare seguito e pubblicità al circuito di informazione volto a sensibilizzare la comunità giuridica sugli scopi e sulle potenzialità applicative della norma in esame, si è disposta la pubblicazione sul sito *web* della Procura generale delle richieste adottate dall'ufficio ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ.

La necessità di potenziare questa forma di “richiesta di diritto dal basso” mediante un circuito virtuoso che solleciti e indirizzi l'accesso alla Cassazione verso l'enunciazione di principi di diritto a carattere nomofilattico costituirà oggetto di nuove iniziative nel corrente anno. Ci si augura, infatti, che proprio la concreta applicazione della norma determini un rinnovato interesse verso l'istituto da parte della dottrina e dell'avvocatura, per valorizzare forme di stabilizzazione della

giurisprudenza e per agevolare una selezione di fattispecie che per ragioni di intrinseca rilevanza degli interessi coinvolti, di novità delle questioni di diritto sottese e di sollecita formazione di un diritto vivente consolidato siano meritevoli di essere sottoposte all'attenzione della Corte suprema mediante il diretto e autonomo interesse prospettato dall'iniziativa della Procura generale.

In questa direzione si sono già intrapresi contatti con Università e con riviste giuridiche affinché siano creati spazi di interlocuzione idonei per approfondimenti su questi temi.

Quanto al settore del diritto di famiglia e dei minori, la questione dell'adozione del figlio del *partner* in coppia omosessuale può dirsi espressiva della sempre maggiore complessità del modello di "famiglia" nel nostro tempo, che i giudici di merito, prima, quali garanti dei diritti nascenti nella società civile, e il giudice di legittimità, poi, quale custode della corretta interpretazione e dell'unità del diritto nazionale, si trovano a declinare rispetto al parametro del "superiore interesse del minore".

In questo processo di adeguamento della risposta di giustizia alla domanda di tutela di diritti nuovi centrale è il ruolo del Procuratore generale quale custode dei principi di ordine pubblico interno e internazionale, oltre che portatore di una interpretazione conforme all'interesse della legge.

Proprio in relazione a quest'ultimo profilo, l'attenzione dell'Ufficio si è concentrata, tra altri casi, sulla questione che ha avuto vasta eco nell'opinione pubblica durante la scorsa primavera, in attesa di un intervento del legislatore: se e in che limiti sussista un diritto alla genitorialità in una coppia omosessuale.

Tramontata l'aspettativa di una precisa indicazione normativa, con lo stralcio dell'art. 5 del disegno di legge cd. "Cirinnà" (Atto 2081/S/XVII) dalla legge sulle unioni civili (legge 10 maggio 2016, n. 76, recante la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e la disciplina delle convivenze), l'Ufficio ha espresso l'avviso che la risposta ad una questione così rilevante fosse rimessa alle Sezioni Unite, cioè all'organo più autorevole della giurisdizione, garante non solo del

pluralismo dei valori e delle diverse sensibilità, ma anche della massima stabilità della decisione.

Del resto, sul punto, il paventato timore di decisioni “a macchia di leopardo” da parte dei giudici di merito si è rivelato fondato, posto che, nonostante l’apertura della I sezione civile della Corte (Cass., n. 12962/2016) alla cd. *stepchild adoption*, alcuni giudici hanno comunque negato – in linea con le indicazioni offerte dall’Ufficio sulla delicata questione – che l’attuale impianto normativo possa essere interpretato nel senso indicato dal giudice di legittimità.

L’intervento del legislatore appare dunque imprescindibile per colmare il vuoto di regolazione, considerato, tra l’altro, che non risulta una “tendenza” europea comune, trattandosi, infatti, di scelta rimessa alla cultura, ai valori, alla sensibilità di ciascun Paese, come in molte occasioni ribadito dalla Corte EDU. Lo stesso art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, nel riconoscere il diritto a sposarsi e il diritto di costituire una famiglia, riserva ai singoli Stati membri dell’Unione il compito di garantirli nei rispettivi ordinamenti “secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l’esercizio”.

Deve essere richiamata, altresì, la posizione assunta dall’Ufficio circa la questione del riconoscimento in Italia di un atto di nascita straniero nel quale risulti la nascita di un figlio da due donne. La relativa decisione (Cass., sez. I, n. 19599/2016) tiene a precisare che la procedura di maternità assistita tra due donne legate da un rapporto di coppia, con donazione dell’ovocita da parte della prima e conduzione a termine della gravidanza ad opera della seconda, con utilizzo di un gamete maschile di un terzo ignoto, non costituisce una fattispecie di maternità surrogata o di surrogazione di maternità, ma integra un’ipotesi di accesso alla genitorialità realizzata all’interno della coppia, assimilabile alla fecondazione eterologa, dalla quale si distingue per essere il feto legato biologicamente ad entrambe le donne.

Indipendentemente dalla configurabilità, anche nella specie, di una ipotesi di surrogazione di maternità, la delicata questione dell’“utero in affitto” dovrà avere una sua precisa collocazione e regolazione legislativa all’interno del nostro sistema

giuridico, anche per le diverse implicazioni che ne derivano (l'adozione di minore da parte di coppia omosessuale di genere maschile; la conclusione di negozi giuridici con oggetto un nascituro; il valore della vita intrauterina del nato).

Sul punto, si ricorda che la Corte Costituzionale (sentenza n. 225/2016) si è espressa negando la configurabilità di un diritto di frequentazione della madre "sociale", che pure aveva costruito in un arco considerevole di tempo una relazione positiva con i figli della compagna, così esprimendo prudenza nel riconoscere *ex nihilo* nuove posizioni soggettive, che implicino la configurabilità di architetture familiari di non consolidata tenuta, tant'è che il giudice delle leggi, nella pronuncia citata, ha riportato la questione profilata nell'alveo "tradizionale" della eventuale limitazione della responsabilità genitoriale.

La riflessione nel passato anno giudiziario si è poi concentrata sull'individuazione e la portata del criterio ermeneutico per eccellenza nella materia famiglia e minori, quello dell'interesse superiore del minore, riportandolo, nell'interesse della legge, ad una indicazione generale, che assicuri la certezza del diritto e decisioni prevedibili, in controtendenza rispetto all'opzione interpretativa della giustizia nel "caso concreto".

In quest'ottica, ad esempio, l'Ufficio ha chiesto alla Corte di affermare il principio di diritto per il quale l'affidamento condiviso di un figlio ai genitori deve essere "sempre" escluso, perché contrario in via generale al superiore interesse del minore, qualora siano accertati gravi atti di violenza domestica, compiuti in presenza del minore stesso; questo non solo perché un modello di violenza non può essere un valido riferimento educativo, ma anche per stigmatizzare nella prassi giudiziaria il fenomeno drammatico della violenza di genere.

Su questa linea un passo è rappresentato dalla decisione (Cass., sez. I, n. 18559/2016) per la quale la commissione di reati da parte del padre nei confronti della madre costituisce fatto di "rilevante influenza sul regime di affidamento".

Peraltro, rispetto a tali temi, si delinea un ulteriore terreno di riflessione, meno arato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, che è quello del rilievo del principio dell'interesse del minore in ambito processuale; infatti l'impostazione che vuole in

primo piano tale interesse (ribadita, tra gli altri, dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nelle linee-guida adottate il 17 novembre 2010, dove è affermato espressamente che “gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori a che il loro interesse superiore sia al primo posto, davanti ad ogni altra considerazione, in tutte le questioni che li vedono coinvolti o che li riguardano”) deve avere effetti esegetici anche sul processo, in quanto le regole processuali sono organizzate per adulti in grado di disporre dei loro diritti e per i loro tecnici che hanno il compito di realizzarli. Anche il sistema processuale, cioè, deve essere “a misura di minore”, perché la realizzazione degli interessi sostanziali delle parti, passa attraverso il giusto processo e quando parte sia il minore, giusto non può essere quel processo che non tenga conto della peculiarità della sua posizione.

e) La legge “Pinto”

Già nell'intervento svolto in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 si era rilevato che la legge 24 marzo 2001, n. 89 (cd. Pinto), è stata significativamente modificata dai commi 777 e 781 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016). L'anno trascorso ha visto l'applicazione delle nuove disposizioni, dettate soprattutto dalla necessità di contenere gli ingenti costi derivanti dagli indennizzi per la violazione del termine di ragionevole durata dei processi. Sono stati, tra l'altro, introdotti rimedi preventivi acceleratori, secondo le indicazioni provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, è stato modificato il procedimento decisionale (con ricorso al rito camerale di cui all'art. 702-bis cod. proc. civ.) e sono stati stabiliti parametri fissi per la liquidazione degli indennizzi.

L'esperimento dei rimedi preventivi è stato anche concepito quale presupposto di ammissibilità per richiedere l'indennizzo ed è stato certamente compiuto un significativo passo avanti per colpire l'abuso del processo nell'abnorme dilatazione del ricorso al rimedio risarcitorio.

É importante rilevare che il ricorso non soggiace più allo spostamento della competenza territoriale ai sensi dell'articolo 11 cod. proc. pen., il che ha determinato un significativo alleggerimento delle sopravvenienze in distretti sottodimensionati rispetto alle procedure originate dal ricorso allo strumento riparatorio *ex lege* Pinto in distretti ben più grandi (emblematico il caso di Perugia, già più volte segnalato, che decideva sui ricorsi del distretto di Roma e ora ha competenza sui casi del suo territorio).

Si deve inoltre segnalare sul punto che è intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza 19 febbraio 2016, n. 36, che, in accordo con l'orientamento già emerso presso il giudice di legittimità (Cass., Sez. VI-2, sentenza n. 23745/2014), ha precisato che il limite massimo di durata del processo civile non si deve estendere al giudizio derivante dalla richiesta di equo indennizzo.

É anche significativo constatare che la Corte europea dei diritti dell'Uomo, pronunciandosi su ricorsi riguardanti l'eccessiva durata dei procedimenti ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza del 25 febbraio 2016 (Olivieri e altri c. Italia) ha manifestato perplessità sul rimedio preventivo dell'istanza di prelievo, introdotto dall'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 (riguardante l'obbligo di presentazione dell'istanza di prelievo nel processo amministrativo, ritenuta presupposto di ammissibilità della domanda di equo indennizzo).

Nel complesso, comunque, l'andamento dei processi "a rischio" *ex lege* Pinto segue un *trend* positivo. Nel terzo trimestre del 2016 i procedimenti pendenti davanti alla Corte di cassazione sono stati 77.813, dei quali, tuttavia, circa la metà appartengono al settore tributario; in appello sono stati rilevati 154.014 procedimenti ultrabiennali, e, in primo grado, 445.324 procedimenti ultratriennali.

Il dato riferito all'appello e al primo grado è confortante se confrontato con quello degli anni precedenti ed è certamente dovuto anche agli interventi di razionalizzazione del processo civile. Ed è appena il caso di notare che, secondo l'indirizzo della Corte di Strasburgo, l'obbligo principale che incombe sugli stati

aderenti alla Convenzione europea è quello di rendere una giustizia in tempi rapidi (ben prima di prevedere rimedi indennizzatori per l'eccessiva durata dei procedimenti).

In tema si deve tuttavia, purtroppo, registrare ancora la persistente assenza di un intervento legislativo innovativo sul testo dell'art. 5, comma 4, dell'impianto originario della legge in discorso, che impone la comunicazione del decreto che accoglie la domanda di equo indennizzo al Procuratore generale presso la Corte dei conti e ai titolari dell'azione disciplinare "interessati dal procedimento". La disposizione continua a determinare soltanto un flusso imponente di trasmissione di atti anche a questo Ufficio da parte dei Capi delle corti d'appello, con invii spesso a interi blocchi: tale trasmissione se, per un verso, non costituisce praticamente mai elemento idoneo a fondare di per sé l'esercizio dell'azione disciplinare, d'altra parte crea un inutile intasamento consistente della gestione del flusso degli affari in arrivo. In via propositiva, sarebbe utile riflettere sulla modifica della disposizione, nel senso di limitare tale segnalazione solo ai casi di durata realmente abnorme dei procedimenti.

Ne è solare conferma la rilevazione statistica relativa all'anno 2016: i ben 7.753 decreti pervenuti all'Ufficio a norma dell'art. 5 citato sono stati, infatti, tutti archiviati.

f) L'attività del settore civile nel 2016. Analisi statistica

Nel 2016, oltre agli Avvocati generali preposti al servizio, generalmente delegati 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. La percentuale di scopertura è stata dunque pari a circa il 17% nell'anno, la medesima cifra che era stata registrata nel corso del 2015 (mentre era oltre il 23% nel 2014).

Nel 2016 i magistrati della Procura generale sono intervenuti in 815 udienze pubbliche dinanzi alle sezioni civili della Corte, di cui 23 dinanzi alle Sezioni unite. Il dato è in aumento rispetto a quello del 2015 (769 udienze, di cui 21 dinanzi alle Sezioni unite), ed è maggiormente in linea con quello dell'anno 2014 (797 udienze, di cui 20 dinanzi alle Sezioni unite).

All'incremento numerico delle udienze fa riscontro altresì un più marcato aumento della cifra assoluta dei procedimenti trattati: le conclusioni dei magistrati della Procura generale sono state infatti formulate in ben 19.256 procedimenti civili trattati e definiti dalle sezioni, semplici e unite, della Corte (esclusa la VI sezione, dove l'intervento del pubblico ministero, dopo la riforma del 2013, è stato del tutto marginale – solo 3 casi nel 2016 – ed è ormai definitivamente escluso, a seguito della novella di cui al decreto-legge n. 168 del 2016, convertito dalla legge n. 197 del 2016).

Il dato è nettamente superiore a quello registrato negli ultimi anni; i procedimenti trattati erano, infatti, 17.893 nel 2015; 17.115 nel 2014; 16.696 nel 2013.

Risulta così confermata la “curva” crescente dell'impegno – della Corte, e con essa – dell'Ufficio nel settore civile, che vede nell'anno appena passato una media *pro capite* di ricorsi trattati da ciascun magistrato pari a circa 700. Un impegno che si svolge anche nella prospettiva ben nota di riduzione dell'arretrato che grava sulla Corte di cassazione, nel percorso di semplificazione e snellimento avviato da tempo ma messo in opera in maniera più marcata e sensibile nella seconda parte dell'anno decorso. E, a tale riguardo, sarà rilevante verificare nel corso del 2017 la diversa dislocazione dell'impegno della Procura generale che potrà conseguire alla riforma del processo civile di cassazione recata dal sopra citato decreto-legge n. 168 del 2016, con la differenziazione e la selettività che potranno essere esercitate nel quadro della distinzione udienze pubbliche –adunanze camerale, speculari alla distinzione tra causa di portata nomofilattica e cause di terza istanza ovvero riferibili al livello del *cd. ius litigatoris*. Sul punto, è ancora troppo presto per potere svolgere una

previsione, essendo stata la riforma appena avviata nello scorcio finale del 2016 (con il deposito di 41 conclusioni scritte *ex art. 380-bis.1* cod. proc. civ.).

In ordine ai procedimenti camerali, cioè principalmente ai giudizi per regolamento di giurisdizione e di competenza, nel 2016 si segnala un forte incremento del loro numero totale; sono infatti pervenuti, nell'anno appena decorso, ben 1024 procedimenti (oltre il doppio del 2015, in cui erano stati 459), e sono state depositate 1010 requisitorie, di cui 305 in sede di giudizi per regolamento di giurisdizione (erano circa un terzo, 106, nel 2015) e 669 in sede di giudizi per regolamento di competenza (erano 246 nel 2015); le residue requisitorie del 2016 concernono procedimenti di revocazione (1), richieste di mero rito (4) ovvero la materia dei procedimenti disciplinari relativi agli avvocati e ai notai (31).

Infine, quanto al settore che tratta delle sentenze in materia matrimoniale trasmesse all'Ufficio ai fini di eventuale impugnazione a norma dell'art. 72 cod. proc. civ., nel corso del 2016 sono state esaminate 883 decisioni di delibazione di sentenze ecclesiastiche.

4. II SETTORE DISCIPLINARE

a) Considerazioni generali

Pur non mancando segnali di consolidamento di una cultura comune, tra gli operatori del diritto e soprattutto tra essi e i cittadini che fruiscono del servizio- giustizia e che a quel servizio chiedono di dare risposte alle loro istanze, l'auspicio espresso nella relazione dello scorso anno, che il sistema di giustizia disciplinare potesse contribuire a riconquistare la piena fiducia dei cittadini nella giustizia, deve essere oggi rinnovato, alla luce dei dati complessivi concernenti l'ambito disciplinare e, in senso più ampio, della deontologia professionale della magistratura.

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore del cd. codice disciplinare (d.lgs. n. 109 del 2006), non sembra in particolare essere stato ancora metabolizzato appieno il concetto che la giustizia disciplinare dei magistrati ha una funzione ancipite.

Per un verso, essa è giurisdizione, processo, con tutte le garanzie di difesa e di contraddittorio e con la tipizzazione degli illeciti che, sia pure tuttora imperfetta, è normativamente disposta. Per altro verso, è espressione di una prerogativa costituzionale del C.S.M., perché attinente al governo autonomo della magistratura, in uno dei momenti di maggiore delicatezza istituzionale.

Autonomia e indipendenza della magistratura sono valori costituzionalmente garantiti in quanto strumentali ad assicurare il valore supremo della eguaglianza sostanziale dei cittadini dinanzi alla legge. Per questo il magistrato è soggetto soltanto alla legge. Per questo il C.S.M. è deputato sia a difendere i magistrati da attacchi esterni alla loro indipendenza, sia a sanzionarli nel caso di loro condotte connotate dal disvalore deontologico e che configurano fattispecie tipizzate dalla normativa disciplinare del 2006.

Il ruolo del Consiglio superiore è dunque centrale nella prospettiva della salvaguardia e della garanzia di credibilità della magistratura: poiché uno dei problemi della giustizia è la crisi di fiducia da parte dei cittadini.

b) Le linee di tendenza nella materia disciplinare

Nella materia disciplinare, un segnale di questo profilo critico – il ricordato *deficit* di fiducia nella giustizia – si esprime nella notevole quantità di esposti e segnalazioni che ogni anno pervengono all'Ufficio e che anche nel 2016 è rimasta sostanzialmente immutata, raggiungendo il numero di 1.363, a fronte dei 1378 del 2015.

Rinviando allo specifico paragrafo e alle Tabelle allegate per la disamina analitica dei dati statistici relativi al 2016, si deve qui osservare che essi, nell'atto stesso in cui mostrano un incremento complessivo del 13% delle azioni disciplinari (156 a fronte delle 138 del 2015), fanno registrare una linea di tendenza anfibia, nel senso che, a fronte di un aumento delle azioni disciplinari del Ministro (75, corrispondenti a circa il 56% in più rispetto alle 48 del 2015), appare più contenuto (80, corrispondenti a circa il 10% in meno rispetto alle 89 del 2015) il numero delle iniziative del Procuratore generale della Corte di cassazione.

Il rapporto tra le due fonti di iniziativa disciplinare, così riassunto, risulta ancor più accentuato con riferimento alle azioni disciplinari concernenti i ritardi nel deposito dei provvedimenti.

Infatti, se pure il numero complessivo di queste azioni appare ridotto dell'11% (dalle 36 del 2015 alle 32 del 2016), ciò che risalta è il più contenuto numero delle iniziative assunte al riguardo dal Procuratore generale (7, a fronte delle 14 del 2015, con un decremento percentuale, quindi, del 50%), laddove il Ministro della giustizia ha avviato, nel 2016, 25 azioni rispetto alle 22 del 2015 (con un aumento percentuale, quindi, di oltre il 13%).

A fronte della sensibile contrazione, di circa il 50%, delle iniziative del Procuratore generale in materia, le azioni per ritardi avviate dal Ministro nel 2016 risultano in cifra assoluta oltre il triplo di quelle avviate dall'Ufficio, e ciò è un dato da apprezzare unitamente al rilievo della obbligatorietà dell'azione, valevole solo per il Procuratore generale, mentre l'iniziativa del Ministro mantiene carattere

discrezionale. Naturalmente, una plausibile causale dell'accennato rapporto percentuale maggiormente inclinato verso le iniziative del Ministro consiste nella circostanza che è in sede di ispezione ministeriale che normalmente si procede a una rilevazione a tutto campo dell'andamento della tempistica giudiziaria presso i vari uffici.

Infine, la percentuale delle azioni disciplinari avviate dall'Ufficio nel 2016 risulta del 6% circa rispetto al numero dei procedimenti predisciplinari iscritti, con una percentuale sostanzialmente in linea con quella dell'anno precedente. L'invarianza del dato esprime a ben vedere una tenuta complessiva del sistema, nel senso che l'"insoddisfazione" degli utenti del servizio giudiziario che si manifesta attraverso la proposizione di esposti e doglianze non corrisponde se non in minima parte a una effettiva e apprezzabile censurabilità, in termini disciplinari, dell'agire della giurisdizione.

A loro volta le azioni disciplinari "chiusure" nel corso del 2016 con la formulazione delle conclusioni a norma dell'art. 17 del d.lgs n. 109 del 2006, sono state complessivamente 169, così articolate:

(a) 106 richieste di discussione orale;

di queste, le 55 decisioni della Sezione disciplinare del C.S.M. fin qui adottate, sono state:

21 di condanna, in conformità con la richiesta;

12 di assoluzione/non doversi procedere, in conformità;

14 di assoluzione in difformità dalla richiesta;

6 di condanna in difformità;

2 di sospensione per pregiudizialità penale;

(b) 63 richieste di non luogo a procedere;

di queste, ne sono state decise 27, tutte in conformità.

c) Le principali tematiche emerse nel 2016

I dati appena esposti, dunque, nell'evidenziare una generale prudenza dell'ufficio, sottolineano la particolare attenzione riservata alle azioni disciplinari per ritardi nel compimento di atti relativi all'esercizio delle funzioni. Ciò perché, grazie anche ad una giurisprudenza ormai affrancata dalla rigidità di taluni *standard* temporali (prima) ritenuti pressoché ineludibili, la situazione dei carichi di lavoro rende consapevoli della impossibilità di addossare sempre e indiscriminatamente ai magistrati la responsabilità di inefficienze di sistema, che sono impermeabili a qualsiasi sforzo organizzativo del singolo e che esigono rimedi, appunto, organizzativi e apprestamento di risorse, quando non addirittura innovazioni legislative che non sono di certo nella disponibilità del potere giudiziario.

Sono intervenute, nel corso del 2016, alcune sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione particolarmente rilevanti, che hanno determinato un mutamento di indirizzo rispetto a quello – contraddistinto da un particolare rigore applicativo – di cui si è dato conto negli interventi degli ultimi anni, anche presso la Sezione disciplinare del C.S.M.

In particolare, Cass., Sezioni unite, n. 2948/2016, ha affermato che “qualora l'incolpato giustifichi i gravi e reiterati ritardi nel compimento degli atti relativi alle funzioni (nella specie, deposito di sentenze civili) sulla base di una precisa scelta organizzativa (nella specie, intesa alla proficua gestione del ruolo decisorio), il giudice disciplinare deve valutare in concreto la fondatezza e serietà della giustificazione adottata, non potendo quei ritardi (nella specie, ultrannuali) essere imputati al magistrato a titolo di responsabilità oggettiva, fermo l'onere dell'interessato di fornire al giudice disciplinare tutti gli elementi per valutare la fondatezza e serietà della giustificazione adottata”.

Questa sentenza – che ha enunciato un principio di diritto condivisibile, cui dare senz'altro continuità nelle opportune sedi – non può peraltro essere piegata nel suo significato interpretativo fino ad essere intesa come una sentenza che, di fatto, abbia fornito una lettura talmente restrittiva dell'illecito disciplinare concernente i ritardi

nell'adempimento delle funzioni giudiziarie tale da poter giustificare, nella generalità dei casi, ossia sempre e comunque, anche i ritardi ultrannuali.

La Corte di cassazione ha già contrastato con una risposta convincente questa ipotesi, affermando che “la durata ultrannuale dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giudiziari non comporta una responsabilità oggettiva dell'incolpato, ovvero l'ingiustificabilità assoluta della sua condotta, ma incide sulla giustificazione richiestagli, che deve riguardare tutto l'arco temporale durante il quale l'inerzia si sia protratta, sicché quanto più essi sono gravi tanto più seria, specifica, rigorosa e pregnante deve esserne la giustificazione, necessariamente comprensiva della prova che, nell'intervallo temporale suddetto, non sarebbero stati possibili diversi comportamenti di organizzazione e impostazione del lavoro idonei a scongiurarli o, comunque, a ridurne la patologica dilatazione, dovendo, altresì, una siffatta prova valutarsi tenendo conto del numero, della durata media e della punta massima dei contestati ritardi” (Cass., Sezioni unite, n. 15813/2016, a conferma di Cass., Sezioni unite, n. 14268/2015).

D'altra parte, rispetto a questa evoluzione giurisprudenziale in tema di ritardi nell'adempimento delle funzioni giudiziarie che si manifestano nell'adozione e nel deposito di provvedimenti, sul contiguo tema dei ritardi nelle scarcerazioni di soggetti in stato di privazione della libertà la giurisprudenza di legittimità è costante nell'interpretazione particolarmente rigorosa della normativa di riferimento e nell'attribuzione al magistrato – in particolare, al pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari – dell'obbligo di vigilare costantemente sulla condizione detentiva dell'indagato o imputato.

Cass., Sezioni unite, n. 18397/2016, ha da ultimo affermato che anche “il rappresentante del P.M. in udienza, benché non titolare del relativo fascicolo perché assegnato ad altro sostituto del medesimo ufficio, ha istituzionalmente l'obbligo – la cui inosservanza costituisce grave violazione di legge derivante da negligenza inescusabile, nonché violazione del dovere di diligenza nell'esercizio delle proprie funzioni – di verificare la persistenza delle condizioni, anche temporali, cui la legge

subordina la privazione della libertà personale di chi è sottoposto ad indagine, al fine di formulare le consequenziali richieste”.

La problematica del ritardo nel ripristino dello *status libertatis*, come accennato, si focalizza essenzialmente in capo al pubblico ministero, più che verso il giudice per le indagini preliminari, che svolge una funzione “intermittente” nell’ambito della fase, potendosi ravvisare tuttavia una responsabilità concorrente del secondo qualora in concreto sia accertata la effettiva disponibilità del fascicolo per il compimento di atti propri della sua funzione. Lo stesso criterio, della disponibilità giuridica e di fatto degli atti del processo, è altresì alla base delle possibili attribuzioni di responsabilità omissiva per quanto riguarda le fasi successive, sia presso organi monocratici o collegiali di primo grado sia per il grado di appello. Non va sottaciuto, sul punto, che questa tematica si intreccia, a monte, con le metodiche organizzative di controllo – anche a mezzo di programmi informatici – dei termini di custodia cautelare, che possono presentare situazioni e casistiche di speciale complessità; un aspetto, questo, che precede il momento patologico ossia della valutazione disciplinare e che invece trova il luogo di appropriata considerazione nell’ambito delle iniziative organizzative che sono state messe in campo in attuazione dell’art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Correlativamente alla nuova prospettiva che si è andata delineando in tema di ritardi nell’adempimento delle funzioni, l’azione della Procura generale, nel rispetto del principio di tipicità degli illeciti che caratterizza il sistema disciplinare, si è appuntata verso quei comportamenti suscettibili di incrinare i valori di imparzialità, correttezza, diligenza, riserbo, equilibrio, che costituiscono la “cifra” del magistrato, rendendolo credibile e perciò tale da corrispondere alle aspettative della collettività.

In tal senso, pur nel massimo scrupolo di non invadere il campo dell’interpretazione normativa e della valutazione probatoria – attività che, costituendo l’in sé della funzione giudiziaria, l’art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 2006 sottrae impeccabilmente al sindacato disciplinare – non si è mancato di perseguire “cadute” rivelatrici di scarsa ponderazione o, peggio, di autentica distorsione nell’esercizio del potere. Ciò nella prospettiva di dare concretezza ed

effettività a quelle garanzie che, ostentate tra le migliori dei più avanzati ordinamenti democratici, rischiano altrimenti – a modo di grida manzoniane – di rimanere confinate nell’astrattezza delle mere enunciazioni di principio.

L’attenzione disciplinare si è pertanto soffermata verso le gravi cadute di professionalità, che importano discredito e sfiducia, e verso i comportamenti ostili alle regole di organizzazione e funzionamento del servizio, caratterizzati il più delle volte da una malcelata visione solipsistica della giurisdizione, retaggio di una visione attenta più al proprio ruolo che al servizio che deve essere reso, che si pone in contrasto con il mutato atteggiamento culturale della generalità dei protagonisti del servizio stesso.

La diffusione di alcune patologie e abnormità, deontologiche prima ancora che processuali, rappresenta certamente una spia di questo superato atteggiamento culturale, poco incline al dialogo istituzionale e al lavoro di *équipe* e, in taluni casi, incline a considerare il fascicolo processuale come una *res propria*.

Nel contempo, l’Ufficio ha esercitato una specifica attenzione nel perseguire comportamenti disdicevoli, contrari ai connotati dell’accortezza e della sobrietà che lo *status* di magistrato impone e che non possono essere mai e in nessuna occasione dismessi all’insegna di una fraintesa “privatezza”, che la collettività non comprende e anzi nega a chi riveste una così alta funzione.

Nel corso dell’anno decorso sono emerse, in taluni casi, situazioni non conformi a diritto tra magistrati e forze dell’ordine, o tra magistrati e loro ausiliari.

Sul primo versante, le patologie attengono ad ipotesi di appiattimento di qualche pubblico ministero rispetto all’attività della polizia giudiziaria.

Si sono riscontrati casi di riproduzione con il sistema copia-incolla, non solo di provvedimenti del g.i.p. rispetto alla richiesta del pubblico ministero, ma anche di richieste cautelari di quest’ultimo rispetto al rapporto informativo della polizia giudiziaria – con rovesciamento della configurazione costituzionale del rapporto tra l’uno e l’altra (art. 109 Cost.) e con il conseguente rischio che errori della polizia

giudiziaria, non adeguatamente vagliati, si riverberino in violazioni di legge da parte di magistrati.

Con ciò, si è più volte assistito al mancato esercizio dei poteri di direzione delle indagini preliminari, previsto dall'art. 327 c.p.p., anche a garanzia dell'autonomia della giurisdizione.

Sul secondo versante, quello del delicato rapporto tra magistrati e ausiliari della giustizia (curatori, custodi, amministratori giudiziari, coadiutori ed altri ancora) si è potuto verificare che in alcuni uffici giudiziari – soprattutto nei settori delle procedure fallimentari e delle misure di prevenzione patrimoniali – sono emersi rischi concreti di contaminazione ambientale. Taluni giudici delegati hanno a volte abdicato ai loro poteri di vigilanza sui propri ausiliari, recependo passivamente ogni istanza o richiesta di curatori o di amministratori giudiziari, senza verificarne adeguatamente la rispondenza all'interesse della massa fallimentare o del patrimonio in sequestro.

A queste condotte, caratterizzate da grave e inescusabile negligenza se non, nei casi più gravi, da una vera e propria delega di giurisdizione, devono aggiungersene altre, caratterizzate da una abnorme concentrazione di incarichi o dall'improprio ricorso ad ausiliari non iscritti nell'albo del circondario dove ha sede il Tribunale competente.

Sul tema, si richiama in particolare Cass., Sezioni unite, n. 10157/2016, secondo cui “commette l'illecito previsto dall'art. 2, comma 1, lettere g) e n), del d.lgs. n. 109 del 2006 il giudice che non si attenga al criterio dell'equa distribuzione degli incarichi di consulenza tecnica, concentrandoli su un numero ristretto di professionisti, in violazione del dovere di diligenza e correttezza, essendo a questo fine irrilevante la soglia del 10 per cento stabilita dall'art. 23 disp. att. c.p.c., la quale riguarda gli incarichi conferiti dall'intero ufficio e non dal singolo magistrato”.

Sicché, se per i pubblici ministeri vi è il rischio dell'appiattimento rispetto alle attività della polizia giudiziaria, rischio ancora più preoccupante è quello dell'appiattimento dei giudici fallimentari o delle esecuzioni civili o dei magistrati

addetti alle misure di prevenzione rispetto alle attività e alle istanze dei loro ausiliari. Si tratta di settori nei quali gli interessi economici implicati sono sovente di notevole rilievo; conseguentemente, i controlli dei magistrati nei confronti dei loro ausiliari devono essere particolarmente estesi e rigorosi.

d) Rapporti critici tra giurisdizione e informazione. Gli spazi vuoti di regolazione e le prospettive di riforma

Altro ambito di specifica attenzione sotto il profilo disciplinare è costituito dalle purtroppo numerose violazioni del dovere di riserbo da parte di magistrati, impegnati a rilasciare interviste quanto meno inopportune (lettere *v*) e *aa*) dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006) o ad intervenire pubblicamente su tematiche di carattere prettamente politico.

Inoltre, su un terreno contiguo a quello appena ricordato, risulta in preoccupante crescita il fenomeno delle cd. fughe di notizie relativamente a procedimenti in corso o ad affari definiti, che costituiscono un illecito disciplinare tipizzato (lettera *u*) dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006), ma che nella maggior parte dei casi sfuggono alla sanzione, essendo estremamente difficile il raggiungimento della prova della responsabilità.

Sul versante delle interviste, il rilievo disciplinare nasce dall'esigenza di non divulgare, con pubbliche dichiarazioni o interviste, notizie sui soggetti coinvolti negli affari pendenti, dei quali il magistrato si stia occupando o si sia occupato.

Sul versante delle fughe di notizie, l'interesse protetto dalla norma di rilievo disciplinare è il medesimo, ma in questo caso la gravità della condotta è anche maggiore, perché il magistrato non si rivela in prima persona, ponendo comunque direttamente, o per interposta persona, a disposizione dei *mass media*, atti o notizie di procedimenti che devono rimanere, quanto meno, riservati, secondo la legge.

Al riguardo va ancora una volta ribadito che, mentre sul piano funzionale le violazioni dette, siano esse di agevole o di difficile accertamento, trovano comunque

puntuale riscontro nelle fattispecie tipizzate previste dal legislatore, sul piano extrafunzionale si assiste a condotte di volontaria sottoposizione alla pubblica ribalta da parte di taluni magistrati, in tal modo poco sensibili ad assicurare l'intangibilità della loro immagine di indipendenza.

Anche sul piano delle esternazioni extrafunzionali possono venire in rilievo i rapporti tra processi in corso e *media*, pur se non con riferimento a specifici atti o notizie inerenti il singolo processo. Esternazioni extrafunzionali di un magistrato, specie se questi si occupi di indagini o processi di rilevante interesse, possono porre problemi di lesione dell'immagine della sua imparzialità.

L'apparenza di imparzialità costituisce il confine entro il quale i diritti del magistrato come cittadino e, in particolare, i diritti di libertà di espressione e di opinione, che certamente spettano a chi svolge la funzione, possono esplicarsi senza pregiudizio alcuno per i valori essenziali della giurisdizione. La contiguità di queste due contrapposte esigenze, diritto di libertà individuale del magistrato e principi fondanti della funzione, si manifesta, in assenza di parametri normativi espressi o di interpretazioni consolidate e immutabili, come una frontiera mobile, la cui traccia è il portato di un tempo storico e di una sensibilità culturale e deontologica che oggi appare generalmente condivisa nel senso della auto-limitazione della posizione individuale, ma che tuttavia registra le eccezioni che si sono segnalate e che talvolta hanno formato oggetto di valutazione disciplinare.

L'imparzialità, nella sua accezione corrente, equivale a neutralità rispetto agli interessi delle parti del processo, ma in un senso più profondo è al tempo stesso adesione a principi generali che trascendono gli interessi in gioco nel singolo caso. L'interferenza tra i diritti di libertà e di espressione del pensiero e delle convinzioni culturali o politiche, da un lato, e il possibile pregiudizio per l'apparenza di imparzialità del magistrato, dall'altro, non è del resto questione nuova, essendovi state sul tema varie pronunce della Sezione disciplinare.

Nonostante la pluralità di fonti che riconoscono l'esistenza di un generale dovere di riserbo del magistrato in funzione della sua immagine di imparzialità, per la sua

violazione non è previsto alcun illecito specifico nel catalogo tipizzato della normativa del 2006.

Tale carenza di regolazione comporta un vuoto di tutela, in particolare con riferimento a due situazioni in cui è forte il pericolo di compromissione dell'immagine di imparzialità del magistrato e precisamente: (a) le dichiarazioni che possono classificarsi in senso lato come aventi contenuto "politico"; (b) le esternazioni consistenti nel sostenere pubblicamente le ragioni e la bontà delle indagini delle quali lo stesso magistrato dichiarante sia assegnatario.

Nella prima ipotesi, le critiche politiche, le manifestazioni ideologiche, le dichiarazioni a commento delle iniziative del potere politico o governativo, pur se svolte in modo occasionale, possono creare un concreto pericolo di confusione dei ruoli, quello pubblico di magistrato e quello di cittadino, ed ingenerare così nella collettività il convincimento – non importa se erroneo – che l'attività istituzionale del magistrato sia stata condizionata, se non guidata, dalle opinioni personali. Pericolo tanto maggiore quanto più il magistrato sia conosciuto in ragione delle funzioni delicate che riveste, stante il maggior impatto mediatico derivante dalle sue pubbliche dichiarazioni.

Una situazione di vuoto sanzionatorio si verifica pure nella seconda ipotesi, quella di pubbliche dichiarazioni del magistrato titolare di indagini delle quali egli sostenga pubblicamente le ragioni e la validità. Si tratta di fattispecie che presenta aspetti di forte problematicità per la possibilità che da tale condotta risulti condizionato, anche solo in forza di suggestioni morali o per l'autorevolezza del dichiarante o per l'eco mediatica di tali interventi, il giudizio di chi è chiamato a definire la sorte processuale di quella specifica indagine, con l'evidente rischio della compromissione – indiretta, ma proprio per questo tanto più incontrollabile – della libertà di giudizio e con essa della posizione di garanzia di cui i soggetti coinvolti dal processo, indagati o vittime, debbono fruire. Ciò nonostante, sono pressoché nulli gli spazi per assegnare rilevanza disciplinare a tali comportamenti: le occasionali esternazioni aventi contenuto

“politico” od “autopromozionale” sono apprezzabili solo sul piano deontologico, secondo l’art. 6 del cd. codice etico.

Resta quindi aperto il problema: molte condotte, tra le quali quelle che colpiscono l’opinione pubblica e pregiudicano l’immagine della magistratura, sono prive di sanzione, non essendo agevolmente riconducibili ad alcun illecito tipizzato.

Per quanto riguarda gli illeciti extrafunzionali, in effetti, le modifiche recate al codice disciplinare da parte della legge n. 269 del 2006, con la concomitante abrogazione dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 109, secondo cui “il magistrato, anche fuori dall’esercizio delle proprie funzioni, non deve tenere comportamenti, ancorché legittimi, che compromettano la credibilità personale, il prestigio e il decoro del magistrato o il prestigio dell’istituzione giudiziaria”, e dell’art. 3, lettera *l*), dello stesso d.lgs., che prevedeva come illecito extrafunzionale “ogni altro comportamento tale da compromettere l’indipendenza, la terzietà e l’imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell’apparenza”, hanno avuto l’effetto di far venire meno il richiamo esplicito al catalogo generale dei doveri del magistrato al di fuori delle funzioni, che sono ora ristretti a quelli desumibili dalle singole figure di illecito previste dall’art. 3, e di escludere per tale via l’illiceità delle condotte “atipiche” poste in essere al di fuori delle funzioni, pure se non in linea con l’immagine di imparzialità e indipendenza del magistrato.

Un’immagine, questa, che peraltro è sottesa a tutte le fattispecie previste dall’art. 3 ed è immanente all’intero sistema disciplinare, in virtù dell’autonoma base costituzionale che la sorregge.

Di questo stretto e inevitabile collegamento tra i doveri del magistrato e il suo comportamento nella vita privata si è, del resto, reso conto lo stesso legislatore che, nel modificare, con la legge n. 269 sopra citata, l’art. 3, ha conservato la previsione, quale illecito, di quelle attività extrafunzionali che siano “tali da recare concreto pregiudizio all’assolvimento dei doveri disciplinati dall’articolo 1” (lettera *d*, seconda parte) e ciò nella prospettiva che l’aspetto pubblico e quello privato del magistrato non appartengono ad ambiti separati e distinti.

L'art. 3 si colloca allora sul crinale, di difficile percorrenza, tra questi due versanti, alla ricerca, non ancora compiuta, di un soddisfacente equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato cittadino (quali quello alla manifestazione del pensiero, alla libertà di azione, di relazione e di cura dei propri interessi, patrimoniali e ideali) e garanzia di imparzialità e indipendenza anche nel suo agire sociale.

Alle lacune derivanti dalla mancata tipizzazione di certe condotte extrafunzionali poste in essere con la violazione del dovere di riserbo sarebbe possibile ovviare prevedendo l'inserimento di una clausola di chiusura degli illeciti commessi in violazione del dovere di riserbo, strettamente ancorata alla effettiva lesione dell'immagine della magistratura, oppure ampliando il novero degli illeciti extrafunzionali che, come emerge dalle non ancora recepite proposte della Commissione presieduta dall'On. Michele Vietti, rimangono insufficienti e incompleti ai fini del perseguimento delle condotte di cui si è detto.

Ad ogni modo, i vari e molteplici casi che hanno colpito l'opinione pubblica hanno confermato che l'ambito disciplinare non esaurisce l'intera gamma dei disvalori deontologici, alcuni dei quali trovano origine in *deficit* personali, in disinvolture di comportamenti, incompatibili con la necessaria credibilità del magistrato.

Si è pure rilevato che taluni di questi casi hanno trovato origine in situazioni che un'accorta politica di allocazione delle risorse personali avrebbe probabilmente potuto preventivamente evitare.

A fronte dell'impegno messo in campo, nell'esercizio della funzione disciplinare, non sempre sono state fornite risposte perfettamente corrispondenti, come d'altronde è in qualche misura fisiologico e inevitabile, nello svolgersi di una dinamica che trova nella decisione disciplinare (e poi in quella eventuale della Corte di legittimità nella sua massima composizione) il momento di sintesi di sensibilità diverse e nel relativo giudice un organo le cui decisioni possono segnalare una variabilità di indirizzi giurisprudenziali, legata all'intero suo rinnovamento quadriennale.

Si è così assistito, anche nel corso del 2016, ad alcune oscillazioni giurisprudenziali nella materia disciplinare, specialmente per quanto concerne l'applicazione, non sempre uniforme, dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109.

Questa norma non individua una causa di non punibilità, ma un elemento negativo del fatto, che identifica una tenuità dell'offesa in concreto tale da giustificare l'irrelevanza disciplinare della condotta realizzata. Essa è 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*.

Proprio per la sua natura di norma naturalmente elastica, la valutazione della scarsa rilevanza del fatto deve essere effettuata “con giudizio globale diretto a riscontrare se l'immagine del magistrato sia stata effettivamente compromessa dall'illecito” (Cass., Sezioni unite, 31 marzo 2015, n. 6468).

L'esigenza di certezza e di uniformità delle decisioni è sottesa anche alla giurisprudenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, ultima istanza in questo delicato ambito.

In questa prospettiva, va accolto con favore il decreto n. 65/2016 del Primo Presidente della Corte di cassazione, di proposta di variazione tabellare - tuttora *sub iudice* - della composizione delle Sezioni unite civili, per i ricorsi in materia di disciplina dei magistrati, con cui si propone di integrarne la composizione con i consiglieri assegnati alle Sezioni unite penali.

La proposta di modifica - al di là dei profili critici che taluni hanno ritenuto di ravvisare per gli aspetti di gestione “interna” della Corte - mira a perfezionare la cognizione del giudice disciplinare quando i ricorsi abbiano ad oggetto l'applicazione di disposizioni di carattere penalistico, in simmetria rispetto a quanto avviene presso la Procura generale della Corte di cassazione, dove è costituito un gruppo di magistrati che segue la materia disciplinare, composto di sostituti procuratori generali con esperienza diversificata, nel cui ambito viene designato il magistrato istruttore, per la fase predisciplinare o per quella successiva all'incolpazione, tenendo conto

della sua esperienza professionale in relazione alla materia oggetto del procedimento (civile, penale, fallimentare, e così via).

e) Una sintesi di assieme

I dati fin qui illustrati sono sintomatici del fatto che la mancanza di fiducia dei cittadini nei magistrati si riverbera in un'attenzione, forse eccessiva, agli aspetti disciplinari e patologici, piuttosto che agli aspetti più prettamente professionali.

Ma se il problema è quello della fiducia dei cittadini, esso non può essere risolto solo attraverso il perseguimento delle condotte patologiche dei magistrati nella sede disciplinare. Le componenti associative e l'organo di governo autonomo, per questo profilo, possono fare molto.

Il rispetto del codice etico, prima ancora che del codice disciplinare, dopo la tipizzazione degli illeciti operata nel 2006, contribuisce ad assicurare la difesa della giurisdizione e a rendere il *corpus* magistratuale più consapevole del disvalore di certe condotte che minano la fiducia dei cittadini nella magistratura.

La professionalità dei magistrati – e la relativa verifica – è poi fondamentale per rendere credibile il potere giudiziario.

In tale contesto, si deve registrare che le valutazioni di professionalità negative o non positive rese dal C.S.M. nell'ultimo biennio sono, secondo un dato offerto dall'organo di governo autonomo, dello 0,58% del totale, il che potrebbe condurre sulla base del solo dato numerico a reputare che tutti i magistrati siano idonei a svolgere, sempre e comunque, con eccellente professionalità qualsiasi funzione giudiziaria, laddove evidentemente una maggiore efficienza nell'applicazione di criteri selettivi e una maggiore attitudine preventiva del sistema di valutazione professionale potrebbe evitare che il sistema disciplinare costituisca la sede sulla quale riversare, quasi a modo di funzione suppletiva *a posteriori*, la soluzione ultima di tutti i momenti critici della giustizia.

f) L'attività del settore disciplinare nel 2016. Analisi statistica

Si sono esposti sopra (par. *b*) i dati che esprimono le linee di tendenza generali dell'attività degli organi chiamati a svolgere l'iniziativa disciplinare.

Più in dettaglio, le coordinate operative dell'attività in parola e le diverse variabili che da esse è possibile ricavare sono analiticamente illustrate dalle Tabelle allegate, contenute nella parte III di questo intervento, frutto dell'elaborazione del personale della Direzione di statistica del Ministero della giustizia effettuata sulla base degli archivi informatizzati dell'Ufficio. Di seguito se ne espongono i dati che risultano maggiormente significativi rispetto alle direttrici e agli orientamenti della valutazione disciplinare, svolta dall'Ufficio in costante sinergia e coordinamento con gli uffici di vigilanza in ambito distrettuale e in collaborazione istituzionale con l'Ispettorato del Ministero della giustizia.

Nel corso del 2016, oltre al Procuratore aggiunto dirigente del servizio, sono stati assegnati al servizio disciplinare 19 magistrati, nel quadro dell'assetto organizzativo definito dai Criteri organizzativi vigenti, approvati nell'ottobre del 2015, con l'istituzione di un gruppo di lavoro per la trattazione degli affari "di rapida definizione", coordinato da un sostituto e composto da altri quattro magistrati, e con l'assegnazione delle pratiche che non sono invece di immediata trattazione a un sostituto abilitato a seguire il procedimento nel corso del suo *iter*, dall'istruttoria predisciplinare, alla fase successiva dell'eventuale azione, fino al giudizio dinanzi al giudice disciplinare.

Il numero totale delle notizie di interesse – e pertanto iscritte quali procedimenti predisciplinari – pervenute nel 2016 è stato di 1363, cifra inferiore rispetto alla media delle notizie di possibile rilevanza disciplinare pervenute nel quinquennio 2011-2015 (pari a 1.419).

Nel 2016, la Procura generale ha definito con decreto motivato di archiviazione 1438 procedimenti, pari al 92,3% del totale delle notizie di rilievo disciplinare che sono state definite nel corso dello stesso anno (1.558). Si tratta di un dato elevato, che

conferma come l'attività selettiva e valutativa dell'Ufficio – per quanto non “visibile” all'esterno – sia non solo quantitativamente ma anche qualitativamente di notevole impegno. Nel numero di archiviazioni indicate infatti sono inclusi casi di rilievo e di grande complessità, che esigono specifico approfondimento e adeguate motivazioni da svolgere in detti provvedimenti di archiviazione, che sono poi trasmessi al Ministro della giustizia ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione disciplinare, secondo il meccanismo dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 (evenienza mai verificatasi nel corso del 2016, anno in cui il Ministro ha formulato richiesta degli atti solo in due casi).

Nel 2016 sono state esercitate in totale 156 azioni disciplinari (erano 138 nel 2015), di cui: 75 per iniziativa del Ministro della giustizia (con un sensibile aumento, del 56,3%, rispetto al 2015, in cui erano 48); 80 per iniziativa del Procuratore generale (erano 89 nel 2015, marcandosi perciò una riduzione del 10,1%).

Il totale delle azioni è ripartito, in percentuale, tra il 48,1% di iniziative del Ministro e il 51,3% della Procura generale. In un solo caso (in percentuale, lo 0,6%) un procedimento disciplinare è stato avviato su iniziativa di entrambi.

I procedimenti disciplinari definiti nel 2016 si sono conclusi: nel 59,6% dei casi, con la richiesta di giudizio; nel 35,4% dei casi, con richiesta di non farsi luogo al giudizio; nel restante 5,1%, con riunione ad altro procedimento. La percentuale di procedimenti inviati al C.S.M. con la conclusione nel senso della richiesta di giudizio si mantiene in linea con il dato del 2015 (59,7%).

Nel corso del 2016, la Procura generale ha chiesto alla Sezione disciplinare del C.S.M. l'adozione di 10 provvedimenti cautelari (erano 7 nel 2015), dei quali 6 per il trasferimento ad altro ufficio e 4 con richiesta di sospensione dalle funzioni.

Rinviando ancora alle Tabelle della parte III per la disamina analitica degli esiti presso la Sezione disciplinare del C.S.M. dei procedimenti disciplinari avviati – di cui è qui da annotare la percentuale complessivamente prevalente di assoluzioni (35%) rispetto alle decisioni di condanna (25,1%) e, tra queste, la netta prevalenza dell'applicazione della sanzione della censura (80,4% del totale delle condanne) – si

segnala altresì l'indice di conformità tra le richieste conclusive dell'Ufficio e le decisioni delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione in materia disciplinare, indice attestato sulla cifra del 75%; un dato che – come anche nell'anno decorso, quando la suddetta percentuale era peraltro inferiore, il 63% – è tanto più significativo se si considera che in questa rilevazione sono state considerate in “difformità” 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, sia di carattere oggettivo (materia; tipologia dell'illecito; area geografica) e sia soggettivo (distinzione tra funzioni requirenti o giudicanti; ripartizione di genere), nel rinviare ancora all'analitica elaborazione di cui alle Tabelle allegate nella parte III, si sottolineano di seguito alcuni dati di interesse.

Benché persista un tasso specifico di incolpazioni disciplinari più elevato per i magistrati addetti a funzioni requirenti rispetto a quelli giudicanti, in relazione all'organico dei magistrati in servizio (22 incolpazioni ogni 1.000 requirenti, rispetto a 18 ogni 1.000 giudicanti), nel 2016 si registra una inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, essendo aumentata la quota di magistrati giudicanti soggetti ad azione disciplinare (dal 64% al 72%) a fronte della diminuzione della quota dei requirenti (dal 36% al 28%). Il dato sembra correlabile anche alla crescita dell'iniziativa del Ministro della giustizia in tema di ritardi nell'adozione di provvedimenti giurisdizionali (v. sopra, par. *b*).

Permane la maggior incidenza di incolpazioni nei riguardi di magistrati del genere maschile (118 in cifra assoluta, pari al 71,5%), nettamente superiori a quelle a carico di magistrati del genere femminile (47, pari al 28,5%): un dato che deve oltretutto essere apprezzato in connessione con l'avvenuto rovesciamento del rapporto uomo/donna, che oggi vede il 51,5% di donne in magistratura.

Del pari, si conferma rispetto al 2015 il dato della maggiore incidenza di violazioni disciplinari nei distretti del Sud Italia (56,5%), rispetto al Centro (23,9%) e al Nord (19,6%).

Quanto all'analisi specifica delle incolpazioni, e in particolare di quelle per ritardi nel deposito di provvedimenti, si rinvia, oltre a quanto detto al paragrafo *b*, alle Tabelle allegate. Si segnalano peraltro le seguenti evenienze:

- l'andamento decrescente, in valore percentuale, delle iniziative disciplinari per ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, che nel 2016 è del 12% (era il 17,3% nel 2015, il 17,0% nel 2014);

- l'incremento delle incolpazioni riconducibili alla violazione del dovere di correttezza (51,5% in totale), comprensive delle condotte scorrette verso parti, difensori o colleghi, degli atti pregiudizievoli o vantaggiosi per le parti, delle inosservanze delle norme regolatrici del servizio;

- la concentrazione della maggiore percentuale di ritardi nell'ambito degli uffici di primo grado (tribunali), dove si verifica l'84,4% di tali situazioni.

5. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

Nel corso dell'anno particolarmente energica è stata l'attività dell'Ufficio nel settore internazionale.

Nell'ambito della Rete dei Procuratori Generali Europei, in occasione del IX *meeting* tenutosi a L'Aja dall'11 al 13 maggio 2016, in tema di contrasto alla criminalità informatica, l'Ufficio ha manifestato condivisione sulla necessità di porre a base della futura cooperazione internazionale gli strumenti, giudicati essenziali, rappresentati dalle Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 40/2013 e n. 41/2014; di evitare che sui reati commessi mediante *internet* si instauri una sorta di singolare giurisdizione universale, dovendosi preferire la giurisdizione dello Stato i cui interessi siano stati lesi o in cui risieda la persona offesa; di incrementare le risorse, finanziarie e legali, per il contrasto di tale tipo di criminalità, ivi compreso il ricorso ad esperti e forze di polizia; di richiedere con urgenza regole chiare circa l'acquisizione e l'utilizzo della prova relativa ai reati informatici, pur sempre, tuttavia, nel rispetto dei diritti umani fondamentali; di incaricare *Eurojust* per l'individuazione delle migliori pratiche in atto a livello investigativo.

Nel diverso contesto del *Forum* dei Procuratori generali Europei, una delegazione dell'Ufficio ha partecipato all'Undicesimo *meeting* tenutosi a L'Aja il 3 giugno 2016 sotto le presidenze unificate olandese e slovacca, a cavallo tra i due semestri dell'anno. In tale ambito è stato ufficialmente creato un *network* per i reati informatici (*European Judicial Cybercrime Network*) e ci si è proficuamente soffermati sui recenti sviluppi in tema di contrasto al terrorismo internazionale (partendo dalle iniziative legislative interne adottate da Belgio e Francia, Paesi maggiormente colpiti negli ultimi mesi) nonché sul tema di traffico di esseri umani, affrontato con una completa analisi dei flussi migratori interessanti le varie aree UE.

La delegazione dell'Ufficio, pur manifestando convinta adesione alla creazione del nuovo *network* per i reati informatici, ha ritenuto, per ovvi motivi di coerenza interna sul panorama internazionale, di non porsi in dissonanza con quanto già espresso dal

membro nazionale di *Eurojust* oltre che da altre delegazioni, *in primis* quella austriaca, circa l'opportunità di: non creare un organismo autoreferenziale, dovendosi preferire una Rete articolata in maniera realmente utile, soprattutto per la diffusione di notizie sensibili in tema di criminalità informatica e per la condivisione di esperienze e pratiche virtuose; non duplicare le funzioni già proprie di *Eurojust* e della Rete giudiziaria europea, dovendosi evitare disfunzionali sovrapposizioni di competenze; non attribuire all'organismo funzioni strettamente operative, già tipiche di *Eurojust*; creare, a supporto del funzionamento dell'organismo, un segretariato sul modello di quello della Rete giudiziaria europea, *lato sensu* intraneo alla struttura di *Eurojust*. La delegazione italiana, inoltre, ha con forza ribadito l'idea di estendere l'ambito applicativo della Convenzione di Budapest al sistema di *data retention*, di stimolare i detentori privati dei dati all'estero ad una corretta gestione dei dati stessi collaborando con gli Stati richiedenti e, infine, di prevedere un protocollo comune per l'estrazione dei dati in copia.

Intensissima, anche nell'anno 2016, è stata l'attività dei Punti di contatto interni nel contesto della Rete giudiziaria europea. Quanto al settore penale, è stato ampiamente confermato il *trend* dell'annualità precedente circa l'incremento del numero dei contatti con altri Stati, essendo state trattate ben 128 procedure di assistenza (contro le 105 del 2015, le 16 del 2014, le 20 del 2013, le 25 del 2012), aventi ad oggetto mandati di arresto europeo, estradizioni e rogatorie, nell'ambito di altrettanti contatti intercorsi con 21 differenti Paesi (Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Estonia, Francia, Germania, Lettonia, Malta, Norvegia, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Turchia, Ungheria). I rapporti con la Turchia, tuttavia, sono stati interrotti una volta che è apparsa evidente l'azione posta in essere dalle forze governative turche contro la magistratura di quel Paese all'esito del tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016.

Frequentissime sono state, inoltre, le interlocuzioni con il *desk* italiano di *Eurojust*, con il magistrato di collegamento italiano operante in Francia e con il magistrato

italiano operante in Albania in seno al Progetto PAMECA IV. Il Punto di contatto in materia penale ha, inoltre, partecipato al 46° *meeting* della Rete giudiziaria europea, tenutosi in Amsterdam dal 7 al 9 giugno 2016.

Nel 2016, con distinti ordini di servizio n. 5 del 10 febbraio, n. 10 del 22 marzo e n. 12 del 5 aprile, detto Punto di contatto è stato incaricato di trasmettere rispettivamente al Ministero della giustizia, alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e al *desk* italiano di *Eurojust*, in formato PDF, i provvedimenti della Corte di cassazione più rilevanti nella materia della cooperazione internazionale. In esecuzione di tali ordini di servizio, l'Ufficio ha provveduto allo spoglio dell'intera produzione della Corte di cassazione con conseguente trasmissione ai destinatari delle pronunce di maggiore interesse, così rendendo una *utility* che costituisce un importante passo nel percorso di collaborazione istituzionale tra la Procura generale e i summenzionati organi.

Il Punto di contatto in materia civile, inoltre, è stato impegnato nel progetto di completamento del portale *EU Justice*, strumento essenziale per l'accesso da parte degli operatori e dei comuni cittadini alle fonti del diritto europeo e degli Stati in materia civile e commerciale, nell'ottica del potenziamento di una struttura di servizio che può diventare decisiva per il rafforzamento della cooperazione e dello scambio. A tale riguardo ha partecipato all'incontro della Rete svoltosi a Bruxelles il 4 e il 5 ottobre 2016 in tema di problemi applicativi e interpretativi del Regolamento sulle successioni varato nel 2012, operando in coordinamento con il vertice ministeriale e con gli altri operatori giuridici che ne fanno parte.

Per effetto dei Criteri organizzativi approvati in data 12 ottobre 2015, ribaditi con ordine di servizio n. 23 del 9 settembre 2016, l'Ufficio ha altresì dedicato energie al monitoraggio della attività delle Istituzioni europee sugli aspetti della cooperazione internazionale nonché alle problematiche relative all'esecuzione delle sentenze CEDU in caso di richiesta di riapertura dei procedimenti.

A ciò si aggiunge l'incessante attività di accoglienza da parte dei vertici della Procura di numerose delegazioni internazionali, tra cui quella olandese (in data 6

aprile 2016) guidata da Albert van der Kerk, Rappresentante per le relazioni internazionali del Collegio dei Procuratori generali olandese, e dalla dott.ssa Hester van Bruggen, magistrato di collegamento per l'Italia presso l'Ambasciata del Regno dei Paesi Bassi a Roma; quella tedesca (in data 11 aprile 2016) guidata dal Procuratore generale tedesco Peter Frank, accompagnato da una delegazione di magistrati e di personale dell'Ambasciata tedesca in Italia; quella della Scuola della magistratura di Taiwan (in data 6 giugno 2016) guidata dal suo Presidente; quella dell'alto Consiglio della Bosnia Erzegovina, guidata dal Presidente Milan Tegeltij (in data 22 settembre 2016); una proveniente dalla Serbia, guidata da Ivana Radosavljevic in servizio presso la Missione dell'OSCE per la Serbia (in data 24 novembre 2016); quella formata da 21 alti magistrati requirenti della Cina, guidata da Peng Shengkun, Direttore generale dell'Ufficio Anticorruzione cinese (in data 13 dicembre 2016).

Deve essere infine ricordato che l'Ufficio, attraverso i suoi magistrati addetti, ha partecipato alla Conferenza annuale sullo stato della legislazione penale, tenutasi in Treviri presso l'Accademia europea del diritto (ERA) nelle date del 20 e 21 ottobre 2016, nonché al Seminario sulla durata ragionevole del processo, organizzato dalla Rete dei Consigli di giustizia europei (ENCJ) e tenutosi in Madrid dal 28 al 30 novembre 2016.

6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – istituita nell’ambito della Procura generale della Corte di cassazione – ha trasmesso un’analitica relazione sull’attività da essa svolta, sempre in piena sintonia con l’Ufficio e nel rispetto delle reciproche competenze, nel corso dell’anno 2016.

I paragrafi che seguono ne sintetizzano i contenuti.

a) Il servizio di Cooperazione internazionale

La D.N.A. è da tempo proiettata stabilmente sullo scenario internazionale attraverso una fitta rete di rapporti con gli organismi giudiziari di coordinamento investigativo, sempre più indispensabile per l’acquisizione di elementi di prova e informazioni utilizzabili in fase processuale dinanzi alle Corti europee per fronteggiare forme di manifestazione dei delitti associativi di natura transnazionale.

Il numero delle richieste di cooperazione per delitti di criminalità organizzata e, oggi, anche in materia di terrorismo, è in costante crescita.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo si propone come l’interlocutore privilegiato per le richieste di coordinamento nelle materie di competenza, non soltanto per la diretta possibilità di utilizzare la banca dati nazionale SIDDA-SIDNA per l’individuazione delle interconnessioni tra i procedimenti penali, ma anche perché ha ora accesso a tutti i registri giudiziari (art. 117, comma 2-bis, cod. proc. pen.), proprio per l’esercizio delle funzioni di cui all’art. 371-bis cod. proc. pen.

La D.N.A. rappresenta non soltanto un crocevia essenziale per il coordinamento nazionale, ma, grazie alla sua doppia veste in chiave internazionale (cd. *double hat*), vale a dire di punto di contatto centrale di EJM per i reati in materia di criminalità organizzata e terrorismo e di corrispondente nazionale di *Eurojust* per le medesime attribuzioni, consente una osmosi continua tra i vari organi giudiziari nazionali e i “tavoli di coordinamento” europei.

Una esemplificazione di tali potenzialità è stata colta nel d.lgs. n. 34 del 15 febbraio 2016, con il quale è stata data attuazione alla Decisione quadro 2002/465/GAI in materia di squadre investigative comuni. Ebbene, non a caso il decreto legislativo prevede, agli artt. 2, comma 4, e 3, commi 3 e 4, il coinvolgimento, nel procedimento di formazione delle squadre, della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo proprio ai fini del coordinamento investigativo, sia in una fase antecedente alla richiesta che in un momento successivo.

Analogo intervento viene richiesto al Procuratore nazionale in occasione di richieste di formazione di squadre investigative provenienti da uno Stato membro, anche ai fini della individuazione del Procuratore competente per l'esecuzione.

In questo modo, il coordinamento tra le autorità giudiziarie degli Stati membri e le Procure distrettuali italiane appare più fluido e immediato e la medesima qualità della D.N.A. di corrispondente nazionale di *Eurojust* semplifica il coordinamento anche in sede di costituzione delle squadre investigative comuni che, com'è noto, costituisce strumento di elezione proprio per i procedimenti relativi ai delitti di cui agli artt. 51, commi 3-*bis*, 3-*quater* e 3-*quinquies*, e 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., ossia principalmente per reati di competenza delle Procure distrettuali antimafia e della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo.

Infine, l'individuazione di un Punto di contatto centrale nella Procura generale presso la Suprema Corte di cassazione appare prezioso in sede di cooperazione.

Il Punto di contatto, infatti, costituisce un accesso privilegiato per tutti gli atti definitivi, ad esempio, delle istanze in materia di consegna (EAW, estradizione), essendo in condizione di fornire notizie in tempo reale sugli esiti dei giudizi di legittimità e, dunque, sull'irrevocabilità delle pronunce.

Sebbene il ruolo prioritario della D.N.A. debba svolgersi nel solco dei poteri di coordinamento, una parte rilevante delle attività dell'Ufficio si sviluppa attraverso la realizzazione di rapporti di collaborazione con autorità straniere o con organismi di coordinamento di matrice giudiziaria.

Si tratta di un impegno che, pur mantenendo una sua connotazione funzionale al miglior supporto dell'azione investigativa delle Procure distrettuali antimafia e antiterrorismo, è divenuto progressivamente crescente e ha assunto dei tratti del tutto peculiari che, spesso, individuano l'Ufficio, in sede internazionale, quale organismo di riferimento per la cooperazione in materia penale e per lo scambio di prassi o di informazioni sensibili.

La tendenza all'individuazione nella D.N.A. dell'Ufficio "esponenziale" delle vicende giudiziarie di natura sovranazionale tradisce, a ben vedere, l'aspirazione dei *partner* giudiziari stranieri, e soprattutto europei, di individuare un unico interlocutore italiano, su base nazionale, in condizione di istradare fenomeni di cooperazione a volte molto complessi, che scontano la complessità dell'ordinamento giudiziario interno e l'estrema frammentarietà delle competenze territoriali delle Procure italiane. Ancora più pressante è la richiesta di un coordinamento "forte" e "anticipato" per le iniziative dei magistrati del pubblico ministero italiano, caratterizzate da grande capacità informativa e da un'accurata istruzione di polizia, ma spesso avanzate in ordine sparso, senza un raccordo nazionale.

La D.N.A. ha già assunto in passato questo ruolo e con risultati lusinghieri, ma la tendenza all'incremento di tali attività è costante e questo profilo si presenta rafforzato a seguito dell'attribuzione alla D.N.A. delle funzioni di coordinamento in materia di terrorismo.

La convinzione in ordine alla necessità di affrontare la minaccia terroristica globale con le armi della cooperazione giudiziaria e attraverso il miglioramento della fluidità nella trasmissione di informazioni ha spinto la D.N.A. a intensificare l'impegno nella direzione della semplificazione dei rapporti di cooperazione internazionale e nella creazione di regole di cooperazione mutuata dalla valorizzazione di buone prassi sperimentate, in prima battuta, proprio dalle Procure distrettuali.

Da ultimo appare assai probabile l'inserimento della D.N.A. nell'elenco dei *contact-point* della rete giudiziaria europea anche nella materia del terrorismo.

Le ragioni del crescente impegno internazionale dell'Ufficio possono essere individuate:

- nei caratteri sempre più marcatamente transnazionali della criminalità organizzata e terroristica, sicché per il coordinamento nazionale delle relative indagini la D.N.A. sta assumendo, istituzionalmente e nella pratica, un ruolo centrale;

- nel conseguente esercizio, divenuto progressivamente più intenso, dei compiti assegnati alla D.N.A. in materia di cooperazione giudiziaria da fonti normative, primarie e/o secondarie;

- nel coinvolgimento dell'Ufficio in relazioni di collaborazione con organismi internazionali (la D.N.A. è ad esempio stata rappresentata in seno al Gruppo di esperti per la redazione del *White Paper* costituito presso il Consiglio d'Europa, è interlocutore dell'UNODC e della stessa Commissione europea);

- nell'intensificato rapporto di collaborazione con l'Ufficio per il Coordinamento Affari internazionali (U.C.A.I.) del Ministero della giustizia e con altri Ministeri (Ministero affari esteri e Ministero per le pari opportunità per la materia della tratta di persone), essendo spesso chiamato ad offrire un punto di vista "nazionale" e qualificato rispetto ai temi del contrasto alla criminalità organizzata;

- nell'attribuzione alla D.N.A. delle nuove funzioni di coordinamento, sul piano nazionale, delle indagini in materia di terrorismo e nella contestuale intensificazione della natura internazionale dell'attività investigativa e giudiziaria, con il conseguente ampliamento del ruolo di supporto richiesto a quest'Ufficio dall'estrema fluidità delle indagini in questo campo.

Nel quadro delle attività svolte dal Servizio merita una menzione speciale il rapporto con la rappresentanza italiana di *Eurojust*, che è divenuto nel tempo particolarmente intenso ed è culminato nella stipula di un *memorandum* d'intesa volto a consolidare buone prassi operative di fatto già intervenute tra i due uffici, specie nel contesto di indagini per reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.

In alcuni paesi – si pensi a quelli dell'area nordafricana – le difficoltà strutturali e ordinamentali nazionali accrescono le difficoltà di cooperazione giudiziaria,

rendendole in alcuni casi pressoché impossibili, nonostante l'esistenza di convenzioni internazionali, ratificate su ampia scala e contenenti previsioni per l'adozione delle appropriate misure di cooperazione giudiziaria.

È con riferimento a tali contesti operativi, spesso non agevoli, che la D.N.A. ha avviato contatti e rapporti di collaborazione, sia al fine di condividere le proprie esperienze e conoscenze con magistrati di altri paesi, che ne hanno tratto elementi per la edificazione di analoghi modelli nazionali (si pensi al caso dell'Albania), sia per agevolare l'esecuzione dei rapporti di cooperazione nell'interesse delle direzioni distrettuali antimafia e delle relative indagini.

Gli strumenti attraverso i quali tali relazioni sono state sviluppate sono consistiti essenzialmente nella organizzazione e attuazione di incontri con le magistrature appartenenti a paesi terzi, ospitati sia presso la D.N.A. che svoltisi direttamente presso le autorità straniere e nella stipula di accordi operativi ovvero di *memorandum* d'intesa.

Il periodo luglio 2015 - giugno 2016 ha visto un accresciuto impegno dell'Ufficio nel settore della collaborazione giudiziaria internazionale.

Come è noto, ai sensi del comma 5-ter dell'art. 727 cod. proc. pen., introdotto dalla legge 5 ottobre 2001, n. 367, al Procuratore nazionale vengono trasmesse le copie delle rogatorie dei magistrati del pubblico ministero formulate nell'ambito di procedimenti relativi ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. (a tale norma corrisponde, per le rogatorie passive, quella di cui all'art. 724, comma 2, cod. proc. pen.). Tali previsioni sono state ulteriormente arricchite per effetto della conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale. Ne consegue che anche le rogatorie attive e passive in tale materia vengono oggi comunicate al Procuratore nazionale (attualmente sono state ricevute 15 rogatorie tra attive e passive).

Le rogatorie ricevute nel nuovo periodo di riferimento sono state complessivamente 199 (165 attive e 34 passive).

Dai dati si evince un consistente incremento delle rogatorie formulate verso le competenti Autorità spagnole e della Confederazione elvetica. Rilevanti restano altresì i flussi rogatoriali verso il Regno dei Paesi Bassi, la Germania e la Romania; inoltre si registra l'incremento delle richieste di assistenza nei confronti della Gran Bretagna e della Grecia. Non è particolarmente intenso il numero di rogatorie in direzione dei Paesi dell'area balcanica.

Per i Paesi terzi (non UE), gli Stati Uniti sono il Paese verso cui è diretto il maggior numero di rogatorie avanzate dalle Autorità italiane, dato da correlare alla circostanza che sul territorio statunitense vi è la sede dei più importanti *Internet Service Provider* (*Microsoft, Apple, Google*) e molte richieste di assistenza giudiziaria sono state finalizzate all'acquisizione di dati informatici connessi alle comunicazioni attraverso *social network*.

La catalogazione degli atti rogatoriali pervenuti all'Ufficio ha consentito di avere un quadro preciso anche sulle tipologie di reato per le quali le Autorità giudiziarie italiane e straniere hanno reciprocamente richiesto e prestato assistenza giudiziaria. 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. È da salutare positivamente, inoltre, il dato numerico concernente le rogatorie formulate per le fattispecie associative di tipo mafioso (16,42%), per le quali vi è sempre stata una certa difficoltà da parte delle Autorità giudiziarie italiane nell'ottenere collaborazione da quelle straniere, per la peculiarità della figura criminosa non presente negli ordinamenti stranieri con i connotati tipici espressi nel reato di cui all'art. 416-*bis* cod. pen.

La conferma del carattere pro-attivo assunto dal Servizio Cooperazione Internazionale è data dalle diverse iniziative intraprese per promuovere il coordinamento a carattere internazionale, con organizzazioni di lavoro cui hanno preso parte Autorità giudiziarie e di Polizia straniere.

Grazie alla raccolta d'informazioni pervenute all'Ufficio nel quadro dei protocolli di lavoro stipulati e alla conseguente successiva elaborazione, sono stati individuati

significativi collegamenti, soggettivi e oggettivi, con procedimenti investigativi i cui atti giudiziari sono stati reperiti in Banca Dati Nazionale ovvero segnalati dai competenti Servizi investigativi centrali (SCO della Polizia di Stato, GICO della Guardia di Finanza e ROS dei Carabinieri).

All'esito delle convergenze accertate sono state avanzate al Procuratore Nazionale proposte per lo svolgimento di riunioni di coordinamento, specie nelle indagini per il traffico di migranti, cui hanno aderito le Autorità straniere. Tali riunioni sono state occasione preziosa per completare gli scambi informativi tra le Autorità partecipanti, definire in via preventiva i contenuti di richieste di assistenza ed elaborare comuni strategie di intervento investigativo.

Pur non rientrando nelle forme tradizionali dell'assistenza rogatoriale, le forme di spontanea comunicazione di informazioni tra Autorità straniere previste dai più moderni trattati di cooperazione giudiziaria stanno sempre più assumendo il carattere di ricorrente modalità semplificata di circolazione di compendi probatori, tra soggetti appartenenti a diversi ordinamenti.

La materia dello scambio spontaneo di informazioni è ancora priva di compiuta disciplina nel nostro ordinamento giuridico, almeno per la fase delle indagini preliminari (neanche con la legge n. 367 del 2001, di ratifica dell'accordo bilaterale con la Svizzera, è stata infatti introdotta una specifica disposizione di adattamento in tal senso). La Corte di cassazione ha, tuttavia, avuto modo di precisare che la sanzione dell'inutilizzabilità prevista nell'art. 729, comma 1, cod. proc. pen., è ritenuta speciale e come tale non applicabile in via estensiva o analogica al di fuori dello specifico ambito nel quale essa è dettata, ossia quello delle rogatorie all'estero; ne deriva che essa non è applicabile all'acquisizione di informazioni emerse all'interno di un procedimento penale all'estero, che spontaneamente e autonomamente l'autorità giudiziaria di uno Stato straniero trasmette a quella italiana.

È in virtù di tale condivisibile principio che la D.N.A. ha incoraggiato tale prassi internazionale, adottata anche da alcune autorità straniere.

Il dato che si rileva dall'analisi comparata dei periodi 2014/2015 rispetto a quello della presente relazione 2015/2016 è un incremento di tale prassi; infatti gli scambi informativi sono passati dai 45 del biennio precedente ai 71 dell'ultimo, con un significativo incremento di quelli multinazionali: ciò anche per effetto dell'azione coordinata D.N.A. - *Eurojust*.

Anche nel periodo in esame sono stati intensi i rapporti con la Rappresentanza italiana ad *Eurojust*, di cui la D.N.A. è corrispondente nazionale. Ciò è avvenuto allorché:

- si è proceduto a segnalare ad *Eurojust* le rogatorie internazionali nei casi più complessi, abbinabili a un'azione di supporto da parte dell'organismo europeo di cooperazione giudiziaria;

- si è trattato di agevolare il coordinamento d'indagini a carattere transnazionale, culminato, in alcuni casi, nella partecipazione di magistrati della D.N.A. a riunioni di coordinamento organizzate da *Eurojust*, in aggiunta alla diretta partecipazione di magistrati titolari dei relativi procedimenti;

- sono state trasmesse informazioni a carattere investigativo, nei casi previsti dall'art. 7, comma 3, della legge n. 41 del 2005, avendo la D.N.A. sollecitato i competenti Procuratori all'invio di tali informazioni;

Sulla base delle attività condotte e dei dati statistici disponibili, si conferma l'assunto già espresso nella precedente relazione, secondo cui le organizzazioni di tipo mafioso nate e 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 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 e istituzionali.

La globalizzazione del crimine non è certamente un dato nuovo, essendo stato ben evidenziato, anche in dottrina, che essa dipende da diversi fattori: la natura dei beni oggetto degli illeciti traffici (mobili in luogo di immobili), i cambiamenti istituzionali e politici, l'impatto e lo sfruttamento delle nuove tecnologie informatiche. Tuttavia il dato della globalizzazione appare oggi sempre più marcato e ne fa un tratto identitario imprescindibile delle organizzazioni mafiose, cui consegue la cd. de-territorializzazione del loro potere economico e criminale.

Le informazioni raccolte confermano, dunque, che si tratta di organizzazioni sempre più in "movimento", dal sud al nord d'Italia, da uno Stato all'altro, in UE e a livello globale. A ben riflettere, ciò è avvenuto per le stesse ragioni che stanno alla base del dinamismo delle imprese multinazionali legittime: la insufficienza dei mercati interni, la forte concorrenza con altri soggetti, la necessità di conseguire economie di scala, la ricerca di nuove fonti di approvvigionamento (di beni illeciti), l'allocazione degli enormi proventi di reato .

Ne deriva che il concetto di controllo territoriale criminale, tradizionalmente indicato quale dato significativo di una presenza mafiosa dalla giurisprudenza, appare incapace di rappresentare l'odierna realtà del crimine organizzato, sempre più assimilabile ad una multinazionale globale la quale «trascende il concetto di sovranità statale intorno al quale è avvenuta l'organizzazione del sistema politico-amministrativo dello Stato moderno».

Gli indicatori su cui si può basare l'assunto sono costituiti:

- dall'esito delle indagini condotte dalle Procure distrettuali, che evidenziano sempre più la caratteristica operativa, di *cross border crime enterprise*;
- dal crescente numero di sequestri e confisci all'estero, che confermano gli stanziamenti affaristici in Paesi diversi da quelli di origine;
- dal numero anch'esso sempre crescente di rogatorie internazionali: si è visto come nell'ultimo periodo le nostre autorità abbiano inoltrato numerosissime rogatorie all'estero. Tali dati sono in linea con quelli relativi al lavoro svolto dalla rappresentanza italiana ad *Eurojust*.

In particolare, è dato oramai giudiziariamente acquisito il fatto che le organizzazioni di tipo mafioso italiane hanno esteso i loro interessi criminali oltre i confini nazionali, radicandosi con proprie propaggini in diversi stati europei, ma non solo. La 'ndrangheta calabrese è, sul piano internazionale, la più attiva, con particolare riferimento al traffico di sostanze stupefacenti.

Tra le organizzazioni criminali italiane 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. Nel narcotraffico è leader del traffico mondiale di cocaina, come confermano i risultati investigativi. Negli ultimi decenni, la 'ndrangheta ha sfruttato l'enorme traffico di merci del porto di Gioia Tauro (RC), trasformando l'Italia in un centro strategico per il traffico di cocaina in Europa. Infatti, attività investigative hanno accertato come le cosche jonico-reggine (consorziate per finanziare ingenti importazioni di cocaina) hanno stipulato, attraverso propri rappresentanti negli Stati Uniti, un accordo preferenziale con i trafficanti messicani del "Cartello del golfo" per la fornitura di cocaina in Europa, facendola transitare dalla Calabria.

Mantenendo propaggini operative in Europa, oltre che in America e Oceania, nonché importanti collegamenti in Medio ed Estremo Oriente e in Africa, l'organizzazione calabrese ha esteso i propri interessi nei principali mercati internazionali degli stupefacenti con un ruolo di preminenza riconosciuto anche dalle altre organizzazioni mafiose. In tale contesto, la 'ndrangheta ha avuto modo di potenziare le strutture logistiche e di coordinamento, creando alleanze o cartelli quali risorse necessarie ad ottimizzare la gestione degli affari illeciti. Per tutelare i propri interessi nei Paesi produttori di sostanza stupefacente, si avvale, anche in Spagna come nei Paesi del Sud America, dei cosiddetti *broker*, ovvero soggetti non necessariamente organici ad una cosca che, risiedendovi stabilmente, si adoperano a seguire le trattative e ad organizzare le spedizioni di narcotici. 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, e attivi anche 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, ritenuti veri e propri crocevia del narcotraffico dai Paesi sudamericani produttori.

Ma è soprattutto la Spagna il paese in cui si riscontra una presenza stabile della camorra. Nella relazione di chiusura del biennio dell'attività del Magistrato di collegamento tra Italia e Spagna si legge che "l'analisi dei dati a disposizione evidenzia come, tra le grandi organizzazioni criminali italiane, sia la camorra ad essere maggiormente presente sul territorio spagnolo".

Sempre con riguardo alla camorra, le proiezioni nei Paesi dell'est europeo sono prevalentemente finalizzate al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio di proventi illeciti mediante investimenti immobiliari e attività commerciali. Le esigenze connesse al narcotraffico hanno portato un crescente numero di esponenti dei *clan* camorristici a stabilirsi all'estero con la possibilità di coltivare rapporti essenziali all'approvvigionamento di stupefacenti e al reimpiego dei proventi. Queste cellule hanno fornito, quindi, nel tempo un fondamentale supporto ai *clan* di riferimento per le attività di narcotraffico in Europa, assicurando, a tal fine, collegamenti diretti con narcotrafficcanti sudamericani. Il traffico degli stupefacenti costituisce, dunque, l'attività principale della camorra ma 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 siciliana "cosa nostra" sta accrescendo il proprio ruolo nei grandi traffici internazionali di stupefacenti, specie di cocaina. In particolare, è emerso che appartenenti a cosa nostra hanno stabilito contatti direttamente 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.

Una avvertenza tuttavia si impone: questa necessaria dimensione transnazionale delle organizzazioni mafiose non deve indurre a ritenere realizzata una mafia del tutto illiquida 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, all'usura, all'intimidazione se necessario. Resta dunque un forte rapporto con il territorio dell'organizzazione madre, per l'esigenza di mantenerne forme di controllo e assicurare il reclutamento dei suoi componenti; infine per ottenere, al bisogno, forme di nascondimento sicuro per i propri latitanti.

Le organizzazioni mafiose sono dunque oggi più che mai soggetti con forte vocazione imprenditoriale e capacità di *partnership* economica, prima ancora di essere un fenomeno criminale e delinquenziale. È un convincimento cui si perviene sulla base di una serie di dati emersi negli ultimi anni, nel corso dei quali si sono accresciute la dimensione e la capacità di infiltrazione nel tessuto economico, oltre che in quello istituzionale. Sebbene per sua natura il fenomeno sia assai difficile da quantificare, sono disponibili stime sempre più precise. Conoscere dimensioni, caratteristiche, diffusione sul territorio e nei settori di attività economica delle mafie,

comprenderne le strategie di investimento e di infiltrazione, è essenziale per disegnare efficaci politiche di contrasto, basate sulla valutazione delle aree a maggiore rischio di esposizione. La rilevanza economica del fenomeno mafioso riviene, 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. Su questo punto conforta anche 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 insinuino ancor più nell'economia legale.

A tutto questo si affianca la capacità delle mafie d'introdursi anche nelle istituzioni pubbliche del Paese. Al riguardo sono significativi i dati numerici sullo scioglimento dei consigli comunali. Si conferma dunque che una moderna politica di antimafia 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.

Nonostante gli indubbi progressi che si registrano nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, vari sono i punti critici che ancora emergono dalla pratica quotidiana. La dimensione transfrontaliera delle organizzazioni mafiose comporta la ineludibile necessità di ricorrere a forme efficaci e rapide di cooperazione giudiziaria, privilegiando fortemente il momento del coordinamento internazionale quale luogo e occasione della comune elaborazione strategica e della condivisione informativa tra più autorità, giudiziarie e di polizia. Nella pratica, tuttavia, tale cooperazione è ancora lontana dal soddisfare *standard* accettabili.

Varie le ragioni di tale inefficienza, quali:

- la mancata ratifica di numerose convenzioni internazionali in materia, poiché molte di queste sono state firmate, ma non ratificate;
- la frequente mancata attuazione degli impegni assunti sul piano internazionale;

- la persistenza di formalismi eccessivi e di tempi inaccettabili (talvolta) nelle singole procedure di cooperazione;
- la lentezza delle procedure di estradizione;
- la necessità di accrescere la cooperazione nel settore della responsabilità delle persone giuridiche;
- l'eccessiva frammentazione geografica, che richiede di estendere, collegare, istituire nuove reti;
- i perduranti problemi nella esecuzione di tecniche investigative speciali;
- la ricerca delle evidenze elettroniche, ossia la soluzione a problemi ancora irrisolti nella conservazione e acquisizione dei dati;
- l'assenza di un approccio pro-attivo, che è richiesto invece nel contrasto al crimine organizzato;
- la centralità nella protezione dei testimoni nei procedimenti di criminalità organizzata, materia che mostra forti discrepanze normative;
- il recupero dei proventi di reato, tema realmente centrale nell'attività di contrasto patrimoniale alle organizzazioni criminali.

b) Il servizio "Misure di prevenzione"

Nel periodo 1° luglio 2015 - 30 giugno 2016, la Direzione Nazionale ha ulteriormente potenziato la struttura organizzativa e l'operatività del "Servizio Misure di prevenzione"; quest'ultimo, istituito nel 2014, rappresenta il supporto organizzativo, operativo, tecnico e gestionale all'azione della Direzione Nazionale in tale settore, in linea con la centralità del sistema della prevenzione nel contrasto alla criminalità organizzata e terroristica.

La scelta organizzativa di strutturazione del Servizio ha determinato un ulteriore potenziamento dell'azione della Direzione nazionale nel settore delle misure di prevenzione, sia in vista delle possibili applicazioni dei magistrati della D.N.A. a tali procedimenti, ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. n. 159 del 2011, sia in vista della pratica

attuazione della novità legislativa (d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43), da tempo auspicata e sollecitata, che attribuisce al Procuratore nazionale la titolarità del potere di proposta, anche per le misure di prevenzione patrimoniali antimafia e antiterrorismo.

Tale opzione legislativa si fonda sulla esigenza di assicurare l'operatività, anche nella materia del terrorismo internazionale, del doppio binario, ossia della perseguibilità delle condotte attraverso il processo penale e il procedimento di prevenzione ed è in tal senso che va letto l'ampliamento dei presupposti soggettivi per l'applicazione delle misure di prevenzione attuato con l'integrazione normativa di cui all'art. 4, lettera *d*), del d.lgs. n. 159 del 2011.

Risulta evidente l'intento legislativo di individuare un settore di intervento, autonomamente rilevante, relativo ad atti che, apprezzabili per la rilevanza esterna obiettiva e la evidente finalizzazione criminosa, restino tuttavia nell'ambito della preparazione del delitto senza integrare la fattispecie di reato, neppure nella forma tentata.

Quest'ultima scelta è coerente con l'impostazione dogmatica tradizionale che individua nel settore della prevenzione un sistema di misure alternativo e autonomo rispetto a quello della repressione penale, precisamente orientato all'obiettivo di impedire che condotte delittuose siano commesse, e quindi applicate sulla base di indizi di pericolosità contemplati da specifiche norme di legge e non collegate all'accertamento di condotte specifiche di reato.

Ed è nello specifico settore del terrorismo che si è concentrata l'azione della Direzione nazionale nel corso di quest'anno, con riferimento alle attività di coordinamento e impulso nell'ambito dei procedimenti di prevenzione antiterrorismo, nonché all'esercizio diretto del potere di proposta del Procuratore nazionale.

È stato preliminarmente avviato un monitoraggio sul territorio che ha consentito di implementare la banca dati SIDDA-SIDNA con i procedimenti di prevenzione antiterrorismo, invero rarissimi, pendenti presso le Procure distrettuali, a fini di elaborazione e analisi.

Alla luce di tale risultato, la Direzione nazionale si è posta come obiettivo primario il diretto esercizio dell'azione di prevenzione, avviando un rapporto di collaborazione con le Procure distrettuali per un massiccio ricorso alla prevenzione in materia di terrorismo, individuando i casi di intervento diretto, in aggiunta ad eventuali misure cautelari personali già applicate o richieste, ovvero i casi per i quali le investigazioni svolte non hanno portato a risultati idonei per l'esercizio dell'azione penale e/o non è stata raggiunta la gravità indiziaria sufficiente per l'adozione di una misura cautelare.

In tale ottica, a seguito di una sinergica attività con la Procura distrettuale di Brescia e in collaborazione con la Procura distrettuale di Venezia, questo Ufficio ha formulato la prima proposta di prevenzione personale nei confronti di un soggetto emerso nell'ambito di una indagine che ha riguardato l'Italia e il Kosovo, cui è seguita altra proposta di prevenzione nei confronti di una cittadina italiana convertita alla fede islamica e approdata a posizioni estremistiche di totale adesione all'ideologia terroristica. Entrambe le proposte sono state accolte dai rispettivi Tribunali della prevenzione di Vicenza e di Brescia; in tali casi, alle ordinarie prescrizioni imposte con l'applicazione della misura di prevenzione personale, su sollecitazione di questo Ufficio, è stato inibito l'uso di *internet* e della navigazione via *web* e la frequentazione di luoghi di raduno di soggetti portatori di posizioni e/o ideologie terroristiche di matrice islamica.

In vista del concreto esercizio dell'azione di prevenzione, è stato sollecitato l'adeguamento del sistema informatico delle misure di prevenzione SIT-MP alle nuove competenze della Direzione nazionale e predisposto, in via transitoria, un registro per l'iscrizione dei relativi procedimenti in corso presso la D.N.A. che risultano, ad oggi, relativi a 29 soggetti.

Nel corso dell'anno è stata particolarmente positiva l'azione di intervento della Direzione nazionale nell'esecuzione dei provvedimenti di sequestro e confisca di prevenzione all'estero. Il costante impegno profuso in tale settore, unitamente alla più recente legislazione di recepimento di importanti direttive e decisioni quadro adottate

in sede europea, hanno prodotto risultati straordinari in termini di riconoscimento dei provvedimenti ablativi di prevenzione al di fuori dei confini nazionali.

c) Il servizio “Operazioni sospette”

Al fine di fornire un contributo più efficace in favore delle Direzioni Distrettuali il servizio “Operazioni sospette” della D.N.A. è stato completamente ristrutturato.

Si è cercato di dare puntuale applicazione alle disposizioni del d.lgs. n. 231 del 2007, così come modificato dalla legge n. 43 del 2015, che all’articolo 47, in relazione ai compiti assegnati alla Unità di Informazione Finanziaria incardinata presso la Banca d’Italia (U.I.F.), recita: “fuori dai casi previsti dalla lettera c), fermo restando quanto previsto dall’art. 331 del codice di procedura penale, trasmette, senza indugio, anche sulla base di protocolli di intesa, le segnalazioni, completate ai sensi del presente comma e corredate da una relazione tecnica contenente le informazioni relative alle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo alla D.I.A. e al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, che ne informano il Procuratore nazionale antimafia qualora siano attinenti alla criminalità organizzata o al terrorismo”.

La normativa sottolinea che la trasmissione delle segnalazioni deve avvenire nella maniera più tempestiva possibile (senza indugio), per cui si è cercato di realizzare questo obiettivo, eliminando qualche inconveniente che si era verificato nel passato e cercando di ridurre al massimo il tempo che intercorre tra la effettuazione della segnalazione e la sua effettiva conoscenza da parte del magistrato titolare delle indagini.

In sostanza si è cercato di dare attuazione ad una massima di esperienza secondo cui una segnalazione di operazione finanziaria sospetta se trasmessa rapidamente potrà essere utile o meno allo sviluppo di indagine ma se essa è trasmessa in ritardo difficilmente potrà essere utile.

Sulla base di tali considerazioni e allo scopo di migliorare la efficacia del servizio operazioni sospette, la D.N.A., nel rigoroso rispetto delle competenze attribuite dalla legge:

- in data 17 dicembre 2015 ha effettuato uno scambio di lettere con la Unità di Informazione Finanziaria incardinata presso la Banca d'Italia;

- in data 21 ottobre 2015 ha siglato un protocollo di intesa con la Guardia di Finanza in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di finanziamento del terrorismo;

- in data 26 maggio 2015 ha siglato un protocollo di intesa con la Direzione investigativa antimafia in materia di prevenzione e contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose.

L'obiettivo perseguito è quello di intervenire nella primissima fase della analisi delle operazioni sospette – pervenute alla Unità di *intelligence* finanziaria o da questa già trasmesse alla D.I.A. per la materia della criminalità organizzata ovvero al Nucleo speciale di Polizia valutaria in materia di terrorismo – confrontandole con le informazioni contenute nella banca dati SIDDA-SIDNA allo scopo di migliorare la qualità degli approfondimenti investigativi.

Un primo risultato è costituito dalla procedura di *matching* anagrafico.

In sostanza le segnalazioni vengono confrontate con i registri RE.GE/S.I.C.P (concernenti i procedimenti penali iscritti presso le Procure distrettuali per i reati previsti dall'art. 51, comma 3 *bis*, cod. proc. pen., nonché per i reati di terrorismo) e con i registri S.I.P.P.I. (concernenti le misure di prevenzione in materia di criminalità organizzata e terrorismo).

Attraverso tale procedura sono state estratte le segnalazioni di operazioni sospette che riguardano processi in corso ovvero misure di prevenzione.

Tali segnalazioni sono state immediatamente trasmesse alla Procura distrettuale procedente omettendo qualsiasi ulteriore approfondimento.

In tale situazione appare largamente preferibile informare immediatamente e a brevissima distanza dall'operazione finanziaria l'autorità inquirente che potrà valutare nel migliore dei modi la possibile utilizzazione del dato a fini investigativi.

Un secondo risultato è costituito dalle segnalazioni per operazioni sospette che pur non essendo riferibili a soggetti indagati, siano collegabili a persone fisiche o giuridiche presenti nella banca dati SIDNA.

In questo caso le segnalazioni sono state delegate al gruppo di lavoro costituito presso la D.N.A. per il successivo approfondimento e per l'eventuale trasmissione alla Direzione distrettuale competente, anche mediante l'esercizio del potere di impulso attribuito al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dall'art. 371-*bis* cod. proc. pen.

Tutte le segnalazioni che non hanno trovato riscontro nella banca dati SIDNA sono state immediatamente restituite alla Direzione investigativa antimafia ovvero al Nucleo speciale di Polizia valutaria, secondo le rispettive competenze, per il prosieguo delle attività previste dalla legge.

La procedura così delineata appare in grado di garantire la speditezza, l'economicità e l'efficacia delle investigazioni che costituiscono, in base alla legge, il fondamento dell'attività di coordinamento attribuita alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

In prospettiva le analisi che saranno effettuate dal gruppo di lavoro costituito presso la Direzione potranno consentire al Procuratore nazionale di esercitare il proprio potere di impulso anche in relazione ai fenomeni di utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata o di finanziamento del terrorismo.

Sulla base di tale nuova organizzazione del servizio sono state esitate numerose segnalazioni per operazioni sospette sia in materia antimafia (7589, di cui 2149 trasmesse alle D.D.A.) che antiterrorismo (163, di cui 42 trasmesse alle D.D.A.), e sono stati inviati ben 26 atti di impulso alle D.D.A. competenti.

d) Il sistema d'indagine SIDDA/SIDNA

Come è noto, nell'aprile 2015 è entrato in vigore il provvedimento che ha esteso le competenze della D.N.A. ai reati previsti dell'art. 51, comma 3-*quater*, cod. proc. pen., in materia di lotta al terrorismo e questo ha richiesto urgenti interventi di sviluppo evolutivo dell'attuale sistema d'indagine SIDDA, di reingegnerizzazione della base-dati e inoltre una importante rivisitazione delle regole di gestione.

Nel dicembre 2015 hanno avuto inizio le attività per la messa in esercizio di una versione del *software* che ha recepito numerose innovazioni realizzate per migliorare il monitoraggio delle indagini in ambito di procedimenti penali iscritti per reati contro il crimine organizzato allo scopo di permettere alla D.N.A. di svolgere sempre al meglio il suo ruolo istituzionale di coordinamento e impulso anche in materia di terrorismo.

Tali innovazioni sono in corso di distribuzione, seppure in via sperimentale (appare utile evidenziare che altre modifiche evolutive sono ancora nella fase di valutazione da parte del tavolo tecnico appositamente istituito dalla DGSIA).

La nuova versione del sistema informatico ha introdotto una sostanziale ristrutturazione nell'architettura del sistema con lo scopo di potenziare la capacità di fruizione delle informazioni in esso contenute: è nata la Banca Dati Nazionale Condivisa, ossia un'unica banca dati degli atti giudiziari e non giudiziari che consente ai circa 700 utenti del circuito D.D.A./D.N.A. di partecipare ad un unico progetto di condivisione delle informazioni, assicurando così un forte potenziamento delle capacità di aggregazione dei dati in essa contenuti. La B.D.N.C., quindi, rappresenta la base-dati comune, unica per tutti gli utenti del circuito, e proprio perché "unica", e non più frazionata in 26 entità differenti, permette di abbattere i tempi di condivisione delle informazioni in essa contenute, in quanto queste sono già rese disponibili al momento della loro immissione e non devono essere più sottoposte a lunghi processi di fusione per essere fruite dall'utente finale.

PARTE II

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE¹

Signor Presidente, anche a nome dei colleghi della Procura generale, mi consenta di esprimere la gratitudine per l'attenzione che Ella riserva alla giustizia. Come cittadino mi permetta di cogliere questa occasione per ringraziarLa della Sua serena e fattiva vicinanza al Paese anche nei momenti più difficili.

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

Nel mio intervento del 28 gennaio 2016 ricordavo come fosse semplicistico attribuire la crisi della giustizia alla natura litigiosa dei nostri concittadini o al numero degli avvocati.

Indicavo, in particolare, nella proliferazione legislativa e nell'abnorme accumulo di norme, talora né chiare né coordinate tra loro, uno dei principali fattori del venir meno di quel sentimento di condivisione del bene comune che deve accompagnare l'intera collettività.

Nella peculiare ottica che la Procura generale assume nelle sue molte e complesse funzioni, intendo ribadire che i problemi della giustizia vanno affrontati anche attraverso l'assunzione da parte di tutti di condotte consapevoli del proprio ruolo.

“Meno legge”, anzitutto, per restituire alla fonte primaria la capacità di essere il luogo della mediazione politica coerente e sistemica delle esigenze e degli interessi che da essa sono regolati; più fiducia, poi, nei protagonisti dell'applicazione del dettato normativo, primi fra tutti i magistrati, per recuperare un ruolo più volte

¹ Nelle presenti *Considerazioni conclusive* è riportato l'intervento svolto oralmente dal Procuratore generale Pasquale Ciccolo il 26 gennaio 2017 nell'Assemblea generale della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016, alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella.

smarrito a causa di una solitudine immeritata o di un altrettanto immeritato oblio delle difficoltà di un sistema che “fa notizia” soltanto per le condotte negative di pochi e non già per l’attività quotidiana di quanti, in silenzio, assicurano il miglior esito possibile alle istanze che la società porta dinanzi al potere giudiziario.

É per questo che va salutata con favore l’attenzione del Ministro della giustizia espressa con l’Atto di indirizzo per l’anno 2017 e con l’istituzione di un gruppo di lavoro sulla sinteticità degli atti giudiziari: ciò dimostra come all’impegno sul versante legislativo deve corrispondere un pari, se non superiore, impegno della magistratura e dell’avvocatura, sul piano culturale, che si traduca in iniziative concrete, là dove queste sono possibili, anche a legislazione invariata.

E nella medesima linea si pongono le misure illustrate dal Primo Presidente e concretatesi anche in protocolli operativi con il Foro e con la Procura generale.

Occorre, però, che la Corte di cassazione svolga la propria funzione nomofilattica nella consapevolezza che l’esigenza di effettività della tutela del diritto fondamentale del cittadino alla certezza dei rapporti giuridici è divenuta ancor più forte in un contesto caratterizzato dall’incremento delle fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa, anche sovranazionali.

La recente riforma del processo civile di legittimità ha sicuramente valorizzato il ruolo della Procura generale, sotto due profili: la partecipazione selettiva del pubblico ministero e la possibilità di depositare conclusioni scritte.

La requisitoria del pubblico ministero costituisce fattore di cooperazione trasparente alla decisione di legittimità; rende edotte le parti e l’intera collettività dei giuristi della posizione dell’ufficio requirente di legittimità e delle ragioni di conformità o di difformità del pubblico ministero rispetto al principio di diritto affermato dalla Corte.

Certo, la realizzazione di un adeguato modello organizzativo è imprescindibile, e siffatta necessità ha costituito già oggetto di un protocollo operativo con la Corte di cassazione.

Per un dettaglio della complessa e delicata attività svolta dall'Ufficio dinanzi alle Sezioni civili e penali della Corte debbo necessariamente riportarmi alla relazione scritta.

Occorre, però, ricordare che accanto ai compiti tradizionali nel giudizio di legittimità l'Ufficio svolge oggi tutta una serie di attività che rendono perfino limitativa la definizione di "Procura generale della Corte di cassazione":

- l'esercizio delle competenze in materia disciplinare;
- le funzioni di coordinamento previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in sinergia con le Procure generali dei distretti territoriali, al fine di favorire l'uniforme e corretto esercizio dell'azione penale e il rispetto delle norme del giusto processo da parte degli uffici requirenti;
- i rapporti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la quale è istituita nell'ambito della Procura generale cui fa capo la funzione di sorveglianza su di essa;
- il ruolo svolto 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.

È forse l'istituzione che ha subito il cambiamento più radicale, silenzioso, spesso inavvertito, ma irreversibilmente reale.

Le attribuzioni previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 costituiscono oggi uno dei momenti più qualificanti dell'attività della Procura generale.

I positivi risultati conseguiti hanno fatto sì che la norma in questione – da taluni accolta con scetticismo perché ritenuta il portato di una cultura verticistica e piramidale dell'ufficio del pubblico ministero – sia oggi generalmente riconosciuta quale l'utile strumento che ha consentito di salvaguardare lo storico assetto della magistratura inquirente, 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, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia.

Ed anche nel corso dell'anno gli interventi di coordinamento sono stati sollecitati ai più alti livelli, dal Ministro della giustizia, alla Procura generale della Corte dei Conti, all'Autorità anticorruzione.

Posso affermare, con soddisfazione, che le iniziative del mio Ufficio hanno trovato adeguati riscontri attuativi.

La varietà degli interventi operati è ampiamente lumeggiata nello scritto.

Voglio qui ricordarne due in particolare.

A seguito dell'entrata in vigore della recente normativa per la protezione dell'ambiente la Procura generale ha organizzato il settore in modo da attivare un monitoraggio permanente.

È significativa l'impostazione interdisciplinare di tale monitoraggio, esteso alle problematiche interpretative che si pongono nella materia civile, anche al fine di acquisire elementi di conoscenza per la proposizione di ricorsi nell'interesse della legge in materia ambientale.

In tema di terrorismo, la riforma del 2015 ha visto la Procura generale frequentemente coinvolta nelle riunioni operative promosse dal Ministro della giustizia e nelle iniziative di coordinamento attuate dalla Procura nazionale, operando anche in sede consiliare per una soddisfacente soluzione interpretativa dei poteri conferiti a detta Procura.

Di recente, poi, si è realizzata una articolata attività di monitoraggio dello stato della giurisprudenza di merito e di legittimità in questa materia, tutt'ora oggetto di incertezze interpretative che devono essere urgentemente chiarite e, dove possibile, superate.

Nella medesima ottica è stata rappresentata alla Scuola superiore della magistratura l'opportunità della programmazione di una specifica attività formativa, che avrà luogo in Roma nei prossimi mesi.

Quanto ai rapporti con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo essi sono stati costantemente letti non come una mera formula di stile, bensì come

coinvolgimento effettivo ed efficace dei due uffici in attività di comune interesse, a livello nazionale e internazionale.

L'attività disciplinare – forse il compito più delicato tra quelli svolti dalla Procura generale – viene esaminata, anche sotto i profili statistici, nello scritto.

In questa sede alcune brevi considerazioni.

Un attento filtro è stato operato sulle tematiche dei ritardi, ciò perché grazie anche ad una giurisprudenza ormai affrancata dalla rigidità di alcuni *standard* temporali, la situazione dei carichi di lavoro rende consapevoli dell'impossibilità di addossare indiscriminatamente ai magistrati le responsabilità di inefficienze del sistema, dove impermeabili a qualsiasi sforzo organizzativo.

Un settore su cui si è polarizzata, di contro, l'attenzione della Procura generale, in assonanza con l'Ispettorato del Ministero, è quello dei rapporti tra magistrati e ausiliari della giustizia, specie in materie particolarmente sensibili per l'entità degli interessi in gioco, quali le procedure fallimentari e le misure di prevenzione patrimoniali.

In linea generale, l'attenzione disciplinare si è maggiormente soffermata verso le gravi cadute di professionalità e i comportamenti ostili alle regole di organizzazione e funzionamento del servizio.

Pur nello scrupolo di non invadere il campo della interpretazione e della valutazione, non si è mancato di perseguire cadute rivelatrici di scarsa ponderazione o, peggio, di autentica distorsione dell'esercizio del potere.

Molte condotte, però, tra cui sovente quelle che colpiscono l'opinione pubblica e pregiudicano l'immagine della magistratura, sfuggono a qualsiasi sindacato disciplinare.

Infatti, le specifiche ipotesi di illecito extra funzionale previste dalla legge non consentono di pervenire ad un soddisfacente equilibrio tra tutela dei diritti del magistrato - cittadino nelle sue molteplici manifestazioni di vita e il suo ruolo istituzionale.

Una difficoltà, questa, che emerge anche dal fatto che non sempre si è stati in grado di registrare risposte corrispondenti alle valutazioni dell'ufficio, come d'altronde è inevitabile nello svolgersi di una dinamica che trova nella decisione disciplinare un momento di sintesi di sensibilità diverse.

Le reiterate sollecitazioni per una soluzione che ponga, almeno in parte, rimedio alle attuali lacune normative sono rimaste senza esito, così come le proposte della Commissione Vietti.

È auspicabile che siano gli organi di governo autonomo, centrale e periferici, e i dirigenti degli Uffici, qualora vengano a conoscenza dei suddetti comportamenti, ad intervenire con l'indispensabile rigore in occasione delle valutazioni di professionalità e delle progressioni in carriera; che la Scuola superiore della magistratura valorizzi il momento deontologico nell'ambito dei progetti formativi; che l'Associazione Nazionale Magistrati, che pur ha saputo dotarsi di un rigoroso codice etico, non rimanga inerte.

Non posso poi tacere di due temi di grande delicatezza e attualità.

Dinanzi al fenomeno della fuga di notizie su indagini in corso – grave perché rischia di ledere il principio costituzionale di non colpevolezza – più volte viene invocato l'intervento del mio ufficio, che risulta quasi sempre sterile per la obiettiva difficoltà di individuare le singole responsabilità.

Altro tema delicato è quello del riserbo, sul quale già l'anno scorso mi sono soffermato ricordando 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.

Riguardo questo ultimo profilo, peraltro, il sistema giudiziario prevede già canali ufficiali di comunicazione.

Particolarmente delicate – ma solo raramente suscettibili di sindacato in sede disciplinare – appaiono le esternazioni di carattere politico e quelle concernenti vicende processuali in corso, potendo esse ingenerare nella collettività il

convincimento – non importa se erroneo – che l’attività istituzionale del magistrato possa essere guidata da opinioni personali.

Pericolo tanto maggiore quanto più il magistrato sia conosciuto, stante il maggior impatto mediatico delle sue dichiarazioni.

Anche questo anno, però, la conclusione del mio intervento vuole essere fiduciosa che l’istituzione giudiziaria farà fronte ai propri compiti, essenziali in ogni contesto sociale.

E ciò sia per le considerazioni svolte in premessa, sia perché episodiche, pur gravi, violazioni delle regole di disciplina o di deontologia; eccessi di protagonismo; una strisciante “burocratizzazione”, effetto soprattutto della pur comprensibile rincorsa ad una efficienza imposta dall’enorme carico giudiziario e dall’insopprimibile diritto di tutti ad una giustizia certa e rapida, non possono, e non devono, far venire meno nella magistratura la consapevolezza del proprio ruolo.

Ogni qual volta incontro giovani colleghi ricordo loro che, grazie al nostro Costituente, noi godiamo di una autonomia che anche le magistrature dei paesi di più avanzata civiltà giuridica ci invidiano.

Ma tale autonomia non si conquista con il semplice superamento di un concorso, per quanto arduo.

Noi siamo chiamati a svolgere una funzione che non ha eguale fra gli uomini: giudicare il proprio prossimo.

E facendo ciò entriamo nella vita delle persone, in un momento comunque patologico della loro esistenza, sia che si tratti di una semplice lite condominiale come di un processo per omicidio.

Ciò rende indispensabile la fiducia della collettività.

Guai se la persona che comparirà davanti al suo giudice dovesse dubitare che questi non lo giudicherà con onestà intellettuale e serena obiettività.

